

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

**UNA PROPUESTA DE ACCION
MUNICIPIO TRANSPARENTE**

GUNTER LORENZ MEINERT

2001

UNA PROPUESTA DE ACCION
Günter Meinert



Municipio Transparente

Municipio Transparente

-

una propuesta de acción

Tesis de grado
Universidad de las Americas - Cooperación Técnica Alemana GTZ
Maestría en Descentralización y Desarrollo Local
Quito, Ecuador – La Paz, Bolivia
Octubre 2001
Günter Meinert

INDICE

Presentación	8
--------------	---

¿Qué está pasando?

Capítulo 1: Presentación del tema	11
Municipios no-transparentes – ¿por que nos preocupan?	12
Municipios transparentes - ¿Solo un nombre más bonito para la 'lucha contra la corrupción' ?	13
Hacia una política del "Municipio Transparente"	14
Estructura del trabajo	15

¿Cuál es el problema y por qué?

Capítulo 2: Análisis del problema	17
2.1 Contenido del capítulo	18
2.2 Definiciones básicas	18
2.3 Enfoque del análisis	20
2.4 Causas y efectos de la corrupción: un tejido de círculos viciosos	21
2.4.1 La dimensión económica	21
2.4.2 La dimensión social	21
2.4.3 La dimensión ética	23
2.4.4 La dimensión gerencial – administrativa	24
2.4.5 La dimensión regularizadora	26
2.4.6 La dimensión política	27
2.5 Lineamientos para una política "Municipio Transparente"	29

¿Qué se puede hacer?

Capítulo 3: El marco conceptual del proyecto de cambio	33
Propuesta para una política de “Municipio Transparente”	
3.1 Contenido del capítulo	33
3.2 Bosquejo de una política de “Municipio Transparente” - La visión	33
3.3 El objetivo general de una política de “Municipio Transparente”	33
3.4 Los objetivos específicos de una política de “Municipio Transparente”	35
3.5 Posibles líneas de acción	36
3.6 Los actores	37
3.7 Los principios de intervención	38

¿Qué podemos hacer nosotros?

Capítulo 4: El concepto del proyecto de cambio	41
4.1 Contenido del capítulo	41
4.2 El enfoque del PC	41
4.2.1 La hipótesis de trabajo para la definición del objetivo del PC	41
4.2.2 El concepto básico de trabajo con organizaciones	42
4.3 Las protagonistas del proyecto de cambio	44
4.3.1 La selección de las contrapartes	44
4.3.2 La personalidad organizacional del Gobierno Municipal de Camiri	44
4.3.3 La personalidad organizacional de la FAM	46
4.3.4 Mi rol de agente de cambio	46
4.4 Posibles aliados	47
4.5 Los objetivos del proyecto de cambio	49
4.5.1 La visión	49
4.5.2 El objetivo superior	49
4.5.3 El objetivo general	49
4.5.4 Los objetivos específicos	49
4.5.5 Resumen: La matriz de planificación del PC	50
4.6 La planificación operativa	50

¿Qué hicimos?

Capítulo 5: Líneas de acción, metodologías e instrumentos utilizados	52
5.1 Contenido del capítulo	52
5.2 La dinámica en la ejecución del PC	52
5.3 Las líneas de acción en el PC	55
5.4 Línea "Prestar asistencia técnica para la elaboración de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente"	55
5.4.1 Los pasos básico	55
5.4.2 Instrumentos aplicados y sus resultados	56
5.5 Línea "Incentivar acciones motivadoras"	57
5.6 Línea "Prestar asistencia técnica para el seguimiento	58
5.7 Línea "El lobbying: hacer el "Municipio transparente" un public issue"	58
5.8 Línea "Motivar a las personas clave"	60
5.9 Presentación sintética de la metodología aplicada	62

¿Qué hemos logrado?

Capítulo 6: Los cambios logrados y su impacto	64
6.1 Contenido del capítulo	64
6.2 Los cambios: El caso de la FAM	64
6.2.1 El punto de partida	64
6.2.2 Los objetivos previstos	64
6.2.3 Los cambios logrados	66
6.2.4 Evaluación de los cambios logrados	66
6.3 Los cambios: El caso de Camiri	67
6.3.1 El punto de partida	67
6.3.2 Los objetivos previstos	67
6.3.3 Los cambios logrados	67
6.3.4 Evaluación de los cambios logrados	68
6.4 Resumen	69

¿Cómo seguir?

Capítulo 7: Evaluación del proyecto de cambio	71
Conclusiones y recomendaciones	
7.1 Contenido del capítulo	71
7.2 Objetivos previstos en el PC	71
7.3 Los actores del PC	73
7.4 Adecuación del PC a la organización	74
7.4.1 Congruencia entre PC y personalidad organizacional de la FAM y del GM de Camiri	74
7.4.2. Congruencia con la estructura de la organización contraparte	74
7.4.3 Apropiación y liderazgo por la contraparte	75
7.4.4 Capacidad del grupo de trabajo para el PC	76
7.5 La planificación operativa del PC	76
7.6 Las metodologías aplicadas	77
7.7 La calidad de las relaciones entre los actores	78
7.8 Manejo de resistencia	79
7.9 El agente de cambio	80
7.9.1 El rol del agente de cambio	80
7.9.2 El proceso de aprendizaje	80
7.10 Factores externos que apoyaron u obstaculizaron el PC	81
7.11 Errores en el proceso	81
7.12 Resumen: ¿cómo continuar?	82

Bibliografía	84
Anexo 1	87
Variables del sistema “corrupción – transparencia – eficiencia y eficacia de la gestión pública – legitimidad – gobernabilidad”	
Anexo 2	90
Posibles estrategias para un “Municipio Transparente” en Bolivia (Günter Meinert, Lourdes Saravia)	
Anexo 3	113
Cuestionario aplicado para el estudio sobre la percepción de la transparencia (Marcela Revollo)	
Anexo 4	124
Metodología aplicada para la construcción de la estrategia “Camiri – Municipio Transparente (Raúl Aramayo)	
Anexo 5	135
Plan operativo para la ejecución del proyecto de cambio	

Presentación

Los municipios Bolivianos, igual que en muchos otros países latinoamericanos, enfrentan grandes desafíos. Pocos años después del inicio de la descentralización, - que les transfirió competencias, recursos, y por supuesto, la responsabilidad del desarrollo local -, el voto popular, expresado en el Dialogo Nacional 2000, les otorgó una nueva responsabilidad: la de ser los ejecutores de la Estrategia Boliviana de la Reducción de la Pobreza. Los municipios, a pesar de contar con poco experiencia en la gerencia y administración pública, además de enfrentar condiciones económicas y financieras adversas, han asumido el reto de dar una respuesta al mandato popular. Tenemos la esperanza de que ellos puedan dar una respuesta más eficaz y más eficiente que la de la gestión centralizada en el pasado, no solo por la magnitud de la pobreza en Bolivia, sino también para recuperar por lo menos en parte la confianza de la ciudadanía en el Estado y mantener la gobernabilidad frente a una creciente tensión social.

Aunque son nuevos actores de la gestión pública, las municipalidades muestran rasgos muy parecidos a la vieja tradición de la gestión centralizada. El principio del clientelismo caracteriza el funcionamiento de la gestión pública también a nivel municipal. El bien común, lo público, se subordinan a los intereses particulares o de grupos muy reducidos. La injerencia partidaria en la toma de decisiones, el nepotismo, la malversación y la corrupción sistemática conforman el síndrome de una gestión pública enferma.

El trabajo presentado parte de la hipótesis, que la mejora de la gestión pública pasa por ampliar y profundizar los mecanismos existentes de rendición de cuentas. Lo que se busca son Gobiernos Municipales responsables – "accountables" - al mandato ciudadano. La propuesta de "Municipio Transparente" tiene como visión una gestión municipal que se caracteriza por una cooperación entre la sociedad civil y su gobierno municipal que busca permanentemente el mejoramiento de la gestión hacia una mayor satisfacción de la calidad de vida de todos los grupos y estratos, a través de mecanismos y espacios mutuamente acordados de información, comunicación e intercambio de opiniones. Un "Municipio Transparente" corresponde a la visión de una gestión pública basada en la responsabilidad y racionalidad de las autoridades municipales y de los funcionarios públicos, y en la participación de una ciudadanía analítica y constructiva.

La primera parte del trabajo se dedica al desarrollo conceptual, analiza la interrelación entre la corrupción y la cultura clientelista de la gestión pública, identifica causas y efectos de la falta de transparencia y desarrolla una propuesta para una política de "Municipio Transparente".

Sin embargo, la naturaleza del trabajo difiere de otras tesis de grado: la parte investigativa se queda en segundo plano, y la tarea principal es la de desarrollar y evaluar un experiencia práctica, un paso en el largo camino hacia el "Municipio Transparente". Haber iniciado un proceso de cambio, contar con una propuesta de acción conceptualmente fundada, y haber motivado a actores seleccionados a aplicarla, es el núcleo de la experiencia desarrollada y presentada en la segunda parte del trabajo.

Las contrapartes para la ejecución de este "proyecto de cambio" son el Gobierno Municipal de Camiri, en la región del Chaco boliviano, y la Federación de Asociaciones Municipales. Mientras el rol de ésta última es la promoción de una política de "Municipio Transparente" entre sus miembros y entre los actores a nivel nacional, la estrategia "Camiri – Municipio Transparente" es un referente para otros municipios interesados en encarar procesos parecidos.

Entre los distintos aspectos novedosos de la estrategia de Camiri quisiera resaltar solo dos: - la visión sistémica en la cual se basa la estrategia; - y el proceso participativo de su elaboración. Estos dos elementos juntos permitieron la elaboración de una estrategia compleja, coherente y adaptada a las especificidades de Camiri.

Si bien la metodología de la elaboración de la estrategia es parte del trabajo presentado, no por eso pretende convertirse un manual. Lo que busco con este trabajo es dar orientaciones conceptuales y operativos para encarar otros proyectos de cambio, es decir, convertir un concepto en acciones concretas que impacten en la realidad, que causen cambios en la actitud y en el comportamiento de los actores. La forma de presentación busca apoyar la conceptualización de otros proyectos de cambio. El hilo conductor de la presentación son las siguientes preguntas orientadoras:

- *¿Qué está pasando?,*
- *¿Qué es el problema y por qué?,*
- *¿Qué se puede hacer?,*
- *¿Qué podemos hacer nosotros?,*
- *¿Qué hicimos?,*
- *¿Qué hemos logrado?, y*
- *¿Cómo seguir?*

Espero haber logrado un equilibrio entre el planteamiento conceptual y la presentación de la práctica, de modo que el trabajo no sea solo una propuesta de acción, sino al mismo tiempo una motivación para la acción.

Günter Meinert
La Paz, Bolivia
Octubre de 2001

¿Qué está pasando?

Capítulo 1 Presentación del tema

"Bolivia es el país más corrupto de la región"
"Más dinero del estado desviado"
"Bolivia es vista como la más corrupta de Latinoamérica"
"Corruptos por generaciones"
"El plan (anticorrupción) chocó con los políticos"
"Medio millón de dólares del Estado fue a cuentas privadas"
"Alemania espera que haya transparencia"
(sobre los fondos desaparecidos para las víctimas del terremoto)
"En Cossmil usaron carnés falsos para pagar sueldos"
(El Viceministro) "Rocha guarda silencio pese a las acusaciones"
(sobre desvío de fondos en el Viceministerio de Cultura)
"Un muerto y tres heridos en el bloqueo"
(de los campesinos reclamando mayor atención por el Estado)¹

***"No he leído ese informe. ¿Ya se ha publicado eso?...
No estoy de acuerdo con esa información en absoluto."***²

¹ Titulares del matutino "La Razón" de La Paz, Bolivia, de un solo día, del 28 de Junio de 2001

² Respuesta del Ministro de Gobierno, con referencia al informe de Transparencia Internacional en el cual Bolivia figura como más corrupto en Latinoamérica, según "La Razón" del mismo día

Municipios no-transparentes – por que nos preocupan?

Hace años que el tema de la corrupción y la lucha contra ella esta en la agenda política. Gobiernos de muchos países firmaron convenios internacionales, presentaron Planes Nacionales de Lucha Contra la Corrupción, instalaron agencias especializadas, sin que la situación aparentemente haya mejorado mucho. Todo lo contrario, el panorama parece peor, y no solo en Bolivia. No se sabe con certeza, si es por un incremento real de la corrupción, como sospechan algunos³, ó por mayor información sobre actos ilícitos, o por la dimensión de algunos casos que últimamente salieron a la luz (por ejemplo en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú,...). De todos modos, la magnitud del problema no permite ignorarlo. Posiblemente son 2.000 millones de dólares los que entre el año 1993 y el 2000 se fueron, en Bolivia, a la corrupción⁴. Por año, más del doble de los recursos de alivio de deuda HIPC II previstos para la lucha contra la pobreza⁵. Sin embargo, la preocupación que motivó este trabajo no es solo por el daño económico de la corrupción, el temor de fondo va mucho más allá.

Ya en el año 1997, el primer Diálogo Nacional en Bolivia concluyó que: "La corrupción es una grave amenaza a la sociedad y las instituciones democráticas de Bolivia"⁶. Aunque no hay cifras exactas que permitirían un análisis del desarrollo de la corrupción en el tiempo, hay indicios que la situación hoy en día es peor todavía. Actualmente Bolivia ocupa el primer lugar en Latinoamérica del Índice Anual de Percepción de la Corrupción de Transparency International.⁷ Un estudio representativo a nivel nacional que midió la experiencia (no la percepción) de los entrevistados con la corrupción confirma el panorama abrumador: "25% de la población Boliviana ha experimentado corrupción en el año anterior al estudio" (1999).⁸ La población está conciente de la magnitud del problema: "El 79% de los hogares opinó que la corrupción en los servicios públicos es grave o muy grave"⁹, considerando "la corrupción el principal problema nacional que preocupa a la población"¹⁰.

Escogí a los municipios como ámbito de este trabajo por la importancia que tienen en el proceso joven de descentralización y participación popular, por lo tanto, de democratización en Bolivia¹¹. Parto de la hipótesis de que los municipios tienen un rol decisivo en la batalla para una gestión pública mas eficiente, más eficaz y más equitativa. Además, son los protagonistas de la ejecución de la Estrategia Boliviana de la Reducción de Pobreza. Bajo esa premisa el desarrollo local se constituirá en el fundamento del desarrollo nacional.

Entre las instancias que con más urgencia requieren corregir esta situación de corrupción, las alcaldías ocupan el tercer lugar, después de la policía y la aduana.¹² En el promedio nacional, 22% de los entrevistados en la encuesta mencionada han sido victimas de corrupción en las alcaldías durante los años 1998 y 1999.¹³ Casi el

³ por ejemplo Kurt Weyland, según Seligson 2001, p. 116

⁴ La Razón del 26.08.2001, p. 11a

⁵ según la Estrategia Boliviana para la Reducción de Pobreza, EBRP, para el periodo 2001-2015

⁶ Recomendación 144 Dialogo Nacional I, según PNI 1999, p. 8

⁷ www.transparency.org

⁸ Seligson 2001, p. 96. En Paraguay la cifra correspondiente es 28%, en Europa 0,7%.

⁹ PNI 1999, p. 11

¹⁰ PNI 1999, p. 10 (con referencia al año 1998)

¹¹ ver también Medina 2001, p. 22

¹² PNI 1999, p. 11 (con referencia al año 1998)

¹³ Seligson 2001, p. 107, con una variación entre 13 y 30 % entre los departamentos

10% de la población encontraron motivo de presentar una queja al Comité de Vigilancia¹⁴, ellos a su vez dirigieron, en los años 1998 y 1999, 247 denuncias sobre irregularidades municipales a la institución responsable, el Viceministerio de Participación Popular.¹⁵

Los ciudadanos dan alta importancia a la gestión municipal. El 47% de ellos consideraron que la municipalidad ha respondido mejor al desafío de resolver los problemas de la comunidad, más que cualquier otra institución aparte de la comunidad misma, frente al 39%, que piensan que ningún organismo respondió al mencionado desafío.¹⁶ Sin embargo, solo un 45,8% de la población se mostró satisfecho con los servicios municipales, y 50% con el trato ofrecido al público por la municipalidad.¹⁷ Viéndolo por el otro lado, significa que prácticamente la mitad de la población no está satisfecha con los servicios, el trato ofrecido en la municipalidad o la respuesta de la gestión pública a los problemas. Siendo el Gobierno Municipal el nivel del Estado más cercano a la ciudadanía, que define en gran parte la experiencia y opinión de ella sobre la gestión pública en general, las cifras son alarmantes.

Pero, cabe señalar también lo positivo. Bolivia cuenta con una ley para la gestión pública muy avanzada¹⁸ y un sistema de control social y participación popular que no tiene igual en Latinoamérica. Lo último ya está legalmente establecido y funcionando en los hechos, aunque todavía no a cabalidad. Algunas cifras pueden ilustrar su potencial para transparentar la gestión no solo del nivel municipal: Según el estudio mencionado, en promedio nacional, el 15% de la población adulta participó en reuniones municipales, el 8,8% en la elaboración de Planes Operativos Anuales de los municipios, y el 17% presentaron solicitudes al Gobierno Municipal.¹⁹

Municipios transparentes - ¿Solo un nombre más bonito para la 'lucha contra la corrupción'?

Ya un breve análisis revela que no se puede comprender la corrupción como un fenómeno puntual. Sus efectos no se limitan al enriquecimiento ilícito de algunos pocos a costo de la mayoría, sino también aumentan la ineficiencia de la gestión pública, reducen el crecimiento económico, impiden una reducción de la brecha social y deterioran la legitimidad del Estado. Las convulsiones sociales que se presentan en Bolivia con cada vez más violencia son una expresión de la insatisfacción de la población con el Estado en general y de una muy reducida capacidad de respuesta del mismo a las demandas de la ciudadanía. La pérdida de gobernabilidad en Bolivia, igual que en otros países, no es coyuntural, sino estructural, que nos producen reflexiones muy pesimistas sobre la sociedad y del Estado en el futuro.

No considero casual la coincidencia entre la corrupción y las protestas violentas reflejadas en los titulares presentados al inicio de este capítulo. Si bien no hay una relación mono-causal ni una proporcionalidad directa entre la corrupción y el descontento ciudadano, parto del supuesto de que la corrupción es el síntoma de

¹⁴ Seligson 2001, p. 181

¹⁵ Saravia 2001, p. 14. Habían varias denuncias por municipio. En Bolivia hay 314 Municipios.

¹⁶ Seligson 2001, p. 159. La cifra correspondiente para la prefectura es 7%, para el gobierno central 3%.

¹⁷ Seligson 2001, p. 158

¹⁸ Ley # 1178 de 20 de Julio de 1990, la Ley de Administración y Control Gubernamentales, "Ley SAFCO"

¹⁹ Seligson 2001, p. 153-156, con referencia al año 1999

una enfermedad potencialmente mortal para la democracia: Sería demasiado fácil explicar la corrupción como un comportamiento criminal como cualquier otro o como resultado de la pobreza. Pienso que es, si bien no exclusivamente, pero en gran parte, síntoma de una cultura de la gestión pública basada en principios de clientelismo. Es decir, el uso del poder público a favor de un grupo reducido de "amigos" a los cuales se debe el favor de estar precisamente en esa posición. Los límites entre las relaciones de amistad, el clientelismo y finalmente la corrupción, es decir, el abuso de un cargo público para el beneficio personal, son borrosos. En esa zona gris crece la confusión sobre lo que es público y lo que es privado, sobre la "res pública"²⁰. Peor todavía, se pierde el concepto de lo público. Por el bien común se malentiende un bien a disposición de los que ocupan cargos públicos. No se logra percibir el concepto de la gestión pública como el de gerencia de bienes comunes para el bienestar de la sociedad entera.

"... todavía nadie se percata de lo que significa la transferencia de competencias a la Alcaldía - Municipalidad - Comuna - Gobierno Local - Gobierno Municipal: equivale a transferir PODER al órgano público más cercano a la sociedad. Un grave desconocimiento que refleja la ausencia de una cultura de la gestión pública. Hasta ahora ocupar cargos en el Estado ha significado patrimonialismo personal y del grupo; no se entiende que el poder debe servir al bien común." ... "Los partidos políticos continúan considerando al Gobierno Municipal como Alcaldía, es decir como un viejo edificio al que los ciudadanos acuden para que los despojen de su dignidad y de su dinero. Al no existir en el imaginario político-partidario ni la idea ni la cultura de burocracia en el sentido weberiano, es decir, la de un sistema de administración pública al servicio de la ciudadanía y para obtener el bien común, toda ampliación de competencias de los gobiernos municipales es considerada como una 'carga más' y una razón adicional para justificar la ineficiencia en la gestión."²¹

La crítica es válida para los tres niveles del estado, es decir, para la gestión pública en su totalidad. El motivo de concentrar mi trabajo en el nivel municipal por una parte es por su ya mencionada importancia para la democratización. Por otra parte es por su potencial: considero el nivel municipal el más apropiado como punto de partida para un cambio de cultura de gestión: es el nivel más cerca a los ciudadanos. La calidad de gestión, buena o mala, es más evidente en la vida cotidiana y la participación ciudadana más directa: factores que a su vez facilitan el involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo local. "Las leyes en los últimos años (...) han transferido poder al Gobierno Municipal. En nuestra opinión, éste abre una oportunidad para 'rehacer' el país desde su célula básica. (...) Ellos (los alcaldes, concejales y vigilantes) deben hacerse dueño de su Municipio, ejercer el poder político y gobernar; porque la ciudadanía les han dado un mandato para que tomen decisiones a nombre de ella, para que transformen su hábitat en un lugar donde todos puedan vivir bien."²²

Hacia una política del "Municipio Transparente"

Lo que busco con el trabajo presentado no es solo una herramienta más eficaz para la lucha contra la corrupción, sino, más allá, una contribución al cambio de la cultura de la gestión pública, el crecimiento de la ciudadanía activa, una relación sociedad-

²⁰ latín: cosa común

²¹ Ardaya 2001.1 p. 12

²² Ardaya 2001.1 p. 12

Estado verdaderamente democrática, es decir, basada en reglas de juego ampliamente concertadas y al beneficio de todos los grupos de una sociedad. El trabajo parte del hipótesis de que "accountability"²³, la transparencia, es el elemento fundamental para lograr el cambio en la gestión pública, convertirla en un instrumento eficaz y eficiente y hacerla responsable para el bien común. "Because an integral part of the holistic approach to combating corruption is the concept of service delivery - bringing the public service closer to the "customer" (the public) and enhancing cost-effectiveness through mechanisms of transparency and increased accountability."²⁴

La concreción de este concepto en el nivel local lleva a un "Municipio Transparente", que es mucho más que un municipio libre de corrupción. Uso el término para denominar una gestión municipal que se caracteriza por una cooperación entre la sociedad civil y su gobierno municipal que busca permanentemente el mejoramiento de la gestión hacia una mayor satisfacción de la calidad de vida de todos los grupos y estratos, a través de mecanismos y espacios mutuamente acordados de información, comunicación e intercambio de opiniones. Un "Municipio Transparente" corresponde a la visión de una gestión pública basada en la responsabilidad y racionalidad de las autoridades municipales y de los funcionarios públicos, y en el involucramiento de una ciudadanía analítica y constructiva.

Ahora bien, el camino a seguir obviamente es largo, lo que se requiere es un verdadero proceso de cambio. Se requiere cambios en los procesos administrativos, las estructuras organizacionales y en las condicionantes del entorno de la gestión municipal, pero también, y sobre todo, a nivel de las actitudes, los comportamientos y la cultura en general. Para lograr esos cambios en los distintos ámbitos, debe haber una política "Municipio Transparente", a nivel nacional y en los municipios mismos, con objetivos, metas, líneas estratégicas de acción e instrumentos determinados. Y debe haberla pronto, temo que el nivel de insatisfacción con es Estado y consecuentemente la pérdida de gobernabilidad no nos dejan mucho tiempo para actuar.

Estructura del trabajo

El trabajo presentado pretende asumir el reto: su **objetivo general** es impulsar un proceso de cambio en el sentido que los Gobiernos Municipales de Bolivia, con apoyo de la Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia (FAM), asuman la transparencia cada vez más como política en su gestión.

Los Objetivos específicos del trabajo presentado son:

- Contar con una propuesta conceptual para una política "Municipio Transparente",
- Desarrollar un proyecto de cambio (PC), es decir una propuesta de acción para motivar actores seleccionados a impulsar la política "Municipio Transparente" e iniciar acciones concretas a nivel municipal,

²³ "accountability" no tiene traducción directa al Castellano, aunque se usa también el término "responsabilidad". Por ser muy poco común prefiero la palabra "transparencia", pero en un sentido más amplio de lo normal. Me parece interesante que este término no existe ni en el Alemán ni en el Castellano. Gorbachow en su campaña de transparencia se hizo famoso con una palabra rusa nueva: Glasnost.

Por "accountability" puede entenderse la responsabilidad y/o el deber de los funcionarios públicos de rendir cuentas sobre su trabajo

²⁴ TI, summary, p.2

- Evaluar la ejecución del PC, sus impactos, logros y fallas, la metodología y sus instrumentos,
- En base de las experiencias desarrolladas, desarrollar orientaciones conceptuales y metodológicas para la continuación del proceso de cambio iniciado y para la elaboración de otros PC's, y,
- sobre todo, motivar la acción.

La parte conceptual del trabajo consiste de tres capítulos:

El siguiente capítulo 2 responde a la pregunta **¿Cuál es el problema y por qué?**. Contiene la base conceptual de la política "Municipio Transparente", analizando las causas y efectos de la corrupción y la interrelación sistémica entre la corrupción, la transparencia y los efectos sobre la gobernabilidad. Con ello sustentaré mi hipótesis que esa política, bien diseñada e implementada, puede contribuir significativamente a una nueva cultura de la gestión pública.

En el capítulo 3 busco una respuesta a la pregunta **¿Qué se puede hacer?**. Plantearé una política para el "Municipio Transparente", como una posible respuesta a la problemática presentada, aplicable a la realidad municipal en Bolivia.

El desafío obviamente es muy grande. Para no quedarme en la reflexión conceptual desarrollaré un proyecto de cambio a mi alcance. En el capítulo 4 hago el paso desde lo conceptual hacia la práctica, contesto a la pregunta **¿Qué podemos hacer nosotros?**, entendiendo como 'nosotros' mi persona y las contrapartes a elegir para la ejecución del proyecto de cambio (PC).

La segunda parte del trabajo está dedicada a la práctica:

En capítulo 5 (**¿Qué hicimos?**) describiré en detalle la metodología y los instrumentos aplicados para la ejecución del PC, es decir, ¿qué hemos hecho para convertir el concepto del PC en una experiencia práctica?

Lo **Que hemos logrado** presenta el capítulo 6, los cambios logrados hasta la fecha y una evaluación de los mismos, comparando la situación al inicio del PC con la actual.

¿Cómo seguir?: En el último capítulo 7 analizo qué tan apropiado era la conducción hacia el cambio, es decir, el concepto y la ejecución del proyecto de cambio. La evaluación del PC tiene la finalidad de contar con conclusiones para la continuación del proceso de cambio, posiblemente en forma de otros PC's. La evaluación contempla los elementos centrales del concepto del PC, tal como objetivos, actores seleccionados, metodologías aplicadas etc, y la calidad del proceso de cambio en su dimensión técnica y la social.

Valga la redundancia, pero espero que el trabajo presentado estimule la acción. Los anexos, por una parte, documentan pasos importantes del proceso. Por otra parte, sirven como referencia metodológica con la expectativa que, conjuntamente con la experiencia presentada impulsen y orienten la elaboración y ejecución de nuevos proyectos de cambio.

¿Cuál es el problema y por qué?

Capítulo 2 Análisis del problema

*"Beyond the reduction in malfeasance
lies the prospect of reinventing local government."*¹

2.1 Contenido del capítulo

En el capítulo siguiente analizaré las causas y efectos de la corrupción, lo que explica la interrelación sistémica entre la corrupción y la transparencia y sus efectos perjudiciales sobre la gobernabilidad. El análisis se refiere a las condiciones en Bolivia, pero con referencias a experiencias en otros países. El capítulo concluye con los lineamientos para el diseño de la política del "Municipio Transparente", derivados del análisis. Con ello sustentaré mi hipótesis que esa política, bien diseñada e implementada, puede contribuir significativamente a una nueva cultura de la gestión pública.

2.2 Definiciones básicas

"La gestión de gobierno es el proceso por el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de la sociedad."² Detrás de la crítica pronunciada en el primer capítulo está la visión de una gestión pública participativa (que comparta la responsabilidad de la gestión de la cosa pública con la ciudadanía), eficaz (que logre sus objetivos), eficiente (con una relación costo – impacto apropiado), que responda a un mandato popular dado por procesos democráticos y que vele por un desarrollo sostenible y equitativo. El principio de responsabilidad del mandato público (responsabilidad, accountability) necesariamente exige mecanismos de rendición de cuentas: No basta que la gestión sea eficaz y eficiente, también tiene que mostrar de manera verificable que lo es, involucrando a la sociedad civil en el seguimiento y la evaluación de la gestión. No basta pasar información a la sociedad, la búsqueda permanente de mejoramiento de la gestión exige retroalimentar la gestión con los resultados de la evaluación de la sociedad. Se trata pues, de un verdadero proceso de comunicación.

Transparencia, bajo este concepto de responsabilidad o accountability, se puede definir "que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no solo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación."³ La responsabilidad es administrativa, ejecutiva, civil y penal, y se determinará tomando en cuenta los resultados de acción u omisión, emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo.⁴ Vale la pena resaltar, que bajo el término de "funcionario público" se entiende también a las autoridades políticas, entre ellos, a los alcaldes y concejales. La transparencia, entendida como el deber de rendir cuentas, es frente a los mecanismos estatales de

¹ Klitgaard 2000, p. 29

² Osborne 1994, p. 54

³ Artículo 1 c) de la Ley # 1178 (Ley SAFCO) del 20 de Julio 1990, de Bolivia

⁴ Artículo 28 a) de la Ley # 1178

supervisión, pero sobre todo frente al mandante de la gestión, la sociedad civil. La nueva Ley de Dialogo⁵ amplió todavía más el alcance de la participación popular y el control social en Bolivia, en el sentido que evalúe no solo el uso de recursos, sino también el impacto sobre la pobreza, que por su magnitud es una tarea principal de la gestión pública en Bolivia.

En resumen, en el contexto boliviano, la transparencia de la gestión municipal abarca el seguimiento y la evaluación del grado del cumplimiento de los objetivos, metas y programas de inversión definidos conjuntamente con la sociedad civil a través del proceso de la planificación participativa, además el seguimiento y control del uso apropiado de los recursos públicos.

Corrupción en el contexto del sector público se define como "the misuse of public power for private profit", el abuso de un cargo público para el beneficio personal.⁶ La forma más reconocida como corrupción es la de la llamada "coima" (soborno). Sin embargo, el abuso de un cargo público puede expresarse en muchas maneras. "... a political leader who holds out a promise of access to the party leadership, whether express or implied, or the mere prospect of future benevolence, to procure employment or other contracts on behalf of friends and relatives should not escape punishment solely on account on the fact that the benefits in question are not quantifiable. As cronyism, patronage, and nepotism continue to take their toll on the social and economic progress of many countries, it maybe perhaps be time to recognize that they bare as much a source of corruption as bribery and ought to be dealt with accordingly."⁷ Nuevamente, la legislación boliviana se muestra a la altura de la discusión con la definición del 'uso indebido de influencias' del Código Penal Boliviano: "El funcionario o autoridad que, directamente o por interpuesta persona y aprovechando de las funciones que ejerce o usando indebidamente de las influencias derivadas de las mismas, obtuviere ventajas o beneficios, para si o para un tercero, será sancionado..."⁸

La definición es tan amplia como la realidad. La corrupción se expresa en forma de nepotismo o clientelismo en la contratación de personal sin concurso público ni basado en calificaciones, muchas veces tampoco basado en las necesidades de la gestión, en la apropiación de activos de la institución, en la malversación de fondos públicos y el soborno para la adquisición privilegiada de bienes o servicios o para ahorrar tiempos en trámites.⁹ Algunas formas de corrupción motivan a los funcionarios a hacer algo en contra de las reglas de juego, mientras que otras solo buscan acelerar un servicio ("speed money", "aceite"), lo que puede parecer menos dañino. Tal vez fuera así, si la "coima" se quedara ahí y no formara parte de una corrupción sistémica, el "uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de beneficio privado"¹⁰. La coima funciona con la lógica de un tipo de economía de escala: cuanto más corrupción, cuanto menor los costos de transacción para cada acto corrupto,¹¹ cuanto mayor la tentación de cometer actos de mayor beneficio personal, es decir, de un mayor grado de criminalidad. Es la extensión y magnitud que hace de la corrupción

⁵ Ley del Dialogo Nacional 2000

⁶ Senturia según TI 1996, chapter 2, page 2

⁷ Ofosu-Amaah 1999, p. 65

⁸ Código Penal de Bolivia, artículo 146

⁹ GAP 2001^a, p. 14

¹⁰ GAP 2001^a, p. 12

¹¹ Ramirez 2000, p. 38

un peligro para el funcionamiento ordenado, previsible y equitativo de la gestión pública.

Aún cuando el trabajo presentado se concentra en el sector público, no considera la corrupción problema exclusivo de él. Empresas, personas del sector privado y la sociedad civil frecuentemente son objeto o sujeto de la corrupción en el sector público, ofrecen coimas y reciben beneficios ilegítimos, así que contribuyen a un ambiente propicio para la corrupción: "... to suggest that corruption in the private sector is less serious than corruption in the public sector is to create a double standard that is hard to justify on moral, ethical, or economic grounds, and, in doing so, send the wrong signals on the moral standards expected of the private sector."¹²

2.3 Enfoque del análisis

Teóricamente puede haber una gestión pública no transparente, sin embargo correcto y sin corrupción. Pero dado el hecho que la corrupción es un fenómeno ubicuo, presente en casi todos los países y sistemas de gestión, en niveles y divisiones estatales muy distintos, hay que asumir que la falta de transparencia facilita la corrupción: "Sea por la falta de incentivos que generan muchos de los poderes monopólicos del Estado (falta de competencia), o por una reticencia natural de la clase política y de la burocracia al escrutinio público, lo cierto es que la falta de transparencia y la corrupción se retroalimentan."¹³ Peor aún, por las malas experiencias con la gestión pública y la incredulidad resultante, la gente presume de antemano que la falta de transparencia se da para encubrir actos ilícitos. Las denuncias de los comités de vigilancia sobre malversación de fondos en los municipios reclaman en la mayoría de los casos al mismo tiempo la falta de información por parte de los Gobiernos Municipales.¹⁴ Bajo este trasfondo no sorprende que una encuesta realizada en un municipio señala que la población de antemano considera corrupto al Gobierno Local, aunque la misma gente califica en su mayoría justos los costos de las obras públicas y de los servicios municipales.¹⁵ Es por eso que las estrategias contra la corrupción contemplan la información al ciudadano y los mecanismos de rendición de cuentas como ejes fundamentales.¹⁶

Es cierto que la insatisfacción con la gestión pública, consecuentemente su falta de legitimidad y la pérdida de gobernabilidad tiene más causas que solo la de la corrupción. Ella es solo un síntoma de la enfermedad, de una cultura clientelista de la gestión pública, que responde a los intereses de grupos reducidos y no al bien común. Sin embargo, por la magnitud de la corrupción y sus características, el análisis del 'síntoma corrupción' lleva a una comprensión de la 'enfermedad, el sistema clientelismo - corrupción - calidad de la gestión pública - gobernabilidad', consecuentemente sustenta la hipótesis del trabajo que una mayor transparencia tendría un impacto sustancial sobre la mejora de la gestión pública.

¹² Ofosu-Amaah 1999, p. 66

¹³ Carillo 2001, p. 315

¹⁴ Saravia 2001, p. 12

¹⁵ Rebolta en Gestión Participativa 2001

¹⁶ entre otros: Klitgaard 2000, p. 26; GAP 2001^a, p. 10

2.4 Causas y efectos de la corrupción: un tejido de círculos viciosos

2.4.1 La dimensión económica

Parece sobreentendido que los bajos salarios de los funcionarios públicos en países en vías de desarrollo conducen directamente a la corrupción. Sin embargo, un estudio realizado por el Banco Mundial en 150 países muestra que el porcentaje del ingreso obtenido por sobornos es casi dos veces más alto en el grupo de funcionarios bien pagados que en los con bajos salarios.¹⁷ Si bien los coimas pueden complementar los bajos salarios en manera considerable para superar niveles de pobreza individual, parecería, considerando los efectos macro-económicos de la corrupción, que no es que la pobreza lleva a la corrupción, sino más bien que es la corrupción la que lleva a la pobreza.¹⁸ Si bien esta hipótesis es controvertida, hay cada vez más estudios que sostienen los efectos perjudiciales de la corrupción sobre la economía¹⁹. Algunas razones son, entre otras, la no obtención de impuestos por las transacciones clandestinas, el suministro de bienes o servicios con baja calidad y/o sobrepagos²⁰, la inversión en proyectos intensivos en capital en lugar de mano de obra²¹ y costos inaccesibles de transacción para pequeños empresarios²². "... En definitiva, (la corrupción) resta la competitividad al país y se constituye en una importante restricción de su crecimiento,²³ y resta la capacidad del estado de mejorar el nivel salarial de sus funcionarios. Además aumenta la desigualdad de ingresos²⁴, parece "afectar más a la gente más pobre ya que en las comunidades de alta marginalidad hubo un 10% más de opiniones sobre la gravedad de la corrupción."²⁵ Los funcionarios públicos mismos en Bolivia están concientes de la relación entre la corrupción y la pobreza. En una encuesta señalaron como el impacto en la reducción de la pobreza baja con el aumento de desvíos presupuestarios en agencias estatales.²⁶ Este reconocimiento obviamente no evita la corrupción, aquí se manifiesta nuevamente la inclinación humana de subordinar los intereses colectivos a los individuales.

2.4.2 La dimensión social

El impacto económico es solo uno de los efectos de la corrupción que incide en la pobreza. De la misma importancia es la discriminación en el trato, el acceso a los servicios o la seguridad jurídica. Simplemente no es lógico, que "la corrupción le provee de inmediatos, específicos y concretos beneficios a grupos que de otra forma estarían aislados de la sociedad."²⁷ Si en Bolivia "es interesante notar que aquellos con ingresos más altos son más proclives a ser víctimas de corrupción en Bolivia pero no en los otros países incluidos en este análisis" (El Salvador, Nicaragua, Paraguay)²⁸, lo más

¹⁷ GAP 2000, modulo 3, p. 10

¹⁸ TI 1996 chapter 1, p.4

¹⁹ ver la bibliografía en World Bank 2000, p. 103 s.

²⁰ Seligson 2000, p. 84; Staphenurst 1999, p. 4; Larrain en Carillo 2001, p. 312

²¹ Dieter Fritsch en TI 1996, chap. 1, p. 2

²² De Soto 2000, p. 42

²³ PNI 1999, p. 17

²⁴ Seligson 2001, p. 84, con referencia a otros estudios; GAP 2000 modulo 3, p. 8

²⁵ PNI 1999, p. 11

²⁶ GAP 2000, modulo 3, p. 8. La muestra incluyó 50 agencias nacionales, departamentales y municipales

²⁷ Huntington, según Seligson 2000, p. 83

²⁸ Seligson 2000, p. 98

probable es que las "víctimas" consiguen otros, más o mejores servicios (legales o no) que los grupos sin poder económico, o que evitan contribuciones, pagos o sanciones. En consecuencia, bajo las estructuras sociales existentes, caracterizadas por enormes desequilibrios en términos de poder político y económico, hay que asumir que la corrupción obstaculiza las funciones redistributivas del Estado, aumenta las diferencias en el acceso a los servicios estatales entre los grupos sociales y evita la imposición de medidas fiscales o punitivas; en resumen, intensifica la exclusión social y contribuye al crecimiento de la tensión social. "Qué explosiones de violencia social podrían estar asociados a la percepción entre sectores marginados de la existencia de una alianza entre el estado y los sectores poderosos en contra de los sectores más vulnerables? Habrá sustento real para esa percepción?"²⁹

No obstante, hay que resistir la tentación de buscar la culpa exclusivamente en el comportamiento de los funcionarios públicos y de los políticos, que de antemano se considera malos, ineficientes y poco honestos. En un nivel algo simplista se puede decir que cada sociedad tiene la gestión pública que merece. La corrupción, en la mayoría de los casos (no así por ejemplo en casos de enriquecimiento ilícito), se da en la interacción de dos actores, el corruptor y el corrompido, es el producto del comportamiento de los funcionarios y autoridades y de lo de la sociedad civil.

En ambos casos el comportamiento es determinado por la red social de los actores. Las redes, por lo menos en parte, son probablemente una expresión de una solidaridad social histórica para enfrentar mancomunadamente las inclemencias de la vida en el altiplano boliviano. En combinación con una larga historia de una gestión pública feudal, injusta e arbitraria, es comprensible que la lógica de la población de interactuar con la administración pública es precisamente la del clientelismo, es decir convertirse en un cliente del patrón, el estado. Paradójicamente, la transferencia del clientelismo histórico a las condiciones sociales actuales, profundamente cambiados, además la pérdida de valores altruistas, han pervertido el clientelismo en el peor enemigo de sus propias raíces: la solidaridad. El clientelismo impide la instalación de una lógica de una gestión pública equitativa en la manera en que la actuación de la administración depende de relaciones personales, no de las reglas establecidas para garantizar la equidad en la acción pública³⁰, es decir beneficiando también las personas o grupos sin poder. Así que se cierre otro círculo vicioso: "Uno de los efectos visibles de la vigencia de valores antisolidarios, es la extensión de la corrupción en diversas sociedades."³¹

"El clientelismo es una arma de doble filo, que incrementa la confianza entre el patrón y el cliente pero hace que se pierda confianza en todos los demás."³² Es más, si la relación personal se valora más que las reglas del juego, es solo un pequeño paso más hasta el abuso del cargo público para el beneficio personal. Las encuestas muestran que "el nivel de confianza es significativamente pronosticado por la corrupción"³³, es decir, la corrupción deteriora la confianza interpersonal, base del capital social, a su vez factor clave para el desarrollo³⁴ y del crecimiento económico.³⁵

²⁹ Ramirez 2000, p.11

³⁰ Seligson 2000, p. 87, con referencia a otros estudios

³¹ Kliksberg 2001, p.24

³² Seligson 2000, p. 87

³³ Seligson, p. 104

³⁴ Kliksberg 2001, p. 6

³⁵ ver síntesis de estudios al respecto en World Bank 2000, p. 103 s.

Al mismo tiempo la confianza interpersonal es requisito básico para el involucramiento del ciudadano en la gestión pública. Bolivia se caracteriza todavía por niveles altos de participación en la discusión y las decisiones públicas, sin embargo existe el peligro que "ante la falta o imposibilidad de acceder a la información relativa a las grandes decisiones del estado, el ciudadano relaja o simplemente abandona su rol fiscalizador, volcándose irrevocablemente al ámbito de su vida individual"³⁶, motivo de la preocupación de que la corrupción destruye el único elemento verdaderamente efectivo para solucionar el problema a largo plazo: la participación ciudadana."³⁷

2.4.3 La dimensión ética

Bajo la perspectiva de la ciudadanía como factor controlador de la gestión pública, y considerando la alta potencialidad de la participación popular en Bolivia en este sentido, es inquietante la actitud preponderante frente a la corrupción: "... a pesar de que existen manifestaciones de voluntad por participar y apoyar acciones de lucha contra la corrupción, en la practica existe también una suerte de resignación, que incluso llega a convertirse en una aceptación de los hechos. Es decir, se condena la corrupción, pero no se enfrenta, se convive con ella."³⁸

La perdida de valores altruistas es un fenómeno general en los países en desarrollo igual que en los mas avanzados. En Bolivia el narcotráfico ha generado ejemplos de dinero fácil, que se valorizan más que la forma con la cuál se genero la riqueza. Contrariamente a lo que se puede esperar, las personas involucradas gozan de la admiración de la gente y se mueven en las altas esferas de la sociedad y de la clase política.

La naturaleza de este trabajo no permite entrar en los detalles de un tema tan complejo como el de la ética de una sociedad, sin embargo quiero resaltar dos aspectos que influyen significativamente en el comportamiento de la gestión pública:
El concepto de amistad y el ambiente ético institucional.

"Uno de los valores que se suele percibir en forma distorsionada en nuestra sociedad es la amistad. () Lamentablemente, con frecuencia los profesionales favorecen en forma indebida a sus amigos en vez de defender los legítimos intereses de su empleador. No conceden un contrato al mejor postor. Dan el visto bueno a un amigo. Y en vez de contratar a una persona realmente competente, contratan a un amigo o a una persona que ha sido recomendada."³⁹ El mismo principio se extiende a un grupo al cual pertenece la persona, específicamente al partido político al que debe su cargo. La amistad y el clientelismo son dañinos en la manera que no reconocen sus límites y subordinan los intereses del bien común a los intereses de unos pocos, en el ámbito de la gestión pública sobre todo de los partidos políticos. Según mi criterio, los partidos políticos en si no son el problema, la lógica de su funcionamiento es solo la expresión de una cultura que sub-valoriza el bien común. Lo que "aparenta ser 'del pueblo, por el pueblo y para el pueblo' y es en realidad 'de todos, por unos pocos y para unos pocos'."⁴⁰ Merecería un estudio a profundidad que analice como las estructuras

³⁶ Carrillo 2001, p. 315

³⁷ Carillo 2001, p. 314

³⁸ PNI 1999, p. 22

³⁹ Schmidt 2000, p. 149

⁴⁰ Ramírez 2000, p. 11

sociales en Bolivia, y de los 'homos políticos' resultantes, condicionan el comportamiento de la gestión pública, es decir, causan la prevaencia de la lógica personal ("el familismo amoral"⁴¹) sobre la lógica del bien común.

"What you have called corruption, I call survival. (...) I am supporting a large family. There may be other ways, but I don't see them and besides, I'm not hurting anyone."⁴² La actitud reflejada se puede explicar con una 'conciencia voluntariamente ciega'⁴³, quiere decir que la persona en el fondo sabe que su modo de proceder no esta bien, pero en un mecanismo de autodefensa psicológica prefiere no cuestionarse. Además, como supuestamente todos hacen lo mismo, los individuos se sienten reforzados por su entorno, la corrupción aislada se convierte en una corrupción sistémica que fortalece a si mismo. "Cuando una persona no logra ver correctamente sus obligaciones en algún área de su vida, no porque rehusa examinar la moralidad de sus actos, sino porque existen valores distorsionados en la sociedad que le rodea que ha asimilado, adolece de una deformación de la conciencia moral llamada la *conciencia cegada por valores morales distorsionados en la sociedad*."⁴⁴ Esa explicación no implica la exención de la responsabilidad personal, si se la evalúa con apoyo de los siguientes criterios:

- 1."La seriedad del acto cometido u omitido. (...) Esta gravedad se mide en términos de las previsible consecuencias malas del acto.
- 2.El conocimiento que tuvo la persona acerca de su deber moral en el momento de actuar. ¿Hasta qué punto sabía la persona que iba a hacer era malo? (...)
- 3.La intención de la persona cuando hizo el acto.¿Qué pretendía hacer? (...)
- 4.El grado de libertad con que la persona actuó. Es decir, ¿hasta qué punto actuó libremente, por voluntad propia?"⁴⁵

Aplicando esos criterios a los actos de corrupción no cabe duda sobre la responsabilidad individual de los corrompidos y de los corruptores. Si bien el ambiente ético (o más bien no-ético) predominante en la administración pública propicia el comportamiento deshonesto de los individuos, en ninguna manera lo justifica o excusa.

A modo de resumen me parece válido el deseo del Ex-presidente de Costa Rica: "More and more, personal success and prestige are measured by material wealth, rather than by an individual's contribution to society. This leads our civilization to an ethical deficiency Social capital must overcome financial capital, for a culture dedicated only to the accumulation of material wealth is fertile ground for the weed of corruption."⁴⁶

2.4.4 La dimensión gerencial - administrativa

Otro factor, aparte del ambiente ético, que impide el desarrollo de un mayor profesionalismo entre funcionarios públicos es él de la poca institucionalidad de la administración pública.

Primero, los funcionarios públicos no solo en Bolivia deben su cargo en la mayoría de los casos a relaciones amistosas o partidarios, y no a méritos propios. Entonces, ¿a

⁴¹ Banfield 1958, según Ramírez 2000, p. 32

⁴² funcionario público tailandés, según TI 1996, chapter 1, p. 5

⁴³ Schmidt 2000, p. 140

⁴⁴ Schmidt 2000, p. 141

⁴⁵ Schmidt 2000, p. 147

⁴⁶ Oscar Arias Sánchez, TI 1996, foreword, p. 2

quién van a rendir cuentas? ¿A una idea intangible como es el bien común, o más bien a la persona quien les consiguió la 'pega'?

Segundo, la permanencia en el cargo, las promociones u otros beneficios en gran parte no depende del desempeño profesional del funcionario, sino de las imponderabilidades de la gestión partidaria. El cambio de autoridades casi automáticamente lleva al cambio de los funcionarios en todos los niveles para satisfacer la demanda de la clientela del partido. Bajo estas circunstancias, se necesita una actitud casi heroica para mantener la motivación de trabajar para el bien común y no aprovechar el poco tiempo para sacar provecho del cargo.

Tercero, las mismas condiciones de la administración pública son poco motivadoras: "Otro de los problemas detectados, se refiere a la baja calificación de los servidores públicos como consecuencia de las deficientes condiciones laborales que ofrece la administración estatal a sus funcionarios. Bajos salarios; inestabilidad laboral; falta de capacitación y desarrollo profesional; baja motivación y deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento; provocan una mala disposición para el servicio público, ineficiencia y una permanente predisposición a la corrupción."⁴⁷

Esas condiciones básicas adversas se agravan por la poca experiencia con procesos administrativos. Son pocos años que la descentralización en Bolivia creó oportunidades de aprendizaje para un gran número de personas y no solo para unos cuantos en el nivel central. Pero todavía falta mucho para la conformación de una clase del funcionario público.

Cuanto mayores son las condiciones adversas, tanto mayor es la necesidad de un liderazgo visionario y eficaz. Por la corta trayectoria de la gestión pública descentralizada y el sector privado muy reducido no se logró ni en términos cuantitativos ni cualitativos formar suficientes líderes como para superar los problemas descritos.

La eficacia de la estrategia gerencial de una organización depende en gran medida de la definición clara de su visión y misión, de los objetivos y de los lineamientos para la acción. Las competencias y atribuciones del nivel municipal son bastante claras según la normativa boliviana (aunque con algunas sobreposiciones con el nivel intermedio). Además, el proceso de la planificación estratégica participativa, obligatorio por ley y bien establecido en la práctica, define los objetivos, metas y líneas de acción (programas y proyectos) de los Gobiernos Municipales, así que debe delinear bien la estrategia gerencial de los municipios. Sin embargo, en la realidad, otras lógicas, sean partidarias, clientelistas, oportunistas u accionistas, se imponen sobre el mandato de la planificación participativa.⁴⁸ En promedio nacional, solo un 30% de los proyectos de los Planes Anuales de Inversión de los municipios (POA's) corresponde a sus planes quinquenales de desarrollo (PDM's), la relación entre lo planificado y lo realizado es más baja todavía. Una parte de las modificaciones a lo planificado responde a los cambios en la priorización por parte de la población misma. La otra parte sin embargo es motivo de preocupación, resta legitimidad a la planificación participativa, abre el camino para la malversación de fondos y dificulta el seguimiento y la evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión.

⁴⁷ PNI 1999, p. 31

⁴⁸ ver por ejemplo Villar 2001

Otros factores que fomentan la percepción de ineficiencia y corrupción en la gestión pública son la carencia de canales adecuados de atención e información a los ciudadanos, servicios públicos deficientes, sistemas administrativos y operativos caducos, anárquicos y complejos.⁴⁹ Regulaciones burocráticas exageradas facilitan la corrupción, por otra parte se puede sospechar que la corrupción aumenta las regulaciones para ampliar las oportunidades para actos ilícitos.⁵⁰ Para emprender un nuevo negocio en Bolivia se debe recurrir a siete instancias, en cada una de ellas se requiere aproximadamente de 35 trámites. La legalización de una microempresa unipersonal cuesta entre 100 y 200 dólares⁵¹, un monto inalcanzable para muchos, y requiere de un promedio de 60 días de trámites⁵². Eso, solo si no hay problemas... Es comprensible que los microempresarios prefieren quedarse en la informalidad, sujeto a presiones y obligados a pagar sobornos. De los 20.000 locales de expendio de comida y bebidas alcohólicas, solo 105 se han adecuados a la nueva normativa fijada por el Gobierno Municipal de La Paz.⁵³ El caso de La Paz puede parecer un extremo, pero según de Soto la situación en otros sectores y países no es muy distinta.⁵⁴

La poca claridad sobre los objetivos de gestión, la ausencia de liderazgo y la poca experiencia en procesos administrativos se expresan también en las estructuras organizacionales de las alcaldías (igual que otras reparticiones de aparato estatal). En términos generales no responden a los objetivos de la gestión, lo que reduce no solo su eficiencia sino también su orientación al servicio al cliente. Organigramas con poca relación a los procesos administrativos, responsabilidades no claras y la concentración del poder de decisión en manos de algunos pocos (y no siempre es evidente quienes son) hacen aparecer a las alcaldías como cajas negras. No se entiende qué hace, cómo y por qué, quién es responsable de qué, y menos aún, donde reclamar la arbitrariedad, el mal trato o el incumplimiento. "Sistemas de gestión que fomentan la concentración de un excesivo 'poder monopólico' en manos de pocos funcionarios, así como aquellos que les otorgan excesiva discrecionalidad y no cuentan con instrumentos de rendición de cuentas y manejo adecuado de la información, dan lugar a la creación de 'focos' de corrupción que pueden ser aprovechados por funcionarios inescrupulosos en beneficio particular."⁵⁵

2.4.5 La dimensión regularizadora

Desde hace más de diez años, Bolivia cuenta con una ley de administración y control gubernamental⁵⁶, que todavía se considera como una de las más avanzadas en Latinoamérica. La misma calificación reciben los mecanismos de control social definidos en la Ley de Participación Popular.⁵⁷ Las obligaciones del funcionario público están claramente definidas en el Estatuto del Funcionario Público⁵⁸, las sanciones correspondientes en el Código Penal.⁵⁹ "...es evidente que la mayor deficiencia en el

⁴⁹ GAP 2000, modulo 7, p. 5

⁵⁰ Staphenhurst 1999, p. 43,

⁵¹ Nueva Economía, 20.08.2001

⁵² Hartmann, Viceministro de Microempresa, Taller Promoción del Desarrollo Empresarial, La Paz, Julio 2001

⁵³ La Prensa, 29.09.2001, p. 6b

⁵⁴ de Soto 2000, p. 42

⁵⁵ PNI 1999, p. 19

⁵⁶ Ley # 1178 (SAFCO) del 20 de Julio de 1990

⁵⁷ Ley # 1551 del 20 de abril de 1994

⁵⁸ Ley # 2070 del 27 de octubre de 1999

⁵⁹ Título II, Capítulo I del Código Penal: Delitos cometidos por funcionarios públicos

tratamiento de los casos de corrupción en Bolivia, no tiene que ver con la falta de legislación o tipificación de los delitos, sino más bien con la inadecuada u omisa aplicación de las leyes para sancionar casos de corrupción."⁶⁰

No es que las definiciones de la Ley SAFCO sean insuficientes, más bien es muy exigente por su complejidad, en municipios pequeños con personal de poca experiencia es casi inaplicable. Los tremendos esfuerzos de capacitación se han visto anulados por la alta rotación del personal, en gran parte efecto de la injerencia partidaria.

Por otra parte es una experiencia (lamentablemente) comprobada, que solo los santos cumplen las reglas sino hay supervisión. La capacidad operativa de la Contraloría de la Nación es demasiado limitada, la probabilidad de una auditoría en los municipios demasiado baja para constituirse en un incentivo poderoso. Finalmente, incluso en los casos de detección de un incumplimiento o un delito, con alta probabilidad las consecuencias son nulas o poco disuasorias. La corrupción es un crimen de cálculo, no de pasión. En otras palabras, en las condiciones de un ambiente ético "flexible" y de las presiones partidarias o amistosas comunes, cualquier persona que calcule que un acto ilícito le genera ventajas con un nivel de riesgo evaluado suficientemente bajo, es vulnerable a la corrupción.⁶¹ "Las condiciones en las que actualmente opera el Poder Judicial y la interferencia política de la que tradicionalmente ha sido objeto, le restan credibilidad ante la población y un nivel de desconfianza que afecta seriamente el ambiente de la seguridad jurídica que debería existir como condición para promover el desarrollo nacional."⁶² Por lo tanto, "el concurso de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es un requisito indispensable y su participación está condicionada a la credibilidad que se puede tener sobre este plan (contra la corrupción). Se alcanzará la credibilidad en el Plan sólo cuando la población constata que se está luchando contra la impunidad."⁶³ Aunque las competencias municipales en la persecución y penalización de actos ilícitos, sí hay instrumentos de desincentivar y sancionar, por ejemplo las comisiones de ética, la colaboración con las instancias correspondientes, despedido, sanciones sociales.

2.4.6 La dimensión política

Los efectos perjudiciales de la corrupción sobre la cultura de la gestión pública en general llevan directamente a la pregunta acerca del impacto de la corrupción sobre la legitimidad del sistema político. Estoy de acuerdo que la corrupción contribuye al mantenimiento de un sistema político⁶⁴, pero en el sentido de que fomenta las estructuras clientelistas⁶⁵ e impide las reformas urgentes de la modernización del Estado Boliviano. "La modernización política en el contexto de las instituciones estatales implica:

- el desarrollo de una esfera autónoma para la gestión pública, en la cual los canales de autoridad provienen de mecanismos formales de origen constitucional y de naturaleza exclusivamente política,

⁶⁰ PNI 1996, p. 38

⁶¹ GAP 2000, módulo 1, p. 16

⁶² PNI 1999, p. 22

⁶³ PNI 1999, p. 23

⁶⁴ Huntington, según Seligson 2000, p. 83

⁶⁵ Carrillo 2001, p. 315

- la diferenciación y especialización de funciones del sector público y de cada institución,
- la identificación de la misión institucional y de los medios principales a través de los cuales produce valor público para la sociedad,
- y la definición clara de los mecanismos e instancias de control de gestión y rendición de cuentas.⁶⁶

Obviamente, esa visión de una administración moderna se ve perjudicada por los impactos de la corrupción, que distorsiona la aplicación de las reglas políticas y administrativas establecidas, y le quita legitimidad al funcionario público en la toma de decisiones y en ejercer autoridad⁶⁷, mina el principio de la comunidad de seguridad que debe garantizar el estado, el respeto a la legalidad,⁶⁸ y debilita el Estado del Derecho⁶⁹. "Diversos estudios de evaluación de opinión pública reflejan la escasa credibilidad de la sociedad en la mayor parte de las instituciones públicas, de manera particular, en los sectores políticos y en las instituciones del orden, lo que significa un debilitamiento de la confianza en el sistema político vigente que conduce a una cada vez menor credibilidad de los ciudadanos en sus gobernantes. (...) También se percibe nítidamente que la administración pública continua siendo objeto de manipulación por parte de sectores muy reducidos. En este contexto, la corrupción en la administración pública se manifiesta como uno de los problemas principales que contribuye a debilitar la confianza de los ciudadanos, erosionando una importante base del sistema democrático."⁷⁰ El desprestigio de los funcionarios públicos y de la clase política como un todo reduce los 'costos morales' de un comportamiento deshonesto y alimenta un círculo vicioso: "... todavía persisten en el país, los rasgos patrimonialistas y clientelistas en nuestro sistema político que caracterizan las conductas de sus actores, en cuya cultura son consideradas legítimas y aceptables. Esto se explica, en gran parte, por el problema de las oportunidades económicas, pues parecería que en nuestra realidad no existe forma de lograr una movilidad social si no es a través de acceso al poder público."⁷¹ "Si las oportunidades políticas superan a las económicas o aumentan sensiblemente en un periodo dado, habrá más gente dispuesta a entrar en la política como modo de hacer dinero, aspecto que conduce a un potencial incremento de la corrupción."⁷² Mientras persistan estas conductas y esta cultura política será difícil superar estas condicionantes estructurales que fomentan la corrupción.⁷³

El peligro no solo es que "antes la impotencia, decepción o simple desidia, la ciudadanía pasa rápidamente a desear líderes autocráticos o populistas que aseguren gobiernos fuertes pero limpios y seguros"⁷⁴, la corrupción quita un razón de ser fundamental de la democracia. La democracia requiere de instituciones que hagan que las políticas gubernamentales dependan de los votos y permitan que los electores puedan evaluar las consecuencias de su voto. Si éstas corresponden a otras lógicas restan importancia al proceso político-electoral.⁷⁵ Mano a mano, la ineficiencia de la gestión pública, la corrupción y la falta de transparencia, que permitirían al ciudadano

⁶⁶ Ramírez 2000, p. 34

⁶⁷ Ramírez 2000, p. 13

⁶⁸ Ramírez 2000, p. 11; Carrillo 2001, p. 316

⁶⁹ Carillo 2001, p. 311

⁷⁰ PNI 1999, p. 7

⁷¹ PNI 1999, p. 22

⁷² PNI 1999, p. 18

⁷³ PNI 1999, p. 22

⁷⁴ Carillo 2001, p. 312

⁷⁵ Ramírez 2000, p. 29; Staphenurst 1999, p. 75

comprender y controlar el funcionamiento de la gestión pública, ponen en peligro la estabilidad de la democracia en Bolivia. "Una mayor corrupción se asocia significativamente con un menor apoyo a la legitimidad del sistema político."⁷⁶ Si es correcto que la dispersión del poder en los manos de muchos, a través de la democracia y la descentralización, ha ampliado las oportunidades del soborno⁷⁷, "sería la última ironía que la creciente democracia por sí misma sea la causa de su propio fracaso en el mundo en desarrollo. Por ello hay más razón para preocuparse sobre el problema de la corrupción y para buscar formas de reducir su prevaencia en Bolivia."⁷⁸

2.5 Lineamientos para una política "Municipio Transparente"

Resumiendo el análisis anterior, las siguientes conclusiones pueden orientar el diseño y la ejecución de una política "Municipio Transparente".

1. La problemática es muy compleja y se caracteriza por una interrelación sistémica de los distintos factores, lo que prohíbe enfocar la política en un solo punto o una sola relación causa-efecto.
2. La falta de transparencia en la gestión y la corrupción son íntimamente relacionados y se condicionan mutuamente en una manera que sus causas y efectos forman un sistema de círculos viciosos. "What is a strategy against corruption? The beginning of the answer is that a strategy focuses on a corrupt systems, not (just) corrupt individuals."⁷⁹
3. Este sistema a su vez está interrelacionada con otros factores determinantes de la gestión pública, con efectos sobre la legitimidad, eficiencia y eficacia de la misma y consecuentemente de la gobernabilidad en general. Su papel en el sistema de la gestión pública es de mucha importancia, sus efectos negativos sobre ello son de gravedad, lo que sugiere la caracterización del subsistema 'falta de transparencia - corrupción' como "síndrome"⁸⁰.
4. Una política de "Municipio Transparente", por lo tanto, debe tener un enfoque sistémico, interviniendo en las distintas dimensiones que conforman la problemática, y no limitarse a la lucha directa contra la corrupción. "However, combating corruption is not an end in itself, it is not a blinkered crusade to right the wrongs in the world. Rather, the struggle against malfeasance is part of the broader goal of creating more effective, fair and efficient government. Reformers are not just concerned with countering corruption per se, but with reversing its negative impact on development and society as a whole. A single-minded focus on corruption prevention can also have a negative impact on personal freedoms and fundamental human rights. Corrupt programs and services may be difficult to eliminate entirely; bureaucratic discretion (which often opens the door to corrupt decision-making) may continue to be necessary for effective administration; and stronger enforcement and deterrence is anything but cheap. Thus the aim is not to achieve

⁷⁶ Seligson 2000, p. 115

⁷⁷ Weyland, según Seligson 2000, p. 116

⁷⁸ Seligson 2000, p. 117

⁷⁹ Klitgaard 2000, p. 26

⁸⁰ "Conjunto de los signos y síntomas de una afección"

complete rectitude, but to realize a fundamental increase in honesty - and so the efficiency and fairness – of government."⁸¹

5. La problemática se presenta en ámbitos muy distintos, muchos de ellos relacionados con actitudes y comportamientos de personas como individuos y como colectivo. Modificar actitudes y comportamientos implica un verdadero proceso de cambio que gradualmente modifique la forma de pensar y actuar. Esos procesos psicológicos y sociales son lentos, además no se dan por una sola intervención (por ejemplo mejorando los mecanismos de supervisión), sino por una intervención en el sistema social que rodea a las personas y influye en su accionar.⁸²
6. La política necesariamente debe atacar las condiciones a nivel macro, que alimentan el síndrome 'falta de transparencia-corrupción', pero eso tendrá efecto solo a mediano y largo plazo. Adicionalmente se requiere efectos inmediatos para reducir de inmediato los índices intolerables de corrupción, motivar la participación en la estrategia y ganar legitimidad para su aplicación. "Los dos componentes antes descritos (reforma judicial y modernización del estado) están orientados a atacar las condiciones que actualmente fomentan las prácticas de corrupción en la administración pública, de manera que en el mediano y largo plazo se pueda crear una nueva cultura que consolide una administración más honesta y eficiente. Sin embargo, en el corto plazo es imprescindible asumir algunas medidas específicas que combatan a este problema en forma directa y focalizada. Estas acciones deben constituirse en señales concretas para la ciudadanía a fin de lograr la recuperación de la credibilidad en las instituciones y en el mismo sistema democrático."⁸³
7. El desafío para el diseño de la política "Municipio Transparente" y su operacionalización consiste en encontrar el balance entre la necesidad de una intervención duradera en un sistema altamente complejo por una parte, y cierto pragmatismo por otra parte, que a su vez se deduce de las limitaciones por las competencias municipales (por ejemplo en el tema de la reforma jurídica) y la limitada disponibilidad a largo plazo de los requisitos para la implementación de la estrategia (permanencia, motivación y perseverancia de los recursos humanos; recursos financieros y logísticos; respaldo político; etc.). El siguiente esquema ordenador sistematiza los factores identificados en el análisis anterior y ubica las posibles intervenciones de una política "Municipio Transparente":

▪Ámbito "Entorno económico, político, social y ético"

En el entorno socio-político, económico y ético se ubican las variables pertinentes al tema de la transparencia que caracteriza a la sociedad y al estado, tal como valores, estructuras sociales o políticos, condiciones económicas, etc. Las variables correspondientes son⁸⁴:

- Actitud y expectativa de la sociedad en general frente a la gestión pública
- Estructuras clientelistas en la sociedad y la política
- Vulnerabilidad de los funcionarios y autoridades a la corrupción
- Eficacia de programas de modernización del estado

⁸¹ TI 1996, summary, p. 1; ver también Staphenurst 1999, p. 97

⁸² Staphenurst 1999, p. 7, 83, 239; TI 1996, summary, p. 3; Klitgaard 2000, p. 37

⁸³ PNI 1999, p.36

⁸⁴ una descripción detallada de las variables se encuentra en anexo 1

▪Ámbito "Sistema regulativo"

El sistema regulativo se refiere a las normas formales (leyes, decretos) para reglamentar y supervisar la gestión pública y los mecanismos de implementación (por ejemplo auditorías de la contraloría), con las variables

- Calidad de la normativa que regula la administración y el control gubernamental
- Aplicación de la normativa que regula la administración y el control gubernamental por parte de la administración pública
- Eficacia de la supervisión y fiscalización estatal.

▪Ámbito "Relación Gobierno Municipal – sociedad civil"

La interrelación Gobierno Municipal con la sociedad civil esta básicamente caracterizada por las variables

- Cultura de la gestión municipal (en un municipio determinado)
- Disponibilidad y utilidad de la información sobre la gestión municipal

▪Ámbito "Capacidad del Gobierno Municipal"

que caracteriza la forma de la organización del Gobierno Municipal y su capacidad gerencial con las variables:

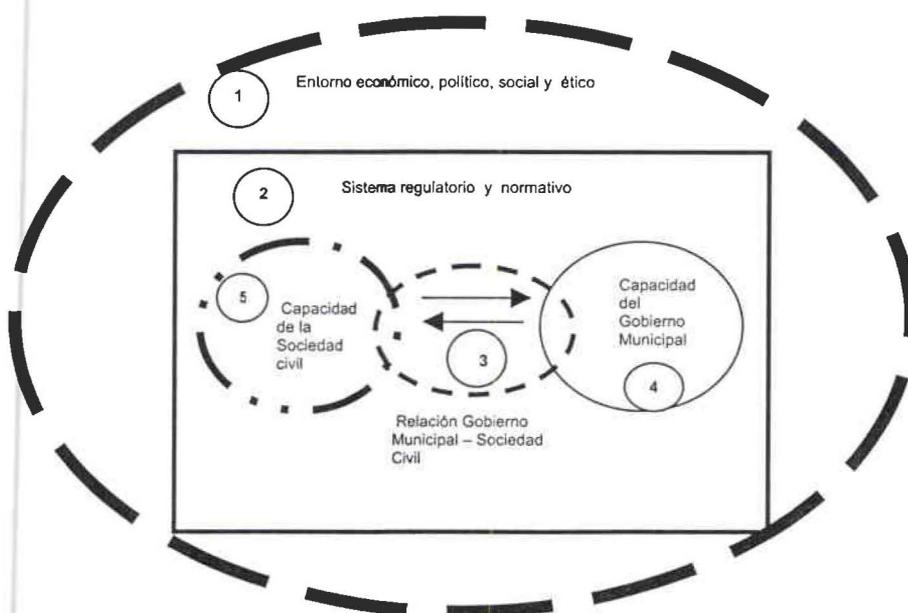
- Estrategia gerencial del Gobierno Municipal
- Estructura y procesos de la gestión municipal
- Calidad del recurso humano de la alcaldía

▪Ámbito "Capacidad de la sociedad civil"

Igual que la administración municipal la sociedad civil requiere de una organización adecuado y de cierta capacidad técnica para su participación en la gestión. Las variables correspondientes son:

- Organización de la sociedad civil
- Conocimientos y habilidades de la sociedad civil.

La grafica visualiza la interrelación entre los cinco ámbitos definidos.



¿Qué se puede hacer?

Capítulo 3

El marco conceptual del proyecto de cambio: Propuesta para una política de "Municipio Transparente"

*"Cuando más grande el apuro, crece también la salvación."*¹

3.1 Contenido del capítulo

Basado en el análisis del capítulo anterior y tomando en cuenta los lineamientos presentados desarrollaré una propuesta conceptual de acción, un bosquejo de una política de "Municipio Transparente" para enfrentar la problemática. La propuesta contempla los objetivos, áreas y líneas estratégicas de intervención, los actores a involucrar y los principios básicos.

3.2 Bosquejo de una política de "Municipio Transparente" - La visión

La visión, el objetivo superior de una política de "Municipio Transparente" que nos orienta, es la de una *gestión municipal participativa, eficaz, eficiente, responsable al mandato democrático y que vele por un desarrollo sostenible y equitativo*.

La política del "Municipio Transparente" es una de varias políticas que son necesarias para lograr esa visión. La eficacia y eficiencia de la gestión municipal depende de muchos factores más, por ejemplo de la cantidad y oportunidad de recursos financieros, determinados por el sistema fiscal, así que la política "Municipio Transparente" contribuye al logro de la visión, pero no lo alcanza por sí sola.

3.3 El objetivo general de una política "Municipio Transparente"

Cuál entonces sería el efecto de una política "Municipio Transparente", su objetivo general? La política debe impulsar actitudes y actividades de los Gobiernos Municipales, la sociedad civil y otros, que transparenten la gestión municipal y logren, en el tiempo debido, que

"la gestión municipal tiene un grado de transparencia a satisfacción de la mayoría representativa de los habitantes de los municipios, que contribuye a la eficiencia y eficacia de la gestión de cada municipio, y a las reparticiones estatales relacionadas con la gestión municipal".

El objetivo asume una de las conclusiones principales del capítulo 2, y es que la transparencia tiene importancia en dos niveles, para la gestión de cada una de los municipios y para la gestión pública en su totalidad. Otros aspectos a resaltar son:

- El objetivo sugiere una transparencia adecuada a las condiciones específicas en cada municipio. En concordancia con la visión de una gestión pública responsable al mandato de la población, la forma y el grado de la transparencia

¹ "Wo die Not am grössten, wächst das Rettende auch". Heinrich Heine, poeta alemán

en la gestión municipal debe responder a la demanda de la sociedad civil, la que varía mucho de municipio a municipio. La experiencia con la gestión pública, los conocimientos y capacidades de la población, características étnicas, sociales o geográficas determinan las necesidades y expectativas de la población frente a su gobierno municipal y la intensidad y forma de su involucramiento en la gestión.

- En el interior de un municipio, la transparencia de la gestión municipal es un concepto común para toda la población. Motivos prácticos impiden satisfacer demandas personalizadas, consecuentemente, la satisfacción con la transparencia debe ser de la mayoría de la población, pero de una mayoría que represente también a las minorías del municipio (por ejemplo indígenas).
- Si bien el núcleo del concepto del "Municipio Transparente" es la relación del Gobierno Municipal con la población, la gestión municipal indudablemente forma parte de la gestión pública en general, con requerimientos propios derivados de políticas sociales y sectoriales y del funcionamiento del aparato estatal en su totalidad. Los procedimientos de la administración municipal tienen que ser idénticas en todos los municipios. Una gestión coherente entre municipios, entre sectores y con los niveles superiores requiere, entre otros casos, de datos compatibles y de mecanismos homogenizados de su levantamiento, procesamiento y divulgación, lo que determina en gran medida los procedimientos e instrumentos administrativos de la transparencia, así que debe haber un concepto básico de la transparencia municipal.
- Más allá, el grado de la transparencia y de la participación popular en la gestión debe responder no solo a la demanda local actual, sino a políticas propias del Estado de formación de la ciudadanía, es decir superar la demanda actual y ofrecer mayores posibilidades de participación. Bolivia es un ejemplo de este principio, los gobiernos municipales y la ciudadanía (todavía?) no aprovechan a cabalidad las oportunidades de participación y control social que abre la normativa.

Parecería que estas consideraciones no dejan mucho margen a los municipios en el diseño de su concepto específico de transparencia. Sin embargo, si bien en teoría la transparencia está bien reglamentada por el marco normativo vigente, la realidad de la gestión municipal es distinta. Por una parte, la implementación de las disposiciones legales muestra mucha variación entre los municipios, sea por características de la población (indígenas, migrantes, dispersión de la población, etc.) o del Gobierno Municipal (conocimientos, voluntad política, etc.). Por otra parte, la baja capacidad operativa en una gran parte de los municipios Bolivianos no permite la plena aplicación de todas las normas. De hecho, la gestión en un número considerable de municipios² es bastante rudimentaria.

Por consiguiente, no es realista asumir que todos los municipios aplicarían todas las acciones de la política del "Municipio Transparente" definida por el Gobierno Central, aunque sean técnicamente convincentes e impuestas por ley. Si bien la política del "Municipio Transparente" debe tener un marco conceptual común (objetivos y principios) para todos los municipios, su implementación debe basarse en el principio de la gradualidad y flexibilidad. En otras palabras, debe permitir a los

² la cifra exacta de "municipios inviábiles" en Bolivia es muy controvertida, se manejan cifras entre 50 y 150 de los 315

actores municipales priorizar y adecuar las estrategias y acciones según las condiciones específicas en cada municipio, siempre y cuando que se ubiquen en el marco de los objetivos comunes y de las estructuras y procedimientos de la gestión pública como una sola.

3.4 Los objetivos específicos de una política del “Municipio Transparente”

Los cinco ámbitos identificados en capítulo 2.5 (“entorno económico, político, social y ético”, “sistema regulatorio y normativo”, “relación Gobierno Municipal – sociedad civil”, “capacidad del Gobierno Municipal” y “capacidad de la sociedad civil”) corresponden a las áreas de intervención de la política “Municipio Transparente”. Los factores identificados en cada ámbito nos permiten definir los objetivos específicos de la política:

- **Objetivos específicos en el área de intervención: “Entorno económico, político, social y ético”**
 - La sociedad participa activamente en la gestión pública, velando por una gestión pública eficaz, eficiente y transparente,
 - Se reducen de manera progresiva los efectos de las estructuras clientelistas en la sociedad y la política,
 - Se reduce significativamente la vulnerabilidad de los funcionarios y autoridades a la corrupción.

- **Objetivos específicos en el área de intervención: “Sistema regulatorio”**
 - La calidad de la normativa que regula la administración y el control gubernamental permite su aplicación eficaz e integral en todos los niveles, sectores y áreas de la gestión pública,
 - Están dadas las condiciones institucionales (conocimientos, organización, logística) para la aplicación eficaz de la normativa,
 - La supervisión, fiscalización y persecución estatal es un instrumento eficaz de detección y sanción de irregularidades.

- **Objetivos específicos en el área de intervención: “Relación Gobierno Municipal – sociedad civil”**
 - La gestión municipal está orientada al bien común,
 - La disponibilidad y calidad de la información sobre la gestión municipal permite el control social y estatal eficaz y oportuno.

- **Objetivos específicos en el área de intervención: “Capacidad del Gobierno Municipal”**
 - La estrategia gerencial del Gobierno Municipal busca un mejoramiento continuo de su gestión, también a través de la participación popular,
 - Las estructuras y procesos de la gestión municipal permiten de manera óptima la ejecución de las prioridades de la gestión en el marco de la legislación vigente,
 - Los funcionarios de la administración municipal, como individuos y como cuerpo institucional, buscan un mejoramiento continuo de su desempeño profesional.

- **Objetivos específicos en el área de intervención: “Capacidad de la sociedad civil”**
 - La organización de la sociedad civil permite una representación equitativa y eficiente de los distintos grupos y sectores de la sociedad civil,

- Los conocimientos y habilidades de la sociedad civil permiten una participación activa en la gestión que la retroalimente y contribuye a su mejoramiento.

La eficacia de la política "Municipio Transparente" depende también de otras políticas de modernización del estado, como por ejemplo la de la reforma judicial. El éxito de ellas son factores externos, fuera del control de la política "Municipio Transparente". En términos metodológicos son supuestos para el logro de sus objetivos.

3.5 Posibles líneas de acción

El anexo 2 presenta una propuesta de posibles líneas de acción para enfrentar los problemas identificados en capítulo 2 y lograr los objetivos definidos arriba, además de los actores relevantes para su ejecución. En forma sintética, las líneas de acción son:

- Posicionar los temas "corrupción y transparencia" en la agenda pública, crear alianzas entre los actores que tienen interés en la transparencia de la gestión municipal, en el nivel nacional y en los municipios,
- Implementar reformas electorales que permitan una participación directa de los ciudadanos, adicionalmente a la participación intermediada por partidos políticos,
- Transparentar el patrimonio de los políticos y funcionarios públicos de cierto rango,
- Elaborar, aplicar y divulgar criterios para evaluar el desempeño de la gestión municipal, elaborar y publicar un ranking,
- Concientizar y capacitar a la sociedad civil sobre rol de la gestión pública y rol de ciudadano, motivar a la ciudadanía en participar en la gestión, profundizar la participación popular en la definición de objetivos de la gestión y en el seguimiento a los resultados y la forma de lograrlos, apoyar la organización de la sociedad civil interesada en la gestión municipal con asistencia técnica en desarrollo organizacional y apoyo logístico,
- Mejorar el acceso a la información sobre la gestión pública en general, acordar una estrategia de información específica en cada municipio con la sociedad civil según sus intereses y capacidades, capacitar en la interpretación de la información sobre la gestión pública,
- Adecuar y complementar las normas referente al control social, profundizar el principio de rendición de cuentas en la gestión pública, establecer mecanismos de retroalimentación sobre el desempeño de la gestión y la satisfacción de la ciudadanía, mejorar la efectividad de los mecanismos de reclamo,
- Precisar los roles de las instancias de fiscalización, investigación y persecución superiores al nivel municipal y mejorar su capacidad operativa, analizar la creación de una instancia especializada en la lucha contra la corrupción, mejorar el funcionamiento del sistema jurídico en los aspectos pertinentes a irregularidades en la gestión pública, aplicar sanciones por parte de los

- Gobierno Municipales en caso de irregularidades cometidos por sus funcionarios, valorizar y proteger a los denunciantes de irregularidades,
- Adecuar la normativa administrativa y sus sistemas de operación a las capacidades reales de los municipios y apoyar la implementación,
 - Establecer la carrera administrativa en la administración municipal, implementar sistemas de remuneración, capacitación y promoción más motivadoras,
 - Mejorar el autoestima y la ética profesional del funcionario público, implementar códigos de conducta, crear una ética profesional entre los funcionarios públicos,
 - Reducir los áreas y alcances de la intervención del Gobierno Municipal (concesiones, terciarización), adecuar las estructuras de la alcaldía a sus tareas, adecuar el equipamiento, simplificar los procesos administrativos (tramites),
 - Transparentar hasta lo máximo posible los procesos más vulnerables a la corrupción, específicamente la contratación de personal y de bienes y servicios,
 - Mejorar el sistema de generación y procesamiento de información pertinente para una gestión municipal eficiente y para la rendición de cuentas, establecer mecanismos de autocontrol voluntario a los GM y mejorar los mecanismos de control interno, mejorar la capacidad fiscalizadora del concejo municipal.

Recomendaciones generales para la acción, basadas en las experiencias en otros países, son:

- diseñar una estrategia específica para cada caso³,
- concentrarse en las áreas mas susceptibles (no shot-gun approach)⁴,
- buscar éxitos iniciales ("pick low-hanging fruit")⁵,
- balancear costo y beneficio de las estrategias⁶,
- poner énfasis en el futuro, no en los hechos del pasado (no witch-hunting)⁷.

3.6 Los actores

La ejecución de la política "Municipio Transparente" requiere del involucramiento de distintos actores. La propuesta de acción identifica como principales:

- En manera sobresaliente los Gobiernos Municipales, (alcaldes, concejales, funcionarios de las alcaldías), las asociaciones departamentales de municipios y su federación FAM,
- La sociedad civil y sus organizaciones, los comités de vigilancia y otras organizaciones reconocidas por ley, comité cívicos, consejos de desarrollo económico y social, etc.,
- Instituciones del poder legislativo, jurídico y ejecutivo, específicamente el Congreso, las prefecturas, el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, el Servicio Nacional de Administración Pública, los

³ Stapenhurst 1999, p. 238

⁴ Stapenhurst 1999, p. 114

⁵ Klitgaard 2000, p. 75

⁶ Klitgaard 2000, p. 75

⁷ TI 1996, summary, p. 3

Ministerios de Hacienda, Presidencia y del Gobierno, el Instituto Nacional de Estadística,

- Otros actores como los medios de comunicación, universidades, ONG's, instituciones y proyectos de la cooperación internacional.

Los roles que deben cumplir son distintos⁸:

- Actores que impulsen la implementación de una línea de acción, sea por su competencia legal, por un mandato de una organización o por su autoridad técnica o moral en el tema,
- Actores que ejecuten una línea de acción,
- y actores que colaboren a los anteriores, los aliados.

3.7 Los principios de intervención

La amplitud de las posibles líneas de acción y la cantidad de los actores a involucrar imposibilitan la implementación simultánea y con la misma intensidad de todas las líneas. La propuesta de acción se puede entender como un menú de posibilidades. Si bien se podría elaborar el diseño final y un estrategia de ejecución de la política "Municipio Transparente" en gabinete, no me parece el procedimiento adecuado por varios motivos:

En capítulo 3.2.2 identifiqué como principios básicos para la aplicación de la política del "Municipio Transparente" los de la gradualidad y de la adaptación a las condiciones específicas en cada municipio, lo que implica indispensablemente la participación decisiva de los actores municipales en la elaboración de 'su' estrategia.

La política del "Municipio Transparente" trata un tema delicado y conflictivo, las acciones previstas rompen rutinas de trabajo y pueden chocar con los intereses (sean legítimos o no) de las personas o de la institución como tal. Es fundamental conocer y trabajar con la motivación de los actores, estrategias en contra de ella tendrán un efecto muy limitado, específicamente en cuanto a los municipios. Los Gobiernos Municipales Bolivianos, igual que sus asociaciones, son autónomos, no obedecen a líneas de mando. Si bien tienen que cumplir las normas nacionales, la ejecución exitosa de una política de "Municipio Transparente" requiere de voluntad política y de un compromiso real, más allá de un cumplimiento formal de normas.

Cada trabajo interinstitucional requiere de un análisis previo de las condiciones específicas de cada actor para su ejecución:

- su competencia legal,
- el mandato de sus clientes o de sus miembros,
- su credibilidad o autoridad moral en el tema,
- su capacidad operativa (personal, logística, recursos, etc.),
- su relación con otros actores,
- y, de mucha importancia, su motivación.

⁸ ver anexo 2 para el rol de cada uno de los actores según línea de acción

Esas reflexiones sugieren un trabajo individual con cada actor para llegar al diseño final de la política del "Municipio Transparente" y una estrategia para su ejecución, basada en la disposición institucional de los actores, entendida como resultado de las motivaciones de sus autoridades y de su personal. Consecuentemente, considero que los pasos siguientes ya no son parte de un trabajo teórico, sino más bien parte de un proceso de cambio, un cambio no solo de procesos administrativos, sino de actitudes y del comportamiento de los actores. La tarea que queda es la elaboración de un proyecto de cambio para encarar esos procesos.

¿Qué podemos hacer nosotros?

Capítulo 4 El concepto del proyecto de cambio

*“Sabemos lo que somos,
más no sabemos lo que podemos ser”¹*

4.1 Contenido del capítulo

La propuesta de la política “Municipio Transparente” presentada en el capítulo anterior es novedosa, no divulgada, mucho menos aprobada. Su ejecución, con la complejidad técnica e institucional planteada, involucra diferentes reparticiones del poder ejecutivo y legislativo, además de organizaciones de la sociedad civil, requiere de decisiones políticas a más alto nivel del Gobierno Nacional y de un proceso largo de concertación. Frente a la complejidad y magnitud de la tarea resalta la pregunta de cómo encarar los procesos de cambio mencionados anteriormente. Sería demasiado ambicioso intentar llegar en un solo paso desde la propuesta hasta la ejecución de la política “Municipio Transparente”, serían demasiados actores y demasiadas líneas de acción.

El objetivo de este trabajo es presentar y ejecutar un proyecto de cambio, dirigido por mi persona, con resultados tangibles en un tiempo relativamente corto. Según la definición de Zimmermann², un proyecto de cambio es uno de los pasos, aunque grande, para llegar al cambio, no abarca todo el proceso de cambio. En este sentido desarrollaré el concepto de un proyecto de cambio con el objetivo de impulsar la ejecución de la política del “Municipio Transparente”, con la esperanza de que el éxito de este PC estimule a otros que faltan para concluir la tarea.

4.2 El enfoque del PC

4.2.1 La hipótesis de trabajo para la definición del objetivo del PC

Según el planteamiento conceptual del capítulo anterior, la ejecución de la política del “Municipio Transparente” tiene básicamente dos niveles de acción:

- El nivel nacional para modificar las condiciones macro que inciden en la transparencia de la gestión, por ejemplo el marco legal o el sistema judicial,
- El nivel municipal para la ejecución inmediata de actividades para transparentar la gestión, por ejemplo la aplicación de mecanismos como los del control social o la reforma organizacional de las alcaldías.

De manera análoga parto de la hipótesis de que la promoción de la política igualmente debe iniciarse en dos niveles: el nacional y el municipal.

- En el nivel municipal se debe generar una experiencia piloto,
 - que valide el concepto,
 - que muestre la factibilidad de una estrategia municipal,
 - que arroje algunos impactos tangibles y,
 - de esa manera motive a otros municipios a iniciar procesos parecidos.

¹ William Shakespeare

² Zimmermann 2000, p. 78

- Al nivel nacional debe haber una organización o institución con el rol de promotor propiamente dicho,
 - que posicione el tema en la agenda pública y política,
 - que divulgue la experiencia desarrollada en el nivel municipal.

4.2.2 El concepto básico de trabajo con organizaciones

La metodología de intervención en los procesos de cambio organizacional se basa en una perspectiva socio-técnica de una organización, partiendo del concepto de que cada organización se caracteriza por una dimensión técnica y una social.³ La dimensión técnica abarca los aspectos de la producción, sean bienes o servicios, sus reglas y rutinas formales e informales. La dimensión social se refiere al ámbito personal e interpersonal, los valores, actitudes y percepciones, compromisos y relaciones. Las dos dimensiones se influyen mutuamente, una intervención en una tiene efectos en la otra. Procesos de cambios son socio-técnicos, "porque cualquier cambio organizacional cambia, al mismo tiempo, los procesos productivos y las relaciones personales"⁴, sin pensar que los últimos son solo efecto de los primeros. Para llevar a cabo procesos de cambio bien dirigidos y con cierto control de sus efectos, la naturaleza sistémica del funcionamiento de las organizaciones requiere de intervenciones planificadas en la dimensión técnica y en la social. La intensidad de intervención por nivel depende del caso y del momento, es decir, que varía entre las organizaciones y en el tiempo.

Tal vez deberíamos incluso hablar de un proceso 'psicológico – social – técnico,' resaltando la dimensión individual. Las organizaciones en Bolivia, igual que en Latinoamérica en general, se caracterizan por una baja institucionalidad. Institucionalidad en este contexto se entiende en el sentido de que el funcionamiento de las organizaciones se basa fundamentalmente en reglas, rutinas y procesos generalizadas y abstraídas de las personas que conformen la organización. Sin embargo, la realidad muestra que en lugar de reglas abstractas (normas, decretos, reglamentaciones administrativas, manuales, etc.), es más bien la lógica de la red socio-político en el interior y con el exterior de la organización la que determina su funcionamiento. La red a su vez depende en gran medida de los líderes. Son ellos los que las crean, mantienen y les dan su forma de funcionamiento. Esta forma se caracteriza por tener relaciones de poder, amistades y compromisos. Con el cambio de los líderes, algo que ocurre frecuentemente en el sector público en Bolivia, sea por elección o, mucho más, por injerencia partidaria, cambia la red socio-político. En consecuencia, cambian las prioridades de la gestión y cambia la forma de funcionamiento de la organización, lo que suele a romper los procesos ya en desarrollo. Además, sea por falta de conocimientos y experiencia o por intereses distintos, no siempre se da importancia a las definiciones legales sobre la misión de la organización y los procesos administrativos.

En resumen, la cultura de una organización Boliviana depende en buena parte de su líder del momento, mucho menos de las estructuras burocráticas formales. Consecuentemente, cambios organizacionales tienen en gran medida su origen en el cambio de sus líderes, sea que se cambian las personas o que las personas cambian su forma de ver las cosas, más que en el cambio de una norma o por un concepto netamente técnico. Una propuesta de cambio organizacional puede tener

³ ver por ejemplo De Faria 1999, p. 15

⁴ Zimmermann 2000, p. 75

una justificación técnica brillante, si no coincide con los intereses de los formadores de la cultura organizacional, tendrá poca probabilidad de realización.⁵ Por lo tanto me parece importante iniciar procesos de cambios partiendo de la motivación de los líderes en una organización, que no necesariamente son las máximas autoridades de una organización, sino las personas de más influencia. Lo que se busca no es el seguimiento a ciegas de las autoridades, sino un líder como creador de cultura organizacional que transfiere sus convicciones, valores y suposiciones básicas a los modelos mentales de los subordinados. Este proceso tiene lugar de tres modos:

- 1) "Los empresarios solamente contratan y conservan a los subordinados que piensan y sienten del mismo modo que ellos,
- 2) adoctrinan a sus subordinados y los adaptan a su modo de pensar y de sentir, y
- 3) su propio comportamiento es un modelo de misión que alienta a los subordinados a identificarse con ellos y de ese modo interiorizar sus convicciones, valores y suposiciones."⁶

"La conducta del hombre se basa en su percepción de lo que es la realidad".⁷ "Todos los gobernantes elaboran una decisión a partir de lo que perciben y no de lo que es objetivamente cierto o real. Por consiguiente, la única manera de influenciar una decisión es actuar sobre las percepciones de quienes las toman."⁸ Para lograr el interés y el respaldo de los líderes de una organización hay que entender bien su realidad, que se compone de aspectos individuales y aspectos de la red socio-político⁹, y en base de esa comprensión, buscar la forma de motivarlos para el cambio. "Cualquier esfuerzo de cambio debe tener objetivos que sean significativos para aquellos a quienes afectará el cambio."¹⁰

La red tiene importancia fundamental no solo para la motivación inicial. Si los cambios en la organización son profundos, pueden modificar la red del líder, lo que puede ser positivo o negativo para él y de esa manera afectar su motivación. La observación del comportamiento de la red es esencial para la sostenibilidad del proceso de cambio.

La perspectiva psicológica no se limita al líder de una organización. De la misma manera hay que tomar en cuenta a sus colaboradores. Si bien la motivación del líder es fundamental para impulsar el cambio, sus colaboradores tienen que darle sostenibilidad. "Es imposible obligar a la gente a trabajar con eficacia en algo con lo que no está de acuerdo. Las personas disponemos, literalmente, de miles de modos de oponer resistencia, y todos son eficaces: dimitir, hacer huelga, filtrar información a la prensa, ausentismo, 'presentismo' (estar físicamente presente, pero mentalmente ausente), sabotaje, resistencia silenciosa, quejas, burlas, rebelión abierta, conformidad pública y desprecio privada."¹¹ Por lo tanto, hay que entender bien los intereses individuales y colectivos del personal de la organización. En el fondo, son esos intereses que pueden motivar o desincentivarles a asumir el cambio.

⁵ ver también Ramírez 2000, p.44, 46; importancia del respaldo político de personas de alto mando para estrategias anticorrupción: Staphenurst p. 7, 82

⁶ Schein en Hesselbein 1996, p. 91

⁷ Zimmermann 2000, p. 46

⁸ Milbrath según Xifra 1998, p. 60

⁹ ver también De Faria 1999, p. 23 y 25

¹⁰ Beckhard según De Faria 1999, p. 83

¹¹ Rogers 2000, p. 12

Hay otro criterio que recomienda iniciar los cambios por los líderes, pero incorporar grupos de personas en los procesos. "Los individuos tienden a revocar una actitud, cuando son los únicos que la adoptan. Una actitud nueva se acepta con mayor facilidad cuando son varias las personas que la confirman y la ponen en práctica. El aprendizaje de actitudes debe tener, pues, respaldo social."¹²

4.3 Los protagonistas del proyecto de cambio

4.3.1 La selección de las contrapartes

Según el enfoque planteado arriba, debe haber un actor promotor del nivel nacional y un municipio piloto. La selección de las organizaciones y personas protagonistas para la ejecución del PC se basa en dos criterios:

- Grado de mi influencia sobre la organización y el acceso a las personas claves para trabajar conjuntamente con ellas el PC,
- Importancia que tiene o puede tener la organización para lograr el objetivo del PC. Instrumento de la evaluación es la matriz "posibles líneas de acción y sus actores"¹³.

Ambos criterios dan una prioridad alta a la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y a los Gobiernos Municipales en el área de trabajo del proyecto bajo mi conducción. Por su misión institucional, la FAM es el actor idóneo para la promoción a nivel nacional. Como municipio piloto escogí a Camiri, un municipio de tamaño intermedio en el Chaco Boliviano, por las relaciones de trabajo que ya tenía con su Gobierno Municipal.

La selección de las personas contrapartes dentro de las organizaciones seleccionadas se orienta por

- la función oficial que cumplen las personas en la organización,
- el grado de influencia que tienen en las organización,
- la disposición para un cambio que tengan
- y mi relación de trabajo con la persona.

El siguiente breve análisis de las organizaciones mencionadas permite identificar a las personas indicadas. Además lleva a una mayor comprensión de la realidad de las organizaciones, de su estructura, de las reglas para la toma de decisiones, de sus prioridades y de su cultura en general. La comprensión de este conjunto de factores, que yo denomino la "personalidad organizacional", dará los lineamientos para los procesos de cambio intencionados.

4.3.2 La personalidad organizacional del Gobierno Municipal de Camiri

Camiri es un municipio predominantemente urbano, ubicado en el Chaco. Su población es de aproximadamente 33.000, incluyendo un distrito indígena con aproximadamente 3500 Guaraníes. La gran mayoría de la población se concentra en el casco urbano.

¹² Zimmermann s.f., p. 24/3

¹³ ver anexo 2

Por décadas, la economía de Camiri fue dominada por "Los Yacimientos", como se denomina a la antigua empresa estatal de explotación de hidrocarburos YPFB. Posiblemente por el carácter mecánico y bien organizado del trabajo empleado por tanto tiempo en la explotación, existe cierta tendencia al pragmatismo y una predisposición a la acción en la población. En los últimos años, Camiri ha sufrido un fuerte bajón económico por el agotamiento de los recursos de petróleo en esa región. La crisis fomentó la disposición a cambios. Hablando en términos generales, la población reconoce la necesidad de asumir el reto por iniciativa propia. De la misma manera, los Gobiernos Municipales de los últimos años se encontraban en la necesidad de redefinir su propio rol, si antes eran "Los Yacimientos" los protagonistas del desarrollo, toca ahora al Gobierno Municipal llenar el vacío que dejó su retiro.

El Gobierno Municipal de Camiri como cualquiera en Bolivia consiste en el Concejo Municipal y el Alcalde, se considera también al órgano ejecutivo, la alcaldía, parte del Gobierno Municipal. Los municipios bolivianos son autónomos por ley. "La autonomía consiste en la potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley."¹⁴ Las competencias abarcan prácticamente todas las funciones del desarrollo local, la planificación estratégica y operativa, recaudación de impuestos, construcción de infraestructura, prestación de servicios de salud y educación, etc. Por su tamaño y su potencia económica del pasado, la dotación de infraestructura pública en Camiri es relativamente alta, igualmente la calidad y la cobertura de los servicios municipales. La mejora de la infraestructura y de los servicios está todavía entre las prioridades de la población, sin embargo el desafío mayor para la gestión municipal es la promoción de la economía local. Los índices de las necesidades básicas insatisfechas son relativamente bajos, sin embargo, un análisis de la pobreza por ingresos muestra que un 60% de la población está debajo de la línea de pobreza.¹⁵

El Concejo Municipal se caracteriza por una actitud poca proactiva, pero en general respalda las iniciativas del Alcalde. El Alcalde y el Oficial Mayor administrativo llevan la iniciativa para cambios de diferente índole con cierta repartición de roles. El Oficial Mayor está más orientado hacia la ejecución, el Alcalde hacia la gestión política. Esto coincide con los intereses de los dos: el Alcalde tiene ambiciones de asumir mayores funciones políticas, el Oficial Mayor busca un mejoramiento sustancial y duradero de la alcaldía. Por su poder decisorio, el interés que tienen en el mejoramiento de la gestión y las relaciones de trabajo que ya existían escogió a los dos como personas contraparte para el trabajo con el Gobierno Municipal.

La alcaldía cuenta actualmente con un poco más de 100 empleados (de esos unos 15 profesionales), número que será mucho menor después de la aplicación del plan del ajuste fiscal actualmente en elaboración. Un porcentaje considerable del personal fue nombrado directamente por el alcalde actual. Las aspiraciones de este grupo respecto al desarrollo organizacional son generalmente limitadas, coincidente con la probabilidad de que su permanencia en el puesto no se extienda mucha más allá de la gestión del actual Alcalde.

¹⁴ Ley # 2028 del 28.10.1999 (Ley de Municipalidades), artículo 4 I

¹⁵ Yañez 2001, p. 13

4.3.3 La personalidad organizacional de la FAM

Hace algunos años, los Gobiernos Municipales formaron asociaciones a nivel departamental, los cuales a su vez se asociaron en el año 2000 en una Federación. Las nueve asociaciones departamentales se distinguen considerablemente en el grado de consolidación, son cuatro que tienen cierta institucionalidad. La Federación logró a partir de su segundo congreso nacional al inicio del año 2001 un mandato explícito y representativo de la mayoría de los Gobiernos Municipales del país. Su misión es representar a los Gobiernos Municipales frente a las instancias estatales del nivel departamental y nacional, prestar servicios a sus afiliados y promover la integración de la gestión pública y del país en general. El décimo miembro de la FAM es la Asociación de Concejalas (femeninas).

La autoridad máxima de la FAM es la asamblea nacional que elige el consejo directivo, representando las asociaciones departamentales y las concejalas. El consejo directivo a su vez elige el Presidente de la Federación, que representa la FAM hacia fuera y toma las decisiones estratégicas en el marco definido por el consejo directivo. Por los mismos motivos que en caso de Camiri, la autoridad, la apertura al cambio y las relaciones ya existentes escogió a él como persona contraparte para el trabajo con la FAM.

El director ejecutivo operacionaliza las decisiones de la presidencia. Se tenía previsto la conformación de un equipo técnico de aproximadamente cinco profesionales, lo que se logró solo después de haber concluido ya el proyecto de cambio.

Es solo desde hace algunos meses que la FAM empezó con su consolidación institucional. Solo desde hace medio año cuenta con un director ejecutivo, un plan de trabajo y un financiamiento de la cooperación internacional. Los desafíos de los próximos meses son la conformación de un equipo técnico, la implementación de un sistema de recaudación de ingresos propios, y la definición de los roles en el interior del sistema asociativo (mancomunidades, asociaciones departamentales, federación) y hacia fuera, ganando espacios, ventajas comparativas y legitimidad frente a otros actores con visiones y misiones similares.

Contrario al caso del Gobierno Municipal de Camiri, que entra en un verdadero cambio de estructuras, procesos y actitudes ya existentes, la FAM está en una fase de definiciones todavía, no solo en cuanto a las estructuras e instrumentos de gestión, sino también en cuanto a la estrategia de su posicionamiento como actor nuevo en el campo de fuerzas dominado por actores con más trayectoria. Por una parte existe interés en ensayar formas nuevas de gerencia estratégica (creación de redes, lobbying proactivo, creación de un imagen corporativo, marketing de ideas, etc.), por otra parte son persistentes las formas tradicionales.

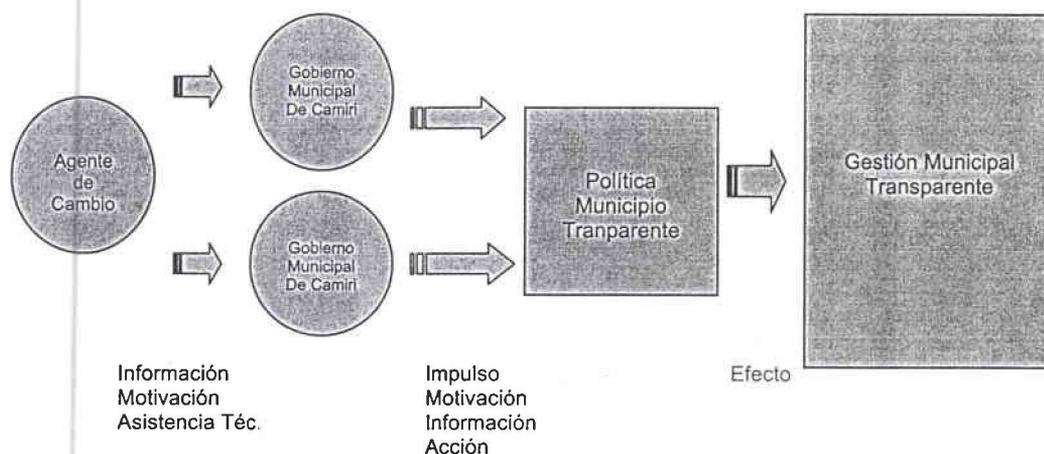
4.3.4 Mi rol de agente de cambio

En términos generales, un agente de cambio no es el autor único de los cambios, sino es "capaz de *desarrollar*, en la organización, *actitudes* y *procesos* que permitan a la organización transaccionar *proactivamente* con los diversos aspectos del medio

interno y externo.”¹⁶ Para hacerlo, debe asumir distintos roles en el asesoramiento de cambio, el del observador, investigador, especialista en procesos, capacitador, experto en ciertos temas, abogado.¹⁷

Mi cargo de asesor de un proyecto de asistencia técnica con la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y de varios Gobiernos Municipales, “Apoyo a la Gestión Participativa Municipal”, o, más corto, “Gestión Participativa”, me permite disponer de recursos humanos y financieros, por ejemplo para realizar estudios específicos, apoyar técnica y financieramente actividades de las contrapartes, realizar eventos públicos y elaborar y divulgar material informativa. Sin embargo, la función de asesor no me da la facultad de tomar decisiones sobre las instituciones, sino de incidir en la formación de opiniones no más. Sí bien los recursos del proyecto faciliten algunas actividades, los contrapartes tienen que asumir los costos políticos de sus decisiones, que en caso de Camiri son considerables por la reorganización de la alcaldía.

En resumen, el rol mío en el proyecto de cambio es motivar a la FAM y al Gobierno Municipal de Camiri de asumir el proyecto de cambio como suyo y asesorarles técnicamente en su ejecución. La siguiente grafica visualiza la relación:



Esa relación explica también el término “organización contraparte”: la FAM, el Gobierno Municipal de Camiri y mi persona son socios para la ejecución del PC.

4.4 Posibles aliados

Por la naturaleza del concepto de transparencia (siempre en el sentido de accountability) la sociedad civil es parte integral del sistema. La normativa Boliviana referente a la participación popular, sobre todo en la planificación estratégica de la gestión municipal y en la supervisión y fiscalización, es muy avanzada. Los habitantes individual o colectivamente tienen, entre otros, el derecho de representar ante el Consejo las acciones u omisiones perjudiciales al buen funcionamiento o al desarrollo del Municipio, ser recibidos y atendidos en audiencias públicas del Consejo Municipal y de ser comunicados e informados de la actividad del Gobierno

¹⁶ Da Faria 1999, p. 101

¹⁷ Zimmermann 2000, p. 196

Municipal.¹⁸ Sin embargo, aquí también la práctica difiere de la teoría. Si bien existe un interés general de la población en la gestión municipal, eso no siempre se traduce en una iniciativa propia, no es insólito que la población actúa como receptor, no como protagonista.

De mucha importancia para el sistema de control social son los Comités de Vigilancia, como instancia social representante de la sociedad civil organizada ante el Gobierno Municipal. Es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad, se pronuncia sobre el plan operativo del Gobierno Municipal, evalúa el cumplimiento de los planes y proyectos, se pronuncia sobre la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal, etc.¹⁹

Nuevamente contrasta la teoría de las leyes con la práctica. Dependiendo del grado de la organización de la población y de la capacidad de las personas elegidas, hay comités de vigilancia con mucha influencia en la toma de decisiones del Gobierno Municipal. En otros casos, como el de Camiri, juegan un rol mucho más pasivo. Viendo la experiencia en los 314 municipios del país, en términos generales, el funcionamiento de los comités de vigilancia no cumple las expectativas. La politización (partidarización) de la gestión pública en general se extiende también a los comités, que se los aprovecha como instrumento para ganar espacios políticos o para entrar en la red del Gobierno Municipal para beneficiarse hasta con la corrupción, por ejemplo en forma de empleo ("pegas") en la alcaldía. En caso de Camiri, un 54% de la población expresa que el Comité de Vigilancia no cumple con su responsabilidad de controlar al Gobierno Municipal en el uso de recursos económicos, la mayoría de ellos (44%) creen que este se da por ser del mismo partido político que el alcalde.²⁰

Otro grupo de posibles aliados para impulsar una política de "Municipio Transparente" son diferentes instituciones del aparato estatal, del poder legislativo, jurídico y ejecutivo. Durante casi todo el proyecto de cambio no habían las condiciones de trabajar con ellos, así que no fueron considerados para el PC. Recién, ya concluyéndose el PC, cambió el panorama por el nuevo Gobierno Central que colocó la lucha contra la corrupción entre los temas prioritarios de la gestión.

Los medios de comunicación en Bolivia son relativamente independientes y críticos, aunque no siempre libres de intereses partidarios y normalmente no con una capacidad investigativa que les permitiría destapar irregularidades complejas. En el mismo sentido hay que mencionar la cooperación internacional. Bolivia recién se benefició de la iniciativa de alivio de deuda (HIPC II). Por los antecedentes, el Dialogo Nacional en el cual se acordó un estricto control del uso de los recursos por la sociedad civil, la cooperación internacional tiene un creciente interés en el concepto y los mecanismos del control social. Los dos son posibles aliados para la política "Municipio Transparente".

¹⁸ Ley # 2028, artículo 146

¹⁹ Ley # 1551 (Ley de Participación Popular), artículo 10, Ley # 2028, artículo 150

²⁰ Revollo en Gestpart 2001, p. 57

4.5 Los objetivos del proyecto de cambio

Los objetivos del PC se deducen de los definidos para la política de “Municipio Transparente” en capítulo 3.2.2.

4.5.1 La visión

Acorde con el concepto de la gestión pública presentado anteriormente, la visión que orienta el proyecto cambio es la de

“una gestión municipal participativa, eficaz, eficiente, responsable al mandato democrático y que vele por un desarrollo sostenible y equitativo.”

4.5.2 El objetivo superior

El objetivo superior del PC, a lo cual contribuye, pero que por sí sólo no logra, es:

“La gestión municipal tiene un grado de transparencia a satisfacción de la mayoría representativa de los habitantes en el municipio y que contribuye a la eficiencia y eficacia de la gestión del municipio igual que a la de los reparticiones estatales relacionados con la gestión municipal”.²¹

4.5.3 El objetivo general

El objetivo general del PC es el de impulsar la política de “Municipio Transparente. Considerando los actores protagonistas identificados - la FAM y el Gobierno Municipal de Camiri – y plasmados la idea en un lenguaje metodológicamente más apropiado, llegamos a la siguiente formulación del objetivo del PC:

- *“La FAM ha iniciado la promoción de una política de “Municipio Transparente”.*
- *“El Gobierno Municipal de Camiri ha iniciado la ejecución de una estrategia “Camiri - Municipio Transparente”.*

En un sentido estrictamente metodológico, se trata de dos proyectos de cambio, con protagonistas distintos, cada uno con su objetivo general, objetivos específicos y líneas de acción. Sin embargo, los objetivos son muy parecidos, solo que se refieren a niveles diferentes. Además son muy interrelacionados, el desarrollo conceptual por la FAM orienta la practica en Camiri, ella a su vez retroalimenta el desarrollo conceptual y metodológico. Bajo esa perspectiva, considero los dos como componentes de un solo proyecto de cambio.

4.5.4 Los objetivos específicos

Para encarar un proceso de cambio, se requiere de cinco condiciones básicas²²:

- La voluntad política expresa de las máximas autoridades de la FAM y del Gobierno Municipal respectivamente,

²¹ la explicación detallada del objetivo se encuentra en capítulo 3.2.2

²² ver también Zimmermann 2000, p. 79

- Un concepto claro de lo que se quiere lograr en cada caso y como (objetivos, metodología básica, principios básicos),
- Un concepto de comunicación para compatibilizar criterios internos y externos para posicionar el tema en el entorno, entre otro para ganar aliados y conseguir el respaldo de otros actores,
- Un grupo de trabajo con responsabilidades claramente definidas y asumidas y con la capacidad técnica apropiada,
- Los recursos para su ejecución.

Esas condiciones se traducen en los objetivos específicos del PC. En ambos componentes del PC, el primer objetivo específico se refiere a la voluntad política, que por la incorporación en los POA's de la institución implica también la disposición de los recursos necesarios. El segundo objetivo específico se refiere al marco conceptual y operativo, el tercero a la estrategia de comunicación y el cuarto al grupo de trabajo.

4.5.5 Resumen: La matriz de planificación del PC

La "Matriz de planificación del proyecto – MPP" (última página de este capítulo) presenta la jerarquía de los objetivos del PC con los indicadores respectivos, que permitirán medir su cumplimiento. Vale la pena mencionar que la MPP en el transcurso del PC sufrió varios cambios. La versión presentada es la más reciente, sin embargo no la última: falta la definición de las fechas en los indicadores referente a la FAM.

4.6 La planificación operativa

El plan operativo estipula las actividades a realizar para llegar a los resultados previstos en la MPP. La versión presentada en el anexo 5 es una versión inicial, no se adecuó el POA a las modificaciones posteriores de la MPP.

Con la presentación del plan operativo del PC concluyo la primera parte del trabajo, la parte conceptual. La segunda parte se dedica a la práctica, describe y evalúa la ejecución del PC.

Matriz de planificación del proyecto de cambio con sus componentes "FAM" y "Camiri"

Objetivo superior de los proyectos de cambio:

La gestión municipal tiene un grado de transparencia que satisface a la mayoría representativa de los habitantes en los municipios y contribuye al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la gestión municipal y de las reparticiones estatales relacionados con la gestión municipal.

Objetivo general del PC – componente FAM:	Indicadores	Objetivo general del PC – componente Camiri	Indicadores
La FAM ha iniciado la promoción de una política "Municipio Transparente"	<ul style="list-style-type: none"> A partir de X/2002, la FAM divulga material con un marco conceptual y operativo para la implementación del "Municipio Transparente" A partir de X/2002, la FAM gestiona el apoyo de otros actores a la promoción de la política "Municipio Transparente" 	El Gobierno Municipal de Camiri ha iniciado la ejecución de una estrategia "Camiri - Municipio Transparente"	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 10/2001, el alcalde y funcionarios de alto nivel de la alcaldía han realizado acciones de rendición de cuentas a la ciudadanía, que superan las exigencias de la ley
Objetivos específicos	Indicadores	Objetivos específicos	Indicadores
1. La FAM ha adoptado la promoción del tema como punto importante en su agenda institucional	<ul style="list-style-type: none"> Hasta X/2001, el tema está incorporado en la "Agenda Municipal", el plan estratégico de la FAM y su plan operativo por decisión de la directiva de la FAM. 	1. El Gobierno Municipal de Camiri aprobó formalmente la transparencia como principio de la gestión municipal	<ul style="list-style-type: none"> Hasta IX/2001, el tema está incorporado en el Plan de Desarrollo de Camiri, hasta 12/2001 en su POA 2002.
2. La FAM dispone de un concepto "Municipio Transparente" de un marco operativo para su implementación	<ul style="list-style-type: none"> Hasta X/2001, el Consejo Directivo de la FAM ha aprobado un documento conceptual y metodológico "Municipio Transparente". 	2. El Gobierno Municipal de Camiri dispone de un concepto "Municipio Transparente" y un marco operativo para su implementación, ambos elaborados por la alcaldía	<ul style="list-style-type: none"> Hasta IX/2001, el alcalde ha aprobado un documento conceptual y operativo "Camiri - Municipio Transparente".
3. La FAM dispone de una estrategia comunicacional para la promoción del tema al nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> Hasta X/2001, la Presidencia de la FAM ha aprobado la estrategia comunicacional de promoción del "Municipio Transparente" y el material didáctico correspondiente. 	3. El Gobierno Municipal de Camiri dispone de una estrategia comunicacional para la promoción del tema en el municipio	<ul style="list-style-type: none"> Hasta IX/2001, se ha divulgado en Camiri material informativo sobre la estrategia "Camiri - Municipio Transparente".
4. Un grupo de trabajo para la promoción del "Municipio Transparente", incorporando actores internos y externos a la FAM, ha iniciado sus actividades	<ul style="list-style-type: none"> Hasta X/2001, existen propuestas de acción del grupo Hasta X/2001, la gerencia de la FAM ha asignado un responsable del tema y sus colaboradores. 	4. Un grupo de trabajo para la ejecución del "Camiri - Municipio Transparente", incorporando actores internos y externos a la alcaldía, ha iniciado sus actividades.	<ul style="list-style-type: none"> Hasta IX/2001, el alcalde ha asignado un responsable de alto rango del tema y sus colaboradores. Hasta X/2001, existen propuestas de acción del grupo.

¿Qué hicimos?

Capítulo 5

Líneas de acción, metodologías e instrumentos utilizados

*„Es gibt nichts Gutes, ausser man tut es“
(No hay nada bueno, a no ser que se lo haga)¹*

5.1 Contenido del capítulo

En este capítulo presentaré la operacionalización del proyecto, es decir, ¿qué hemos hecho para convertir el concepto del PC en una experiencia práctica, qué líneas de acción hemos seguido, qué metodologías e instrumentos hemos aplicados?.

5.2 La dinámica en la ejecución del PC

El impulso de elaborar un proyecto de cambio salió al inicio de la maestría en noviembre 2000. Madurando la idea empecé recién en enero 2001 con la elaboración de un primer concepto básico. Dos meses después, en marzo 2001, ajusté el concepto, haciéndole más claro y más realista en cuanto a los resultados esperados. Esa versión finalmente permitió la operacionalización del concepto en forma de un plan operativo. El proceso de su elaboración, por varios motivos, duró casi dos meses más y terminó a mediados de abril. En resumen, a partir de la idea de hacer un proyecto de cambio hasta disponer de una base conceptual suficientemente clara y un plan de trabajo para iniciar el proyecto, pasaron casi seis meses. Es decir, casi la mitad del tiempo disponible para la ejecución del PC trabajé en su concepto. La tardanza se explica en gran parte por la falta de experiencia en la conceptualización de un PC. Finalmente elaborado, el concepto del PC no se modificó sustancialmente después, más bien se consolidó, pero sí he modificado los objetivos en la matriz de planificación del PC para adecuarlos a la dinámica del proceso, no para inducir un cambio en la orientación conceptual del PC.

Ya desde el inicio y paralelamente a la elaboración del concepto empecé a hablar del tema "Transparencia" y discutir primeras ideas con las contrapartes – no siempre con la claridad conceptual deseable - pero sin proponer o ejecutar actividades concretas. La fase de interesar, concientizar y motivar a las contrapartes tardó casi ocho meses, mucho más de lo previsto, hasta que en Junio 2001 empezaron a desarrollar actividades por iniciativa propia. Los intentos míos de empezar antes con actividades, no tenían éxito.

Aparte de los desfases, también había bajones en la dinámica del proceso. Lo más significativo se daba con relación al segundo congreso nacional de la FAM, en el cual participaron casi 500 representantes de alrededor de 150 municipios. Obviamente era un escenario apropiado para lanzar ideas y proponer acciones pertinentes a la gestión municipal. Mi propuesta era, sustentada con un breve documento relativamente bien elaborado, de lanzar en el congreso un concurso de las mejores prácticas realizadas en los municipios para transparentar la gestión municipal. Mi iniciativa fracasó, no fue rechazada, simplemente no fue realizada.

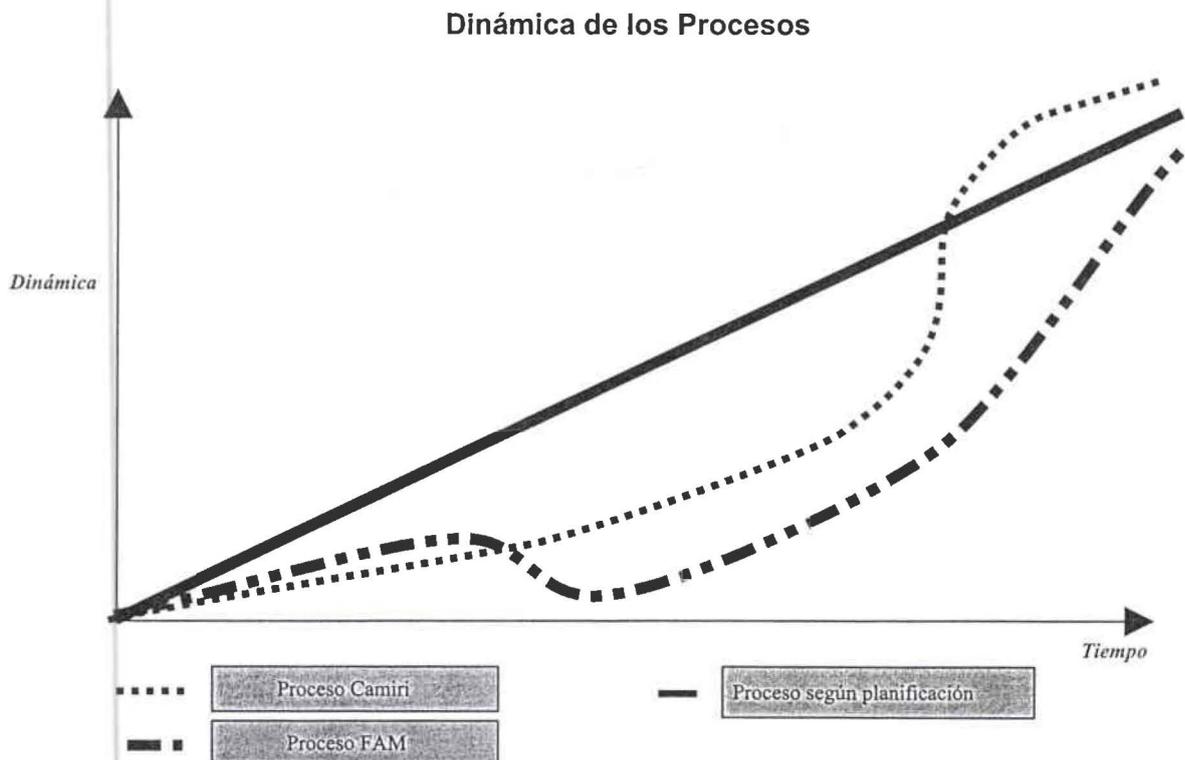
¹ Proverbio alemán

Obviamente el tema todavía no tenía la importancia para ganarse el espacio contra las presiones de organización de un congreso de esa magnitud y los temas subjetivamente de mayor importancia para la FAM.

Recién en los tres últimos meses el interés de la FAM en el tema transparencia ha aumentado considerablemente, aunque todavía no es prioritario. El motivo no es la falta de interés, sino más bien es la dinámica actual de la agenda política nacional que obligó a la FAM a un ritmo muy acelerado, y la impusieron otros temas, dificultó encontrar los espacios de reflexión y análisis para un tema nuevo como el de transparencia.

El proceso, en el caso de Camiri, tenía una dinámica distinta. El inicio, la fase de motivación de los actores, era relativamente lento, pero después de algunos meses el proceso se aceleró considerablemente. Vale la pena resaltar que la dinámica salió del mismo Gobierno Municipal de Camiri. Después de la sugerencia mía de realizar una "Feria Municipio Transparente" y una breve explicación de que se trata, ellos realizaron la feria en Julio 2001 sin esperar la propuesta metodológica que yo les había propuesto, que por otros compromisos, no les había entregado a tiempo. Posteriormente el proceso se aceleró todavía más, en un solo mes (agosto 2001) elaboraron la estrategia "Camiri – Municipio Transparente", la estrategia de desarrollo organizacional y concluyeron el Plan de Desarrollo de Camiri con la línea de transparencia incorporado.

El gráfico visualiza la dinámica de los procesos en la FAM y en Camiri, contrastándolos también con la planificación según el POA del PC.



Acorde con el concepto de Desarrollo Organizacional planteado en el capítulo anterior, se puede diferenciar dos dimensiones del proceso, la dimensión técnica y la social. El POA del PC consideró casi exclusivamente la dimensión técnica, mientras en la realidad la dimensión social absorbió mucho más tiempo y energía de

intervención, lo que explica en gran parte el desfase entre lo planificado y lo realizado.

5.3 Las líneas de acción en el PC

Las actividades desarrolladas en el transcurso del PC responden a cinco líneas principales de acción:

- El lobbying: hace del "Municipio transparente" un public issue,
- Motivar a las personas clave,
- Prestar asistencia técnica para la elaboración de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente",
- Incentivar acciones motivadoras,
- Prestar asistencia técnica para el seguimiento.

Las tres últimas se refieren más a la dimensión técnica, que tiene efectos tangibles y así es más fácil de presentar. El lobbying y la motivación corresponden a la dimensión social. Como ya he mencionado, en el PC descubrimos que "el material blando es el material duro" para crear un cambio². Las intervenciones son más difíciles de presentar por ser en gran parte técnicas de comunicación. Aunque empezaron antes de las actividades técnicas, los presento después para hacer más comprensible la interrelación entre los dos.

5.4 Línea "Prestar asistencia técnica para la elaboración de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente"

El proceso de elaboración de la estrategia "Camiri - Municipio Transparente" se inserta en la elaboración de su Plan de Desarrollo Municipal, PDM. El PDM, según la legislación boliviana, es la carta de navegación de la gestión municipal, elaborado participativamente con las organizaciones territoriales de base (OTB) y define las prioridades de la gestión municipal, sobre todo en cuanto a la inversión, de los próximos cinco años. Desarrollo organizacional es, por ley, uno de los ejes que debe contemplar un PDM, sin embargo, la ley no especifica los aspectos a considerar. Vale resaltar el carácter participativo del proceso, la alcaldía desarrolló cada paso conjuntamente con representantes de la sociedad civil.

5.4.1 Los pasos básicos

El proceso de la elaboración del PDM se realizó en aproximadamente nueve meses. Responsable de la organización, de la convocatoria etc. fue el Gobierno Municipal, el equipo del proyecto Gestión Participativa prestó asistencia técnica en forma de insumos técnicos, propuestas metodológicas y con la moderación de talleres. Los pasos realizados para llegar a la estrategia "Camiri – Municipio Transparente" fueron los siguientes:

1. Un taller municipal con representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) para la elaboración de una visión común sobre desarrollo institucional. El taller fue convocado por el Gobierno Municipal y moderado por el equipo del proyecto Gestión Participativa.

² Leider en Hesselbein 1996, p. 218

2. Realización de un diagnóstico interno en la alcaldía sobre el estado actual del gobierno municipal y elaboración de las primeras propuestas para un proceso de desarrollo organizacional en la alcaldía.
3. Realización de un estudio para obtener datos sobre la percepción subjetiva de los Camireños acerca de la eficacia y eficiencia de la gestión municipal y el grado de información entre ciudadanía y gobierno municipal. El estudio se basó en una encuesta representativa³ para la cual la universidad local facilitó 100 entrevistadores.
4. Reuniones de discusión con representantes de la sociedad civil y de la alcaldía sobre el concepto de transparencia y elaboración de primeras líneas de acción como propuesta para el desarrollo institucional municipal en el PDM.
5. Taller municipal participativo de análisis sistémico. Este análisis exploró las particularidades del sistema "transparencia – corrupción - eficiencia y eficacia de la gestión pública – legitimidad - gobernabilidad" en Camiri, combinando los datos "fríos" levantados en el estudio con la subjetividad de la interpretación de los participantes. El resultado fue una interpretación compartida del estado actual del sistema, lo que sirvió como base consensuada para el diseño del marco estratégico del desarrollo organizacional.
6. Presentación y validación de la propuesta sobre el marco estratégico del desarrollo organizacional en talleres con las organizaciones de base.
7. Elaboración de acciones y proyectos específicos para la estrategia "Municipio Transparente", como parte de la programación quinquenal del PDM con personal de la alcaldía.
8. Elaboración de un proyecto "Gobierno Abierto y Participativo" en el marco de un curso auspiciado por el Banco Mundial. Este proyecto se utilizará en la Maestría ofrecido por la Universidad de Católica La Paz en cooperación con la Universidad de Harvard.
9. Elaboración de un plan de emergencia de ajuste financiero del gobierno municipal que rescata principios de transparencia. El aspecto más rescatable del plan es la institucionalización de la carrera administrativa en la alcaldía, lo que frenará intentos de clientelismo en la contratación de personal.

5.4.2 Instrumentos aplicados y sus resultados⁴

La construcción de una visión a través de un taller participativo es fundamental para estimular la creatividad de los participantes y establecer una base para la interpretación de la situación actual. La visión de los Camireños desarrollada en el taller municipal sobre sus instituciones es:

"Soñamos con un Camiri con instituciones que gracias a su unidad, transparencia, respeto de la cosa pública y capacidad de coordinación definan normas y políticas facilitadoras del desarrollo."

Para facilitar el análisis de la situación institucional actual se presentó una propuesta de las variables a considerar. Los participantes adaptaron la propuesta a las condiciones de Camiri y la validaron con una matriz FODA.

Después de la identificación de los aspectos que caracterizan la situación institucional se procedió a un análisis sistémico para entender la interrelación de las

³ el cuestionario se encuentra en el anexo 3

⁴ una descripción detallada de los pasos e instrumentos se encuentra en anexo 4

variables entre sí. El instrumento aplicado fue una computadora de papel, que facilitó la comprensión sistémica, quiere decir, de las interacciones de los aspectos identificados.

La interpretación del sistema llevó a la definición de los siguientes lineamientos para el desarrollo organizacional del Gobierno Municipal⁵:

1. "Adecuar la estructura institucional de la alcaldía a los objetivos, programas y funciones establecidos en el PDM.
2. Aumentar la eficiencia y transparencia en la gestión municipal a partir del fortalecimiento de los mecanismos de control interno y la lucha frontal contra la corrupción al interior del Gobierno Municipal.
3. Incrementar la capacidad de generación de recursos propios utilizando para ello la consolidación del patrimonio de los bienes municipales y la reducción de la intervención municipal en la prestación de servicios públicos.
4. Fortalecer los espacios y canales de participación ciudadana en la planificación, gestión y monitoreo de las políticas públicas municipales.
5. Efectivizar la desconcentración a la sub-alcaldía Kaami, el distrito indígena guaraní, reconociendo su identidad cultural y capacidad de autogestión".

Utilizando los insumos de los talleres anteriores, a través de un trabajo de gabinete, los lineamientos se convirtieron en programas y proyectos para su incorporación en el PDM, posterior de su validación y priorización en un taller participativo.

5.5 Línea "Incentivar acciones motivadoras"

Un proceso largo de planificación siempre tiene el peligro de cansar a la gente, en especial si hay incredulidad sobre los resultados que va a tener en la práctica. Para contrarrestar esto, en Camiri se realizaron acciones complementarias al proceso de planificación para estimular y mantener la motivación de los actores principales y el soporte de la población.

- El alto grado de participación en el proceso de planificación mismo mostró la apertura del Gobierno Municipal a enfrentar seriamente el problema.
- El Gobierno Municipal tiene un programa diario radial con una emisora local, presentando temas de la gestión municipal, en este caso, del Plan de Desarrollo y la estrategia "Camiri – Municipio Transparente".
- Para mostrar en manera tangible el inicio del proceso de transparentar la gestión, el Gobierno Municipal organizó la "Feria Municipio Transparente". Habían unos 800 visitantes, la mayoría muy interesados y contentos con la exposición.
- La elaboración del estudio sobre la percepción de la población sobre la gestión municipal se basa en la encuesta de 184 personas. El operativo se hizo con apoyo de 100 entrevistadores, estudiantes de la universidad local. La cantidad de gente involucrada causó la impresión de que "algo esta pasando".
- En la misma manera, aunque con menos personas involucradas, contribuyó la elaboración de un video, con entrevistas de la gente, a la impresión que "algo está pasando".
- El Gobierno Municipal presentó la estrategia "Camiri – Municipio Transparente" en un acto público con presencia del Viceministro del área, el Presidente de la FAM, el primer secretario de la embajada alemana,

⁵ Plan de Desarrollo de Camiri, agosto 2001

aproximadamente 500 representantes de las organizaciones de la sociedad civil de Camiri y periodistas de los medios de comunicación local, regional y nacional (periódicos, radios, televisión). Si bien la presencia de políticos por sí misma no necesariamente aumenta la confianza de la gente, el evento causó un cierto compromiso de las autoridades.

- La distribución de una cantidad considerable de estickers con el logotipo de "Municipio Transparente" en el evento de presentación de la estrategia ayudó a divulgar la idea y darle un imagen visual.

5.6 Línea "Prestar asistencia técnica para el seguimiento"

La legislación boliviana prevé un sistema relativamente complejo de control social sobre la gestión municipal. En el caso de Camiri complementamos los mecanismos legales con un monitoreo participativo al impacto del PDM, también en los efectos que tiene en el desarrollo organizacional. Los actores son los mismos que de la fiscalización y del control social: Comité de Vigilancia, las OTBs y el Concejo Municipal.

El monitoreo, por una parte, contribuye a la consolidación del proceso; por otra parte, es diseñado como instrumento de retroalimentación para ajustar la estrategia de desarrollo organizacional. Tiene carácter técnico, pero por su concepto participativo también un carácter social, porque crea una red de actores y los espacios de encuentro para el seguimiento.

5.7 Línea "El lobbying: hacer del "Municipio transparente" un public issue"

Parece contradictorio que un proyecto de cambio en búsqueda de mayor transparencia utilice conceptos dudosos como el lobbying. Sin embargo, el concepto de lobbying en el sentido de este PC, no es el tráfico de influencias, sino una estrategia de comunicación con la finalidad de generar un entorno favorable para el logro del objetivo del PC, que es atraer la atención pública al tema "Municipio Transparente" para que este se convierta en un tema público (public issue).⁶ El lobbying aplicado en este PC se orienta al concepto, de "que el lobbying es el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercida directamente por ésta, o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o en aplicación, o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativa y social favorable, con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses representados".⁷

Si bien este proceso comunicacional del PC no se basa en un análisis exhaustivo de los actores, lo que se debería hacer para un lobbying profesional, si toma en cuenta algunos criterios para la selección de actores a involucrar en el PC, sea como protagonistas o como externos:⁸

⁶ Xifra 1998, p. 56

⁷ Xifra 1998, p. 25

⁸ Xifra 1998, p. 45

- Su poder de decisión: el ejercicio de las actividades previstas para la promoción y posterior ejecución de una política "Municipio Transparente" depende por lo menos en parte de su autorización o acuerdo (ejemplo: FAM),
- Su poder de consulta: si son consultados, formalmente o no, por quienes toman las decisiones (ejemplo: un asesor del Ministro del área),
- Su poder de acción, pueden con su comportamiento frenar o favorecer los resultados esperados (Viceministro de Participación Popular),
- Su poder de opinión, sus juicios y puntos de vista influyen a la opinión pública que a su vez influencia a los actores mencionados arriba (medios de comunicación, diferentes personajes, líderes de opinión, "stakeholders"⁹).

Las técnicas utilizadas en la estrategia del lobbying para el "Municipio Transparente" eran fundamentalmente cinco:

1. Darle un "nombre comercial"
Igual que en caso de productos mercantiles, las ideas más complejas y abstractas también hay que bautizarlas con un nombre llamativo: "Municipio Transparente" cumple con este criterio, aunque no refleja a cabalidad todo el concepto de accountability.
2. El marketing: Divulgar este nombre lo más ampliamente posible
La percepción de los seres humanos sobre lo que es importante se orienta entre otro por la frecuencia de una información, si escuchamos de un tema varias veces, mejor aún si es de diferentes fuentes, automáticamente gana en importancia. Lo que hice era mencionar la idea del "Municipio Transparente" en charlas informales, reuniones formales y eventos, en cada oportunidad posible. Al inicio de PC era muy arduo repetir y repetir el nombre, hasta que otras personas también empezaron a usar el término y finalmente causaron un efecto multiplicador.
3. Darle una imagen visual
Otra técnica básica del marketing es la visualización, hay que darle una imagen al concepto. El diseño y la divulgación del logotipo de "Municipio Transparente"¹⁰ lo realizamos en una fase ya un poco avanzada del PC, en la presentación oficial de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente". No me pareció aconsejable lanzar el logotipo sin una actividad que le de contenido, el público tiene que relacionar un logotipo con una idea, sino pierde rápidamente su impacto.
4. Relacionar conceptos e ideas,
En este caso articular el concepto del "Municipio Transparente" con un public issue, un tema que ya está en la agenda pública: La transparencia está conceptualmente relacionado con la lucha contra la pobreza, que actualmente es el tema de absoluta prioridad del gobierno nacional y goza de mucha atención en los medios. Nuestras encuestas para levantar la línea de base sobre la transparencia municipal relacionamos con un levantamiento de datos para la elaboración de perfiles municipales de pobreza así que los dos se complementan mutuamente. De la misma manera concebimos el Plan de Desarrollo de Camiri, así que la lucha contra la pobreza funcionó como vehículo para la idea de la transparencia. La estrategia "Camiri – Municipio Transparente" tal vez no hubiera llamado tanto la atención si no hubiera sido parte del Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de lucha contra la pobreza.

⁹ Xifra 1998, p. 54

¹⁰ ver carátula de este trabajo

5. Comprometer personalidades importantes con el tema
Obviamente apoya mucho la formación de la opinión pública si personas conocidas se expresan públicamente sobre el tema. Para la aprobación oficial del Plan de Desarrollo de Camiri y la presentación oficial de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente", la alcaldía organizó un gran evento con la participación de unas 500 personas. Asistieron el Presidente de la FAM, el Viceministro del área, el primer Canciller de la Embajada Alemana y representantes de la Cooperación Técnica Alemana con la correspondiente cobertura de los medios de comunicación, tenía un impacto valioso en este sentido.

5.8 Línea "Motivar a las personas clave"

El lobbying tenía dos niveles, uno dirigido al público posiblemente interesado en el tema para posicionarlo en la agenda pública, y otro para impulsar acciones concretas de las personas protagonistas identificadas, inicialmente el Presidente y el Director Ejecutivo de la FAM, el Alcalde de Camiri y el Oficial Mayor. Lo último llamo "la estrategia de motivación personal".

Las motivaciones de los seres humanos en general tienen orígenes muy distintos, y salen de todas las capas de la personalidad humana, desde la esfera de los instintos hasta de las reflexiones filosóficas más profundas. Contrario al marketing de productos comerciales, que suele trabajar con los instintos de las personas, la política "Municipio Transparente" se dirige a la esfera de la ética y a conceptos abstractos como el del bien común. Aunque altamente valorados, los impulsos de actuar a favor de valores éticos y en manera altruista, en la práctica se subordinan al egoísmo. Sería poco realista exigir un altruismo puro, la sabiduría existe en encontrar el equilibrio entre satisfacer las necesidades personales y las necesidades de los demás. Consecuentemente, mi estrategia de motivación combina incentivos altruistas con incentivos egoístas, siempre que sean legítimos. Incentivos egoístas legítimos, por ejemplo, son: el reconocimiento y la valorización pública del comportamiento o de acciones realizadas por una persona, que contribuye a su prestigio personal o facilita el ascenso en la jerarquía laboral o política. Las personas que se dedican a transparentar la gestión pública tienen la satisfacción de contribuir a un tema de importancia para la sociedad, al mismo tiempo el reconocimiento de su esfuerzo puede facilitar sus ambiciones personales de promoción y ascenso.

Los instrumentos aplicados para motivar a las personas tienen un carácter informativo, formativo y persuasivo. La información sobre el tema lleva indirectamente a la formación de opinión. "Se trata de aportar y formar al decisor público en aquellos temas sobre los que debe decidir y sobre lo que, por su formación generalista o por carecer de los recursos argumentísticos necesarios a favor de nuestros intereses, su grado de conocimiento es insuficiente. Finalmente, se trata de cambiar o crear una opinión que provoque una actitud orientativa de una decisión pública."¹¹

Un buen ejemplo ilustrativo es la invitación del Oficial Mayor de Camiri a una videoconferencia en las instalaciones del Banco Mundial en La Paz sobre la lucha contra la corrupción en el ámbito municipal, transmitido en vivo desde Washington y

¹¹ Xifra 1998, p. 53

México. En la conferencia mostraron varios ejemplos concretos de iniciativas municipales contra la corrupción, que estimuló la creatividad del Oficial Mayor. Adicionalmente, la fascinación del medio video-conferencia, la oportunidad de participar en un evento de una organización prestigiosa y la perspectiva de exponer la experiencia de Camiri como referencia en el ámbito latinoamericano seguramente fomentaron su motivación para la acción.

Otros instrumentos son en realidad técnicas de comunicación, más precisamente, de influencia. Influir no es obligar a los demás a aceptar mi punto de vista; bajo "influir" entiendo obtener un resultado que satisfaga los intereses legítimos de ambas partes.¹²

Apliqué las técnicas en reuniones de trabajo y charlas informales con los actores mencionados, en una ocasión por ejemplo aprovechando la disposición exclusiva del Oficial Mayor en un viaje a una comunidad relativamente lejana de Camiri. Con el Alcalde y el Presidente de la FAM los tiempos de conversación son más cortos, había que pensar bien sobre la oportunidad del momento para hacer una pregunta, compartir una opinión y transmitir simplemente una información técnica. Si bien esas comunicaciones no siguen una estrategia propiamente dicha, hay reglas y principios que faciliten incidir en la opinión de la contraparte y de influir en el sentido descrito arriba.

Un principio básico es el de "push and pull", de aplicar 'las palancas de arranque y de empuje'. "Influir implica utilizar seis habilidades básicas... que se dividen en dos categorías... Las tres primeras son habilidades 'de arranque', y están asociadas con el hecho de averiguar qué desean y qué piensan realmente los demás. Estas habilidades de arranque consisten en crear una relación de comunicación, escuchar de verdad y formular preguntas inteligentes. El segundo grupo de habilidades es el de palancas 'de empuje' y se basan en establecer lo que cree que puede ocurrir. En estas habilidades se ha de pedir lo que quiere, decir 'no' cuando sea adecuado y dar/devolver opiniones."¹³

La sintonía en la comunicación y la habilidad de escuchar de verdad son difíciles de explicar; se dan básicamente por el interés verdadero en lo que dice la otra persona, la concentración en la comunicación y la capacidad de comprensión. Preguntas inteligentes son normalmente preguntas abiertas, que causan una reflexión de la persona. La combinación con el suministro de información técnica o una opinión con una pregunta abierta me ha dado buenos resultados:

- "Parece muy grave la extensión de corrupción en el nivel municipal, ¿no? ¿Piensas que la FAM puede jugar algún rol en este tema?"
- "El estudio de la percepción sobre la transparencia en Camiri es muy interesante, ¿no? Me llama la atención que la gente califica los resultados de la gestión como buena o por lo menos regular, sin embargo, siente que el alcalde no atiende las prioridades de la población. ¿Cómo interpretas tú esa contradicción?"

Según mi criterio, lo más importante para el empuje era pasar información técnica y mi opinión basada en ella a los contrapartes. Las cifras sobre la corrupción en el nivel municipal y la percepción de la población de Camiri hablan (y empujan) por sí solos. La encuesta representativa sobre la transparencia en Camiri tenía un empuje

¹² ver Rogers 2000, p. 16

¹³ Rogers 2000, p. 19

fuerte, donde el alcalde se vio directamente afectado, que los promedios en el ámbito nacional, que preocupan a la FAM, pero no lo afectan directamente.

Adicionalmente hice intervenciones para reforzar la importancia del tema o para retroalimentar opiniones o acciones de mi contrapartes:

- “Pienso que el tema de la transparencia va a ganar mucha importancia ahora. La lucha contra la pobreza quedará trunca si los pobres no tendrán la posibilidad de saber qué pasa con los recursos HIPC.”
- “.....” “Comparto tu criterio. Además pienso que la crisis de la credibilidad exige acciones inmediatas y contundentes.”
- “Me parece excelente la iniciativa, creo que es una muy buena señal a la población. Ahora podemos pensar en nuevas cosas. No sé, ¿que piensas tú de...?”

En mi función de asesor es un punto difícil “exigir lo que uno quiere”. Sin embargo, en cierto punto del proceso me pareció necesario pedir una posición clara de la contraparte.

- “¿Qué piensas de los objetivos en mi propuesta?”
- “¿Hasta qué fechas podemos alcanzar las metas? Bueno, pero para poder hacerlo necesitamos una persona responsable del tema.”

Otro instrumento es el de un “empuje por externos”: La invitación del Presidente de la FAM a la presentación oficial de la estrategia “Camiri – Municipio Transparente” con presencia del Viceministro del área, un representante de la Embajada Alemana y la prensa, en cierta manera, induce a un compromiso de la FAM.

5.9 Presentación sintética de la metodología aplicada

El PC era concebido como fase inicial de un proceso de cambio más largo, que en el futuro lleva a la implementación de la política “Municipio Transparente”. La fase inicial ejecutado a través del PC presentado se caracterizó por el énfasis en la información y motivación, lo que corresponde a un concepto publicitario. La siguiente tabla presenta el procedimiento y las técnicas aplicadas en el PC según la estructura del concepto publicitario AIDA¹⁴.

¹⁴ ver Baena Paz 1997, p. 51; Xifra 1998, p. 59

Elemento de la estrategia	Instrumento	Ejemplo
<p>Atracción llamar la atención al tema (ver también el capítulo sobre el lobbying)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Técnicas de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • En reuniones y encuentros informales con las personas mencionar el término "Municipio Transparente" cuando quepa, explicar brevemente qué es, • llamar la atención a hechos relacionados con el tema • mencionar casos de corrupción publicados en la prensa
<p>Interés (causar interés a través de mayor información) la comprensión del objetivo "Municipio Transparente" y conocimiento de sus elementos (metas, alcances, actores, principales líneas de acción, ejemplos prácticos),</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Técnicas de comunicación • Facilitar información técnica sobre el tema, • Elaborar y presentar estudios específicos sobre el tema, con conceptos claros y ideas prácticas relacionadas directamente con el trabajo diario de las personas 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar preguntas en reuniones de trabajo y charlas informales • Dar explicaciones verbales sobre el concepto y sus elementos, con un grado de detalle apropiado a la situación del momento (no dar conferencias aburridas), • Mencionar experiencias prácticas • Estudio sobre la corrupción en los municipios bolivianos¹⁵ y sobre la percepción de la población de Camiri sobre la transparencia de la gestión municipal¹⁶
<p>Deseo convicción de que la realización del "Municipio Transparente" es ventajoso en términos personales y para la sociedad en general</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionar el concepto con temas altamente valorizadas en la opinión público y en el entorno personal de las personas, • Explorar la motivación individual, relacionar las actividades previstas para al PC con incentivos para la motivación personal 	<ul style="list-style-type: none"> • Explicar la relación de la transparencia de la gestión con la lucha contra la pobreza, • Invitación del Oficial Mayor a una video conferencia del Banco Mundial sobre la transparencia • Invitar al Presidente de la FAM, el Viceministro del área, otras personalidades y –sobre todo – la prensa a la presentación oficial de la estrategia de Camiri
<p>Acción desencadenar una acción</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Técnicas comunicacionales para estimular ideas de acción • Proponer acciones puntuales, sencillas y relacionadas con el ámbito de trabajo de los actores • Apoyar la realización de ideas 	<ul style="list-style-type: none"> • Preguntar por la opinión de las personas, • Pedir sugerencias para la acción, • Propuestas para instrumentos como la "Feria Municipio Transparente", "el alcalde al teléfono" etc. • Asistencia técnica para la estrategia de Camiri • Apoyo logístico a la presentación oficial

¹⁵ Saravia 2001

¹⁶ Gestpart 2001

¿Qué hemos logrado?

Capítulo 6 Los cambios logrados y su impacto

„Es gibt nichts Gutes, ausser man tut es“
(No hay nada bueno, a no ser que se lo haga)¹

6.1 Contenido del capítulo

El proyecto de cambio, siempre entendido como un primer paso en el proceso de cambio más largo, ya está concluido. En este capítulo presentaré los cambios logrados hasta la fecha y una evaluación de los mismos, comparando la situación al inicio del PC con la actual. Eso nos permite ubicarnos en el proceso de cambio y reflexionar sobre la manera de continuar el proceso iniciado para llegar paso por paso a la implementación de la política “Municipio Transparente”.

6.2 Los cambios: El caso de la FAM

6.2.1 El punto de partida

Al inicio del PC, en noviembre del año 2000, el tema de transparencia en la gestión municipal no era de mucha importancia para la FAM, consecuentemente no había ni conocimientos ni mucha reflexión sobre un concepto o una política de “Municipio Transparente”. La “agenda municipalista”, que es algo como la “carta magna del municipalismo boliviano”, con los temas prioritarios de la gestión, presentado por la FAM en su segundo congreso nacional en febrero 2001, no menciona el tema de la transparencia.

6.2.2 Los objetivos previstos

Para recordar, el objetivo del PC según la matriz de planificación del PC² era lograr que

- la FAM ha iniciado la promoción de una política “Municipio Transparente”,

con los indicadores

- A partir de X/2002³, la FAM divulga material con un marco conceptual y operativo para la implementación del “Municipio Transparente”
- A partir de X/2002, la FAM gestiona el apoyo de otros actores a la promoción de la política “Municipio Transparente”.

Los objetivos específicos previstos eran:

- La FAM ha asimilado la promoción del tema como punto importante en su agenda institucional.
- La FAM ha aprobado un concepto “Municipio Transparente” y ha elaborado y aprobado un marco operativo para su implementación.

¹ Proverbio alemán

² ver capítulo 4

³ como explicado anteriormente, no logré una definición clara de las fechas en los indicadores

- La FAM ha aprobado una estrategia comunicacional para la promoción del tema a nivel nacional.
- La FAM ha establecido un grupo de trabajo para la ejecución de su política "Municipio Transparente", incorporando actores internos y externos a la FAM.

6.2.3 Los cambios logrados

Ahora, en la etapa de conclusión del PC, la situación ha cambiado en los aspectos institucionales, pero sobre todo en el ámbito político-social. Como hechos e indicios del cambio hay que mencionar sobre todo:

- la incorporación del tema de la transparencia en el POA 2001 – 2002 de la FAM (elaborado en Junio 2001), aunque no en una posición muy destacada,
- la intención del Director Ejecutivo (expresado en agosto 2001), de aprobar el modelo del "Municipio Transparente" en la Directiva de la FAM como política oficial de la FAM,
- la declaración pública del Presidente de la FAM en la presentación oficial de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente", que la transparencia municipal es una de los temas prioritarios para la FAM.
- La FAM, con apoyo del proyecto Gestión Participativa, publicó el libro "Municipio Transparente – una propuesta de acción desde Camiri", que presenta una introducción en el tema, los resultados de la encuesta de transparencia en Camiri y la estrategia "Camiri – Municipio Transparente".
- El Presidente de la FAM piensa proponer al Consejo Directivo de la FAM, ampliar el Plan Estratégico de la FAM con una quinta línea de acción, que es la promoción de una nueva cultura de la gestión pública.

6.2.4 Evaluación de los cambios logrados

En el caso de la FAM se logró iniciar la promoción de la política, sin embargo no en la medida esperada y expresada en los indicadores del objetivo. La promoción es muy incipiente todavía, lo que muestra también la revisión de los objetivos específicos planificados.

Más allá de esos efectos tangibles, las discusiones entre el Presidente de FAM y mi persona sobre las implicaciones y la finalidad del "Municipio Transparente" y del rol de la FAM en este, han llevado a reflexiones más profundas. El Presidente de la FAM piensa proponer al Consejo Directivo de la FAM, ampliar el Plan Estratégico de la FAM con una quinta línea de acción, que es la promoción de una nueva cultura de la gestión pública. La consecuencia de esa decisión sería trascendental, significaría la modificación de la identidad corporativa y del rol de la FAM, hará de ella más que "la nueva voz de un antiguo actor" (lema de la FAM) con la función básica de representar con mayor eficacia a los municipios que ellos individualmente. La FAM se convertiría en la voz de un nuevo actor, nuevo no en el sentido de corta existencia, sino distinto, por los valores que representa y por la forma en que actúa. Si bien no sabemos todavía de qué manera se realizará esa visión, me atrevo a

decir que el impacto del PC, en este sentido, va más allá del objetivo planificado. La decisión gerencial de adoptar un eje “promoción de una nueva cultura en la gestión municipal” puede significar el inicio de un nuevo proyecto de cambio, el de hacer de la FAM un agente de cambio para la gestión municipal.

Si bien la perspectiva es prometedora, la continuación del proceso depende todavía del Presidente de la FAM. No se cuenta con una base institucional para la sostenibilidad del proceso:

6.3 Los cambios: El caso de Camiri

6.3.1 El punto de partida

Igual que para la FAM, al inicio del PC el Gobierno Municipal de Camiri no tenía el tema de la transparencia en su agenda, ni lo mencionó. Sin embargo, ya había interés en mejorar la gestión municipal, aunque sin mucha claridad sobre los objetivos específicos y los instrumentos. Este interés general generó desde el inicio una apertura para propuestas referente al desarrollo organizacional, incluyendo los aspectos de transparencia de la gestión, lo que permitió un avance sustancial en la dimensión técnica y en la dimensión social del proceso de cambio.

6.3.2 Los objetivos previstos

Objetivo previsto era, que

- el Gobierno Municipal de Camiri ha iniciado la ejecución de una estrategia “Camiri - Municipio Transparente”, con el indicador
- Hasta 10/2001, el alcalde y funcionarios de alto nivel de la alcaldía han realizado acciones de rendición de cuentas a la ciudadanía, que superan las exigencias de la ley

Los objetivos específicos previstos eran:

- El alcalde de Camiri ha anunciado públicamente la ejecución de la estrategia “Camiri – Municipio Transparente”
- El alcalde de Camiri ha aprobado un concepto “Municipio Transparente” y un marco operativo para su implementación elaborado por la alcaldía
- El alcalde de Camiri ha aprobado una estrategia comunicacional para la promoción del tema en el municipio.
- El alcalde de Camiri ha establecido un grupo de trabajo para el tema, incorporando actores internos y externos a la alcaldía.

6.3.3 Los cambios logrados

El proceso de motivación en Camiri tomó su tiempo, pero finalmente resultó en la realización de una serie de actividades por iniciativa propia, en la mayoría de los casos con apoyo parcial del proyecto Gestión Participativa.

- El Gobierno Municipal de Camiri organizó una “Feria Municipio Transparente”. Un domingo de Julio 2001, todos los departamentos de la

alcaldía instalaron un stand en la plaza municipal, presentaron su área de trabajo y respondieron a las preguntas de aproximadamente 800 visitantes.

- El Gobierno Municipal tiene un programa radial diario para difundir información sobre la gestión municipal.
- Como acto simbólico, el oficial mayor hizo cambiar los vidrios opacos de su oficina, por vidrios transparentes, para que la gente pueda ver que está haciendo y con quien está reunido.
- El oficial Mayor, con autorización del alcalde, elaboró una estrategia municipal de la lucha contra la corrupción y la presentó en un concurso a nivel latinoamericano (agosto 2001), auspiciado por el Banco Mundial.
- El alcalde autorizó la publicación de la encuesta realizada en Julio 2001 por el proyecto Gestión Participativa sobre la calidad y la transparencia de la gestión municipal en Camiri. Vale la pena resaltar que la encuesta tocó temas muy delicados, por ejemplo sobre la dificultad de reunirse con el alcalde, el grado de confianza que tiene el alcalde y los técnicos de la alcaldía en la población, las experiencias de la población con corrupción en la alcaldía, etc.
- El nuevo Plan de Desarrollo Municipal (PDM de agosto 2001) contiene un eje sobre el desarrollo organizacional, incorporando la transparencia de la gestión. En este contexto es importante resaltar la ampliación del concepto que maneja el Gobierno Municipal sobre la transparencia. Al inicio interpretaron mayor transparencia como sinónimo de mayor información, ahora están conciente que transparencia significa responsabilidad al mandato de la ciudadanía (accountability) y requiere de cambios sustanciales no solo en estructuras y procesos administrativos, sino en las actitudes del Gobierno Municipal y en los técnicos de la alcaldía.
- El alcalde presentó el PDM en un evento público (agosto 2001) con la participación de unos 500 representantes de la población, del Viceministro del sector, del Presidente de la FAM, del primer secretario de la Embajada Alemana y otras autoridades, y resaltó la estrategia "Camiri – Municipio Transparente" como eje fundamental de su gestión.
- Actualmente (septiembre 2001), la alcaldía esta elaborando un mecanismo de seguimiento y control social a la estrategia, que va mucho más allá de los requisitos definidos por ley.
- La estrategia está incorporada en el POA 2002 del municipio, un requisito para disponer de recursos financieros para su ejecución previsto a partir del año entrante.

6.3.4 Evaluación de los cambios logrados

Logramos el objetivo general planteado en la matriz de planificación, también si tomamos como criterio el indicador.

La evaluación de los objetivos específicos es un poco más difícil. Si bien los logros estipulados arriba no son idénticos con los objetivos específicos definidos en la matriz de planificación, se justifica la afirmación de que la esencia de las mismas fue alcanzada, y hasta superada. La participación de la ciudadanía en la estrategia, la formalización a través de su incorporación en el PDM y la publicidad generada alrededor de la estrategia le dan una buena perspectiva de sostenibilidad en Camiri. Además, por el carácter piloto de la experiencia y el nuevo interés general en la lucha contra la corrupción, es muy probable que otros municipios asuman iniciativas parecidas. La lucha contra la corrupción podría servir como puerta de entrada para paulatinamente ampliar el concepto hacia una mayor responsabilidad del ciudadano (accountability), tal como en Camiri.

6.4 Resumen

A manera de síntesis se justifica la afirmación que el PC logró su objetivo, impulsar la política “Municipio Transparente”. Igualmente, es obvio que queda mucho por hacer todavía.

La experiencia de Camiri tiene un desarrollo conceptual y operativa que le da un carácter de ejemplo de referencia. Con la orientación de este ejemplo otros municipios pueden aplicar la metodología y los instrumentos y llegar a sus propias estrategias. En este sentido se cumplió la expectativa inicial del PC de crear una experiencia piloto a nivel municipal como referencia para otros municipios.

El rol de la FAM en el PC no se cumplió a cabalidad. El PC logró consolidar la voluntad de apoyar la réplica de la experiencia de Camiri en otros municipios, además de impulsar la política de “Municipio Transparente” en cooperación con otros actores del nivel central. Sin embargo, para convertir la voluntad en acciones eficaces faltan decisiones todavía a nivel gerencial, además la creación de la capacidad operativa para la ejecución de las actividades correspondientes. La continuación del proceso, posiblemente a través de otro PC, debe poner énfasis en este aspecto. Además, frente al cambio de actitud del nuevo Gobierno Nacional valdría para realizar un análisis de actores para apoyar el rol de la FAM de impulsar la política de “Municipio Transparente” en el nivel nacional.

¿Cómo seguir?



Capítulo 7

Evaluación del proyecto de cambio

Conclusiones y recomendaciones

"Nur wer bereit zu Aufbruch ist und Reise, mag lähmender Gewöhnung sich entrafen"¹

(Solo los que están dispuestos a la transformación, pueden escarpar de la rutina paralizante)

7.1 Contenido del capítulo

Si en el capítulo anterior nos preocupaban los efectos del proceso de cambio y su impacto, ahora queremos saber qué tan apropiada fue la conducción hacia el cambio, es decir, el concepto y la ejecución del proyecto de cambio. Seguidamente realizaré una evaluación del PC con la finalidad de contar con conclusiones para la continuación del proceso de cambio, posiblemente en forma de otros PC's. La evaluación contempla los elementos centrales del concepto del PC, tal como objetivos, actores seleccionados, metodologías aplicadas etc., y la calidad del proceso de cambio en su dimensión técnica y social. La base de evaluación son los criterios de calidad desarrollados durante la maestría, expresados en preguntas orientadoras al inicio de cada párrafo.

7.2 Objetivos previstos en el PC

Mientras la evaluación del grado del cumplimiento de los objetivos de PC se realizó en el capítulo anterior, queda por analizar la calidad de la planificación, es decir la precisión, pertinencia y factibilidad de los objetivos previstos en el concepto del PC.

Preguntas orientadoras para la evaluación

- ¿ Los objetivos expresan claramente la situación deseada? ¿Reflejan un verdadero proceso de cambio, es decir un cambio de actitudes, comportamientos o rutinas en el interior de la organización o en sus relaciones con el entorno?
- ¿ Los objetivos de los tres niveles (objetivo superior, general y objetivos específicos) son integrales y coherentes entre sí? ¿El logro de los objetivos refleja un impacto significativo en el proceso de cambio, o son muy parciales?
- ¿ Los objetivos consideran la dimensión técnica y social de proceso? Tomando en cuenta las condiciones del entorno y de la organización misma, además de las condiciones del agente del cambio, ¿los objetivos son alcanzables en un año? ¿Es suficiente el tiempo requerido para permitir cambios de actitud?

Evaluación

Los objetivos generales expresan resultados tangibles que reflejan un cambio de actitudes. Conjuntamente con sus indicadores tienen la precisión suficiente para medir el avance en el proceso de cambio.

Los objetivos se concentran en la parte técnica del proceso y los resultados tangibles. La concientización y motivación de los actores acerca del tema de la transparencia tomó mucho más tiempo y energía de lo previsto y en sí es un paso

¹ Hermann Hesse, poeta alemán

sustancial, pero no fue suficientemente considerado en los objetivos. El cumplimiento solo parcial del objetivos previstos para la FAM es por no haber previsto el tiempo suficiente para el cambio en la dimensión social, además por haber subestimado el tiempo requerido para la consolidación institucional de la FAM.

A pesar de haber modificado los objetivos específicos en el transcurso del PC, no logré una definición coincidente con el proceso en la realidad.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Un verdadero proceso de cambio es muy largo y complejo. Recomendación: Dividir el proceso de cambio en etapas, formular un PC para cada etapa. Pero formular cada PC en el momento de arranque, después de haber concluido el PC anterior, no tratar de planificar todo el proceso de una vez.
- Elaborar una matriz de planificación con una jerarquía de objetivos. El objetivo superior puede expresar la situación esperada de todo el proceso de cambio, mientras el objetivo general del PC determina solamente una etapa, aunque sustancial, en el proceso. Un objetivo superior bien definido orienta la conducción y la evaluación del avance del proceso, incluso en caso de desfases y modificaciones en la ejecución del PC.
- Tomar en cuenta que un proceso de cambio en primera línea busca un cambio de actitudes y comportamientos. Expresar en el objetivo general del PC el cambio esperado en este sentido.
- Los avances en la dimensión social y la dimensión técnica del proceso están interrelacionados de una manera que se condicionan el uno al otro. Define los objetivos específicos, de modo que expresan todos los cambios en las dos dimensiones requeridas para el logro del objetivo general.
- Definir indicadores del objetivo general y de los objetivos específicos que reflejan el avance en ambas dimensiones del proceso. Los indicadores de la dimensión social probablemente son más cualitativos y en buena parte subjetivos. Tratar de evaluar el avance sobre todo en la dimensión social por terceros, de modo que haya más objetividad.
- Tener flexibilidad en la conducción del PC. Durante su ejecución pueden salir otras prioridades o circunstancias que exigen cambios sustanciales. En este caso realizar evaluaciones sobre la profundidad de los cambios, si afectan o no el logro del objetivo general y del superior.
- En caso de cambios profundos analizar el concepto del PC. Posiblemente hay que reformular el PC (¿otros objetivos, otros actores, otra metodología, otra secuencia?)
- Los procesos de cambio se complejizan con el tiempo. Dimensionar bien el PC. Ser modesto al inicio. Es más fácil aumentar actividades posteriormente que ejecutar un PC demasiado complejo.
- Buscar apoyo neutral para la evaluación del avance en el PC.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha

- Los avances en el proceso y las condiciones cambiantes del entorno sugieren la elaboración de un nuevo PC, más que el ajuste del existente.
- Elaborar un PC para Camiri y otra para la FAM; los procesos son distintos.
- Poner más énfasis en la dimensión social.

7.3 Los actores del PC

Preguntas orientadoras para la evaluación:

- ¿ Hemos considerado todos los actores importantes a involucrar, directamente o indirectamente? ¿Se han definido con claridad sus roles y responsabilidades?
- ¿ Hemos analizado sus percepciones e intereses para clasificarlos en potenciales aliados, espectadores, beneficiarios, víctimas y definir acciones correspondientes? ¿Sabemos quienes nos apoyan (activos y pasivos), quienes se resisten (activos y pasivos), etc?
- ¿ Las personas escogidas como protagonistas del proceso tenían el grado de influencia esperado?
- ¿ La orientación y conducción del proceso es compatible con las prioridades y valores de las personas protagonistas?

Evaluación

La selección de los actores protagonistas, FAM y Camiri, entre todos los actores relacionados con una política "Municipio Transparente", se basó en una priorización con vista a sus competencias y a mi ámbito de trabajo. Sobre todo lo último excluyó la posibilidad de trabajar con otros actores, que posiblemente hubieran permitido logros parecidos. Sin embargo, las repercusiones logradas del trabajo realizado con la FAM y con Camiri sostienen la hipótesis, de que los dos lograrán dar un impulso sustancial a la implementación de la política "Municipio Transparente". El cambio del Gobierno Nacional ha abierto la posibilidad de incorporar nuevos actores.

Las personas escogidas, como contraparte directa para el PC, el Presidente de la FAM, el alcalde de Camiri y su oficial mayor, sí tenían la apertura esperada, coincidieron con la filosofía y los valores del concepto y tomaron las decisiones esperadas. No involucré mucho al Director Ejecutivo de la FAM en el PC, lo que tal vez es un potencial no suficientemente aprovechado.

Por la naturaleza del PC el campo de las fuerzas no está claramente definido todavía, los actores opuestos no se han expresado claramente (y posiblemente no lo harán). Recién, con la puesta en práctica, habrá más claridad sobre los distintos actores y la posición que asumirán.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Al inicio del PC realizar un mapeo de todos los actores relacionados con el tema, su posible rol, sus potencialidades y limitaciones.
- Una vez seleccionada la organización contraparte para la ejecución del PC, realizar un diagnóstico exhaustivo sobre su personalidad organizacional y los personas claves dentro de la organización.
- Hecho eso, analizar críticamente las posibilidades del agente de cambio de acceder e influir en las personas claves en la organización. Definir o ajustar el objetivo del PC en función de este análisis.
- Tratar de comprender lo máximo posible la realidad de las personas protagonistas para el PC y adecuar la estrategia de motivación y asesoramiento.
- Involucrar lo máximo posible a la organización en la elaboración del PC, su conducción y su seguimiento (evaluación).
- Actualizar el mapeo de los actores periódicamente, evaluar el rol de los personas claves y la relación con ellas, adecuar la estrategia de asesoramiento.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha

- Continuar el trabajo con la FAM y con Camiri, y en lo posible, involucrar a otros Gobiernos Municipales, mantener el rol protagónico del nivel municipal en el proceso,
- Profundizar la cooperación con el Director Ejecutivo de la FAM, continuar con el Presidente, el Alcalde de Camiri y su Oficial Mayor.
- Realizar un mapeo de actores a nivel nacional, identificar aliados, identificar posibles nuevos ejecutores para las líneas de acción que no competen al nivel municipal.

7.4 Adecuación del PC a la organización

7.4.1 Congruencia entre PC y personalidad organizacional de la FAM y del GM de Camiri

Preguntas orientadoras para la evaluación

- ¿ La orientación y conducción del proceso toman en cuenta las tendencias en el entorno de la organización?
- ¿ Los objetivos del PC coinciden con los objetivos y prioridades de la organización?
- ¿ La orientación y la conducción del proceso es compatible con la identidad de la organización, su personalidad organizativa y sus valores?

Evaluación

Durante la ejecución del PC el tema de la transparencia de la gestión pública ganó mucho más fuerza en la agenda pública, así como reforzó el cambio incipiente en las contrapartes. Paulatinamente se logró dar mayor importancia a este tema entre las prioridades de la FAM y del Gobierno Municipal de Camiri, a tal punto que ocupó una posición destacada y figura explícitamente como objetivo de gestión de las dos organizaciones. De esa manera el PC influyó también en la cultura de la FAM y del municipio de Camiri, aunque es prematuro todavía hablar de un cambio de la cultura organizacional.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Tratar de comprender la cultura de la organización para entender las potencialidades, pero también las limitaciones que implica para un proceso de cambio.
- Analizar críticamente la relación, la complementariedad y las contradicciones entre los objetivos previstos para el PC y los objetivos existentes y los valores de la organización. Ajustar los objetivos del PC si corresponde.

Conclusiones para el proceso de cambio en marcha:

- Profundizar la discusión sobre la cultura organizacional de la FAM, tratar de reforzar la idea de una nueva línea de acción de la FAM "promoción de una nueva cultura de la gestión municipal".
- Reforzar la valoración positiva de los cambios en la alcaldía de Camiri.

7.4.2 Congruencia con la estructura de la organización contraparte

Preguntas orientadoras para la evaluación

- ¿El PC considera las cuatro dimensiones del desarrollo organizacional (personal, estrategia, procesos, estructura) y la interdependencia sistémica entre ellas?
- ¿Los requisitos e implicaciones del PC son compatibles con los recursos, potencialidades y limitaciones de la organización?

Evaluación

Los resultados previstos para la FAM se refirieron a los aspectos organizacionales importantes para impulsar la política "Municipio Transparente", tal como la asignación de responsabilidades y la aprobación de una estrategia de comunicación, no así a un cambio organizacional integral. Aún así, sobrestimé la capacidad organizativa de la FAM. La consolidación de la estructura organizacional de la FAM tardó mucho más de lo previsto y todavía no está concluida, no se ha complementado su equipo técnico, los procesos gerenciales y administrativos están en fase de definición, etc. Los logros alcanzados son en el ámbito de actitudes y conocimientos hasta decisiones gerenciales, pero no incidieron en la estructura de la FAM.

La estrategia de Camiri abarca las cuatro dimensiones mencionadas en la alcaldía, la ejecución sin embargo se encuentra en su fase inicial. Había una coincidencia afortunada entre el PC y las limitaciones financieras de la municipalidad: la necesidad de un programa de desarrollo organizacional en la administración para abaratar gastos facilita los ajustes pertinentes para transparentar la gestión.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Realizar un análisis detallado de los requisitos para la ejecución del PC y de las capacidades reales de la organización, tomando en cuenta también las otras funciones que tiene. Ajustar los objetivos del PC si corresponde.
- Repetir el análisis durante la ejecución del PC, sus requisitos y las capacidades de la organización pueden cambiar.
- Adecuar el PC a la organización, no intentar lo contrario.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha

- Dimensionar el nuevo PC a las capacidades reales de la FAM, tomando en cuenta la dinámica de su desarrollo y en el entorno, que le exigen mucha dedicación.
- En Camiri, apoyar en el seguimiento del proceso y responder con flexibilidad ante las modificaciones que en el transcurso se identifiquen.

7.4.3 Apropiación y liderazgo por la contraparte

Preguntas orientadoras para la evaluación:

- ¿El PC tiene un apoyo institucional efectivo? ¿Contamos con el liderazgo o por lo menos el respaldo de la máxima autoridad u otras autoridades de la organización para el PC?
- ¿Los actores protagonistas participan en la gestión del PC o se han constituido en sus receptores?

Evaluación

En caso de la FAM el respaldo es por la persona de su presidente, no hay todavía un respaldo de la institución, por ejemplo para una aprobación formal del concepto "Municipio Transparente" de su consejo directivo. El respaldo no se ha convertido todavía en iniciativa propia.

La aprobación de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente" por el concejo municipal de Camiri expresa el aval institucional. Los resultados logrados por iniciativa propia del Gobierno Municipal muestran el liderazgo que tiene en el proceso.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Incorporar un línea de acción en el PC que lleve a la institucionalización del cambio, por ejemplo por una decisión de su máxima autoridad.
- En el proceso de asesoramiento, buscar el difícil balance entre empujar las decisiones pertinentes de las personas claves y esperar su iniciativa propia.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha

- Velar por la aprobación del concepto "Municipio Transparente" por el consejo directivo de la FAM.

7.4.4 Capacidad del grupo de trabajo para el PC

Preguntas orientadoras para la evaluación

- ¿Existe un grupo de trabajo con mandato y competencia clara (no necesariamente exclusiva) para la ejecución del PC?
- ¿Qué capacidad tiene? ¿Había un proceso de fortalecimiento de su capacidad y un proceso de aprendizaje en el grupo de trabajo?

Evaluación

En la FAM no existe un grupo de trabajo debido a que la FAM no cuenta todavía con un equipo técnico.

En Camiri se estableció un grupo de trabajo conformado por técnicos de la alcaldía. Su capacidad es buena, además tuvo asesoramiento por parte del equipo del proyecto Gestión Participativa.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- En el momento oportuno, analizar las capacidades del grupo del trabajo y elaborar una estrategia para su capacitación.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha

- En el nuevo PC, analizar las nuevas funciones que deben y puedan realmente asumir los técnicos de la FAM y los técnicos de la alcaldía de Camiri. Apoyar la capacitación de los grupos.

7.5 La planificación operativa del PC

Preguntas orientadoras para la evaluación

- ¿ Cuáles de las actividades previstas en el plan operativo del PC se realizaron?
- ¿ Se mantuvo la secuencia y el cronograma previsto?

- ¿ Cuántas actividades se realizaron que no fueron previstas en el POA? ¿Qué importancia tenían en relación a lo planificado?

Evaluación

La comparación de las actividades planificadas en el plan operativo² con las actividades realizadas es motivo de una reflexión profunda sobre la utilidad de la planificación (más aún: sobre la capacidad de planificación del autor):

- De las 26 actividades planificadas se realizaron 7; es decir, un 75% del plan no se realizó.
- De las siete actividades realizadas cuatro se refieren al resultado 1, ninguna al resultado 2, una a resultado 3 y las restantes dos al resultado 4. Una ejecución tan puntual obviamente no corresponde con la coherencia de la planificación.
- Las actividades previstas, que no realizadas, fueron en parte sustituidas por otras. Por ejemplo, en lugar de elaborar documentos con propuestas conceptuales, metodológicas o instrumentales, realicé un asesoramiento mucho menos estructurado, más puntual, acorde con las condiciones del momento.
- El plan casi no contempló actividades en la dimensión social del proceso de cambio, por ejemplo un análisis de los motivos de los actores, las relaciones entre los actores etc. Sin embargo, en realidad habían muchas actividades en este contexto. Esas actividades no previstas resultaron mucho más importantes que las actividades en el ámbito técnico y consumieron mucho más tiempo.
- La secuencia prevista en el plan para la ejecución de las actividades puede ser lógica, pero la realidad fue otra. El proceso de interesar a los actores en el tema tomó mucho más tiempo, no es lineal, sino exponencial. El inicio es muy lento, después se acelera el proceso. En el caso de Camiri, la ejecución de acciones como la feria "Municipio Transparente" y la elaboración de su estrategia "Camiri – Municipio Transparente" se realizó dentro de seis semanas (Julio – Agosto 2001).
- La tardanza en la ejecución fue positiva para el proceso de cambio: cuando los actores en Camiri entraron finalmente en la ejecución por iniciativa propia, yo había avanzado lo suficiente en lo conceptual y metodológico para prestar un asesoramiento eficaz, integral y coherente, que antes no hubiera sido posible por falta de claridad de mi parte.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- No tratar una planificación demasiado detallada; poner más énfasis en la definición de los objetivos, los resultados y productos esperados y en el seguimiento del avance que en un plan operativo. La dinámica de un proceso de desarrollo organizacional hace muy difícil una planificación operativa a mediano, peor a largo plazo.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha

- Concluido el PC actual el POA ya no tiene importancia. Para la continuación del proceso en forma de otro PC elaborar un POA menos detallado, poner más énfasis en la dimensión social y en los productos esperados, no tanto en las actividades.

² ver anexo 5

7.6 Las metodologías aplicadas

Preguntas orientadoras para la evaluación

- ¿ Había una metodología definida para lograr cada uno de los resultados previstos?
- ¿ Las metodologías aplicadas eran adecuadas a las características de las personas y organizaciones contrapartes?
- ¿ Qué tan eficaces y eficientes eran las metodologías aplicadas para lograr los cambios?

Evaluación

Dimensión social del proceso:

Aunque las herramientas aplicadas en la dimensión social del proceso siguieron ciertos principios y reglas básicas, el PC no contempló desde el inicio una metodología en el sentido estricto del término. Las acciones ejecutadas dieron buenos resultados y mostraron coherencia, pero más por experiencia y cierta capacidad mía de adaptarme a las situaciones que por una metodología conscientemente aplicada. La presentación sistematizada en el capítulo 5 es más resultado de una reflexión retrospectiva al escribir el texto que de una planificación metodológica anticipada.

La línea de acción "incentivar acciones motivadoras" se ha mostrado muy útil y ha dado buenos resultados. Sin embargo, no requiere de una metodología específica, sino de una reflexión sobre posibles acciones en un momento dado, sus resultados inmediatos y su impacto en el proceso.

Dimensión técnica del proceso:

La metodología más elaborada del PC fue la de la elaboración de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente" y de su seguimiento. La encuesta de percepción sobre la transparencia de la gestión dio un impulso fuerte al tema y logró el interés del Gobierno Municipal, de los técnicos de la alcaldía igual que el de la población. La participación de los distintos actores conjuntamente con la aplicación de instrumentos que facilitan una visión sistémica (visión consensuada, computadora de papel) contribuyeron sustancialmente a la calidad de la estrategia en términos de integralidad, coherencia y respaldo social y político.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Elaborar una metodología determinada para cada uno de los resultados en la dimensión social y la técnica.
- Prever periódicamente espacios de reflexión sobre la efectividad de las metodologías, ajustarlas si corresponde.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha:

- Elaborar estrategias y metodologías para la continuación de los procesos en la FAM y en Camiri específicamente en su dimensión social-política.

7.7 La calidad de las relaciones entre los actores

Preguntas orientadoras para la evaluación:

- ¿ Había un acercamiento entre los actores protagonistas del PC?
- ¿ Se han buscado y logrado alianzas claves para apoyar el PC? Si se han logrado, ¿cuál es su rol en el PC o en el proceso?

¿La participación de los demás actores, aparte de los protagonistas, ha sido suficiente?

Evaluación

Las relaciones entre los actores son influenciadas por una serie de factores, sólo una parte de ellos es relacionado con el PC. La relación de la FAM con representantes del gobierno central, por ejemplo, ha sufrido fricciones por su posición en la negociación de una ley importante para los municipios, lo que puede afectar sus relaciones de trabajo también en otros temas, tal como el del "Municipio Transparente".

En el caso de Camiri las relaciones del Alcalde con los técnicos de la alcaldía son tensas, pero por motivos ajenos al PC.

En la elaboración de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente" participaron técnicos de la alcaldía y representantes de la sociedad civil, los dos grupos aportaron a la estrategia y están comprometidos con su seguimiento. La presentación de la estrategia motivó también al nuevo Viceministro del sector de replicar la experiencia en otros municipios.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Incorporar desde el inicio en el PC una línea de acción referente a las relaciones en el interior de las organizaciones y de ellas con su entorno.
- En el mapeo de los actores explorar la posibilidad de apoyo por otros actores que los protagonistas, seleccionar los actores más prometedores para el logro del objetivo del PC, posiblemente de diferentes niveles y sectores para mayor complementariedad.
- Observar la dinámica del proceso también en relación a los posibles actores para incorporarles en el momento oportuno sin sobrepasar las capacidades del PC.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha

- Bajo la perspectiva del interés del nuevo Gobierno en la lucha contra la corrupción, realizar un nuevo mapeo de actores para la promoción, posiblemente ya para la elaboración de la política "Municipio Transparente".
- Profundizar la cooperación con el Viceministro y la sociedad civil en Camiri, explorar las posibilidades de incorporar otros actores, por ejemplo los medios de comunicación y la cooperación internacional.
- Diseñar un estrategia de formación de alianzas para el nuevo PC.
- Observar el desarrollo de las relaciones entre el alcalde y sus técnicos igual que las de la FAM con su entorno, ofrecer apoyo en la medida prudente y posible.

7.8 Manejo de resistencia

Preguntas orientadoras para la evaluación:

¿ Se han establecido pautas para enfrentar las resistencias que se generen en el proceso?

Evaluación

El tema de la transparencia tiene una valorización positiva, no fue por esperar que alguien exprese resistencia abierta contra la promoción del tema. No hubo una

resistencia explícita en el proceso, pero sí cierta reserva de trabajar ese tema conflictivo. Recién ahora, con la implementación de la estrategia en Camiri, se verán afectados los intereses de algunas personas, sean legítimos o no, consecuentemente se van a presentar distintas formas de resistencia.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Identificar los intereses opuestos al proyecto de cambio, identificar los posibles opositores y establecer mecanismos de observación para seguir su comportamiento en el transcurso del PC.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha:

- Observar el desarrollo de proceso sobre todo en Camiri, es allí donde primero se presentarán señales de resistencia.

7.9 El agente de cambio

7.9.1 El rol del agente de cambio

Preguntas orientadoras para la evaluación:

- ¿ Cuales de los roles ha cumplido el agente de cambio: generador de ideas, asesor técnico, coach de las personas protagonistas, gerente del PC?
- ¿ Qué tan satisfechas están las contrapartes con los roles y la forma en que la asumió (o no)?

Evaluación

La autoevaluación obviamente es subjetiva y no refleja la situación con la objetividad requerida para la evaluación del PC, pero hasta el momento no hay más criterios para analizar el rol de mi persona como agente de cambio.

Una buena parte del PC consistió en concientizar y motivar a los actores contrapartes, para que ellos promuevan el tema de la transparencia. He asumido todos los roles mencionados en la pregunta, también el de gerente del PC. Lo último sobre todo en caso de la FAM, y de manera decreciente para Camiri.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Reflexionar permanentemente en la ejecución del PC sobre los posibles roles que el agente de cambio debe asumir y de los objetivos, potencialidades y limitaciones de cada uno de los roles.
- Buscar un persona ajena al PC que ayude al agente de cambio a reflexionar sobre su rol (coach).

Conclusión para el proceso de cambio en marcha:

- Desarrollar un instrumento de evaluación por las contrapartes (¿cuestionario?) de mi rol.

7.9.2 El proceso de aprendizaje

Preguntas orientadoras para la evaluación:

- ¿ Cuáles fueron los áreas donde aprendí más?
- ¿ Qué instrumentos fueron los más importantes para el aprendizaje?

Evaluación

Entre todo lo aprendido, que en parte espero se refleje en la evaluación de este capítulo, quisiera destacar tres aspectos.

Lo más importante para mí fue aprender el concepto del proyecto de cambio, es decir, analizar los cambios deseados y diseñar todo un proyecto con metas, metodologías etc., con la complejidad reflejada en este trabajo.

Segundo, que la dimensión social del proceso de cambio es de igual importancia que la dimensión técnica, pero que es más difícil y consume mucho más tiempo y esfuerzos.

Finalmente, la importancia de tener espacios de reflexión durante la ejecución del PC, y la valentía de modificar el PC.

La combinación de un trabajo práctico con uno teórico me ha resultado muy bien. El instrumento más importante fue la elaboración de la tesis, tratando de sistematizar y evaluar toda la experiencia desarrollada en la práctica. Fue importante eran también el proceso de coaching, la quincena de análisis de otros PC's y las discusiones en los módulos presenciales.

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

- Nuevamente, buscar una persona ajena al PC que ayude al agente de cambio a reflexionar sobre su rol (coach), preferentemente una persona que pueda observar al agente de cambio en su trabajo cotidiano.

Conclusión para el proceso de cambio en marcha:

- Elaborar y conducir un nuevo PC para profundizar el aprendizaje, buscar un coach para el nuevo PC.

7.10 Factores externos que apoyaron u obstaculizaron el PC

Factores externos al PC que apoyaron el proceso

Un factor importante, pero poco previsible es: la suerte.

En el transcurso de mi PC cambió el Gobierno Nacional por renuncia del Presidente. El nuevo Presidente puso la lucha contra la corrupción en la agenda prioritaria del gobierno. Si bien no hubo un apoyo directo al PC, el interés público en el tema creció, la coyuntura es favorable para lanzar propuestas en este sentido.

Los trabajos ya realizados por el proyecto Gestión Participativa antes de iniciar el PC y la relaciones de trabajo existentes seguramente facilitaron la ejecución del PC, igual que la posibilidad de disponer de recursos y personal por mi parte. Sin embargo, los recursos posiblemente son un incentivo, pero no pueden sustituir la motivación de las contrapartes ni compensan los costos políticos que tiene que asumir el Alcalde de Camiri por la reforma de la alcaldía.

El apoyo técnico a la elaboración de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente" fue realizado por el equipo técnico de la asesoría alemana del proyecto Gestión Participativa bajo mi dirección. La calidad del trabajo realizado en gran parte es fruto de trabajo de ellos.

Factores externos al PC que obstaculizaron el proceso

El Gobierno Central de Bolivia impulsó un proyecto de Ley que afectó seriamente los intereses municipales. La FAM tuvo que dedicar toda su capacidad técnica y negociadora para la modificación de la ley, lo que atrasó considerablemente el proceso de su fortalecimiento institucional y le restó la energía de dedicarse al tema transparencia.

7.11 Errores en el proceso

Pienso que no cometí ninguno de los cinco errores clásicos de un proceso de cambio.

- Empezar directamente con la fase del cambio,
- Cambiar todo a la vez,
- Imponer con fuerza,
- Ignorar las fuerzas de resistencia,
- Asumir un rol demasiado protagónico.

Sin embargo, referente al último aspecto, sigo con la duda. No es fácil encontrar el balance entre un protagonismo necesario que tuve que asumir para la motivación de las contrapartes y la paciencia de esperar la iniciativa de las contrapartes.

7.12 Resumen: ¿cómo continuar?

El PC presentado ha tenido un éxito considerable en la promoción de una política "Municipio Transparente". Sin embargo, sobre todo los cambios en la FAM no tienen un grado de institucionalización que garantice la continuación del proceso. El Gobierno Municipal de Camiri requiere de apoyo para la ejecución de su estrategia, también con la finalidad de crear una experiencia validada como referencia para otros municipios. A nivel nacional han surgido otros actores poderosos para impulsar e implementar la política de "Municipio Transparente", que hay que tomarles en cuenta.

Si bien los objetivos del PC presentado no se han logrado completamente, es recomendable concluir este PC ahora. La continuación de proceso requiere de un segundo PC, con objetivos reformulados, actores adicionales y con un enfoque que enfatice la dimensión social-política. Estoy seguro que las experiencias y conclusiones presentadas en este trabajo permitirán el desarrollo de un nuevo PC exitoso.



BIBLIOGRAFÍA

- ARDAYA, Rubén; 2000
Procesos de Gestión Municipal Participativa
Edición Canelas S.A., La Paz, Bolivia
- BAENA PAZ, Guillermina, 1997
Credibilidad política y Marketing Mix,
Mc Graw-Hill, México
- CARRILLO FLORES, Fernando, 2001
Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el
Caribe
IDB Bookstore, Washington, D.C., USA.
- DE FARIA, Fernando Achilles; 1999
Desarrollo Organizacional – Enfoque Integral
Noriega Editores, México
- EBRP 2000: ver Gobierno de Bolivia
- ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PUBLICO, Ley # 2020 del 27 de Octubre de 1999,
de Bolivia
- GAP 2000: Programa Gobierno abierto y participativo, Universidad Virtual del
Sistema Tecnológico de Monterrey, México
- GAP 2000^a: Manual del programa Gobierno abierto y participativo, Universidad
Virtual del Sistema Tecnológico de Monterrey, México
- GESTIÓN PARTICIPATIVA, FAM, 2001
Municipio Transparente – una propuesta de acción desde Camiri
Ediciones Gestión Participativa, La Paz, Bolivia
- GOBIERNO DE BOLIVIA 2000
Estrategia Boliviana para la Reducción de Pobreza
La Paz, Bolivia
- HESSELBEIN, Frances; Goldsmith, Marshall; Beckhard, Richard; 1996
El líder del futuro
Ediciones Deusto, Bilbao
- KLIKSBERG, Bernardo 2001
Capital Social y Cultura – Claves olvidadas del desarrollo
Documento presentado con ocasión del "Encuentro para la acción"
La Paz, Bolivia 24 y 25 de Mayo de 2001
- KLITGAARD, Robert; Maclean-Abaroa, Ronald; Parris, H. Lindsey, 2000
Corrupt cities. A practical guide to cure and prevention
ICS Press, Washington, DC, USA
- LEY DEL DIALOGO NACIONAL 2000 del 31.07.2001, de Bolivia

LEY SAFCO, Ley # 1178 de Administración y Control Gubernamentales del 20 de Julio 1990, de Bolivia

LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR, Ley # 1551 del 20 de abril de 1994, de Bolivia

LEY DE MUNICIPALIDADES, Ley # 2028 del 28.10.1999, de Bolivia

MEDINA, Javier 2001: Manifiesto Municipalista – Por una Democracia Participativa Municipal, Ediciones Garza Azul, La Paz, Bolivia

NUEVA ECONOMIA (semanario)
Edición del 20 al 26 de agosto de 2001
La Paz, Bolivia

OFOSU-AMAAH, W. Paaatii; Soopramanien, Ray; Uprety, Kishor, 1999
Combatting Corruption - A comparative review of selected legal aspects of state practices and major international initiatives
The World Bank, Washington DC; USA

OSBORNE, David; Gaebler, Ted, 1994
La reinención del Gobierno – La influencia de espíritu empresarial en el sector público
Ediciones Piados, Barcelona

PNI 1999: ver Vicepresidencia de la República

RAMÍREZ, Julio Sergio, 2000
El papel de la ética en el servicio civil de carrera
.PGD Impresiones, La Paz, Bolivia

ROGERS, Jenny; 2000
Técnicas de influencia – un manual práctico para pensar y trabajar con inteligencia
Ediciones BLUME, Barcelona

SARAVIA, Lourdes 2001
Diagnostico sobre Transparencia Municipal
Proyecto Gestión Participativa, Documento de trabajo, La Paz, Bolivia

SCHMIDT, Eduardo, 2000
Ética y negocios para América Latina
Editorial Impresiones Master S.R.L., La Paz, Bolivia

SELIGSON, Mitchel A., 2001
La cultura política de la democracia en Bolivia:2000
Editorial Impresiones Master S.R.L., La Paz, Bolivia

STAPENHURST, Rick & Sahr J. Kpundeh, 1999
Curbing corruption - Toward a model for building national integrity
EDI Development Studies, Washington DC, USA

SOTO, Hernando de, 2000

El misterio del capital – Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo
Ediciones El Comercio S.A., Lima, Perú

TI 1996: ver Transparency International

TRANSPARENCY INTERNATIONAL 1996

The TI Source Book. National Integrity Systems
www.transparency.org

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bolivia: Plan Nacional de Integridad. Estrategia boliviana de desarrollo institucional y lucha contra la corrupción
Ediciones Soipa Ltda., La Paz, Bolivia.

VILAR, Roberto 2001

Aplicación del Plan de Desarrollo Municipal y sus efectos en el desarrollo económico local: el caso del Municipio de Zudáñez 1997-2000
Edición Gestión Participativa, La Paz, Bolivia

WORLD BANK 2000

Helping Countries Combat Corruption – Progress at the World Bank since 1997
World Bank, Washington DC, USA

XIFRA, Jordi; 1998

Lobbying – Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas
Ediciones Gestión 2000, Barcelona

YAÑEZ, Ernesto: Estudio de los determinantes de Pobreza en el Municipio de Camiri, Edición Gestión Participativa, Junio 2001

ZIMMERMANN, Arthur, 2000

Gestión de cambio organizacional - Caminos y herramientas
Ediciones ABYA-YALA Quito, Ecuador

ZIMMERMANN, Arthur; GTZ; sin fecha

Seguimiento de procesos – una ayuda para personal de proyectos
GTZ, Eschborn

Anexo 1

Variables del sistema "corrupción – transparencia – eficiencia y eficacia de la gestión pública – legitimidad – gobernabilidad"

Ámbito "entorno económico, político, social y ético"	
Variable	Descriptorios
Actitud y expectativa de la sociedad en general frente a la gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> - Comprensión del concepto de la 'ciudadanía' y de una buena gestión pública - Comprensión de los roles y funciones de las autoridades (alcaldes, concejales, etc) - Conocimientos de criterios de evaluación de la gestión pública en general (funciones de la gestión pública, indicadores, mejores prácticas, etc) - Importancia del tema corrupción y transparencia en la opinión pública - Conocimientos sobre causas y efectos de la corrupción - Tolerancia de la corrupción, lobby para la transparencia - Participación en la gestión pública - Impacto real de las preferencias electorales
Estructuras clientelistas en la sociedad y la política	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos del proceso electoral - Características de los partidos políticos - Confianza en el funcionamiento de las reglas definidas - Experiencia con estructuras administrativas - Concepto de amistad - Valor del bien común - Concepto de lo público versus de lo privado - Integración o fragmentación de la sociedad
Vulnerabilidad de los funcionarios y autoridades a la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> - Prestigio del funcionario público y de las autoridades en la opinión pública - Sistema de remuneración, nivel salarial - Ambiente ético, proliferación de la corrupción - Conciencia colectiva de lo malo y de lo bueno - Compromisos amistosos o partidarios
Eficacia de programas de modernización del estado	<ul style="list-style-type: none"> - Posición del tema en la agenda política - Concepto y aplicación de la estrategias de modernización del estado, de transparencia y de la lucha contra la corrupción - Respaldo y resistencia político a las reformas - Oportunidades de ascenso profesional y social fuera del aparato estatal - Credibilidad de las reformas
Ámbito "Sistema regulatorio y normativo"	
Variable	Descriptorios
Calidad de la normativa que regula la administración y el control gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> - Precisión de las normas que definen competencias y atribuciones de las reparticiones del estado - Precisión de las normas que definen los mecanismos de generación de información y de rendición de cuentas - Claridad en la definición de los mecanismos de reclamo - Claridad en la definición de las sanciones
Aplicación de la normativa que regula la administración y el control gubernamental por parte de la administración pública	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicabilidad de la normativa - Existencia del equipamiento (computación, comunicación, etc.) - Conocimientos y capacidad de los funcionarios - Generación, procesamiento y divulgación de la información correspondiente en cada nivel en el interior del aparato estatal - Aplicación de los mecanismos de autocontrol definidos por ley

<p>Eficacia de la supervisión y fiscalización estatal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Precisión de los roles y las funciones de cada actor en el sistema de supervisión y fiscalización - Conocimientos y capacidad de los actores de ejercer su función - Capacidad operativa de la Contraloría de la Nación - Efectividad de los mecanismos de reclamo - Función del sistema jurídico, probabilidad de sanciones, impunidad - Credibilidad del sistema - Valorización a los que denuncian irregularidades - Aplicación de sanciones por los Gobiernos Municipales
<p>Ámbito "Relación Gobierno Municipal – sociedad civil"</p>	
<p>Variable</p>	<p>Descriptoros</p>
<p>Cultura de la gestión municipal (en un municipio determinado)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Concepto de las autoridades y funcionarios municipales sobre su rol y sus funciones - Compromisos partidarios - Cultura de la alcaldía, orientación hacia el cliente - Actitudes y expectativas de la sociedad civil frente a su Gobierno Municipal - Concepto de la sociedad civil sobre su rol y sus funciones en la gestión municipal - Experiencias de y con la gestión municipal - Nivel de participación popular en la gestión municipal - Mecanismos de retroalimentación sobre la satisfacción de la sociedad civil con la gestión
<p>Disponibilidad y utilidad de la información sobre la gestión municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad, pertinencia y oportunidad de la información generado por el Gobierno Municipal - Procesos de divulgación (estrategia, actores, instrumentos) - Accesibilidad de los medios de divulgación por parte de la sociedad civil - Procesos de rendición de cuentas sobre la gestión municipal - Aplicación y eficacia de los mecanismos del control social
<p>Ámbito "Capacidad del Gobierno Municipal"</p>	
<p>Variable</p>	<p>Descriptoros</p>
<p>Estrategia gerencial del Gobierno Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de delegación y terciarización, monopolio del Gobierno Municipal en la prestación de un servicio - Claridad de la visión y de la misión de la gestión, socialización de la visión y misión - Calidad de los planes e instrumentos de la estrategia de gestión (Plan de Desarrollo Municipal, Planes Anuales, etc.) - Eficacia de los mecanismos de seguimiento a los objetivos y metas - Cooperaciones y alianzas para la gestión - Concepto y aplicación de la estrategias de modernización de la administración municipal, de transparencia y de la lucha contra la corrupción - Respaldo y resistencia político a las reformas - Credibilidad de las reformas

<p>Estructura y procesos de la gestión municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionalidad de la estructura orgánica de la alcaldía - Compatibilidad de la estructura con los objetos y tareas de la gestión - Idoneidad de las instalaciones y de la base logística - Claridad en la definición de funciones y responsabilidades, limitación de la discrecionalidad arbitraria - Lógica de los procesos administrativos, complejidad, - Mecanismos de comunicación y coordinación en el interior de la alcaldía - Generación de la información pertinente en el interior de la alcaldía - Monitoreo y seguimiento a los procesos administrativos y financieros
<p>Calidad del recurso humano de la alcaldía</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de selección de personal - Calificación del personal contratado - Estabilidad de los funcionarios, carrera administrativa - Estrategia de capacitación a los funcionarios - Sistema de renumeración, nivel salarial - Ambiente ético en la alcaldía, código de conducta - Reconocimiento del desempeño - Motivación de los funcionarios - Prestigio de los funcionarios en el municipio
<p>Ámbito "Capacidad de la sociedad civil"</p>	
<p>Variable</p>	<p>Descriptor</p>
<p>Organización de la sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de organizaciones de la sociedad civil idóneas para la participación en la gestión municipal - Representatividad de la organizaciones, - Cobertura social y territorial de las organizaciones - Eficiencia de la organización, comunicación interna
<p>Conocimientos y habilidades de la sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimientos específicos sobre la gestión pública - experiencia con la gestión pública - apoyo por externos, alianzas, capacitación - Nivel de educación en general - Capacidad propositiva, actitud analítico-constructivo

Anexo 2:
Posibles estrategias para un "Municipio Transparente" en Bolivia,
impulsados, ejecutados y/o apoyados por los Gobiernos Municipales y sus asociaciones
(Günter Meinert, Lourdes Saravia)

Ámbitos:

1. **Ámbito "Entorno económico, político, social y ético"**
2. **Ámbito "Sistema regulatorio - normativo"**
3. **Ámbito "Relación Gobierno Municipal – sociedad civil"**
4. **Ámbito "Capacidad del Gobierno Municipal"**
5. **Ámbito "Capacidad de la sociedad civil"**

Preguntas orientadoras:

Cuáles son los motivos para actuar?	→	Problemas
Qué se hace o se puede hacer?	→	Estrategias
Quién da el impulso para hacerlo?	→	Actor impulsor
Quiénes lo hacen?	→	Actor ejecutor
Quiénes pueden apoyar?	→	Posibles aliados
Cómo lo hacen?	→	Líneas de acción
Con qué lo hacen?	→	Instrumentos

Ámbito "Entorno económico, político, social y ético"							
Problema	Estrategia	Línea de acción	Instrumentos	Ejemplo, referencia, observación	Actor ejecutor	Actor impulsor	Posibles aliados
Actitud de indiferencia o tolerancia frente a la corrupción	Posicionar los temas "corrupción y transparencia" en la agenda pública	Estrategia de información sobre la corrupción y sus efectos a través de los medios de comunicación de las asociaciones municipales, dirigidas a actores municipales	Página web de la FAM, Revista especializada, boletines	Información periódica sobre casos de corrupción y sus efectos, como programas anticorrupción exitosos en Página web de la FAM. Publicación de boletines para actores municipales. Publicación de una revista especializada, trimestral	FAM, Asociaciones deptales., ACOBOL	FAM	Proyectos de cooperación internacional
		Campaña de educación y concientización ciudadana acordada con los medios públicos de comunicación	Programas de televisión y radiales Boletines de información periódica sobre el tema a medios masivos, para su difusión.	Informar ¹ sobre los límites de la discrecionalidad, diferencia entre los espacios, desarrollar valores de respeto por lo público, recordar valores tradicionales. Reconocimiento a los ciudadanos que ejerzan en forma efectiva sus derechos y obligaciones, públicos y privados, sanciones sociales etc	FAM	FAM	Radio, Prensa, Televisión Proyectos de cooperación internacional, VPEPP

¹ Corrupt Cities, A practical guide to cure and prevention (Plan ... p. 44)

			Realización de eventos públicos, talleres, seminarios	Programas de capacitación a comunicadores sociales sobre la temática. Talleres y seminarios de reflexión y presentación de resultados con actores municipales o estudiosos de la temática	FAM, Asociaciones departamentales, ACOBOL	FAM	Fundaciones de la cooperación alemana, Proyectos de cooperación internacional, VPEP
		Incorporar el tema en la "Agenda Municipal" de la FAM y promoverla			FAM, Asociaciones deptales., ACOBOL	FAM	Municipalistas en general, VPEPP
Expectativas asistencialistas frente la gestión pública	Educación sobre rol de la gestión pública y rol de ciudadano, para involucrar a la sociedad civil en la gestión municipal	Incorporar el tema de la gestión pública participativa en los currícula de la educación secundaria y universitaria	Estrategia de incorporación de la temática en la currícula educativa, convenio con MECD, elaboración de materiales educativos Convenio con sistema universitario	En la currícula de la reforma educativa existe la transversal de la democracia, donde es posible incorporar esta temática	Ministerios de Educación, GM, Universidades, SNAP	FAM	Proyectos de la cooperación, Fundaciones, PAD, otros Ministerios

		Capacitación a autoridades municipales, funcionarios públicos y actores sociales, sobre la gestión municipal participativa, que contribuye a una gestión de transparencia, eficacia y eficiencia	Crear un componente de capacitación en los menús de capacitación no formal que se proporciona a los GMs, servidores públicos y actores sociales. Metodologías de capacitación. Materiales pedagógicos.	Actualmente, muchos proyectos y programas de apoyo al desarrollo tienen menús propios de capacitación, que habría que concertar en uno básico que incluya el tema de la transparencia, eficiencia y eficacia	SNAP, Universidades, Asociaciones deptales., Proyectos y programas de apoyo al desarrollo municipal	FAM, Asociaciones deptales., ACOBOL	Proyectos de la cooperación, Fundaciones, PAD, otros Ministerios
		Divulgación de criterios (términos de referencia) de un "buen alcalde" y un "buen concejal"	Afiche, Cuña radial, Spot televisivo, Plegables	Se realizaría una intensa campaña de divulgación	Medios de comunicación, SNAP, asociaciones deptales., ACOBOL, ONG's	FAM	Proyectos de la cooperación,
	Elaborar, aplicar y divulgar criterios para evaluar el desempeño de la gestión municipal	Elaborar y concertar indicadores de desempeño	Indicadores de desempeño. Sistema de seguimiento. Convenios con GM a cambio de asistencia técnica	Concertar el tema con Estado, instituciones de apoyo al desarrollo, coop. internacional, asociaciones municipales	FAM, SNAP, VPEPP, DUF	FAM	Municipios, ICMA
		Elaborar y divulgar un ranking de los mejores municipios	Indicadores de medición para el ranking. Sistema de calificación periódica. Mecanismo de difusión	Publicar por ejemplo: los mejores municipios, el "alcalde del año", que incluya un premio.	FAM (Debería ser una institución que no sea juez y parte)	FAM, GM	VPEPP, Cooperación internacional

		Elaborar y ejecutar Planes de ajuste institucional (PAIs)	Estrategia de apoyo a la implementación de PAIs	Concertar el apoyo con DUF, VPEPP, programas de apoyo a desarrollo municipal	Municipios	DUF	FAM, Asociaciones departamentales, VPEPP
		Elaborar y divulgar evaluaciones en el marco de la política nacional de cofinanciamiento (ejecución financiera)	Sistema de seguimiento y evaluación. Mecanismos de difusión		Municipios	DUF	FAM
Estructuras políticas que fomentan y perpetúan el clientelismo	Educación y concientización	Incluir temática en la reforma educativa	Ver arriba				
	Reformas electorales que permitan una participación directa de los ciudadanos	Promover las reformas para permitir una participación ciudadana directa en niveles de representación pública	Reforma constitucional y Ajuste del Código Electoral	Elección uninominal de concejales, por circunscripción territorial con posibilidad de revocatoria. Candidatos ciudadanos sin necesidad de partidos ²	Congreso	FAM, otros	Sociedad civil interesada, intelectuales, medios de comunicación, fundaciones

² Agenda Política, Diálogo Nacional 2000; Capítulo de Conclusiones; Secretaría Técnica del Diálogo Nacional 2000; Junio del 2000; La Paz, Bolivia; pags. 172 y siguientes

Servicio público desprestigiado	Mejorar el autoestima (ética profesional) del funcionario público	Aplicar la carrera administrativa, exigiendo y reconociendo calificación y desempeño	Estatuto del Funcionario Público adecuado para el nivel municipal Programa de promoción para su aplicación	Promover su aplicación mediante incentivos de asistencia técnica ³	GM, SNAP,	VPEPP, FAM, SNAP	Proyectos de apoyo al desarrollo municipal
		Aumentar las exigencias en la formación y capacitación de los funcionarios	Tipos de TORs de servidores según categorías de municipios. Sistema único de capacitación formal a técnicos municipales	Promover los requisitos para ser "servidor público municipal", articulado a los contenidos mínimos que deben ofrecer los menús de formación y capacitación formal	FAM, GM, SNAP, Universidades	FAM, SNAP	

³ Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público

Falta de un lobby "pro transparencia"	Crear alianzas entre instituciones interesadas en la gestión transparente, para promover esta en el nivel municipal	Creación de una red pro transparencia a nivel nacional	Convenios de acción entre las instituciones interesadas. Programa de actividades prioritarias. Mecanismo de difusión hacia el público meta		FAM, Asociaciones departamentales, ACOBOL	FAM, Asociaciones departamentales, ACOBOL	Transparencia y Internacional, proyectos de la cooperación, sector privado, otros a identificar
		Creación de una red pro transparencia a nivel municipal	Convenios de acción entre las instituciones interesadas. Programa de actividades prioritarias. Mecanismo de difusión hacia el público meta		GM, Comité de vigilancia, Comité cívico, ciudadanos	GM, Comité de vigilancia, Comité cívico, ciudadanos	personas interesados de la población, proyectos de la cooperación, sector privado,

Ámbito "Sistema regulatorio - normativo"							
Problema	Estrategia	Línea de acción	Instrumento	Ejemplo, observación referencia	Actor ejecutor	Actor impulsor	Posibles aliados
Normativa insuficiente	Precisión de las normas que definen competencias y atribuciones del nivel municipal	Promover en los niveles de decisión del Estado el ajuste y creación de normas que precisen las competencias y atribuciones en el nivel municipal, a partir de la LDA, LPP, LM Y Ley del Diálogo	Una Ley de ordenamiento. Decretos reglamentarios	Los vacíos y contradicciones entre las leyes deberían ser ordenadas mediante una Ley específica, como también decretos reglamentarios ordenados	Congreso, ministerios	FAM, otros	Cooperación Internacional, Programa PAD
	Adecuación de la Ley SAFCO y de sus sistemas	Priorizar las áreas más vulnerables a la corrupción, de mayor importancia para la eficiencia y de mayor interés de la sociedad civil	Sistemas de la Ley SAFCO ajustados y adecuados para el nivel municipal	Deben ser adecuados de acuerdo a las tipologías de municipios, como también contemplar procedimientos transparentes que incluyan el control social	Min Hacienda, VPEPP	FAM	Cooperación Internacional, Programa PAD
	Adecuación de las normas referente al control social	Ley PP, Ley del Dialogo y sus reglamentos	Decreto Supremo que ordena y ajusta la reglamentación de las Leyes sobre Participación y Control Social	En el marco de la reglamentación de la Ley del Diálogo Nal. se puede dar paso a esta norma, que incluya el control social en los niveles departamental y nacional ⁴	MinDesarrollo Sostenible	FAM	Iglesia, ONGs, sociedad civil interesada
Aplicación insuficiente de la normativa existente	Apoyo a la implementación de los sistemas adecuados SAFCO (SIGMA)	Instalación física de los sistemas informáticos	Sistemas informáticos	Estos sistemas deben estar en base a la adecuación de la SAFCO para el nivel municipal y de acuerdo a la tipología de municipios	Municipios	MinHacienda, VPEPP	Cooperación Internacional
		Capacitación a los funcionarios, autoridades y supervisores e la aplicación	Programa de capacitación. Metodología y materiales.			FAM	Proyectos de cooperación . BM, BID

⁴ El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación está dirigiendo actualmente la elaboración de los decretos reglamentarios para implementar la Ley N° 2235, que incluye sobre el control social ampliado a los niveles departamental y nacional

	Capacitar en la aplicación de las normas en general	Promover un programa concertado de capacitación para actores del nivel municipal (ver en Ámbito 1)	Programa concertado Metodologías e instrumentos			FAM	Proyectos de cooperación
Fiscalización insuficiente	Precisar los roles de las instancias superiores de fiscalización y mejorar su capacidad operativa	Mejorar capacidad de la contraloría, mediante su descentralización y fortalecimiento institucional	Estrategia de descentralización por deptos. de la CGR. Programa de Fort. Institucional. Recursos financieros	En el Diálogo Nacional se planteó la demanda y también el criterio de que se descentralice a nivel departamental e incluso regional ⁵	Contraloría	Contraloría	Proyectos de cooperación, FAM (asesoría)
		Mejorar la capacidad fiscalizadora del parlamento sobre asuntos municipales	Procedimientos transparentes y más operativas de las comisiones respectivas	Articular el trabajo de las comisiones con los mecanismos de control social municipal, deptal. y nacional	Parlamento	Parlamento	Fundaciones, proyectos de cooperación, Parlamento, FAM
		Aclarar y divulgar el rol y las funciones del defensor del pueblo en el tema	Afiches, sopts televisivos y cuñas radiales	Articular a las organizaciones de control social con la Defensoría, mediante una oficina específica	FAM, Asociaciones departamentales, ACOBOL, medios de comunicación	Defensoría del pueblo	
	Establecer mecanismos de autocontrol voluntario a los GM	Auditorías voluntarias, solicitadas por el GM	Sistemas de autocontrol periódico	Por ejemplo, desarrollar Arts. de la Ley de Municipalidades sobre el tema (auditorías internas), vinculándolas con el control social	Municipios, Asociaciones departamentales	FAM, GM, VPEPP	Contraloría

⁵ Diálogo 2000, Resumen Ejecutivo Hacia la Mesa Nacional; Conclusiones de la Agenda Política; Secretaría Técnica Nacional del Diálogo Nacional 2000; La Paz, Bolivia; Pags. 96 y siguientes

	Mejorar la capacidad fiscalizadora del concejo municipal	Precisar el rol del concejo municipal en la normativa, desarrollando sistemas que ayuden a la fiscalización municipal	Sistema de aplicación de los incisos 16, 17 y 18 del Art. 12 de la Ley 2028. Un programa de capacitación a concejales sobre sus atribuciones y en el manejo del sistema	Articular el sistema de fiscalización con un sistema de control social municipal, para que éste provea insumos al primero ⁶	Congreso, VPEPP, FAM, asociaciones Deptales., Municipios	FAM, VPEPP	Fundaciones, proyectos de cooperación
		Reformas electorales al concejo municipal (Ver Ámbito 1)			Congreso	FAM	Fundaciones, proyectos de cooperación
Impunidad a actos ilícitos	Mejorar el funcionamiento del sistema jurídico	Estudiar la creación de juzgados especiales para la temática municipal	Programa de creación de juzgados municipales		Poder Judicial	MinJusticia	FAM (asesoría)
	Aplicar sanciones y/o castigos por parte del GM	Sanciones a funcionarios municipales corruptos, aplicando la normativa	Estatuto del Funcionario Público municipalizado. Reglamento municipal	El tema debe estar institucionalizado	GM	GM	Sociedad Civil
		Sanciones sociales e institucionales los que ofrecen coimas (Listas negras, pactos de integridad, estándares de calidad en licitaciones etc)	Reglamentos municipales, programas de difusión	Ver el proyecto anunciado por el Gobierno Nacional	GM	GM	Sociedad Civil, sector privado

⁶ Propuesta de decreto reglamentario de la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional en temas de Participación y Control Social, UAIMCS-VPEPP

	Mejorar la efectividad de los mecanismos de reclamo	Divulgar los mecanismos de reclamo	Decreto ordenador de la participación y control social	En el Decreto ordenador de la Participación y Control Social se debe desarrollar el carácter vinculante del reclamo ciudadano ⁷	FAM, Asociaciones departamentales, ACOBOL, medios de comunicación	FAM, Asociaciones departamentales, ACOBOL, medios de comunicación	ONG's
		Proteger y valorizar los que denuncian corrupción	Oficina de denuncias que proteja la identidad de los denunciantes Mecanismo que define el carácter vinculante de una denuncia con la acción de la institución receptora (CGR) Mecanismo de garantías institucionales a los denunciantes	Ver el proyecto anunciado por el Gobierno Nacional	FAM, Asociaciones departamentales, ACOBOL, medios de comunicación	FAM, Asociaciones departamentales, ACOBOL, medios de comunicación	ONG's
Insuficiente sistema de información en el interior del aparato estatal	Mejorar el sistema de generación y procesamiento de información pertinente para la gestión municipal	Precisar las funciones de cada nivel e institución y sus requerimientos de información	Sistema de información interna en cada inst.	Puede estar en el marco del PAI	Congreso, Ministerios, Prefecturas	Gobierno central, FAM	
		Mejorar la capacidad operativa de las instancias de supervisión y procesamiento de datos	Sistemas de la SAFCO municipalizados	Debe ser transparente y que permita amplia información al ciudadano	Min Hacienda, Prefecturas, INE, Contaduría	Min Hacienda, Prefecturas, INE, Contaduría	

⁷ Idem

Ámbito "Capacidad del Gobierno Municipal"							
Problema	Estrategia	Línea de acción	Instrumentos	Ejemplo, referencia, observación	Actor ejecutor	Actor impulsor	Posibles aliados
Deficiencias en la estrategia gerencial del GM	Elaborar y socializar la visión y la misión de la gestión por el GM	Análisis de las tendencias del entorno nacional, regional y municipal para determinar los desafíos al municipio	Talleres Documentos de conclusiones Convenios de aplicación de resultados	Los resultados deberían inscribirse en el PEI y estrategias de implementación de políticas, programas, planes, proyectos	GM, ciudadanía	GM	FAM, VPEP, ONG's
		Elaborar o actualizar el PDM	Talleres participativos de evaluación y ajuste. PDM actualizado	En el proceso debe incorporarse la Estrategia de Reducción de la Pobreza	GM, ciudadanía	GM	
		Construir la visión y misión del GM, talleres internos con consejo y funcionarios municipales	Plan Estratégico Institucional del municipio (PEI)	Orientación al cliente	GM	GM	
		Elaborar y socializar un código de conducta para los funcionarios municipales y los concejales	Código de ética o de conducta del servidor público municipal	Articular con instrumentos propuestos en el Ámbito 1 (Estrategia: Mejorar el autoestima del funcionario público)	GM	GM	FAM, SNAP
		Socializar la visión y misión del GM interna- y externamente	Afiches. Plegables. Otras formas de comunicación social	Articulado con otras acciones planteadas en líneas de acción precedentes	GM, medios de comunicación	GM	
	Operacionalizar la visión y misión	Elaborar el POA	Manual de elaboración participativa del POA Municipal POA y presupuesto formulados		GM, ciudadanía	GM	Proyectos de desarrollo, VPEPP, Coop. internacional

		Traducir el POA en planes de trabajo por departamento de la alcaldía	Planes de trabajo, por resultados, de cada departamento municipal	Los sistemas municipalizados de la SAFCO deben incluir esta línea de acción (Ver arriba)	GM	GM	Proyectos de desarrollo, VPEPP, Coop. internacional
		Hacer seguimiento a la ejecución del POA	Sistema de seguimiento y evaluación	El sistema debe articular a los sistemas propios del GM, del control social y de la EBRP ⁸	GM, comité de vigilancia, consejo, ciudadanía	GM	Proyectos de desarrollo, VPEPP, Coop. internacional
	Establecer cooperaciones	Analizar competencias institucionales para la ejecución del POA, y posibilidades de apoyo externo a actores identificados	Lista de demanda municipal y cobertura por instituciones de apoyo al desarrollo	Esta estrategia debe estar articulada con el seguimiento a la elaboración y ejecución del PDM y POAs	GM, Instituciones de apoyo al desarrollo	GM, FAM, Asociaciones deptales.	Proyectos de desarrollo, Coop. Internacional, VPEPP
Estructura organizacional de la alcaldía poco funcional	Adecuar el organigrama de la alcaldía a sus tareas	Adecuar la división en departamentos a las líneas principales del PDM	PAI	Articular con dos primeras líneas de acción del presente Ámbito	GM	GM	
		Adecuar la jerarquía a las necesidades funcionales, definir claramente competencias y responsabilidades, limitar discrecionalidad arbitraria	PAI	Articular con dos primeras líneas de acción del presente Ámbito	GM	GM	
	Adecuar el equipamiento	Analizar las necesidades de equipamiento (computación), también bajo la perspectiva de transparentar la gestión	Requerimientos para la implementación del PAI	El DUF tiene un menú para atender esta línea de acción ⁹	GM	GM, FAM	DUF, Coop. Internacional, VPEPP

⁸ Idem

⁹ Ver el menú del Fondo de Inversión Productivo y Social: FPS-DUF

Procesos administrativos, de comunicación y coordinación poco funcional e intransparente	Transparentar los procesos administrativos (tramites)	Simplificar los tramites: Análisis de los procesos, adecuación con apoyo de un profesional en el tema, limitar la discrecionalidad arbitraria, eliminar regulaciones exageradas	Stapenhurst p. 99, 133 Carrillo, p.321, Carrillo, p. 319.		GM	GM	FAM, SNAP
		Publicar la reglamentación de los procesos (pasos, responsabilidades)	Reglamentos impresos. Afiches de difusión		GM, medios de comunicación	GM	
		Publicar cada uno de los pasos de los procesos de compras, licitaciones, contratación de personal y otros de interés público	Afiches Plegables Spots televisivos Cuñas radiales		GM, medios de comunicación	GM	
	Mejorar la calidad y el flujo de información requerida para una gestión municipal eficiente la rendición de cuentas	Establecer sistemas de seguimiento a la programación y ejecución de cada una de los servicios y áreas de gestión (monitoreo interno, indicadores de desempeño)	Sistema de seguimiento y evaluación, que incluye un mecanismo de información pública	Está mencionada también en líneas de acción precedentes	GM	GM	
		Establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información (reuniones periódicas etc.)	Reglamento de funciones del GM	Articulado con líneas de acción precedentes del presente ámbito	GM	GM	
	Establecer mecanismos de retroalimentación sobre el desempeño de la gestión y la satisfacción de la ciudadanía	Realizar periódicamente encuestas entre la ciudadanía	Sistema de seguimiento y evaluación, que incluye la información ciudadana	(Ver arriba)	GM, medios de comunicación	GM	
		Aplicar mecanismos de monitoreo participativo			GM, ciudadanía	GM	

		Garantizar la retroalimentación de los mecanismos de reclamo, fiscalización, control social y monitoreo al departamento correspondiente, definir responsabilidades para la respuesta			GM	GM	
--	--	--	--	--	----	----	--

	Establecer mecanismos de control interno	definir mecanismos de reclamo para funcionarios (encuesta anónima) como un canal seguro para permitir que funcionarios puedan identificar y señalar prácticas ilícitas sin ser castigados		Articularlo con mecanismos de denuncia, carácter vinculante de los reclamos, etc, (Ver arriba)	GM	GM	
		Auditorias voluntarias		Ver la línea de acción del Ámbito 2: Auditorias voluntarias, solicitadas por el GM	GM	GM	FAM, asociaciones deptales.
Deficiencias en los recursos humanos (calificación, desempeño, motivación)	Establecer la carrera administrativa en la administración municipal	Identificar las necesidades (cantidad y calificación) de personal en función de las funciones básicas del GM y las líneas estratégicas del PDM	PAI	(Ver arriba)	GM	GM	SNAP, FAM, asociaciones deptales.
		Aplicar un sistema de remuneración definida, transparente y en base de funciones (y del desempeño)	Estatuto del Funcionario Público municipalizado. Reglamento municipal. Política de remuneraciones del GM		GM	GM	SNAP, FAM, asociaciones departamentales
	Crear un ambiente ético entre los funcionarios	Socializar la visión de la gestión	Proceso de comunicación interna.		Actividades de internalizar la misión, visión y objetivos institucionales, instrumentos de comunicación gráfica, etc.	GM	GM
Exigir la declaración de bienes de funcionarios públicos		Procedimiento legal		Similar al procedimiento que cumplen parlamentarios y ministros	GM	GM	

		Establecer un código de conducta y aplicar sanciones en caso de infracciones graves	Ver arriba		GM, medios de comunicación	GM	SNAP, FAM, asociaciones departamentales
		Mejorar el prestigio de los funcionarios, exigiendo y reconociendo buen desempeño	Programas del reconocimiento al desempeño profesional. Escalafón municipal	Programas de reconocimiento del "servidor público del mes" con premios y que estos se articulen con el ascenso en el escalafón municipal	GM, medios de comunicación	GM	SNAP, FAM, asociaciones departamentales

Ámbito "Relación Gobierno Municipal – sociedad civil"							
Problema	Estrategia	Línea de acción	Instrumentos	Ejemplo. referencia, observación	Actor ejecutor	Actor impulsor	Posibles aliados
Información disponible sobre la gestión municipal insuficiente	Generar la información requerida para una gestión municipal eficiente y la rendición de cuentas	Ver "organización y capacidad del GM"	Ver sistema de seguimiento, evaluación e información municipal, y Carácter vinculante de reclamos ciudadanos (Ámbitos precedentes)	Oficina de comunicación institucional a cambio de la de relaciones públicas Oficina de atención de reclamos del ciudadano Sistema de seguimiento, evaluación e información municipal	GM CVs	FAM VPEPP	Coop. Inter.-nacional. Proyectos de desarrollo
	Mejorar el acceso a la información sobre la gestión pública	Elaborar y aplicar con la sociedad un plan "Municipio Transparente (qué información quiere y cómo?)	(Ver cuadro precedente)	Oficina de comunicación institucional a cambio de la de relaciones públicas Oficina de atención de reclamos del ciudadano Sistema de seguimiento ...	GM, sociedad civil, CVs, comité cívico, ciudadanos	GM VPEPP	Medios de comunicación Coop. Inter.-nacional. Proyectos de desarrollo
		Acordar una estrategia de comunicación con los medios de comunicación	Programa radial o televisivo Noticias sobre desempeño municipal en medios masivos Ferias sobre "Municipio Transparente"	Programa radial o televisivo sobre participación popular. Información periódico vía medios masivos sobre la gestión municipal, dificultades y resultados ¹⁰		GM, Medios de comunicación, CV	GM, Medios de comunicación, CV

¹⁰ Ver Bases para una Estrategia de Comunicación Descentralizada en Participación Popular (proyecto de Red de Comunicación Local y Regional de la Participación Popular); Documento inédito de la UNFC-VPEPP

		Resolución municipal "libre acceso a documentos de la gestión"	Resolución municipal. Reglamento de atención de información y reclamos ciudadanos	(Ver arriba)	GM	GM, CV	CVs, Proyectos de apoyo al desarrollo
		Oficina de participación ciudadana y monitoreo	GAP 7/14		GM	GM, CVs	Medios de comunicación, sociedad civil
		Publicar la información sobre la estructura y los procesos de la administración: competencias y responsabilidades de los departamentos ó áreas, sistema de toma de decisiones, organigrama, sistema de contratación y ascenso de personal, etc	Internet Folletos municipales Línea telefónica para preguntas, etc	Desarrollar un proceso de "comunicación institucional", en lugar de las "relaciones públicas".	GM	GM	
		Elaboración participativa del POA y presupuesto	(Ver arriba)		GM, comité de vigilancia, ciudadanía	GM	Asociaciones departamentales
Falta de una cultura del servicio a la comunidad (cultura paternalista y clientelista) por parte del GM	Profundizar la Participación Popular en el municipio en la definición de objetivos de gestión	Definición de visiones comunes, de objetivos y metas de la gestión a través del proceso PPM	(Ver arriba)		GM, sociedad civil	GM	
		Crear espacios de debate público sobre temas del desarrollo municipal	Mesas, debates, etc.	Mesas de diálogo social municipal entre GM, CV y actores profesionales	GM, ONG's, comité consultivo, comité de vigilancia	GM, ONG's	Medios de comunicación

	Profundizar la PP en el seguimiento a la gestión; aplicar mecanismos de rendición de cuentas	Apoyar al CV con logística, asistencia técnica, suministro de información	Programa de asistencia técnica	Garantizar dotación de oficina, servicios de teléfono y secretaria. Una Oficina técnica de apoyo profesional (legal, eco-financiera, elaboración y seguimiento a proyectos)	GM SED-FMC	GM VPEPP	Proyectos de desarrollo Coop. internacional FAM
		Realizar reuniones públicas GM-CV	Calendario de la participación y control social en la gestión municipal ¹¹	Aplicación de la normativa vigente ¹²	GM, CV,	FAM, Asociaciones deptales. Asociaciones de CVs.	Ciudadanía, VPEPP
		Monitoreo Participativo: Acordar indicadores de desempeño, de la calidad del los servicios y de la participación con la sociedad y los mecanismos de seguimiento igual que a los procesos administrativos de interés (gestión financiera, etc)	Sistema de seguimiento y evaluación social, articulado al sistema municipal y la EBRP	La propuesta está inscrita en el proyecto de DS de reglamentación del control social de la Ley del Diálogo Nacional. Desarrollar, implementar los instrumentos elaborados	GM, CVs, sociedad civil	GM VPEPP FAM	Medios de comunicación
		Aportar al ranking municipal	Ver ámbito 1		GM, FAM	GM, FAM	Medios de comunicación
		Aplicar mecanismos como el "Gobierno en los barrios", "el alcalde al teléfono", "audiciones radiales", auditorias ciudadanos, "teléfono rojo", "tarjeta roja" etc.	Estrategia de comunicación institucional		GM	GM	Proyectos de desarrollo VPEPP

¹¹ Propuesta de la UNFC-VPEPP, 2001

¹² Leyes 1551, 2028, 2235 y sus respectivos decretos reglamentarios

		Instalar una "Oficina de participación ciudadana y monitoreo" para recibir reclamos	Oficina, mobiliario, equipamiento básico	En el marco de la comunicación institucional (ver arriba)	GM	GM CVs	Proyectos de desarrollo Coop. Internac. VPEPP
		Realizar periódicamente audiencias públicas sobre la gestión, además sobre temas específicos según oportunidad	Reglamentar ley de Municipalidades sobre el particular		GM, VPEPP	GM ciudadanía	Proyectos de desarrollo
		Realizar foros con empresarios y/o profesionales sobre procesos de licitación, compras, manejo recursos humanos etc.	Funcionamiento del Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODPES) ¹³ .	Aplicación del SABS municipalizado	GM	GM, sector privado, asociaciones profesionales, ciudadanía	VPEPP Proyectos de desarrollo
		Cogestión, ejecución común de proyectos físicos	Estrategias de aplicación de leyes 1551, 2028 y 2235	Cumplimiento de la Planificación Participativa Municipal	GM	GM FAM Sociedad civil	Proyectos de desarrollo VPEPP
Monopolios del GM, falta de alternativas para la prestación de servicios	Profundizar la participación popular en la ejecución	Promover las concesiones y la terciarización de servicios municipales	Concesiones municipales. Contratos de terciarización. Convenios	El proceso de terciarización tiene que ser muy transparente, debe haber competencia real entre los empresas, caso contrario puede aumentar malversación y corrupción	GM, Sector privado, comunidad	GM	Sector privado, comunidad

¹³ Propuesta de decreto reglamentario de la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional en temas de Participación y Control Social, UAIMCS-VPEPP

Ámbito "Capacidad de la sociedad civil"

Problema	Estrategia	Línea de acción	Instrumentos	Ejemplo o referencia, observaciones	Actor ejecutor	Actor impulsor	Posibles aliados
Organización de la sociedad civil insuficiente	Motivar a la ciudadanía en participar en la gestión	Estrategia de difusión, persuasión y motivación ciudadana en Participación Popular	Instrumentos de difusión, persuasión y motivación interpersonales, gráficos, audiovisuales	Publicaciones, programas radiales y televisivos, ferias, políticas municipal de motivación a la participación en planificación y ejecución de obras barriales, etc.	GM VPEPP	CVs FAM ACs Org. Funcionales	Proyectos de desarrollo Coop. Internaciona l
	Apoyar la organización de la sociedad civil interesada en la gestión municipal	Asistencia técnica en desarrollo organizacional	Programas y proyectos de apoyo logístico y técnico a actores sociales representativos	Programa de capacitación a miembros de OTBs, CVs y CODPES. Oficinas técnicas departamentales de apoyo a la Part. y control Social	VPEPP SED-FMC	Sociedad civil CVs ACs Org. Funcionales GM	FAM, Proyectos de desarrollo Coop. Internaciona l
Capacidad de interpretar la información insuficiente	Adecuar la información	Acordar una estrategia de información con la sociedad civil según sus intereses y capacidades	Sistema de información municipal Departamento de Comunicación institucional	Esta línea de acción debe estar en el marco de la aplicación de la planificación participativa municipal (PPM), para formular y ejecutar los PDMs	GM	Sociedad civil CVs ACs Org. Funcionales GM	FAM, Proyectos de desarrollo Coop. Internaciona l

	Capacitar a los actores sociales en el seguimiento a la gestión municipal	Desarrollar procesos de capacitación con actores sociales	Metodología de desarrollo de los procesos participativos de la PPM Metodologías de capacitación Instrumentos de capacitación Instrumentos de difusión Mecanismos de capacitación social Instrumentos de aplicación de la participación y control social	Capacitación a actores sociales, GMs y técnicos en formulación de PDMs, POAS, seguimiento y control a la ejecución de proyectos municipales y POAS, evaluación de proyectos, POAs y ejecución presupuestaria	SED-FMC VPEPP Proyectos de desarrollo	GM, sociedad civil CVs CODPES	FAM Proyectos de desarrollo Coop. Internaciona l
Organizaciones sociales no articuladas y poca legitimidad de la representación social	Promover procesos horizontales de interrelación entre las organizaciones sociales y mecanismos de legitimación de la representación social	Revisar forma de elección y funcionamiento de CVs. Promover mesas de diálogo municipal entre las organizaciones sociales Promover articulación entre CVs, CODPES, ACs y Orgs. Funcionales Apoyar a representaciones sociales con procedimientos y capacitación para el adecuado ejercicio de la representación social	Proyectos de fortalecimiento. Guías y manuales de como desempeñar la dirigencia social. Instrumentos de apoyo a la representación social, etc.	Se debería concertar a nivel público y social una estrategia o programa de fortalecimiento comunitario, para los niveles municipal, deptal, y nacional; diferenciado por tipos de municipios y tipos de organizaciones	SED-FMC VPEPP Proyectos de desarrollo	GMs CVs ACs Orgs. Funcionales	Coop. Internaciona l

Anexo 3:

Cuestionario aplicado para el estudio sobre la percepción de la transparencia (Marcela Revollo)

1. Departamento: Chuquisaca __1 Santa Cruz __2 Potosí __3 Tarija __4

Provincia _____ Municipio _____ Distrito _____

Cantón _____ Urbano __1 Rural __2

Dirección y número de la vivienda:

2. Hora de inicio de la entrevista ____:____ Fecha: ____/____ de 2001

Buenos días/ tardes mi nombre es soy encuestador (a). Estamos realizando un estudio en (repetir el nombre del municipio).....y nos gustaría conocer su opinión sobre lo que está pasando en este municipio. No le vamos a quitar mucho tiempo. Sus respuestas serán confidenciales.

3. Qué tipo de OTB existe en este lugar?

Junta Vecinal __1 Comunidad Campesina __2 Pueblo Indígena __3 Comunidad Indígena __4

4. Sexo: (no pregunte) Hombre __1 Mujer __2

5. Cuál es su edad? _____ (Si tiene menos de 18 años agradezca y pare la encuesta)

6. Cuánto tiempo vive en este municipio ? _____ Meses _____ Años (si vive menos de 1 año, suspenda la entrevista).

7. Qué ha cambiado en el municipio de ... (repetir el nombre del municipio) en los últimos 12 meses? (espere la respuesta: Anote máximo las 3 primeras respuestas).

- Han mejorado las calles __1
- El servicio de salud es mejor __2
- Hay mas escuelas __3
- Hay agua potable __4
- La administración del municipio ha mejorado __5
- Nada, todo está igual __6
- Otro (especificar) _____

Transparencia en la gestión municipal:

Ahora hablemos de algunos temas relacionados con la municipalidad.

8. Es fácil que una persona o un grupo se reúna con el alcalde?

9. Generalmente para qué se reúnen los grupos o las personas con el alcalde?

8		9
Si __ 1=> (Pase a la preg.9)	No __ 2 => Por qué? (espere una respuesta) Está muy ocupado __ 1 Sus colaboradores no los dejan __ 2 Sólo se reúne con la gese de la ciudad __ 3 No se reúne con la gente __ 4 => (preg11) Otro(esp.) _____ NS/Nr __ 0	Para plantearle sus necesidades __ 1 Para plantearle sus problema __ 2 Otro(esp.) _____ Ns/Nr __ 0

10. Cuando el alcalde se reúne con la gente; lo hace en audiencias ciudadanas; reuniones con la comunidad o junta vecinal, asambleas, en cesiones con el concejo en los barrios? o ¿en qué forma lo hace?

Audiencias ciudadanas __ 1
 Reuniones con las comunidades o juntas vecinales __ 2
 Reuniones comunitarias __ 3
 Asambleas __ 4
 Otro (especificar) _____
 Ns/Nr __ 0

11. Es fácil que una persona o un grupo se reúna con los técnicos de la alcaldía?

Si __ 1
 No __ 2 => Por qué?
 No tienen tiempo __ 1
 No conocen las oficinas __ 2
 Están muy ocupado __ 3
 Sólo se reúnen con la gente de la ciudad __ 4
 No se reúnen con la gente __ 5
 No existen técnicos en la alcaldía de este municipio __ 6
 Otro (especificar) _____
 Ns/Nr __ 0

12. Es fácil que una persona o grupo se reúna con los concejales?

13. Para qué se reúne la gente o los grupos con los concejales?

12		13
Si __ 1=> (Pase a la preg.13)	No __ (2) => Por qué? (espere una respuesta) Están muy ocupados __ 1 Sus colaboradores no nos dejan __ 2 Sólo se reúnen con la gente de la ciudad __ 3 No se reúnen con la gente __ 4 No conocen sus oficinas __ 5 Otro(esp.) _____ NS/Nr __ 0	Para plantearle sus necesidades __ 1 Para plantearle sus problema __ 2 Otro(esp.) _____ Ns/Nr __ 0

14. Es fácil reunirse con los representantes del Comité de Vigilancia?

15. Para qué se reúnen la gente o los grupos con el Comité de Vigilancia?

14		15
Si __ 1=> (Pase a la preg.15)	No __ 2 => Por qué? (espere una respuesta) Están muy ocupados __ 1 Sólo se reúne con la gente de la ciudad __ 2 No se reúne con la gente __ 3 No conocen sus oficinas __ 4 Otro(esp.) _____ NS/Nr __ 0	Para plantearle sus necesidades __ 1 Para plantearle sus problemas __ 2 Para solucionar los problemas del barrio / comunidad __ 3 Para recibir información __ 4 Otro(esp.) _____ Ns/Nr __ 0

16. Es fácil reunirse con los dirigentes de su Organización Territorial de Base (OTB)?

17. Para qué se reúne con su Organización Territorial de Base (OTB) las personas o los grupos?

16		17
Si ___	No ___2 => Por qué? (espere una respuesta)	Para plantearle sus necesidades ___1
1=>	Están muy ocupados ___1	Para plantearle sus problemas ___2
(Pase a la preg.15)	Sólo se reúne con la gente de la ciudad ___2	Para solucionar los problemas del barrio / comunidad ___3
	No se reúne con la gente ___3	Para recibir información ___4
	No saben donde se reúnen ___4	Otro(esp)_____
	Otro(esp)_____	Ns/Nr ___0
	Ns/Nr ___0	

18. En su criterio, quienes son los más pobres en este municipio? (Esperar la respuesta y anotar sólo 1 opción)

- 1.- Los indígenas ___1
- 2.- Los campesinos ___2
- 3.- La gente de los barrios marginales ___3
- 4.- Las mujeres ___4
- 5.- Los niños de los barrios marginales ___5
- 6.- Las viudas/os de las comunidades ___6
- 7.- Otro (esp.)_____
- 8.- Ns/Nr ___0

(Entrevistador/a: Memorice al grupo que le mencione y escriba en las preguntas 23 y 30)

PDM

19. Conoce o se ha informado si este municipio tiene PDM (Plan de Desarrollo Municipal)?

Si ___1 No ___2 => (pase a preg. 24)

20. Me puede mencionar 2 planes o programas que se hayan incluido en el PDM?

1. _____
2. _____ Ns/Nr ___0

21. A través de qué institución o persona se ha informado sobre el PDM?

22. Para cada institución o persona que informó pregunte => A través de qué medio se informó? (esperar varias respuestas en la 21 y 22)

	21	22					
		Radio	TV	Prensa	Boletín	Reuniones con la población	Otro
Alcalde	1	1	2	3	4	5	6
Concejo	2	1	2	3	4	5	6
Técnicos de la alcaldía	3	1	2	3	4	5	6
Comité de Vigilancia	4	1	2	3	4	5	6
Representantes de su OTB	5	1	2	3	4	5	6
Otro (Esp.)	6	1	2	3	4	5	6

23. Según lo que ha visto o le han informado, la participación en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) de los/las..... (repetir el nombre del grupo más pobre mencionado); las mujeres y los indígenas ha sido muy activa; más o menos activa; poco activa o nada activa?

(Entrevistador/a: si entre el grupo más pobre le menciona a las mujeres, indígenas o no sabe, deje libre la primera fila)

	Muy activa	Más o menos activa	Poco activa	Nada activa	No han participado	Ns/Nr
	5	4	3	2	1	0
Mujeres	5	4	3	2	1	0
Indígenas	5	4	3	2	1	0

POA

24. Conoce o se ha informado si este municipio tiene POA (Programa de Operación Anual) ?
 Si __1 No __2 => (pase a preg. 31)

25. Me puede mencionar 2 planes o programas que se hayan incluido en el POA?

1. _____
2. _____

Ns/Nr __0

26. A través de qué institución o persona se ha informado sobre el POA?

27. Para cada institución o persona que informó pregunte => A través de qué medio se informó? (esperar varias respuestas en la 26 y 27)

26		27					
		Radio	TV	Prensa	Boletín	Reuniones con la población	Otro
Alcalde	1	1	2	3	4	5	6
Concejo	2	1	2	3	4	5	6
Técnicos de la alcaldía	3	1	2	3	4	5	6
Comité de Vigilancia	4	1	2	3	4	5	6
Representantes de su OTB	5	1	2	3	4	5	6
Otro (Esp.)	6	1	2	3	4	5	6

28. La elaboración del POA 2001 contó con la participación de la población? (fue participativo)?

Si __1	Cómo participaron?	No __2	Por qué?
	Se realizaron talleres comunales __1 Talleres de validación __3 Otro (Especificar) _____ Ns/Nr __0		No se informó a la población __1 Sólo asistieron los dirigentes __2 Otro (Especificar) _____ Ns/Nr __0

29. Participó Ud. personalmente en la elaboración del POA 2001?

Si <u> 1 </u> ==> Cómo participó?	No <u> 2 </u>
En los talleres comunales <u> 1 </u>	
En el taller de validación <u> 2 </u>	
Encuestas familiares <u> 3 </u>	
Otro (<i>Especificar</i>) _____	

30. Y de acuerdo a lo que ha visto o le han informado, la participación en la elaboración del POA de los/las (*repetir el nombre del grupo más pobre mencionado*); las mujeres y los indígenas ha sido muy activa; más o menos activa; poco activa o nada activa?

(*Entrevistador/a: si entre el grupo más pobre le menciona a las mujeres, indígenas o no sabe, deje libre la primera fila*)

	Muy activa	Más o menos activa	Poco activa	Nada activa	No han participado	Ns/Nr
	5	4	3	2	1	0
Mujeres	5	4	3	2	1	0
Indígenas	5	4	3	2	1	0

31. Ud. cree que el alcalde toma en cuenta siempre; a veces o nunca las necesidades de los (*repetir el nombre del grupo más pobre mencionado*); las mujeres y los indígenas

(*Entrevistador/a: si entre el grupo más pobre le menciona a las mujeres, indígenas o no sabe, deje libre la primera fila*)

	Siempre	A veces	Nunca	Ns/Nr
	3	2	1	0
Mujeres	3	2	1	0
Indígenas	3	2	1	0

32. La vida de los/las....., de las mujeres y de los indígenas ha mejorado; sigue igual o ha empeorado en los últimos 5 años? (*Entrevistador/a: si entre el grupo más pobre le menciona a las mujeres, indígenas o no sabe, deje libre la primera fila*)

	Ha mejorado	Sigue igual	Ha empeorado	Ns/Nr
	3	2	1	0
Mujeres	3	2	1	0
Indígenas	3	2	1	0

33. Según lo que ha visto en el municipio, a quienes el alcalde no favorece?

1. _____ 2. _____ 3. _____
 Ns/Nr 0

34. El alcalde informó sobre el primer año de su gestión?

Si 1 No 2 => (*pase a preg.36*) Ns/Nr 0 (*pase a preg.36*)

35. A través de qué medio informó?

Radio ___1 TV ___2 Prensa ___3
 Boletín ___4 Reuniones con la población ___5 Otro (esp) _____

36. Ud. cree que los miembros del Concejo Municipal cumplen con su responsabilidad de fiscalizar al alcalde? (espere 1 respuesta)

37. Ud. cree que el Comité de Vigilancia cumple con su responsabilidad de controlar al Gobierno Municipal el uso de los recursos económicos ? (espere 1 respuesta)

36 (espere 1 respuesta)		37 (espere 1 respuesta)	
Si ___1 => Por que?	No ___2 => Por qué?	Si ___1 => Por que?	No ___2 => Por qué?
Supervisan de cerca las obras ___1	Son del mismo partido que el alcalde ___1	Supervisan de cerca las obras ___1	No conocen su función ___1
Informan a la población sobre los recursos ___2	No hay obras que fiscalizar ___2	Informan a la población sobre las obras ___2	Son del mismo partido que el alcalde ___2
Lo llaman al alcalde a informar ___3	Se ocupan de hacer política ___3	Piden informe al alcalde ___3	No están informados ___3
Otro (Esp.) _____ Nr ___0	Otro (Esp.) _____ Nr ___0	Otro (Esp.) _____ Nr ___0	No tienen recursos ___4 Otro (Esp.) _____ Nr ___0

38. El Comité de Vigilancia se ha pronunciado este año (2001) sobre la forma en que se ha gastado los recursos de la Participación Popular?

Si ___1 No ___2 => (Pase a la preg.40) Ns/Nr ___0 => (Pase a la preg.40)

39. A través de qué medio informó?

Radio ___1 TV ___2 Prensa ___3
 Boletín ___4 Reuniones con la población ___5 Otro (esp) _____

40. Ud. diría que en la Alcaldía es muy fácil; más o menos fácil; difícil o muy difícil (repetir uno por uno los trámites) ?

g.- Nunca Hizo tramites 5=> (pase preg 44)

Trámites	Muy fácil	Más o menos fácil	Difícil	Muy difícil	Ns/Nr
a.- Recibir información sobre las obras que se se realizan o se realizarán en su comunidad y/o barrio?	1	2	3	4	0
b.- Pagar impuestos de viviendas?	1	2	3	4	0
c.- Sacar autorización para construcción de una casa?	1	2	3	4	0
d.- El trámite para abrir un negocio?	1	2	3	4	0
e.- Pagar impuestos sobre los vehículos?	1	2	3	4	0
f.- Pagar el servicio del cementerio?	1	2	3	4	0

41. Cuando Ud. o sus vecinos alguna vez han ido a la alcaldía para hacer trámites les han tratado muy bien; bien; regular o mal?

Excelente ___5 Muy bien ___4 Bien ___3 Regular ___2 Mal ___1 Nr/Nr ___0

42. Cuándo alguna vez no le han atendido bien en la alcaldía, a quién se ha quejado?

- Al acalde __1
- A un concejal __2
- A un técnico de la Alcaldía __3
- A un representante del Comité de Vigilancia __4
- Ante un dirigente de su organización __5
- Al Prefecto __6
- Al Subprefecto __7
- A un diputado __8
- A un dirigente de su OTB __9
- Otra persona (esp.) _____
- No se ha quejado __10 => (Pase a preg. 43)
- Nr __0

43. Por qué no se ha quejado?

- No hay a quien quejarse __1
- Nadie da solución a los problemas __2
- No sabe a quien recibe quejas __3
- Otro (esp.) _____
- Nr __0

44. En general, Ud. diría que hacer un trámite en la alcaldía es muy fácil, más o menos fácil o es difícil o muy difícil?

- Muy fácil __5 Fácil __4 Más o menos fácil __3 Difícil __2 Muy difícil __1

45. En esta gestión, a Ud. o a alguna persona que conoce le han pedido coima para hacer trámites?

- Si __1 No __2 Ns/Nr __0

46. Ud. cree que en la alcaldía al personal que trabaja se contrata por ser conocido o pariente del alcalde; porque son militantes del partido del alcalde o de los concejales; o por su capacidad?

- Conocido o pariente del alcalde __1
- Son militantes del partido del alcalde o de los concejales __2
- Por su capacidad __3
- Ns/Nr __0

47. Ud. Conoce o considera que el municipio tiene mucha plata, suficiente, Regular, poca o nada de plata para realizar las obras ?

- Mucha plata __1 Suficiente __2 Regular __3 Poca __4 Nada __5
 Ns/Nr __0

48. Para resolver algún problema Ud. ,en los últimos 12 meses, ha pedido ayuda al ... (repetir las opciones una por una)

	Si	No	Ns/ Nr	(Si contesta Si) Quedó contento con la respuesta?	
				Si	No
Alcalde	1	2	0	1	2
Al concejo	1	2	0	1	2
Técnicos de la alcaldía	1	2	0	1	2
Ante el CV	1	2	0	1	2
Al representante de su OTB	1	2	0	1	2
Otro (Especificar)	1	2	0	1	2

49. El alcalde toma en cuenta las decisiones de las organizaciones de esta comunidad/barrio:
Siempre, A veces, Casi Nunca o Nunca?

Siempre ___1 A veces ___2 Casi Nunca ___3 Nunca ___4

50. Ud. ha participado en acción comunitaria para arreglar algún problema de su comunidad?

Si ==>	1	Cómo ha participado?	Ha dado su propio trabajo ___1
Alguna vez =>	2	Cómo ha participado?	Ha dado dinero o material ___2 Asiste a las reuniones ___3
No=> (Pase a preg. 51)	3		Ha organizado a los vecinos o comunarios ___4
NR=> (Pase a preg. 51)	0		Otro (especificar) _____

51. Ud. asiste frecuentemente; de vez en cuando; casi nunca o nunca a las reuniones de.....

Ud. Asiste....	Frecuente	De vez en cuando	Casi nunca	Nunca	Ns/Nr
De la iglesia o templo o culto?	1	2	3	4	0
bAsociación de padres de familia?	1	2	3	4	0
Comité o junta para mejora de la comunidad?	1	2	3	4	0
Asociación de profesionales, comerciantes, campesinos o productores?	1	2	3	4	0
Sindicato?	1	2	3	4	0
Cooperativa?	1	2	3	4	0
Comité cívico?	1	2	3	4	0
Organización de mujeres?	1	2	3	4	0
OTB (Junta Vecinal, Comunidad Campesina, Comunidad Indígena, Pueblo Indígena)	1	2	3	4	0

52. Estaría dispuesto/a a pagar más impuestos a la alcaldía?

Si ___1 No ___2 => No cumplen con su trabajo ___1
La alcaldía tiene suficiente dinero ___2
No sabemos en qué se gasta el dinero ___3
Hay corrupción en la alcaldía ___4
Nosotros no tenemos dinero ___5
Otro (esp.) _____
Ns/Nr. ___0

53. Cree Ud. que lo que está haciendo la alcaldía responde a las necesidades de la población de este municipio?

Si ___1 Más o Menos ___2 Muy poco ___3 No ___4 Ns/Nr ___0

54. Ud. o su organización han denunciado alguna irregularidad cometida en la alcaldía?

Si ___1 No ___2=> (Pase a preg.56) Ns/Nr. ___0 => (Pase a preg.56)

55. Ante qué organización o persona han denunciado?

Al alcalde ___1
Al Concejo ___2
Al Comité de Vigilancia ___3
Ante los dirigentes de su organización ___4
A la Prefectura ___5

A la Subprefectura __ 6
 Al Congreso __ 7
 Dirigentes de la OTB __ 8
 Otra Institución (esp) _____

56. Ud. cree que(repetir cada una de las opciones) muy honesto; más o menos honesto; poco honesto o nada honesto?

	muy honesto	más o menos honesto	poco honesto	nada honesto	Ns/Nr
El Alcalde	1	2	3	4	0
Los funcionarios de la alcaldía	1	2	3	4	0
Los concejales	1	2	3	4	0
Los representantes del Comité de Vigilancia	1	2	3	4	0
Representantes de la OTB	1	2	3	4	0

57. Ud. cree que la corrupción nos hace más pobres, nos afecta un poco, o nos afecta?

Más pobres __ 1 afecta un poco __ 2 no afecta __ 3 Ns/Nr __ 0

58. Ud. ha votado en las elecciones municipales de 1999? Si __ 1 No __ 2

59. Ud. ha votado en las elecciones nacionales de 1997? Si __ 1 No __ 2

60. Piensa votar en las elecciones nacionales del Próximo año (2002) Si __ 1 No __ 2

61. Ud. confía en el(repita cada una de las opciones) mucho, algo o nada en....

	Mucho	Algo	Nada	Ns/Nr
Alcalde	1	2	3	0
Concejales	1	2	3	0
Comité de Vigilancia	1	2	3	0
En su OTB	1	2	3	0
En el Sindicato	1	2	3	0
En la Iglesia	1	2	3	0
En el Prefecto	1	2	3	0
En la justicia	1	2	3	0
En la Policía	1	2	3	0
En los medios de comunicación	1	2	3	0
En las ONGs	1	2	3	0

Servicios municipales:

Ahora el voy a pedir que hablemos sobre los servicios que presta el Gobierno Municipal

62. El Gobierno Municipal de (repetir el nombre del municipio) presta las siguientes servicios? (repetir servicio por servicio)

63. (Refiérase sólo a los que ha dicho Si) Ud. diría que estos servicios son muy caros, caros, más o menos caros, baratos?

64. (Refiérase sólo a los que ha dicho SI) La solicitud de se ha realizado de manera individual o en grupo?

65. De los servicios que me ha mencionado. Ud. cree que estos servicios son Muy buenos, Buenos, Regulares, Malos?

Servicios	62			63					64			65				
	Si	No	Ns/Nr	Muy caros	Más o menos	Caros	Baratos	Ns/Nr	Individual	En Grupo	Ns/Nr	MB	B	R	M	Ns/Nr
1.- Agua potable	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
2.- Alcantarillado	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
3.- Servicio eléctrico en las casas	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
4.- Iluminación pública	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
5.- Recojo de basura	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
6.- Matadero	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
7.- Educación	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
8.- Salud	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
9.- Caminos secundarios	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
10.- Riego	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
11.- Recuperación de tierras	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
12.- Atajados	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
13.- Créditos	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
14.- Vacuna a animales	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
15.- Atención en el cementerio	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
16.- Construcción de Silos	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0
17.- Construcción de Almacenes	1	2	0	4	3	2	1	0	1	2	0	4	3	2	1	0

66. Alguna vez se ha quejado por el mal servicio que presta el Gobierno Municipal?

Si ___1=> Ante quién se ha quejado? _____ Ns/Nr ___
 No ___2

67. Según Ud. las obras que se realizan o que se han realizado en el municipio tienen precio justo, tienen un precio algo elevado o tienen sobre precio?

Precio justo ___1 tienen un precio algo elevado ___2 tienen sobre precio ___3
 Ns/Nr ___0

68. De acuerdo a lo que ha visto, Ud. diría que las obras que se han realizado hasta ahora en el municipio de (repetir el nombre del municipio) son de muy buena calidad, de buena calidad, de regular calidad, de mala calidad o muy mala calidad?

Muy buena ___5 De buena ___4 De regular ___3 De mala ___2 Muy mala ___1 Ns/Nr. ___0

69. Según Ud. qué debe mejorar en la alcaldía para que los servicios sean mejores? (espere las respuestas)

- La participación de la gente ___1
- Que los trámites sean claros ___2
- Que los trámites sean más rápidos ___3
- Que no exista corrupción ___4
- Que no se roben la plata ___5
- Mayor información ___6
- Rendición de cuentas ___7
- Otro (especificar) _____

70. A través de qué medio se informa Ud. sobre las actividades de la alcaldía?

- Radio ___1 TV ___2 Prensa ___3
- Boletín ___4 Reuniones con su comunidad o junta ___5
- Otro (Esp) _____

Datos personales

71. Cuál es su nivel de educación?

Básico ___1 Técnico ___4
Intermedio ___2 Superior ___5
Medio ___3 Ninguna ___6

72. Cuál es su ocupación actual? _____

73. Estado civil: Soltero/a ___1 Casado/a ___2 Diviciado/a ___3 Viudo/a ___4

74. Idioma que habla desde niño/a?

Castellano ___1
Guarani ___2
Quechua ___3
Aymará ___4
Otro (esp) _____5

Gracias, hemos terminado la encuesta.

Datos de control

Hora que ha concluido la encuesta: ____:____

Nombre y apellido del o la encuestadora: _____

Número de cuestionario _____

Anexo 4

Metodología aplicada para la construcción de la estrategia "Camiri – Municipio Transparente (Raúl Aramayo)

1. ANÁLISIS

El propósito de este análisis

El Análisis estratégico intenta, a partir de una lectura sistémica, delinear una interpretación sobre la dinámica de los principales factores que influyen en el desarrollo de Camiri. Este análisis explora el sistema "Transparencia - corrupción-eficiencia y eficacia de la gestión pública-legitimidad-gobernabilidad" combinando los datos levantados en los estudios específicos con la subjetividad de la interpretación de los actores. Es una interpretación sobre el actual estado del sistema y brinda una base consensuada para el diseño del marco estratégico sobre desarrollo Institucional.

El proceso desarrollado para la elaboración de la estrategia

La presente estrategia ha sido desarrollada como parte del proceso de ajuste al Plan de Desarrollo Municipal; sin embargo ,y dadas las particularidades de la temática, para el logro de la presente propuesta se han desarrollado actividades específicas.

Los pasos básicos han sido los siguientes:

1. Taller Municipal para la elaboración de la Visión sobre desarrollo institucional.
2. Identificación de factores clave para lograr la visión estratégica para el desarrollo institucional.
3. Realización de un diagnóstico interno sobre el estado actual del gobierno municipal y elaboración de las primeras con primeras propuestas para el inicio de un proceso de desarrollo organizacional en la alcaldía.
4. Profundización del diagnóstico para el PDM para obtener más datos de calidad sobre el estado actual de la gestión municipal.
5. Realización de Estudio de Transparencia en Camiri para obtener más datos sobre la percepción subjetiva de los Camireños acerca de la eficacia y eficiencia de la gestión municipal y el grado de información entre ciudadanía y gobierno municipal.
6. Reuniones de discusión sobre el concepto de Transparencia y elaboración de primeras líneas de acción como propuesta para el eje estratégica de desarrollo institucional municipal en el PDM
7. Taller Municipal participativo de Análisis sistémico.
8. Presentación y validación de la propuesta .
9. Elaboración de acciones y proyectos concretos para el municipio transparente, inscritos en la programación quinquenal del PDM y a transferir al POA 2002.

Metodología utilizada para el análisis

Para la realización del análisis se instrumentó como: la computadora de papel, el esquema axial, la matriz de descripción de factores, el RODA entre otros. Para su elaboración se han seguido dos líneas conceptuales; por un lado la teoría de sistemas la misma que nos ha permitido elegir los instrumentos para la realización del análisis y por otro la facilitación de procesos sinérgicos como base para la realización de los talleres de trabajo.

En términos generales se ha seguido los siguientes pasos: 1) La caracterización de variables clave, 2) la matriz de interacciones (computadora de papel), 3) el esquema axial y , 4) la construcción de las interacciones del sistema, 5) lectura sistémica.

1) La caracterización de variables clave.

Relacionando los resultados expresados en el diagnóstico municipal consolidado con la visión para el desarrollo institucional , y a partir del marco de variables presentado en la primera parte, identificamos 10 variables condicionantes de la actual situación del Municipio.

- Baja calidad de los servicios públicos municipales
- Baja eficacia de la supervisión y fiscalización estatal
- Existencia de alto clientelismo en la población y en los políticos
- Mediano grado de desconfianza de la población en las autoridades municipales
- Buen grado de calificación de los RRHH del gobierno municipal
- Muy baja calidad de los procesos técnicos administrativos internos al gobierno municipal
- Mediana eficiencia de la estrategia gerencial del gobierno municipal
- Baja disponibilidad y poca utilidad de la información sobre la gestión municipal
- Mala calidad del control social (es poco sistemático)
- Inapropiados y poco efectivos mecanismos internos de fiscalización y monitoreo

Análisis de la dinámica externa e interna

	RECURSOS	DEBILIDADES
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voluntad política de cambio del Alcalde municipal de Camiri 2. La buena infraestructura de sus instalaciones y su equipamiento. 3. El nivel de calificación de sus funcionarios. 4. La voluntad de cambio que tienen los funcionarios municipales. 5. La sistematización y computarización de la información municipal. 6. Los recursos financieros que dispone. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La poca accesibilidad del Gobierno Municipal. 2. La débil política comunicacional de la institución 3. La escasa involucración de los empleados municipales en la gestión. 4. La falta de normatividad específica. 5. mala política de administración de los recursos humanos. 6. Organización institucional poco funcional. 7. Inexistencia de coordinación al interior del Gobierno Municipal. 8. Monopolio municipal en la prestación de servicios públicos. 9. La influencia política en las actividades técnico-administrativas. 10. El endeudamiento de corto y largo plazo.
OPORTUNIDADES	POTENCIALIDADES	DESAFIOS
<ol style="list-style-type: none"> 1. El Plan de Ajuste Institucional PAI. 2. La disponibilidad de nuevas fuentes de financiamiento. 3. Los marcos normativos nacionales 4. La voluntad de cooperación de los organismos internacionales. 5. La conformación de consorcios municipales. 6. La percepción de cambio en la gestión municipal que tiene la sociedad civil. 7. La buena imagen del Alcalde Municipal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se puede cumplir con la misión que tiene el Gobierno Municipal en el PDM, por la disposición de nuevas fuentes de financiamiento y la voluntad de cooperación de los organismos internacionales 2. La actitud de cambio de los funcionarios municipales, su calificación profesional, la voluntad política del alcalde y la aplicación de las normas legales vigentes en el país, pueden incrementar el nivel de confianza que tiene la población civil en la gestión municipal. 3. La conformación de consorcios municipales, aumentará la capacidad de gestión financiera para la ejecución del PDM. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilizando la asistencia técnica de la cooperación internacional adecuar la estructura organizacional del Gobierno Municipal. 2. Mejorar la calificación de los funcionarios municipales, aplicación de normas legales y equipamiento de sus dependencias con la ejecución del Plan de Ajuste Institucional PAI. 3. Diseñar una nueva política comunicacional y mejorar el acceso de la población civil al Gobierno Municipal, para aumentar y reforzar la percepción de cambio en la gestión municipal que tiene la población civil. 4. Implementación del Estatuto del Funcionario Público para mejorar la administración de los recursos humanos. 5. Reducir la intervención del Gobierno Municipal para la prestación de servicios públicos, con la ayuda técnica de la cooperación internacional 6. Mejorar la coordinación de las funciones al interior del Gobierno Municipal. 7. Minimizar la influencia político partidista en las actividades técnicas y administrativas.
AMENAZAS	RIESGOS	LIMITACIONES
<ol style="list-style-type: none"> 1. El aumento de la desconfianza y la disminución de la credibilidad en la gestión municipal por parte de la sociedad civil. 2. El reforzamiento de la actitud pasiva de la ciudadanía para no involucrarse en la gestión municipal. 3. La reducción de las bases de sostenibilidad de la gestión municipal por la exclusión de los sectores poblacionales marginales. 4. La renuencia de la población civil para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. 5. El aumento de la percepción de tolerancia que tiene la población civil sobre los actos de corrupción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La voluntad política de cambio del Alcalde puede verse afectada por la actitud pasiva de la sociedad civil. 2. La ejecución del PDM corre riesgos por la desconfianza de la ciudadanía en la gestión municipal. 3. La disponibilidad de recursos financieros para la ejecución del PDM puede disminuir por la renuencia de la población para cumplir con sus obligaciones tributarias. 4. La sostenibilidad del PDM puede verse afectada si no se incorpora a los sectores poblacionales excluidos. 5. Pueden disminuir los recursos financieros para la ejecución de los planes y proyectos propuestos en el PDM y POAs por la tolerancia de la población sobre los actos de corrupción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disminuida credibilidad y confianza en la gestión municipal por la poca accesibilidad del GM y su débil política de comunicación 2. Actitud pasiva de la población civil 3. Falta de transparencia en los procesos administrativos municipales, por la ausencia de normatividad específica, programas de capacitación funcionaria, deficiente administración de los recursos humanos y percepción de tolerancia que tiene la población civil sobre los actos de corrupción. 4. Limitada sostenibilidad y gobernabilidad de la gestión municipal por la exclusión de los sectores poblacionales marginales. 5. El nivel de endeudamiento de corto y largo plazo que tiene el Gobierno Municipal. 6. La influencia político partidista en la gestión municipal.

2) La matriz de interacciones (computadora de papel).

Este instrumento permite reflejar los niveles de intensidad de las relaciones que existen entre las variables y tiene la finalidad de identificar aquellas con mayor actividad en el sistema, las que reciben mayor influencias y las variables con mayor capacidad de influencia.

COMPUTADORA DE PAPEL - DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

Intensidad de la relación de... 		Muy baja calidad de los servicios públicos municipales	Baja eficacia de la supervisión y fiscalización estatal	Existencia de alto clientelismo en la población y en los políticos	Mediano grado de desconfianza de la población en las autoridades municipales.	Buen grado de calificación de los RR HH del gobierno municipal	Muy baja calidad de los procesos técnicos administrativos internos al gobierno municipal	Mediana eficiencia de la estrategia gerencial del gobierno municipal	Baja disponibilidad y poca utilidad de la información sobre la gestión municipal	Mala calidad del control social (el - es poco sistemático)	Inapropiados y poco efectivos mecanismos internos de fiscalización y monitoreo	SUMA PASIVA
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	Muy baja calidad de los servicios públicos municipales	0	3	3	0	0	3	1	0	1		11
2	Baja eficacia de la supervisión y fiscalización estatal	1	0	2	0	3	0	3	1	3		13
3	Existencia de alto clientelismo en la población y en los políticos	3	0	3	0	2	1	0	3	1		13
4	Mediano grado de desconfianza de la población en las autoridades municipales.	1	0	3	1	3	2	3	3	2		18
5	Buen grado de calificación de los RR HH del gobierno municipal	1	3	1	3	2	3	3	3	2		20
6	Muy baja calidad de los procesos técnicos administrativos internos al gobierno municipal	3	3	1	3	1	3	2	3	2		21
7	Mediana eficiencia de la estrategia gerencial del gobierno municipal	3	0	3	2	3	3	2	3	3		22
8	Baja disponibilidad y poca utilidad de la información sobre la gestión municipal	2	3	1	3	3	3	2	2	2		22
9	Mala calidad del control social (el - es poco sistemático)	3	0	1	3	2	3	2	2	2		18
10	Inapropiados y poco efectivos mecanismos internos de fiscalización y monitoreo	3	2	1	2	3	3	3	3	2	1	22
SUMA PASIVA		20	11	14	24	13	21	20	19	20	18	
		220	143	182	432	260	441	440	418	360	396	

Observación factor 7: se refiere a que existe la voluntad para la transformación institucional, pero esta es poco efectiva en la práctica

De la anterior matriz, y si consideramos las sumas activas y las sumas pasivas de cada variable, notamos que:

Las variables con mayor actividad en el sistema son:

- Baja calidad de los procesos técnicos y administrativos del Gobierno Municipal.
- La mediana eficiencia de la estrategia gerencial del gobierno municipal.
- Mediano grado de desconfianza de la población en las autoridades Municipales.
- Baja disponibilidad y poca utilidad de la información sobre la gestión municipal

Las variables que brindan mayor influencia son:

- Buen grado de calificación de los RRHH del gobierno municipal
- Muy baja calidad de los procesos técnicos administrativos internos al gobierno municipal
- Mediana eficiencia de la estrategia gerencial del gobierno municipal
- Baja disponibilidad y poca utilidad de la información sobre la gestión municipal
- Mala calidad del control social (es poco sistemático)
- Inapropiados y poco efectivos mecanismos internos de fiscalización y monitoreo

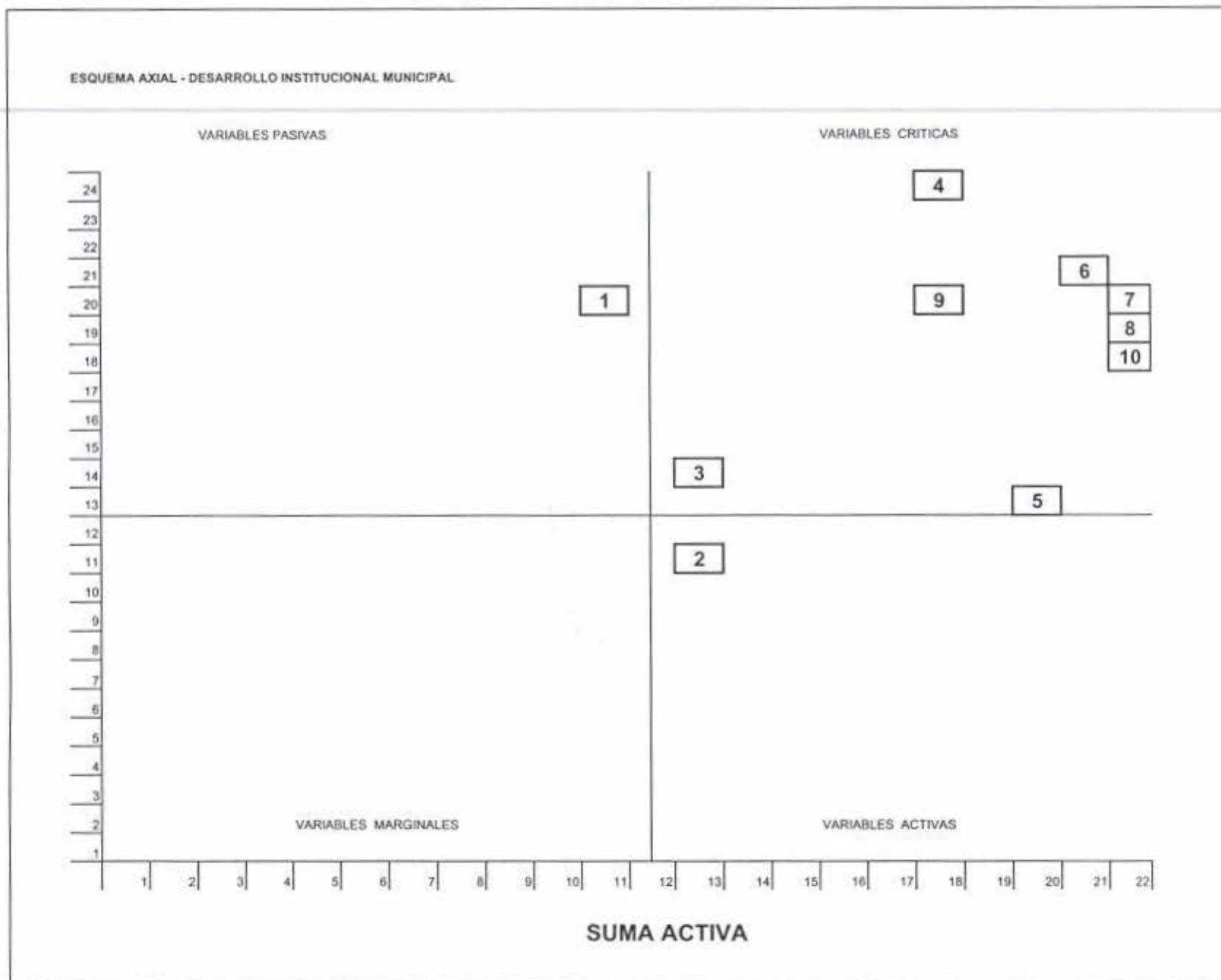
Las variables que reciben mayor influencia son:

- Mediano grado de desconfianza de la población en las autoridades municipales
- Muy baja calidad de los procesos técnicos administrativos internos al gobierno municipal
- Baja calidad de los servicios públicos municipales
- Mala calidad del control social (es poco sistemático)

3) El esquema axial.

Aquí representamos las sumas activas y pasivas de cada variable en un eje de coordenadas x,y. Esto nos permite visualizar el movimiento de las variables, es decir saber frente a que sistema nos encontramos.

Según la predominancia de las variables este puede ser: Crítico, activo, pasivo o marginal.

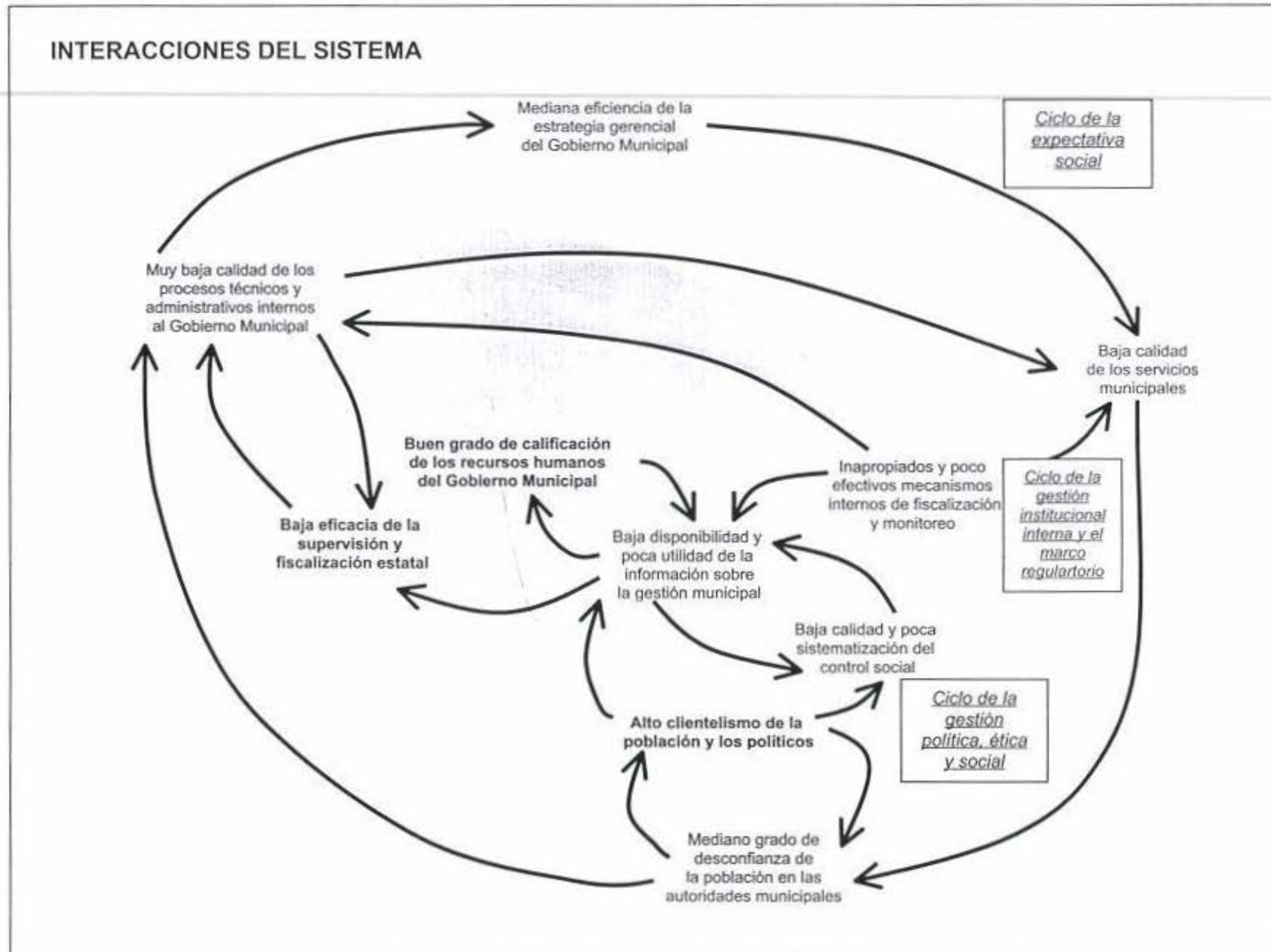


Según el gráfico, la mayoría de las variables ocupan el cuadrante crítico (donde las variables reciben y dan mucha influencia y son difíciles de controlar) , solo una variable en el cuadrante pasivo (las variables están bloqueadas, reciben mucha influencia y dan poca) y una en el cuadrante activo (reciben poca y dan mucha influencia.).

4) Construcción de las interacciones en el sistema (estructura de efectos).

La estructura de efectos es la representación gráfica de las relaciones ente las variables. Nos permite visualizar el funcionamiento del sistema. A partir de esto podemos identificar diferentes ciclos en los que interviene variables que se retroalimentan y hacen que el sistema adquiera ciertas tendencias.

La dinámica general, y los ciclos en particular, se refleja a continuación:



Lectura sistémica

- La variable con la que iniciamos la lectura es la baja calidad de los servicios municipales. A partir de allí la población se forma una opinión sobre la gestión del Gobierno Municipal. Cuando la calidad no es satisfactoria inmediatamente supone que existe corrupción aun cuando no tenga mayores evidencias.
- Esto impacta en el grado de confianza que tiene la población en sus autoridades.
- A partir de allí se inicia un ciclo de aceleración: al desconfiar de la capacidad y racionalidad de gestión de las autoridades la población exige prebendas, este hecho es percibido por los políticos quienes al verse presionados reaccionan rápidamente y responden de la forma tradicional, con prebendas; sin percibir que con ello afectan la capacidad de gestión de todo el Gobierno Municipal.
- Obviamente que el clientelismo exige, también ciertas condiciones : por un lado relativizar la importancia del control y la participación social en la gestión del Gobierno Municipal ya que existen canales mas efectivos para lograr mejoras a los servicios. Por otro lado se debe disminuir la calidad y acceso a información sobre la gestión para evitar mayores problemas. El clientelismo exige discrecionalidad en las inversiones y acciones, es contrario a la gestión municipal participativa.
- Con esto se logra entorpecer mas el control social y al alcaldía se hace mas inaccesible incrementandose la desconfianza de la población . La misma que reacciona exigiendo mas prebendas y el ciclo se repite y refuerza.
- Sobre esta infraestructura descansa la gestión institucional y sus procesos internos. Permanentes cambios, urgencias prisas y compromisos parecen caracterizar estos procesos institucionales.
- En el caso de Camiri los elementos que presionan mas el marco institucional son el control interno y la calidad de los procesos técnicos y administrativos.
- Esto impacta directamente en la calidad de los servicios que brinda el Gobierno Municipal. La población percibe esto y reacciona. Desconfía mas, exige y el ciclo funciona perfectamente mal.

2. Visión para el desarrollo institucional

"Soñamos con un Camiri con instituciones que gracias a su unidad, transparencia, respeto de la cosa pública y capacidad de coordinación definan normas y políticas facilitadoras del desarrollo".

CAMIRI, 2001 TALLER MUNICIPAL 1

3. Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Institucional

Para llegar a los lineamientos estratégicos se toman como insumos la lectura sistémica y el análisis de los recursos, oportunidades, debilidades y amenazas. Los resultados se presentan a continuación:

1. Adecuar la estructura institucional a los objetivos, programas y funciones establecidos en el PDM.
2. Aumentar la eficiencia y transparencia en la gestión municipal a partir del fortalecimiento de los mecanismos de control interno y la lucha frontal contra la corrupción al interior del Gobierno Municipal,
3. Incrementar la capacidad de generación de recursos propios utilizando para ello la consolidación del patrimonio de los bienes municipales y la reducción de la intervención municipal en la prestación de servicios públicos.
4. Fortalecer los espacios y canales de participación ciudadana en la planificación, gestión y monitoreo de las políticas públicas municipales.
5. Efectivizar la desconcentración a la Subalcaldía Kaami reconociendo su identidad cultural y capacidad de autogestión.

4. Estructura programática del PDM

PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS GENERALES
<p>PLANIFICACION Y GESTION PARTICIPATIVA MUNICIPAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación y difusión Municipal. • Monitoreo y ajuste participativo a la ejecución del PDM y POA municipal. • Fortalecimiento a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión Municipal.
<p>CAPACIDAD DE GESTION, CONTROL Y TRANSPARENCIA EN LA GESTION MUNICIPAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste de la estructura organizacional del Gobierno Municipal. • Equipamiento Municipal. • Incremento de los niveles de transparencia en los procesos administrativos de adquisición de bienes y servicios y gestión de trámites municipales • Implementación del Estatuto del Funcionario Público para la administración de los recursos humanos • Lucha contra la corrupción al interior del gobierno Municipal • Fortalecimiento a la capacidad de fiscalización del Concejo Municipal.
<p>FORTALECIMIENTO FINANCIERO, CONSOLIDACION PATRIMONIAL Y REDUCCION DEL GASTO CORRIENTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los Ingresos Corrientes Propios • Consolidación de bienes patrimoniales municipales • Terciarización para la administración de los servicios públicos municipales • Incremento de la capacidad de endeudamiento del Gobierno Municipal
<p>DESCONCENTRACION MUNICIPAL-SUBALCALDIA DEL DISTRITO KAAMI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y equipamiento de infraestructura pública. Monitoreo a la ejecución del PDDI. • Fortalecimiento técnico y organizativo. • Capacitación y asesoramiento.

Anexo 5 Plan operativo para la ejecución del proyecto de cambio

Resultado		Indicadores																	
La alcaldía del municipio piloto Camiri, en cooperación con representantes de la comunidad, ha iniciado la aplicación de instrumentos priorizados, que contribuyen a la transparencia de la gestión municipal.		1. Existe un convenio formal alcaldía – Gestión Participativa sobre los instrumentos a aplicar y los aportes de cada uno hasta junio 2001 2. Existe el primer informe de monitoreo y evaluación hasta Septiembre 2001 sobre la aplicación de los instrumentos, recogiendo también la perspectiva de la sociedad civil																	
		Actividades	Cronograma														responsable, colaboradores	Cooperación/ coordinación con	Requisitos/ metodología
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	02					
1. elaborar una propuesta para los instrumentos a aplicar					X	X										GM, Rubén, DA		Reunión de trabajo	
2. realizar un cumbre municipal para seleccionar áreas y instrumentos del municipio transparente							X									Alcalde, GM, Raúl, Rita		Taller, viaje	instrumentos priorizados
3. seleccionar posibles actores de la sociedad civil							X	X								Sociedad civil, alcaldía, GM, Raúl, Rita	Proyecto DR	En el taller, trabajo de gabinete	Actores seleccionados para la aplicación de instrumentos
4. elaborar una propuesta metodológica para la aplicación de los instrumentos							X									GM, Rubén, Raúl, Rita			Propuesta operativa para la aplicación
5. preparar y realizar capacitación a la alcaldía y los actores de la sociedad civil interesados								X								Rita, Raúl, alcaldía, GM	Universidad, AMDECRUZ	Taller de capacitación, viaje	Actores en condiciones de aplicar los instrumentos
6. asesorar la aplicación de los instrumentos								X	X	X	X	X	X	X		Alcaldía, sociedad civil, AC, GM, Raúl, Rita		Según instrumento, Reunión con los actores, viajes	
7. monitorear y evaluar la aplicación									X	X	X	X	X	X		RK, alcaldía, AC, GM		Participación en eventos, entrevistas, viajes	Insumos para el ajuste de la metodología
9. preparar informe de evaluación										X		X		X		Alcaldía, RK, GM			documento

Resultado 2 La FAM ha incorporado la promoción del tema "Municipio Transparente" en sus instrumentos de gestión.		Indicadores - Hasta junio 2001 nueva versión de la agenda municipalista, del plan estratégico y del POA 2001/2002 con el tema incorporado, aprobada por el directorio FAM																
Actividades	Cronograma														responsable, colaboradores	Cooperación/ coordinación con	Requisitos/ metodología	Producto o resultado, observaciones
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	02					
1. Elaborar una justificación de la incorporación del tema en la agenda municipalista, en el PEI y el POA y una propuesta para la redacción					X										GM, Mario C., Rubén, DA	McLean?	Reunión de trabajo	documento
2. Definir las funciones de la FAM, asignar responsabilidades						X									MC, GM			
3. Concertar las propuestas con el directorio FAM, aprobarlas						X									Mario C.		Sesión del directorio	Aprobación formal del POA, PEI y de la agenda
4. Apoyar la publicación de los documentos						X									GM, MC		Impresión, editor	
5. Presentar y difundir los documentos a los municipios							X	X							Asociaciones departamentales	Prensa	Presentación en eventos de las asociaciones, difusión por correo	Municipios conocen la agenda municipalista y la programación de la FAM

Resultado 3: La FAM ha impulsado la conformación de una red de colaboradores para la elaboración y divulgación del concepto y los instrumentos del "Municipio Transparente"..		Indicadores Hasta agosto 2001 el grupo ha definido su modalidad del trabajo y los productos esperados																
Actividades	Cronograma														responsable, colaboradores	Cooperación/ coordinación con	Requisitos/ metodología	Producto o resultado, observaciones
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	02					
1. Elaborar una breve presentación del tema						X									GM, MC		impresión	Folleto, tríptico
2. Motivar a personas en el interior y exterior de la FAM en participar en el grupo de trabajo						X									GM, MC		entrevistas	
3. Definir las necesidades y expectativas de intercambio de experiencias entre municipios y otros actores							X								Rubén, Rita, GM, MC		Sondeo entre municipios y asociaciones	Priorización de temas,
4. Elaborar y concertar una propuesta para la modalidad de trabajo del grupo							X								Rita, GM, Rubén, MC		taller	Mecanismo definido para intercambio de experiencias
5. Apoyar el funcionamiento del grupo								X	X	X	X	X	X	X	Rubén, Rita, GM		Talleres, seminarios etc	Funciona el intercambio

Resultado 4: La FAM ha iniciado la promoción del tema "Municipio Transparente"...		Indicadores Los municipios disponen de una publicación con una breve presentación del concepto, algunos instrumentos y algunos experiencias de aplicación																
Actividades	Cronograma														responsable, colaboradores	Cooperación/ coordinación con	Requisitos/ metodología	Producto o resultado, observaciones
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	02					
1. Precisar el concepto municipio transparente para una selección clara de instrumentos						X									GM, Rubén, DA		Trabajo de gabinete, reuniones	Documento conceptual borrador
2. Realizar una encuesta entre asociaciones municipales sobre sus expectativas y sobre experiencias existentes							X								Rubén, GM,	Asociaciones departamentales	cuestionario	Información validada
3. Realizar un concurso sobre experiencias							X	X							MC, GM		convocatoria	Hay que analizar todavía si un concurso es la mejor metodología
4. Sistematizar y evaluar las experiencias recogidas y las de Camiri								X	X						Rita, GM		Trabajo de gabinete	Documento sobre la practica de la transparencia municipal
5. Preparar una publicación										X	X				GM, Ruben		Trabajo de gabinete, edición	Documento técnico
6. Presentar y difundir la publicación												X	X		GM, Ruben		impresión	Actores interesados tienen orientaciones conceptuales y operativas
7. Contactar líderes de opinión, políticos y otros actores, lobbying					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	MC, GM		Reuniones, eventos	Tema gana importancia en el discurso público