

# Ranking de municipios

| PUESTO | MUNICIPIO              | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | PUESTO | MUNICIPIO               | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO |
|--------|------------------------|-----------------------------|--------|-------------------------|-----------------------------|
| 1      | Puerto Quijarro        | 8.0                         | 29     | El Carmen Rivero Torres | 5.2                         |
| 2      | La Guardia             | 7.6                         | 30     | Montero                 | 5.0                         |
| 3      | Cotoca                 | 7.4                         | 31     | Fernández Alonso        | 5.0                         |
| 4      | Cabezas                | 7.4                         | 32     | Santa Cruz de la Sierra | 4.9                         |
| 5      | San Miguel             | 7.4                         | 33     | El Puente               | 4.9                         |
| 6      | Quirusillas            | 7.3                         | 34     | Boyuiibe                | 4.8                         |
| 7      | Colpa Bélgica          | 7.3                         | 35     | Comarapa                | 4.8                         |
| 8      | San Antonio de Lomerío | 7.3                         | 36     | San Ramón               | 4.7                         |
| 9      | Saipina                | 7.3                         | 37     | Ascención de Guarayos   | 4.7                         |
| 10     | San Ignacio            | 7.1                         | 38     | Pucará                  | 4.6                         |
| 11     | Postrervalle           | 6.9                         | 39     | San Pedro               | 4.6                         |
| 12     | San Javier             | 6.9                         | 40     | Pampa Grande            | 4.5                         |
| 13     | Roboré                 | 6.9                         | 41     | Warnes                  | 4.5                         |
| 14     | Mineros                | 6.8                         | 42     | San Julián              | 4.2                         |
| 15     | Moro Moro              | 6.6                         | 43     | El Torno                | 4.2                         |
| 16     | San José               | 6.5                         | 44     | Santa Rosa del Sara     | 4.0                         |
| 17     | Cuatro Cañadas         | 6.4                         | 45     | Porongo                 | 3.6                         |
| 18     | Concepción             | 6.4                         | 46     | San Carlos              | 3.4                         |
| 19     | Camiri                 | 6.4                         | 47     | Samaipata               | 3.2                         |
| 20     | Charagua               | 6.2                         | 48     | San Rafael              | 3.1                         |
| 21     | Gutiérrez              | 5.9                         | 49     | Portachuelo             | 2.8                         |
| 22     | San Matías             | 5.9                         | 50     | Buena Vista             | 2.8                         |
| 23     | Saavedra               | 5.7                         | 51     | El Trigal               | 2.7                         |
| 24     | Lagunillas             | 5.6                         | 52     | Puerto Suárez           | 2.5                         |
| 25     | Cuevo                  | 5.6                         | 53     | Yapacaní                | 2.5                         |
| 26     | Mairana                | 5.4                         | 54     | Okinawa                 | 2.4                         |
| 27     | Vallegrande            | 5.3                         | 55     | Urubichá                | 2.3                         |
| 28     | San Juan               | 5.3                         | 56     | Pailón                  | 1.6                         |

# Municipios Participativos 2011

Índice de apertura de los gobiernos municipales a la participación ciudadana en el departamento de Santa Cruz



EQUIPO GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA INTERCULTURAL (GDI)

**Astrid Bosch:** astrid.bosch@giz.de • 776 92 122

**Heydi Achá:** heydi\_achá@hotmail.com • 700 89 000

**Benjamin Jeromin:** benjamin.jeromin@giz.de • 758 08 265

# Introducción

La buena gobernanza es un requisito para el desarrollo sustentable y la participación ciudadana es parte de ella. En Bolivia existen canales establecidos de participación ciudadana en los gobiernos municipales (GM), sin embargo la apertura de esos gobiernos a la participación no es evaluada. Por ello, la Asociación de Comités de Vigilancia de Santa Cruz (ACOVICRUZ) junto a la Red de Participación Ciudadana y Control Social (PCCS) han generado un índice que permite conocer en qué medida los GM del departamento de Santa Cruz cumplen con los procesos de participación ciudadana.

Para ello, se elaboró una encuesta que indaga la percepción de los integrantes del sistema de Participación Popular: los Comités de Vigilancia (CV) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). La investigación se estructuró en cuatro bloques temáticos: 1. Calidad de la relación Gobierno Municipal – ciudadano; 2. Transparencia en ingresos, gastos y ejecución; 3. Planifica-

ción participativa; 4. Control social y fiscalización. Cada tema agrupa una serie de preguntas que, evaluando el cumplimiento de prescripciones legales vigentes, permite dar una puntuación a los GM por bloque temático. La encuesta se aplicó sobre 182 personas: Vigilantes y OTB del departamento de Santa Cruz.

El presente documento muestra los resultados del índice “Municipios Participativos 2011”. A partir de los cuales, ACOVICRUZ y la Red PCCS quieren estimular la apertura de los gobiernos a la ciudadanía, distinguiendo y premiando a los municipios más participativos del departamento.

Para llevar adelante esta iniciativa, se contó con el apoyo técnico del proyecto Gobernabilidad Democrática e Intercultural, iniciativa financiada por la GIZ (Cooperación Alemana al Desarrollo), la colaboración de MISEREOR, la Fundación AVINA y las Carreras de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

# Ranking de municipios

El Ranking ordena a los municipios de acuerdo al promedio de puntuación obtenida en cada bloque temático. El ranking permite observar que de los 56 municipios del departamento, sólo el 44,6% es percibido como participativo, mientras que en el 55,4% la participación es insatisfactoria.

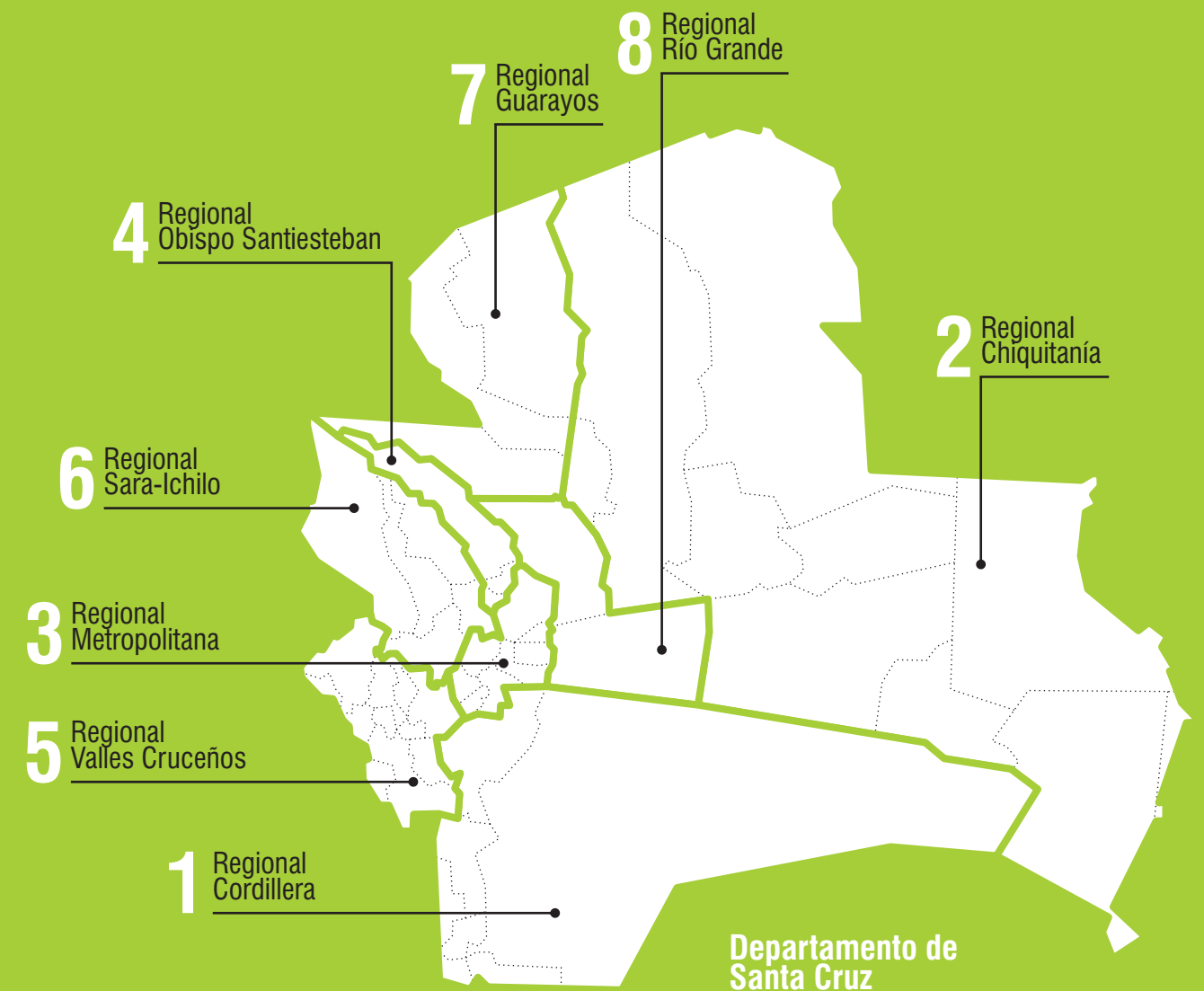
Tomando en cuenta que 5,5 puntos marcan el límite entre evaluación positiva (participativo) y negativa (poco participativo), sólo 25 municipios alcanzan esta puntuación. La media departamental es pues negativa: 5,2.

De ese 44,6% de GM con percepción positiva, ningún municipio alcanza puntuaciones superiores a 8. Lo que indica que ningún GM es percibido como muy participativo o con una excelente apertura a la participación ciudadana (10 puntos). Tomando en cuenta que Vigilantes y OTB expresaron percepciones acerca del cumplimiento o no de leyes que garantizan la participación ciudadana, podemos concluir también que el cumplimiento de prescripciones legales sigue siendo deficitaria en los municipios en lo que respecta a la apertura a la participación.

| PUESTO | MUNICIPIO              | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO |
|--------|------------------------|-----------------------------|
| 1      | Puerto Quijarro        | 8.0                         |
| 2      | La Guardia             | 7.6                         |
| 3      | Cotoca                 | 7.4                         |
| 4      | Cabezas                | 7.4                         |
| 5      | San Miguel             | 7.4                         |
| 6      | Quirusillas            | 7.3                         |
| 7      | Colpa Bélgica          | 7.3                         |
| 8      | San Antonio de Lomerío | 7.3                         |
| 9      | Saipina                | 7.3                         |
| 10     | San Ignacio            | 7.1                         |

# Análisis por regionales de Acovicruz

La Asociación Departamental de Comités de Vigilancia, agrupa a los CV en 8 regionales. Los resultados obtenidos permiten apreciar una gran heterogeneidad de percepciones dentro de las regiones. Los promedios por regionales van de 3,7 hasta 6,0 puntos. De las ocho regionales, sólo dos tienen una percepción promedio positiva de 6,0; ellas son Cordillera y Chiquitanía. En la regional Cordillera el 85,7% de sus gobiernos municipales reciben puntajes superiores a 5,5 y en Chiquitanía lo logran el 69,2% de los GM.



Departamento de Santa Cruz

# Evaluación a los GM en cada regional

## 8 Regional Río Grande

| PUESTO            | MUNICIPIO      | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | RELACIÓN GM CIUDADANO | TRANSPARENCIA | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA | CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN |
|-------------------|----------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 17                | Cuatro Cañadas | 6.4                         | 4.2                   | 6.0           | 7.3                         | 8.2                            |
| 42                | San Julián     | 4.2                         | 4.3                   | 4.0           | 4.3                         | 4.3                            |
| 54                | Okinawa        | 2.4                         | 1.9                   | 2.6           | 2.1                         | 3.2                            |
| 56                | Pailón         | 1.6                         | 1.9                   | 0.9           | 2.6                         | 1.1                            |
| PROMEDIO REGIONAL |                | 3.7                         | 3.0                   | 3.4           | 4.1                         | 4.2                            |

La percepción de Vigilantes y OTB en esta región es la más negativa del departamento con una puntuación promedio de 3,7.

En estos municipios el escenario es bastante sombrío. Vigilantes y OTB, sienten que sus GM no los incluyen de manera efectiva en el sistema de gestión municipal. Cuatro Cañadas es la excepción con 6,5 puntos de valoración.

## 7 Regional Guarayos

| PUESTO            | MUNICIPIO             | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | RELACIÓN GM CIUDADANO | TRANSPARENCIA | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA | CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN |
|-------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 32                | El Puente             | 4.9                         | 7.0                   | 3.0           | 5.5                         | 4.1                            |
| 36                | Ascensión de Guarayos | 4.7                         | 3.7                   | 4.4           | 6.2                         | 4.3                            |
| 55                | Urubichá              | 2.3                         | 2.3                   | 2.6           | 2.4                         | 1.8                            |
| PROMEDIO REGIONAL |                       | 3.9                         | 4.3                   | 3.3           | 4.7                         | 3.4                            |

Vigilantes y OTB de esta regional tienen una visión negativa de sus GM, alcanzando la regional un promedio de 3,9 puntos. El promedio se mantiene casi dos puntos por debajo de los 5,5 que marcan el ingreso a la percepción positiva. En esta regional, ningún municipio supera esa barrera, ni la de 5,2 media del departamento.

## 6 Regional Sara-Ichilo

| PUESTO            | MUNICIPIO           | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | RELACIÓN GM CIUDADANO | TRANSPARENCIA | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA | CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN |
|-------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 7                 | Colpa Bélgica       | 7.3                         | 7.4                   | 7.1           | 6.8                         | 7.7                            |
| 28                | San Juan            | 5.4                         | 7.0                   | 4.1           | 5.8                         | 4.5                            |
| 44                | Santa Rosa del Sara | 4.0                         | 3.2                   | 3.3           | 4.8                         | 4.5                            |
| 46                | San Carlos          | 3.4                         | 3.2                   | 2.1           | 5.8                         | 2.3                            |
| 49                | Portachuelo         | 2.8                         | 6.5                   | 2.0           | 1.8                         | 0.9                            |
| 50                | Buena Vista         | 2.8                         | 4.6                   | 2.0           | 1.9                         | 2.5                            |
| 53                | Yapacaní            | 2.5                         | 2.8                   | 2.4           | 2.4                         | 2.2                            |
| PROMEDIO REGIONAL |                     | 4.0                         | 5.0                   | 3.3           | 4.2                         | 3.5                            |

En esta regional, Vigilantes y OTB dan una puntuación promedio de 4,0 a la apertura de sus GM; 1,3 puntos por debajo de la puntuación crítica de 5,5. Sin embargo, Colpa Bélgica destaca en la regional, pues supera con 2 puntos la media departamental y se ubica entre los 10 municipios más participativos del departamento.

## 5 Regional Valles Cruceños

| PUESTO            | MUNICIPIO    | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | RELACIÓN GM CIUDADANO | TRANSPARENCIA | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA | CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN |
|-------------------|--------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 6                 | Quirusillas  | 7.3                         | 7.0                   | 6.8           | 7.8                         | 7.7                            |
| 9                 | Saipina      | 7.3                         | 7.4                   | 6.3           | 6.9                         | 8.6                            |
| 11                | Postrevalle  | 6.9                         | 6.5                   | 7.4           | 6.7                         | 7.0                            |
| 15                | Moro Moro    | 6.6                         | 6.5                   | 6.0           | 6.6                         | 7.2                            |
| 26                | Mairana      | 5.4                         | 6.0                   | 4.5           | 5.5                         | 5.6                            |
| 27                | Vallegrande  | 5.3                         | 5.5                   | 5.0           | 4.8                         | 5.8                            |
| 35                | Comarapa     | 4.8                         | 4.9                   | 3.9           | 4.6                         | 5.8                            |
| 38                | Pucará       | 4.6                         | 5.1                   | 4.1           | 4.4                         | 5.0                            |
| 40                | Pampa Grande | 4.5                         | 3.7                   | 5.0           | 5.0                         | 4.5                            |
| 47                | Samaipata    | 3.2                         | 4.6                   | 3.0           | 3.3                         | 2.1                            |
| 51                | El Trigal    | 2.7                         | 2.3                   | 2.0           | 3.7                         | 2.8                            |
| PROMEDIO REGIONAL |              | 5.3                         | 5.4                   | 4.9           | 5.4                         | 5.6                            |

En conjunto, la percepción de OTB y Vigilantes de estos municipios es más optimista que en las regionales anteriores: 5,3. Dos de los municipios de esta regional superan los 7,0 puntos y el promedio regional se acerca a la valoración crítica de 5,5. Se percibe sin embargo, que los actores encuentran todavía debilidades en la gestión participativa, sobre todo en materia de transparencia.

## 4 Regional Obispo Santiesteban

| PUESTO            | MUNICIPIO        | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | RELACIÓN GM CIUDADANO | TRANSPARENCIA | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA | CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN |
|-------------------|------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 14                | Mineros          | 6.8                         | 6.0                   | 6.9           | 6.9                         | 7.7                            |
| 23                | Saavedra         | 5.7                         | 5.6                   | 5.3           | 7.0                         | 4.7                            |
| 30                | Montero          | 5.0                         | 5.8                   | 5.3           | 4.4                         | 4.6                            |
| 31                | Fernández Alonso | 5.0                         | 3.7                   | 5.4           | 5.4                         | 5.4                            |
| 39                | San Pedro        | 4.6                         | 4.9                   | 4.4           | 4.7                         | 4.3                            |
| PROMEDIO REGIONAL |                  | 5.4                         | 5.2                   | 5.5           | 5.7                         | 5.3                            |

La percepción de apertura en esta regional supera la media departamental (5,2) pero no alcanza la calificación 5,5, por lo que se mantiene dentro de una evaluación negativa. Sin embargo, dos GM de esta regional tienen una percepción positiva, ellos son Mineros (6,8) y Saavedra (5,7).

## 3 Regional Metropolitana

| PUESTO            | MUNICIPIO               | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | RELACIÓN GM CIUDADANO | TRANSPARENCIA | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA | CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN |
|-------------------|-------------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 2                 | La Guardia              | 7.6                         | 7.2                   | 7.8           | 7.9                         | 7.8                            |
| 3                 | Cotoca                  | 7.4                         | 7.2                   | 7.4           | 7.1                         | 8.0                            |
| 32                | Santa Cruz de la Sierra | 4.9                         | 4.9                   | 4.9           | 4.6                         | 5.4                            |
| 41                | Warnes                  | 4.5                         | 4.4                   | 4.0           | 4.5                         | 5.2                            |
| 43                | El Torno                | 4.2                         | 4.2                   | 3.6           | 4.2                         | 4.6                            |
| 45                | Porongo                 | 3.6                         | 3.9                   | 1.8           | 4.2                         | 4.4                            |
| PROMEDIO REGIONAL |                         | 5.4                         | 5.3                   | 4.9           | 5.4                         | 5.9                            |

Vigilantes y OTB aquí tienen una mirada más optimista sobre la actitud de los GM dando una calificación promedio de 5,4. La valoración supera la media del departamento, pero sigue siendo negativa, salvo en dos municipios: La Guardia (7,6) que ocupa el segundo lugar en el ranking departamental y Cotoca (7,4) que ocupa el tercer lugar.

## 2 Regional Chiquitanía

| PUESTO            | MUNICIPIO               | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | RELACIÓN GM CIUDADANO | TRANSPARENCIA | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA | CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN |
|-------------------|-------------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 1                 | Puerto Quijarro         | 8.0                         | 7.7                   | 6.7           | 9.0                         | 8.8                            |
| 5                 | San Miguel              | 7.4                         | 3.7                   | 9.0           | 7.8                         | 9.0                            |
| 8                 | San Antonio de Lomerío  | 7.3                         | 7.0                   | 7.2           | 7.3                         | 7.7                            |
| 10                | San Ignacio             | 7.1                         | 7.0                   | 6.4           | 7.6                         | 7.6                            |
| 12                | San Javier              | 6.9                         | 6.5                   | 6.9           | 7.8                         | 6.3                            |
| 13                | Roboré                  | 6.9                         | 7.4                   | 6.5           | 6.7                         | 6.8                            |
| 16                | San José                | 6.5                         | 6.3                   | 6.7           | 6.2                         | 6.8                            |
| 18                | Concepción              | 6.4                         | 7.0                   | 6.2           | 5.2                         | 7.4                            |
| 22                | San Matías              | 5.9                         | 4.6                   | 6.0           | 5.3                         | 7.7                            |
| 29                | El Carmen Rivero Torres | 5.2                         | 4.6                   | 5.1           | 6.3                         | 4.7                            |
| 36                | San Ramón               | 4.7                         | 3.7                   | 6.5           | 3.9                         | 4.7                            |
| 48                | San Rafael              | 3.1                         | 3.2                   | 3.2           | 3.3                         | 2.7                            |
| 52                | Puerto Suarez           | 2.5                         | 3.2                   | 1.8           | 4.0                         | 0.9                            |
| PROMEDIO REGIONAL |                         | 6.0                         | 5.5                   | 6.0           | 6.2                         | 6.2                            |

La calificación que otorgan Vigilantes y OTB a los municipios en Chiquitanía es una de las mejores del departamento: 6,0. De los 13 municipios que forman esta regional, nueve tienen una puntuación por encima de la crítica de 5,5. Cuatro municipios se encuentran entre los 10 con mejor percepción. De ellos, Puerto Quijarro ocupa el primer lugar en el ranking.

## 1 Regional Cordillera

| PUESTO            | MUNICIPIO  | PUNTAJE FINAL POR MUNICIPIO | RELACIÓN GM CIUDADANO | TRANSPARENCIA | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA | CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN |
|-------------------|------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 4                 | Cabezas    | 7.4                         | 2.8                   | 9.0           | 9.0                         | 9.0                            |
| 19                | Camiri     | 6.4                         | 7.0                   | 6.1           | 6.5                         | 6.2                            |
| 20                | Charagua   | 6.2                         | 6.5                   | 5.6           | 7.2                         | 5.4                            |
| 21                | Gutiérrez  | 5.9                         | 5.6                   | 6.0           | 6.6                         | 5.4                            |
| 24                | Lagunillas | 5.6                         | 5.1                   | 6.0           | 6.3                         | 5.2                            |
| 25                | Cuevo      | 5.6                         | 5.1                   | 5.4           | 6.4                         | 5.4                            |
| 34                | Boyube     | 4.8                         | 4.6                   | 5.1           | 4.9                         | 4.7                            |
| PROMEDIO REGIONAL |            | 6.0                         | 5.2                   | 6.2           | 6.7                         | 5.9                            |

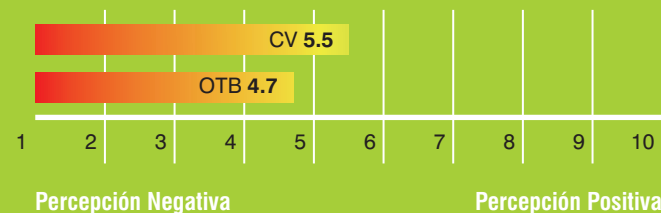
De las ocho regionales, destaca también Cordillera con un puntaje promedio de 6,0. Cabezas es el municipio que mejor puntaje obtuvo en esta regional, con un promedio de 7,4. Esto lo coloca en el cuarto puesto del ranking. De siete municipios, seis alcanzan percepciones positivas.



# Resultados por bloques temáticos

Los bloques temáticos se estructuraron en base a los principios que hacen a una buena gobernanza y a las obligaciones que por ley tienen los gobiernos hacia la participación ciudadana.

## Bloque 1 Calidad de la relación Gobierno Municipal – Ciudadano

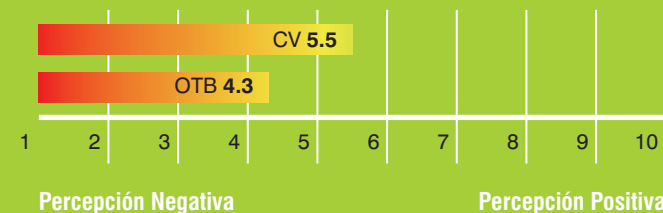


En este bloque se preguntó acerca del grado de dificultad de los trámites en el municipio y la actitud de las autoridades municipales ante los conflictos. En este bloque vemos que la percepción de los miembros de CV (5,5) es más positiva que la de OTB (4,7).

Respecto al nivel de complejidad de los trámites en el municipio, los Vigilantes tienen una valoración más positiva de (5,2) que las OTB (4,5). Los bajos resultados muestran una baja orientación al ciudadano en la carga burocrática.

Considerando que la buena gobernanza consiste en una construcción dialógica de consensos, la última pregunta consultó sobre la manera en la que el GM (Alcalde y Concejo Municipal) atiende sus conflictos. Los resultados obtenidos ratifican la imagen transportada por los medios de comunicación: la confrontación es frecuente. Aquí nuevamente, los Vigilantes dan una nota más positiva (5,7) que las OTB (4,9). En conjunto vemos que la percepción es de una baja disponibilidad al diálogo y a la construcción de consensos en la relación GM-ciudadanía.

## Bloque 2 Transparencia en Ingresos, Gastos y Ejecución



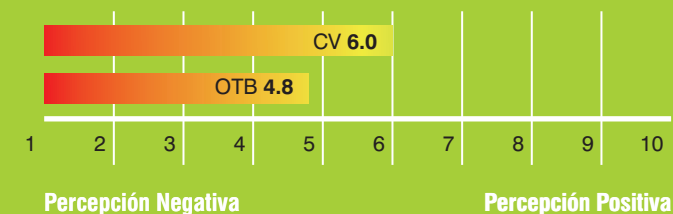
El segundo bloque indaga las percepciones respecto a la transparencia de los GM en el uso de los recursos municipales. Se tocaron tres aspectos concretos: la rendición de cuentas a la población, la transparencia de los sistemas de contratación de obras y servicios y la transparencia de los sistemas de contratación de personal. En términos generales, Vigilantes califican positivamente (5,5) a los GM en este bloque, en tanto que las OTB muestran una percepción negativa (4,3).

La primera pregunta indagaba el cumplimiento por el GM de su obligación de rendir cuentas semestralmente al CV. Los Vigilantes dieron una calificación positiva de 6,3; mientras las OTB cuestionan la rendición de cuentas, calificando con 4,3.

La segunda pregunta consultaba la percepción acerca de la transparencia de los GM en su sistema de adjudicación de obras y servicios. En esta evaluación nuevamente los Vigilantes han sido más benignos, dando una puntuación de 5,4 mientras que las OTB dan 4,6.

Finalmente, acerca de la transparencia de los gobiernos en su sistema de contratación de personal, si bien la legislación vigente<sup>1</sup> especifica el procedimiento de selección de personal y promoción por méritos, podemos inferir que estos procedimientos no se cumplen cabalmente. A esta pregunta, los encuestados dieron una puntuación de 4,5; es decir insatisfactoria, donde los Vigilantes dieron 4,9 puntos y las OTB 4,0 puntos.

## Bloque 3 Planificación Participativa POA



El tercer bloque de preguntas estudió percepciones acerca del ciclo de planificación participativa con cuatro preguntas: el carácter público de las convocatorias a la planificación participativa; el nivel de respeto a las priorizaciones de la población en el POA; su ejecución de acuerdo a esas priorizaciones y la socialización de información de avance en la ejecución del presupuesto. La evaluación total a estas preguntas muestra que los Vigilantes son más positivos (6,0) que las OTB (4,8). El promedio es de 5,4.

El marco legal boliviano<sup>2</sup> es altamente favorable a la participación de la población en la planificación y gestión municipal, estableciendo diversos mecanismos de participación para confección de los POA, PDM y ahora también las Cartas Orgánicas. Las convocatorias para formular estos documentos deben ser públicas y los gobiernos deben ejecutar su presupuesto respetando las priorizaciones formuladas participativamente. Poniendo bajo la lupa la percepción de los protagonistas de la Participación Popular, podemos observar que la percepción tanto de Vigilantes como de OTB es que los procesos no son del todo participativos.

La primera pregunta de este bloque estudiaba la percepción respecto al carácter público o no de las convocatorias a la planificación participativa. Los Alcaldes deben promover y efectivizar la participación de la sociedad civil en todas las etapas del ciclo de la gestión participativa municipal<sup>3</sup>. La encuesta muestra, que si bien Vigilantes tienen una percepción más positiva (7) que las OTB (6,5), ambos consideran que la publicidad de las convocatorias no es completamente mala pero debe mejorarse.

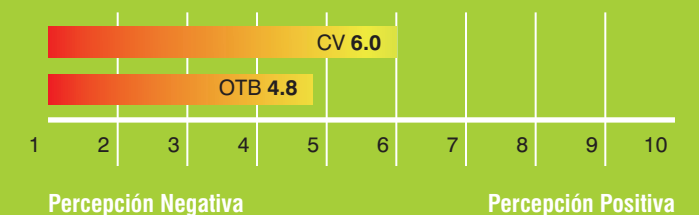
La segunda pregunta indagaba la percepción acerca del grado de inclusión de las demandas priorizadas por la población en el POA. Los datos obtenidos permiten corroborar que si bien se cumple en parte con el proceso de recolección de demandas de la población, estas no siempre están insertas en los Presupuestos Operativos. Aquí la diferencia en percepción de Vigilantes y de OTB es bastante marcada: Vigilantes dan 6,7 puntos mientras que las OTB dan 5,5 a los GM.

La pregunta anterior se relacionaba fuertemente con la pregunta cuarta, que estudiaba la congruencia entre demandas insertadas por la población en el POA y la ejecución municipal. Los Vigilantes consideran la ejecución relativamente congruente a las priorizacio-

nes sociales (6,1), mientras las OTB ven que el grado de congruencia es negativo (4,6).

Finalmente, los Vigilantes tienen la atribución de evaluar políticas, planes y proyectos del GM observando el cumplimiento de los objetivos y metas consensuados en el POA. La tercera pregunta del bloque indagó en qué medida el GM hizo posible esa evaluación, informando acerca del avance de obras. Los Vigilantes mostraron aquí nuevamente su insatisfacción, aunque su apreciación es menos crítica (6,3) que la de OTB (4,4). La percepción conjunta da un promedio de 5,3 por tanto es insatisfactoria.

## Bloque 4 Control Social y Fiscalización



El cuarto bloque temático nos informa sobre las percepciones respecto a la apertura de los GM al control social. Para ello consultamos los siguientes aspectos: la calidad de la información que brinda el GM al CV y OTB y en qué medida toma en cuenta sus pronunciamientos.

La percepción de los Vigilantes en este bloque es positiva (6,0); en tanto la de OTB sigue siendo negativa, ellos conceden 4,8 puntos a la apertura de los gobiernos al control social.

Los Comités de Vigilancia son jurídicamente reconocidos por el Estado, y reciben atribuciones y recursos<sup>4</sup> para realizar el control social. La primera pregunta del bloque indagaba la percepción de Vigilantes y de OTB respecto a la calidad de la información que reciben del GM. ¿Es una información oportuna, comprensible y veraz? Los resultados muestran que el acceso a la información es uno de los puntos débiles de la participación ciudadana. Esto se hace patente sobre todo en la percepción de OTB quienes califican a la información del gobierno en forma considerablemente más negativa (4,6) que los mismos Vigilantes (5,8).

La última pregunta indagaba el grado de atención del GM a los pronunciamientos del CV, y aquí se observa nuevamente una percepción más positiva de los Vigilantes, con 6,2 puntos, que de las OTB con 5,2 puntos. Aunque el promedio en esta respuesta es positivo (5,7), el promedio dista de mostrar una percepción de excelencia en el respecto de GM a las recomendaciones del CV.

<sup>1</sup> Ley de Municipalidades, Art. 64 "Reclutamiento y Selección de Personal".

<sup>2</sup> Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Ley de Municipalidades.

<sup>3</sup> R.S. 216961: Norma de Planificación Participativa Municipal.

<sup>4</sup> Entiéndase Fondo de Control Social.

# Perspectiva de género en la participación ciudadana

**A**nalizando los patrones de respuestas entre hombres y mujeres, podemos ver que de manera general, hombres y mujeres tienen una percepción similar. De un máximo de 10 puntos que indicaría plena satisfacción, las mujeres califican con 5,3 y los hombres con 5,2 a la apertura de los GM a la participación.

Interesante era para nosotros ver entonces, qué percepción tienen hombres y mujeres acerca de la inclusión por los gobiernos de las demandas de las mujeres.

## ¿En qué medida incluyó el POA 2011 demandas que benefician a las mujeres?



La percepción tanto de Vigilantes como OTB aquí no es muy alentadora. Las mujeres dan 4,2 puntos a los GM y los hombres otorgan 4,4 puntos. De acuerdo a nuestros encuestados entonces, la elaboración participativa del POA no sirve para que los presupuestos se conviertan en un instrumento que reduzca inequidades de género.

El proceso de planificación participativa determina que el ejecutivo municipal debe ejecutar las demandas recogidas de la sociedad civil durante la elaboración del POA<sup>5</sup>. Por ello incluimos también una pregunta que estudia la medida en que los GM ejecutan las demandas plasmadas en los POAs por las mujeres.

## ¿En qué medida está cumpliendo el Gobierno Municipal con las demandas de las mujeres del POA 2011?



Aquí hombres y mujeres prácticamente coinciden en sus percepciones: las mujeres dan a los GM 4,3 puntos, mientras los hombres dan 4,4. Esto muestra que los programas municipales, aun cuando formalmente deben buscar estrechar brechas de género, no son percibidos como beneficiosos para ello. El panorama es pues doblemente triste, porque ni los POA, contruidos participativamente, logran captar las demandas de las mujeres, ni los GM cumplen con las demandas de mujeres priorizadas en el POA.

# Conclusiones

**L**os resultados obtenidos en nuestro estudio reflejan que hay un largo camino por recorrer en Santa Cruz para cerrar la brecha entre el orden normativo de la gestión participativa municipal y su cumplimiento. La heterogeneidad de percepciones acerca del funcionamiento de la participación muestra sin embargo, que algunos municipios pueden mostrar a otros el camino hacia una mejor gobernanza local.

En el Ranking de Municipios, de los 56 municipios del departamento, menos de la mitad alcanza una percepción positiva. El promedio departamental es de 5,2.

Esto evidencia que si bien existe un marco legal que define roles y procedimientos en la gestión participativa, para la sociedad civil, el ciclo de gestión no cumple con las normas. En la mayoría de los municipios de Santa Cruz los mecanismos participativos no logran institucionalizarse y la política municipal se muestra poco atenta a las visiones de la sociedad civil y poco orientada al ciudadano.

Sin embargo, algunos municipios se destacan por su mejor apertura. Los municipios de Puerto Quijarro, La Guardia y Cotoca se ubican en los tres primeros lugares, con puntuaciones superiores a 7. De acuerdo a ello, se puede inferir que en estos GM se abren canales que profundizan la democracia, en la medida en que se abren a la ciudadanía.

Otros siete municipios destacan con puntuaciones superiores hasta en dos puntos a la media departamental: Cabezas, San Miguel, Colpa Bélgica, Quirusillas, San Antonio de Lomerío, Saipina, San Ignacio (entre 7,1 y 7,4 puntos).

El análisis de los cuatro bloques temáticos de la encuesta muestra que los Vigilantes en general dan una mejor puntuación a los GM, que las OTB. Esto es particularmente sensible en materia de planificación participativa. Los procedimientos para la elaboración de los POA y PDM dejan más insatisfechos a los actores sociales más alejados de la rutina municipal (OTB) que a los más cercanamente relacionados con ella (CV). La formalización de la participación ciudadana sería una causa de ello, al priorizar un enfoque técnico-legal, antes que el diálogo y la generación de visiones desde los ciudadanos. Un resultado de ello es que las OTB, más que los CV, perciben que la asignación de recursos municipales en el POA responde deficientemente a las demandas de la población.

Respecto a la calidad de la relación entre GM y ciudadanía, la encuesta muestra que la realización de trámites es engorrosa y que los GM podrían mejorar sus métodos de resolución de conflictos. Las trabas burocráticas para los ciudadanos se perciben como excesivas, y la eficiencia municipal no se mide en función de la satisfacción de los ciudadanos.

Respecto a la transparencia en ingresos, gastos y ejecución, los encuestados cuestionan a los GM. La evaluación media en este bloque está, tanto para Vigilantes como para OTB, por debajo de lo satisfacto-

rio. Esto indica que se incumple con la rendición de cuentas periódica y que los sistemas de contratación de obras, servicios y personal son insatisfactorios.

En el área de control social y fiscalización, la encuesta muestra la reticencia de los gobiernos a informar a la ciudadanía y que cuando lo hacen, lo hacen bajo presión. Cuando la información es entregada, es tardía, cuestionable en su veracidad o poco accesible al análisis del ciudadano.

Desde la perspectiva de género, sabemos que los presupuestos públicos son un instrumento en la lucha por los derechos económicos y sociales de las mujeres, ellos deben orientarse a disminuir inequidades de género, sin embargo esto no ocurre. Tanto hombres como mujeres, Vigilantes como OTB dan en promedio una puntuación de entre 4,2 y 4,4 a los GM. En conclusión ni la planificación participativa logra que los POA capten satisfactoriamente las necesidades de las mujeres, ni los GM cumplen con las (ya pocas) demandas de mujeres priorizadas en el POA. Desde esta perspectiva, el panorama es desolador.

En general la encuesta, podría interpretarse como una evaluación a los CV, ya que pedir a las OTB que evalúen la apertura de un GM a la participación y el control social, es pedirles que evalúen en cierta medida a sus CV. Esta encuesta sin embargo, ha querido ir más lejos: hacer un análisis crítico del funcionamiento de la gobernanza en el nivel local, donde GM, CV y OTB son sólo tres de sus actores. El estudio pretende promover la corresponsabilidad en la gestión participativa. Si el sistema de Participación Popular deja a tantos insatisfechos, no basta con encontrar los culpables en sus actores más visibles. Estamos hablando de un sistema que involucra a múltiples instancias políticas, públicas y sociales, con normas, procedimientos y prácticas. El GM, los CV y las OTB son sólo la punta del iceberg, el iceberg en sí, es la democracia local.

La Constitución Política del Estado propone un novedoso escenario de participación y control social, con grandes posibilidades. Reconoce a la participación como un derecho ciudadano. Merece pues una reflexión profunda de funcionarios, políticos y ciudadanos acerca de qué fines, qué sentido debe tener la participación ciudadana en la democracia local. ¿Seguiremos hablando de normas, mecanismos y espacios de control ciudadano o de una administración pública orientada al ciudadano? ¿Hablaremos de presupuestos participativos o de una participación generadora de visiones de desarrollo? ¿Hablaremos del control sobre la corrupción o de una democracia más profunda y transparente?

Esperamos que en éste momento, cuando estamos construyendo Cartas Orgánicas Municipales, nos hagamos éstas preguntas. Esperamos también que las respuestas que encontremos hagan que el índice 2014, muestre municipios más participativos en la democracia local.

<sup>5</sup> Resolución Suprema No. 216961.