

Boletín especial - año 1- N° 1 - 2025

BOLETIN INFORMATIVO

Participación Ciudadana y
Gestión Municipal



Producción de Contenido:

Eloy Valda Zambrana
Gilda López Reynaldes

Ajuste y Edición:

Wilfredo Plata

Diseño y Maquetación

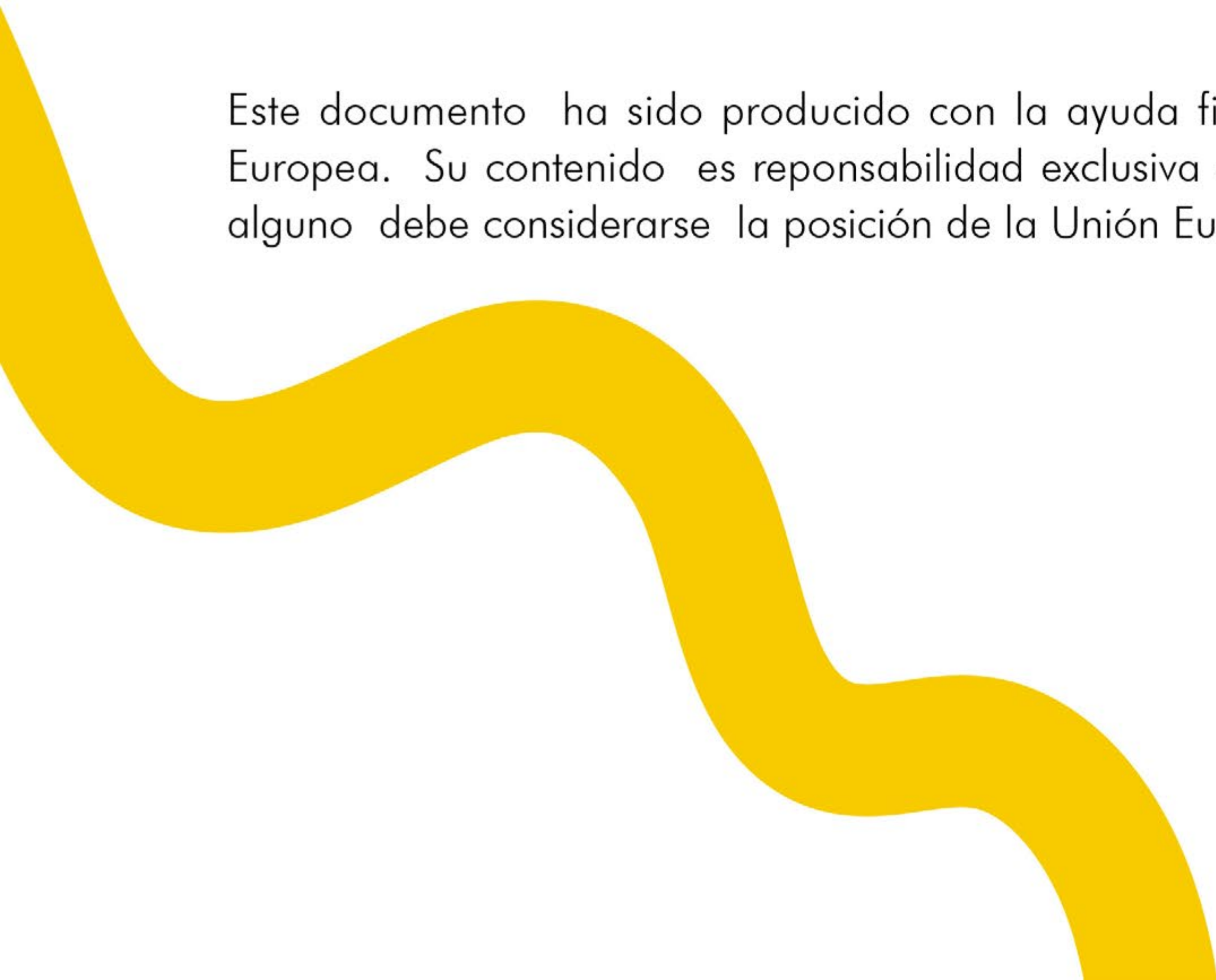
Nohelia Liz Díaz Bernabé

Fotos e Ilustración:

TIERRA - AGRECOL

Sucre - Bolivia, 2025

Este documento ha sido producido con la ayuda financiera de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de TIERRA y en modo alguno debe considerarse la posición de la Unión Europea.



LA GESTIÓN MUNICIPAL DESDE LA MIRADA DE LA SOCIEDAD CIVIL

La eficiencia de la gestión municipal en los municipios rurales del país es cuestionada por la sociedad civil en su conjunto, que ve a esta entidad como una organización que no ofrece una buena calidad en sus servicios municipales, si entendemos a esta instancia como la encargada de administrar eficientemente los recursos del municipio: humanos, materiales y financieros, que les permita resolver las necesidades colectivas, mejorar el ordenamiento territorial, con el fin de buscar un desarrollo sostenible y equitativo.

En el proceso de planificar, organizar, dirigir, ejecutar y controlar las actividades y recursos en los gobiernos municipales, se muestran muchas falencias en su propósito de alcanzar resultados de desarrollo y promover la calidad de vida de sus habitantes. Un estudio de campo, desarrollado por Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA) y FUNDACIÓN AGRECOL Andes, en seis municipios de Bolivia (Mojocoya, Tomina, Aiquile, Pojo, Guaqui y Meca Paca) se incorpora 13 variables que permiten valorar la calidad de los



Cumbre Municipal de Recojo de Propuesta para la Elaboración de la Ley Municipal de la Juventud en el Municipio de Aiquile - Cochabamba (2025)



Audiencia de Rendición Pública de Cuentas en el Municipio de Tomina - Chuquisaca (2025)

servicios municipales a cargo de representantes de la sociedad civil y personal técnico de los Gobiernos Autónomos Municipales.

Las variables consideradas en los grupos focales que permitió determinar la calidad de la gestión municipal fueron:

1. Participación de la sociedad.
2. Calidad de los servicios municipales.
3. Capacidad en la planificación del desarrollo territorial.
4. Calidad de los servicios municipales para mujeres.
5. Calidad de los servicios municipales para jóvenes.
6. Priorización de políticas municipales de agua Producción y medio ambiente.
7. Calidad de las evaluaciones de la planificación y ejecución.
8. Capacidad de liderazgo del GAM.
9. Capacidad de gestión de financiamiento externo.
10. Capacidad de ejecución presupuestaria.
11. Nivel de involucramiento de los líderes y dirigentes de organizaciones sociales y productivas
12. Capacidad de los servidores públicos municipales en Desarrollo territorial.
13. Capacidad legislativa y disposición de normas municipales de apoyo al desarrollo territorial.



Control Social en la Audiencia de Rendición Pública de cuentas en el Municipio de Tomina - Chuquisaca (2025)

Cada uno de estos aspectos fueron valorados en entrevistas individuales, de acuerdo a la situación actual, poniendo de manifiesto sus debilidades o fortalezas por el conjunto de actores sociales y productivas de la sociedad civil representado por sus líderes, y representantes institucionales del GAM (técnicos, Concejo y MAE). Posteriormente, cada una de estas variables y percepciones fueron

validadas y consensuadas en un grupo focal multi-actoral.

El resultado, de manera general, mostró que los líderes representantes de la sociedad civil organizada y de productores, concluyeron que los gobiernos autónomos municipales del área rural no ofrecen una buena calidad de servicios municipales.



Audiencia de Petición de Informe en el GAM Guaqui con autoridades originarias de la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias Waki MACOWA - La Paz (2025)



Elaboración del POA - 2026, municipio de Pojo - Cochabamba (2025)

También se pone en cuestión la calidad de los servicios municipales, especialmente para las mujeres y los jóvenes, ausentes en gran parte de las políticas públicas municipales, lo mismo que los ámbitos estratégicos como: recursos hídricos, producción y medio ambiente, con excepción de algunos municipios.

La otra debilidad marcada, es la relativa a la capacidad legislativa y disposición de normas de apoyo al desarrollo territorial, la misma que depende en gran manera de la iniciativa y capacidad propositiva de

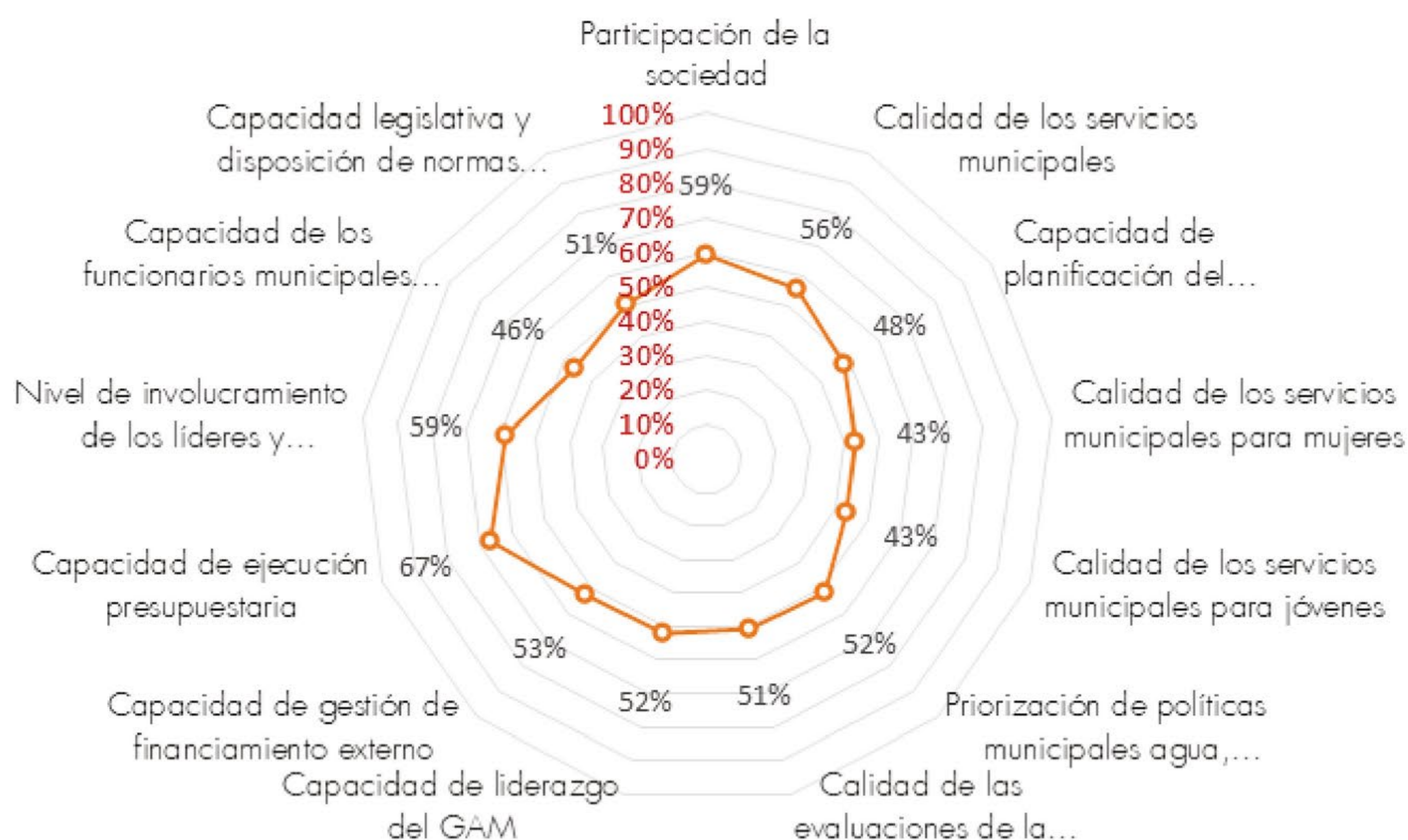


las y los concejales. La gran mayoría de los concejales elegidos, en municipios rurales, no son profesionales y provienen del ámbito sindical – dirigencial local (campesino, transporte, productivo u otro) con poca o ninguna experiencia en la gestión municipal y menos en la gestión pública; por lo que no se tienen procesos de transición ordenados y sistemáticos, con aprendizaje incluido, siendo un factor crítico en la ralentización de la gestión municipal en general y la generación de políticas públicas que provengan de esta instancia legislativa local.

Asimismo, de manera general se puede concluir que los municipios estudiados, en su mayoría tienen procesos de participación de la sociedad, mediados por las organizaciones sindicales u originarias (centrales provinciales, regionales o autoridades originarias), con un alto nivel de involucramiento de los líderes y dirigentes de organizaciones sociales en la gestión municipal y con marcado enfoque político y presión orgánica vinculada al “instrumento político”, lo que genera limitaciones a la capacidad de liderazgo del GAM. Esta “injerencia” de lo ideológico-político en la gestión municipal repercute en la capacidad de planificación

del desarrollo territorial de los GAMs, ejecución y seguimiento, porque se desvía la atención y prioridades de la gestión a otros intereses, con cuotas de poder distribuidas en el Ejecutivo que inciden en la estabilidad y construcción del capital social o los equipos técnicos del GAM, incidiendo también en las capacidades de los funcionarios municipales en desarrollo territorial, los cambios continuos y la poca experiencia de los nuevos que asumen cargos, a esto se suma la ausencia o escaso conocimiento en la planificación de la gestión municipal.

PROMEDIOS PONDERADOS GAMs



Fuente: Grupos focales multiactores y entrevistas en GAMs 202

AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE PRODUCTIVO Y MEDIO AMBIENTAL



Elaboración del POA 2026 del Municipio de Aiquile - Cochabamba (2025)

En el marco del desarrollo del proyecto: “promoviendo una gobernanza local participativa para el desarrollo territorial sostenible”, se ha realizado un inventario de normas municipales que permita identificar políticas públicas vinculadas al desarrollo territorial con enfoque ambiental y productivo en seis municipios de tres regiones de Bolivia, constituido por los municipios de Tomina, Mojocoya (Chuquisaca), Aiquile, Pojo (Cochabamba) Guaqui y Meca paca (La Paz).

Las Leyes municipales instrumentadas como políticas públicas y promulgadas en los municipios objeto de estudio, corresponden al ámbito administrativo (organizativo, financiero presupuestario, sociales o culturales y de administración interna). Este hecho pone en evidencia las debilidades en el ejercicio autonómico deliberativo y legislativo; toda vez, que son muy pocas las Leyes municipales que perfilen una visión estratégica de la gestión territorial con una visión planificadora y articuladora integral de procesos, que tengan incidencia sistémica en los aspectos productivos, ambientales y fundamentalmente de

los recursos naturales.

Este hecho pone de manifiesto, que la mayoría de las leyes municipales están dirigidas a: declaratorias de emergencia por fenómenos hidrológicos y climatológicos, como heladas, sequías, riadas y granizadas. Quedando contadas políticas públicas vinculadas al uso adecuado y protección de fuentes de agua y sistemas productivos. También se hace notorio la ausencia de leyes de planeación o estadística municipal, que son atribuciones exclusivas que deberían ser ejercidas por los Gobiernos Municipales.

Este fenómeno se origina principalmente en los procesos de planificación



Audiencia de Rendición Pública de Cuentas en el Ampliado de Central Agraria Huaranca - Municipio de Mecapaca - La Paz (2025)

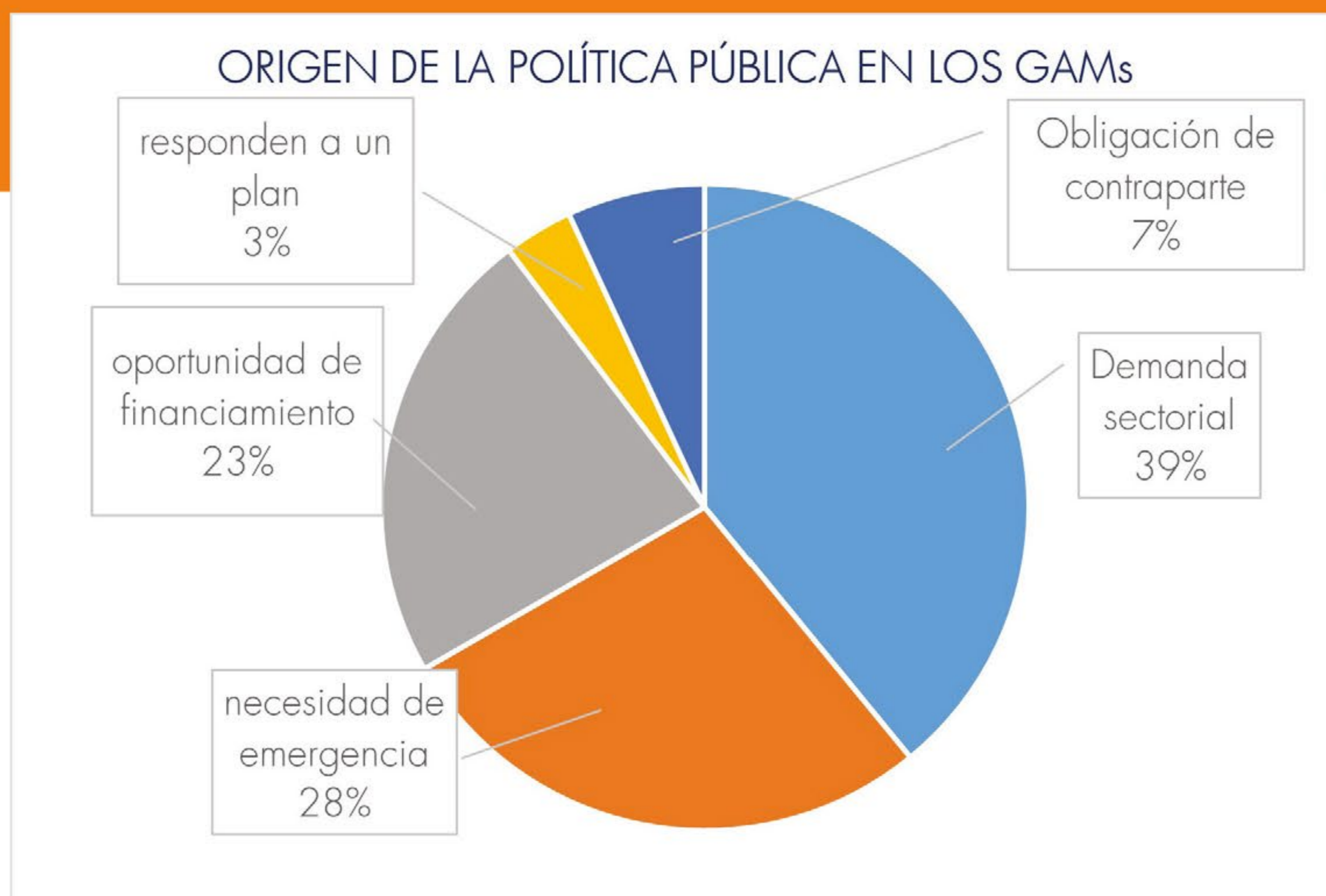
que deben articularse en las metas y resultados que tienen los planes nacionales. Esta exigencia tiende a desvirtuar las necesidades específicas y particulares de los municipios, que, en su afán por cumplir con dichos lineamientos, implementan acciones puntuales que terminan por descuidar las necesidades reales de su territorio. La problemática que enfrentan las autoridades de los Gobiernos municipales del área rural de Bolivia, requiere un conjunto de acciones, decisiones y leyes, que se materializan en políticas públicas para abordar

problemas de interés social y mejorar el bienestar de los ciudadanos, como en áreas de salud, educación, desarrollo productivo, medio ambiente, entre otros, donde la ciudadanía tenga una activa participación en los diferentes espacios municipales y sobre todo con iniciativas legislativas, pero conscientes de los escasos recursos económicos con los que cuenta el GAM, aspecto determinante que impide brindar respuestas a las necesidades de la población.



Audiencia de Rendición de Cuentas Inicial en el Municipio de Guaqui - La Paz (2025)

Un sondeo realizado a los actores para conocer y entender los procesos de construcción de política pública municipal evidencia las siguientes características:



Fuente: Entrevistas en GAMs 2024

Por otro lado, es evidente la ausencia de la información estadística dentro de los Gobiernos Autónomos Municipales (Concejo y Ejecutivo Municipal).

Los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) no cuentan con una gaceta municipal que consolide las leyes aprobadas por el Concejo y promulgados por el Ejecutivo. Esta misma deficiencia se replica en el ámbito del Ejecutivo y los equipos técnicos, donde los planes, programas y proyectos carecen de sistematización y seguimiento, perdiendo el control sobre los procesos, y la gestión se realiza únicamente en función de la demanda inmediata y la urgencia

coyuntural, sin una visión estratégica de largo plazo.

En este contexto, la formulación de propuestas que fortalezcan el Desarrollo Económico Local en los distintos municipios, se debe realizar en función de datos estadísticos locales, que permita a las autoridades y a los técnicos tomar decisiones en base su realidad. Además, es importante avanzar en la construcción de instrumentos normativos autonómicos, orientados especialmente al desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de los recursos naturales.

EL PLAN TERRITORIAL DE DESARROLLO INTEGRAL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN SUBUTILIZADO POR LOS GAMS

El Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) como instrumento de planificación de mediano plazo, establecido en la Ley N° 777 para los municipios del país, es un instrumento que las autoridades y técnicos municipales, deben elaborar con el fin de dar cumplimiento a los requerimientos de la planificación nacional, que surge como mandato desde el Ministerio de Planificación del Desarrollo y con el fin de cumplir con este mandato los GAMs delegan su elaboración a terceros (consultores), quienes se encargan de elaborar el PTDI del municipio.

Este hecho obedece a diferentes motivos, entre los que sobresale la carencia de una unidad de planeación en la estructura organizativa de los gobiernos municipales del área rural, de los seis municipios analizados, solo el municipio de Aiquile cuenta con unidad de planificación, aunque todavía incipiente, porque son los propios técnicos de otras reparticiones los que fueron promovidos a estas instancias, con poca experiencia y capacidades en planificación territorial.



Audiciencia de Rendición Pública de Cuentas Inicial en Municipio de Mecapaca - La Paz (2024)



En el resto de los municipios no se cuentan con unidades en planificación dentro de la estructura municipal y se le da esta función a otras reparticiones (finanzas o desarrollo productivo), remitiéndose en todos los casos, como función central de planificación, al llenado de formularios de manera consistente y hacer seguimiento a las contrataciones realizadas por la vía del SICOES.

Otro aspecto que confabula contra las capacidades planificadoras de los GAMs es la alta movilidad e inestabilidad de los servidores públicos, profesionales que no tienen asegurado su cargo en la entidad edil, que después de construir experiencia y formarse en algunos casos en habilidades de gestión municipal en su sentido más amplio, o especialidades necesarias para el desarrollo territorial, deben dejar de ejercer funciones por cambios de orden político o por mejores oportunidades salariales, generando la pérdida de capital social

en los GAMs.

Este hecho se agudiza cuando existe un escaso involucramiento de los planificadores y personal técnicos dependiente de esta unidad en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes Territoriales de Desarrollo Integral, porque su construcción fue encargado a terceros (consultoría). Pese a que en los nuevos PTDIs se incluye un acápite que presenta los resultados de una evaluación del anterior PTDI, en base a la guía metodológica orientada a determinar, desde un enfoque cuantitativo y cualitativo, la programación de acciones del PTDI/PGTC en el quinquenio de planificación 2021 – 2025, para lo cual la Entidad Territorial Autónoma debe llenar dos formularios y un cuestionario que apoye a la evaluación final de la planificación territorial; sin embargo, al ser delegada la tarea de elaboración del PTDI a equipos consultores o entidades de cooperación (los 6

municipios han tenido esta práctica), los equipos técnicos de los GAMs y las propias autoridades no se han empapado con el contenido del PTDI para apoyar en su ejecución, que les permita orientar sus acciones a mediano plazo. Este hecho fue corroborado en los espacios de análisis del grado de cumplimiento de los PTDI 2021-2025, que se vienen desarrollando en los municipios de intervención del proyecto. Estos hechos muestran que las autoridades y técnicos de los gobiernos autónomos municipales, no realizan una planificación adecuada y real en su territorio, razón por la cual, tampoco se hace un seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública por resultados. Actualmente se valora el accionar de los GAMs por la capacidad de gasto, sin valorar y establecer si ese gasto público cumplió con el resultado previsto y planificado en su PTDI.

PLANES SECTORIALES

En la gestión municipal de los municipios estudiados no se ha encontrado, como instrumental orientador y operativo, los planes sectoriales o específicos que puedan dar operatividad al PTDI (a excepción de Aiquile que tiene planes de salud y gestión de riesgos) siendo la evidencia de que la administración edil se rige con proyectos y programas de corto y mediano plazo, además de los PTDIs, pese a sus alcances de integralidad de todos los ámbitos del desarrollo territorial de los municipios,

no generan instrumentos operativos factibles para el desarrollo económico – productivo, que tiene que ver con la gestión de cuencas, recursos naturales y el propio ordenamiento territorial.

La ausencia de planes sectoriales es otra evidencia de las debilidades de planificación existentes en los GAMs, pero también se puede leer como cierto acomodo de la gestión edil en una “zona de confort”, por la costumbre de gestionar a partir de proyectos fragmentados (agua, servicios básicos, infraestructura y equipamiento comunitario, semillas, asistencia técnica, riego, forestación, mejora urbana, etc.) y así también responder a la demanda con una estrategia clientelar.

Otro aspecto que denota esta ausencia de planes es la baja capacidad de incidencia de los sectores organizados, especialmente los productivos. En los municipios en proceso de consolidar el COMEP, tal el caso de (Tomina y Mecapaca), su incidencia en los GAMs, es todavía imperceptible en la construcción de políticas públicas que promuevan el desarrollo económico local en sus municipios.



Taller sobre evaluación del PTDI con técnicos del municipio de Mojocoya - Chuquisaca (2025)

EL CONTROL SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE MUNICIPIOS RURALES



Control Social participando en la Elaboración del Reglamento de la Ley Municipal de Control Social de Tomina - Chuquisaca (2025)



Presentación de insumos del directorio del Control Social para propuesta de reglamento de Ley municipal de Control Social del Municipio de Mojocoya - Chuquisaca (2025)

El Control Social (CS), en todos los municipios rurales está establecido de manera formal de acuerdo a la Ley 341 de Participación y Control Social, y en la mayoría de los municipios por mandato legal cuentan con su propia ley de Participación y Control Social; sin embargo, en algunos casos se ha normalizado que la organización supracomunal (centrales campesinas y autoridades originarias) asuman las competencias del control, seguimiento y evaluación a la gestión municipal. Se ha posicionado en el imaginario local que la máxima autoridad del territorio, en representación de la sociedad civil, es la Central sindical agraria o autoridades originarias y esta instancia es la que debe hacer control social.

Esta organización llamada a supervisar y evaluar la gestión estatal, el manejo de recursos públicos y la calidad de los servicios básicos, buscando fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y el desarrollo humano a través de la participación activa. Este ejercicio se sustenta en la Ley N° 341 de Participación y Control Social y busca democratizar la gestión pública. En ese contexto, esta organización muestra ciertas debilidades en lo que toca a instrumentos de gestión, en sus capacidades y competencias, además del acceso a la información que neutraliza su capacidad de control.



Según la información recabada en las entrevistas de campo, se evidencia que la mayoría de los miembros de la directiva que ejercen funciones dentro del Control Social, desconocen sus roles, atribuciones y responsabilidades. Esta debilidad limita su capacidad en el ejercicio de control y coordinación con las autoridades

políticas de sus respectivos territorios. Asimismo, pese a que cuentan con una ley municipal de participación y control social, el mismo no ha sido acompañada por una reglamentación específica hecho que limita su implementación adecuadamente, lo que repercute en la coordinación del Control Social en los ámbitos organizativo, económico y operativo, especialmente en lo que respecta a la articulación con autoridades y técnicos del Gobierno Autónomo Municipal (GAM). A esto se suma, la ausencia de una ruta consensuada para acceder a la información en la gestión municipal, lo cual dificulta que el Control Social emita pronunciamientos oportunos y fundamentados.



En la mayoría de los municipios en Bolivia, las organizaciones de Control Social se han estructurado inspiradas en la experiencia del Comité de Vigilancia que nació con la Ley de participación popular en 1996, especialmente en lo que respecta a la conformación de sus directivas y mecanismos de representación.



Audiencia de Rendición de Cuentas Inicial en el municipio de Guaqui - La Paz (2025)

El número de representantes es variable de un municipio a otro y en todos se tiene representantes correspondientes a la organización social (central sindical) y consideran que es un cargo orgánico; en las zonas de valle tienen en promedio entre 4 a 6 representantes predominantemente masculinos de varios sectores (social, productivo, vecinal) y en la zona del altiplano la participación es mayor (según usos y costumbres) llegando hasta 12 con paridad de género.

Los temas que gestiona el CS, en primer lugar, es su relación de dependencia y vinculación orgánica con la organización sindical (central campesina) que le quita legitimidad y representatividad del conjunto de la población (incluida

la urbana), particularmente en los municipios donde la organización sindical es sólida y en los municipios donde la organización es algo débil, el control social resalta como una organización representativa que unifica a las organizaciones a nivel municipal, como por ejemplo en Tomina, la existencia de dos Subcentralias con autoridades del mismo nivel jerárquico hace que la directiva del control social tenga mayor protagonismo para convocar a eventos municipales, en cambio en el municipio de Mojocoya donde la organización es más sólida y unificada, el control social es absorbido por la organización siendo esta instancia la que cumple el rol de control social y reclama por la calidad de los servicios en salud, educación y otros áreas; sin embargo, corre el riesgo de ser cooptado por las autoridades políticas



Rendición de la Subcentralia de Mojocoya y la secretaria de desarrollo productivo del GAM, para realizar seguimiento a la ejecución de proyectos productivos en el municipio de Mojocoya - Chuquisaca (2025)

al responder a una misa línea política, a esto se suma la limitación en el acceso a la información municipal para realizar seguimiento y control a la gestión municipal.

Las valoraciones del desempeño y funcionamiento del Control social, en estos espacios territoriales, así lo demuestran. El control social del municipio de Aiquile es el que más bajo perfil presenta, seguido de Pojo, en ambos casos el CS tiene baja legitimidad, tienen limitaciones en relación

a instrumentos de gestión, bajo nivel en la gestión de información. Los municipios de Mojocoya, Tomina y Mecapaca son los que presentan un perfil de regular para abajo en algunos aspectos que hacen a la gestión del CS, el municipio de Guaqui es el que tiene una mayor ponderación que lo hace ver como una organización que esta cumpliendo con sus roles y funciones.

Valoración del desempeño y funcionamiento del control social

	Legitimidad	Estructura/ tareas	Capacidades /competencia	Instrumentos de gestión	Gestión de información	Comunicación/ interacción	Prom
AIQUILE	2	1	1	1	2	2,5	1,6
POJO	2	2,5	3	2	2	2,5	2,3
MOJOCOYA	3	2,6	2,5	2,3	2,6	3,1	2,7
TOMINA	3,6	3,3	2,6	2,6	2,3	2,6	2,9
MECAPACA	3,6	2,4	2,4	3	2,8	3	2,9
GUAQUI	3	3,8	3,3	2,5	3,3	4,1	3,4

Escala de valoración: 5= Muy alto, 4= Alto, 3= Medio, 4= Bajo, 1= Muy bajo

Fuente: Entrevistas en GAMs 2024

El Control Social, como mecanismo de participación ciudadana enfrenta actualmente serias limitaciones en su implementación efectiva a nivel municipal. Si bien el marco legal nacional y municipal le otorga legitimidad y atribuciones claras, en la práctica muchas de estas instancias

han sido cooptadas por los gobiernos municipales, lo que debilita su independencia y capacidad crítica. Esta cooptación se manifiesta en la falta de autonomía organizativa y la dependencia económica o logística de las autoridades municipales.



Taller de evaluación del PTDI con Municipio de Tomina - Chuquisaca (2025)

Además, persisten vacíos normativos y operativos que dificultan el ejercicio pleno de sus funciones, la ausencia de reglamentaciones claras, la escasa capacitación de sus miembros y la falta de mecanismos institucionalizados para el acceso a la información pública, limitan el cumplimiento de su rol y su incidencia en la toma de decisiones.

En muchos casos, el Control Social, al ser parte de una estructura sindical, facilitó la cooptación de esta organización por los GAMs y se han convertido en una figura simbólica, más que en un actor activo del control y seguimiento de la gestión municipal.

En ese contexto, para que el Control Social cumpla su propósito, es urgente fortalecer su institucionalidad, garantizar su independencia, y fomentar procesos de formación que permitan una participación crítica, informada y comprometida con la transparencia de la gestión pública.





tierra



Unión Europea



FUNDACIÓN
AGRECOL
Andes