

# Municipios Participativos 2011

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



## Municipios Participativos 2011

es una iniciativa de la Asociación de Comités de Vigilancia de Santa Cruz (ACOVICRUZ) y de la Red de Participación Ciudadana y Control Social (Red PCCS), con apoyo técnico del Proyecto Gobernabilidad Democrática e Intercultural (GDI), financiada por la GIZ (Cooperación Alemana al Desarrollo) y con la cooperación de MISEREOR y la Fundación AVINA.

## Contacto

ACOVICRUZ

Isaias Rojas: [acovicruz@cotas.com.bo](mailto:acovicruz@cotas.com.bo) • 3-3587787

Red PCCS

Viviana Esprella: [cgral@redpccs.org.bo](mailto:cgral@redpccs.org.bo) • 2-2414198

Equipo Proyecto GDI

Astrid Bosch: [astrid.bosch@giz.de](mailto:astrid.bosch@giz.de) • 776 92 122

Heydi Achá: [heydi\\_achá@hotmail.com](mailto:heydi_achá@hotmail.com) • 700 89 000

Benjamin Jeromin: [benjamin.jeromin@giz.de](mailto:benjamin.jeromin@giz.de) • 758 08 265

*Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, febrero 2012*



## Índice

Introducción.....	4
Metodología de trabajo.....	6
Perfil de los encuestados .....	7
Ranking de municipios .....	10
Análisis por regionales de ACOVICRUZ.....	12
Regional Río Grande.....	13
Regional Guarayos .....	14
Regional Sara Ichilo .....	15
Regional Valles Cruceños .....	16
Regional Obispo Santiesteban.....	17
Regional Metropolitana .....	18
Regional Chiquitanía.....	19
Regional Cordillera .....	20
Resultados por bloques temáticos .....	22
Bloque 1: Calidad de la relación Gobierno Municipal – Ciudadano .....	22
Bloque 2: Transparencia en ingresos, gastos y ejecución .....	24
Bloque 3: Planificación Participativa POA .....	26
Bloque 4: Control Social y Fiscalización .....	28
Perspectiva de género en la participación ciudadana.....	30
Participación de Mujeres En Los Comités de Vigilancia.....	30
Percepción general de hombres y mujeres .....	31
Percepción respecto a las inversiones priorizadas por mujeres .....	31
Perspectiva Generacional .....	34
Perspectiva por grado de instrucción .....	35
Conclusiones.....	36
Índice de ilustraciones.....	38
Abreviaciones .....	39

## Introducción

La buena gobernanza es un requisito para el desarrollo sustentable (UNDP, 1997) y la participación ciudadana es parte de ella. Si bien en Bolivia existen canales establecidos de participación ciudadana en el sistema de gobierno municipal, hasta ahora esta no ha sido evaluada de manera cuantitativa y sistemática. Por ello la Asociación de Comités de Vigilancia de Santa Cruz (ACOVICRUZ) junto a la Red de Participación Ciudadana y Control Social (Red PCCS) se propusieron generar un índice que permitiese conocer en qué medida los gobiernos municipales (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 mismos del sistema de Participación Popular: los Comités de Vigilancia (CV) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Las apreciaciones que miembros de CV y OTB tienen acerca de la apertura de sus gobiernos locales permitirá dar una primera mirada a la calidad de la gobernanza en los municipios del departamento.

Los Comités de Vigilancia se crearon a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular con el objeto de articular las OTB con los gobiernos municipales en aspectos relacionados a planificación participativa, control social sobre el uso de los recursos municipales y viabilización de iniciativas y acciones de la sociedad civil. Tras la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), Comités de Vigilancia y Organizaciones Territoriales de Base continúan existiendo en el esquema participativo municipal, sólo que ahora bajo un nuevo marco legal.

“Municipios Participativos 2011” muestra los resultados del índice de apertura de los Gobiernos Municipales a la participación ciudadana en el departamento de Santa Cruz, documento elaborado por ACOVICRUZ con el apoyo técnico del proyecto Gobernabilidad Democrática e Intercultural (GDI)<sup>1</sup>, iniciativa financiada por la GIZ (Cooperación Alemana al Desarrollo) y la cooperación de MISEREOR y la Fundación AVINA.

Para llevar adelante esta iniciativa, el equipo del proyecto GDI y ACOVICRUZ indagaron la percepción de Vigilantes y OTB en cuatro bloques temáticos:

1. Calidad de la relación Gobierno Municipal-ciudadano
2. Transparencia en ingresos, gastos y ejecución
3. Planificación participativa
4. Control social y fiscalización

Cada tema agrupaba un número variable de preguntas a través de las cuales se construyó una puntuación por bloque temático. Las preguntas se escogieron y construyeron en base al

---

<sup>1</sup> El proyecto GDI es una Medida de Desarrollo del ex DED, hoy GIZ en la Red PCCS, anclada físicamente en ACOVICRUZ.

marco legal vigente para la gobernanza municipal y teorías que analizan las condiciones necesarias para una buena gobernanza<sup>2</sup>. En este sentido, la encuesta practicada para el índice sirve para evaluar, desde la perspectiva de Vigilantes y OTB, el cumplimiento de la legislación relativa a la participación ciudadana y control social por parte de los GM.

A través de la construcción de este índice, ACOVICRUZ y la Red PCCS pretenden estimular la apertura de los gobiernos a la ciudadanía, distinguiendo a los municipios más participativos del departamento.

Para la realización del estudio, agradecemos la colaboración de las Carreras de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, que permitieron que estudiantes de los niveles superiores realizaran su pasantía en el proyecto, durante el trabajo de campo. Agradecemos también a la consultora IPSOS-Apoyo que aportó con sus comentarios y guías a mejorar la preparación de encuestadores y el procesamiento de nuestros datos.

---

<sup>2</sup> Ackerman, J (2005) Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion. Social Development Papers. Paper Nr. 76. The World Bank

## Metodología de trabajo

Para la recolección de los datos se aplicó una encuesta sobre un total de 182 personas, miembros del sistema de Participación Popular y territorial del departamento de Santa Cruz.

La encuesta se basó en un cuestionario organizado en cuatro bloques temáticos, con 24 preguntas. Tres de ellas indagaban datos personales de los encuestados (sexo, edad y nivel educativo), tres consultaban datos respecto a sus organizaciones y las restantes dieciocho, consistían en preguntas cerradas con respuestas estandarizadas que permitían dar una puntuación del 1 al 10 por pregunta.

Para la muestra, decidimos entrevistar a un número comparable de Vigilantes y representantes de OTB. Para ello primero construimos una muestra de Vigilantes, que para su representatividad, respondió a la variación cuantitativa de Vigilantes de cada CV. Se realizó una encuesta cada 3 Vigilantes. Entrevistamos pues a 90 Vigilantes de los 56 CV del departamento.

Luego construimos una muestra de representantes de OTB. Como el número de OTB en todo el departamento supera las 3500, y considerando que los municipios tienen un número variable de OTB, algunos con más de 400 y otros con alrededor de 50, debimos reducir cantidades en nuestra muestra. Esta muestra, sin perder representatividad debía permitirnos extraer conclusiones acerca de las percepciones de las OTB en todo el departamento y al mismo tiempo complementar y balancear las opiniones de Vigilantes. Decidimos por ello entrevistar a OTB en el 20% de los municipios (12 municipios en total). Para decidir en cuáles 12 municipios encuestaríamos a OTB, formamos cuatro categorías de municipios de acuerdo a su cantidad de población.<sup>3</sup> Para decidir cuántas OTB entrevistaríamos en cada categoría de municipios observamos la densidad organizativa de los municipios y buscamos distribuir entre ellos encuestas de acuerdo a la cantidad de OTB. En total encuestamos a 92 representantes de OTB.

Las encuestas fueron realizadas por un equipo de encuestadores, alumnos avanzados de las carreras de Sociología y Ciencias Políticas de la UAGRM. Se realizaron en forma personal o telefónica entre los meses de julio y noviembre del año 2011.

El análisis informatizado de los datos se hizo aplicando los programas SPSS 5.1 (*Statistical Package for the Social Sciences*) y MS Excel 2007.

Para construir el índice, se generó un coeficiente que complementa y balancea las respuestas de Vigilantes con las de los 92 representantes de OTB. Como no se levantaron encuestas a OTB en los 56 municipios del departamento, el coeficiente, construido a partir del promedio y la relación de las respuestas de representantes y OTB, permitió contrabalancear las percepciones de Vigilantes con las de los representantes.

---

<sup>3</sup> La construcción de categorías se hizo aplicando la Ley de Municipalidades que agrupa a los municipios de acuerdo a la cantidad de habitantes para distribuir recursos destinados al Fondo Control Social.

## Perfil de los encuestados

Los Comités de Vigilancia se crearon a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular. Ellos están conformados por hombres y mujeres elegidos por las Organizaciones Territoriales de Base de acuerdo a sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias<sup>4</sup>. El número de representantes se define de acuerdo a la siguiente distribución:

- un cantón: las OTB eligen tres Vigilantes;
- dos cantones: las OTB eligen dos Vigilantes por cantón;
- tres o más cantones: las OTB eligen un Vigilante por cantón;
- en los distritos se elige un Vigilante por distrito.

Puesto que el objetivo de nuestra investigación era recoger la percepción de los protagonistas de la Participación Popular entrevistamos a una igual cantidad de Vigilantes y representantes de OTB, lo que sumó un total de 182 encuestas<sup>5</sup>.

La intención al construir la muestra era captar la diversidad de género, nivel educativo y generacional en Vigilantes y representantes de OTB para sacar conclusiones respecto de estas variaciones.

Con el propósito de captar mejor la diversidad en las percepciones de acuerdo al género, buscamos encuestar a hombres y mujeres por igual. Sin embargo, dada la reducida presencia de mujeres en CV y OTB, la muestra está compuesta por más hombres que mujeres.

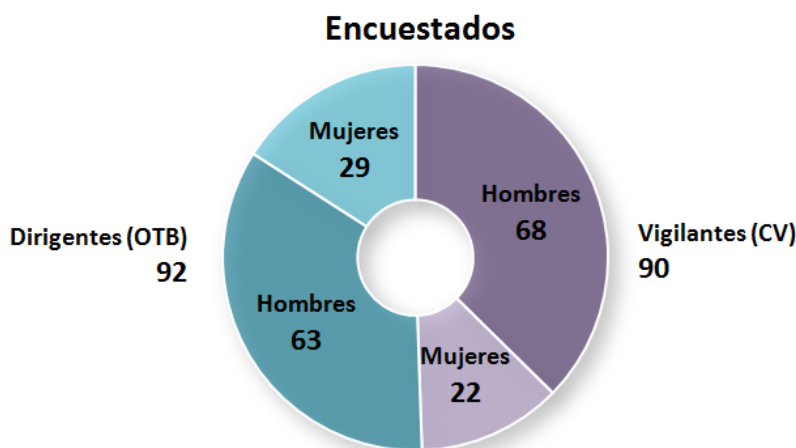


Ilustración 1: Número de encuestados, según categoría y sexo

<sup>4</sup> Decreto Supremo 23858, Art.16

<sup>5</sup> Si bien el número para la muestra de Vigilantes y representantes de OTB establecido era 89. En ambos casos los encuestadores realizaron un mayor número de entrevistas, esta decisión fue tomada previendo el reemplazo de cuestionarios nulos.

En el caso de Vigilantes, del total de los encuestados sólo 22 fueron mujeres. En el caso de OTB, del total de entrevistados, sólo 29 fueron mujeres.

La muestra así estuvo conformada en un 28% por mujeres y un 72% por hombres. Esto se aproxima a la distribución de género en los CV del Departamento de Santa Cruz, donde las mujeres representan un 24% y los hombres el 76%.<sup>6</sup>

Las encuestas registraron la edad de los encuestados en tanto fueron clasificados en cinco grupos etarios. Clasificarlos nos permitiría arrojar conclusiones acerca de la variación de percepciones entre grupos etarios.

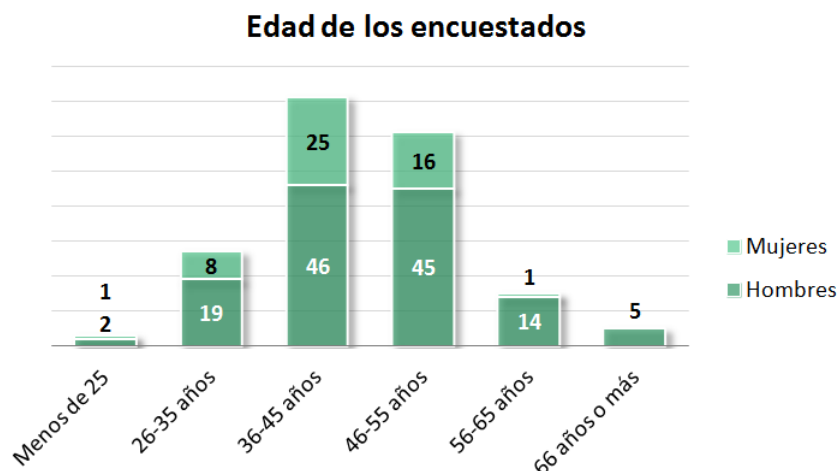


Ilustración 2: número de encuestados según rango de edad y sexo

De las 182 encuestas realizadas, casi tres cuartas partes (132 encuestados) corresponden a personas entre 36 y 55 años. Particularmente personas jóvenes (30 encuestados) se encontraron sub-representadas en comparación a la estructura demográfica (fundamentalmente joven) de la sociedad boliviana. Los encuestados entre los 26 a 35 años representan menos de una quinta parte de la muestra. Encuestados mayores a los 66 años fueron 5 personas y los menores a 25 años, 3 personas.

Por último, la encuesta registró también los niveles educativos de los encuestados. Para ello se construyeron cinco categorías de encuestados, a fin de poder emitir conclusiones acerca de la variación de percepciones entre los niveles educativos.

<sup>6</sup> [www.acovicruz.org](http://www.acovicruz.org)



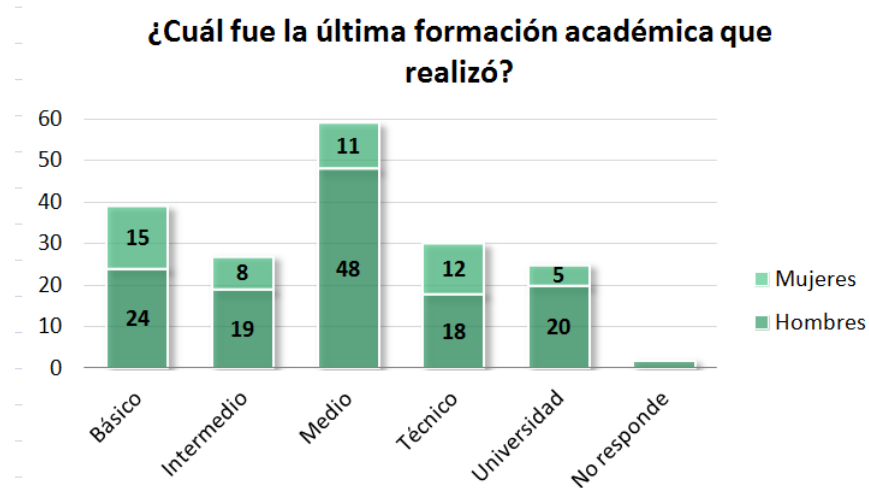


Ilustración 3: Número de encuestados según nivel educativo y sexo

Del total de encuestados, el mayor grupo lo constituyen personas que han concluido la educación secundaria (59 personas, 32% de la muestra), el segundo grupo son las personas que afirman haber terminado la educación básica, sumando un total de 39 personas (21% de la muestra). El tercer grupo son personas con formación técnica (30 personas, 17%). El cuarto grupo en cantidad, 25 (14%) lo conforman personas que han culminado la educación universitaria.

## Ranking de municipios

Las puntuaciones dadas por Vigilantes y representantes de OTB a los gobiernos municipales, nos permitió construir un ranking de los municipios del departamento de Santa Cruz.

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	Puerto 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	Boyube	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 Suarez	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	5,4	56	Pailón	1,6
			<b>PROMEDIO</b>		<b>5,2</b>

Tabla 1: Ranking de municipios

Los municipios se ordenan de acuerdo al puntaje final obtenido. El puntaje final refleja el promedio del puntaje que cada municipio recibió en cada bloque temático. A su vez, el puntaje por bloque se construyó a partir del promedio de puntos que recibe cada municipio en cada una de las preguntas de la encuesta.

El ranking permite observar que de los 56 municipios del departamento un 45% entra en el rango de puntuación positiva y un 55% se encuentra en el rango negativo de evaluación acerca de su apertura a la participación. Tomando en cuenta que 5,5 puntos marcan la puntuación crítica, donde la evaluación deja de ser negativa y pasa a ser positiva, podemos ver que sólo 25 municipios superan esta puntuación crítica y 31 municipios están por debajo de ella.

Sacando un promedio de todas las evaluaciones descubrimos que la media es de 5,2 es decir, dentro del rango de evaluación regular.

Si bien es importante observar que un gran número de municipios se encuentra dentro de la puntuación positiva, ningún municipio alcanza puntuaciones superiores a 8. Esto quiere decir que están prácticamente ausentes percepciones que consideren a los municipios con una gran o excelente apertura a la participación ciudadana.

En términos cromáticos, en la gama de colores del rojo al verde, tenemos municipios que se encuentran en el rojo intenso, mientras que ninguno recibe más que un verde claro.

Tomado en cuenta que Vigilantes y OTB expresaron percepciones acerca del cumplimiento o no de leyes que garantizan la participación ciudadana, podemos concluir que el cumplimiento de prescripciones legales sigue siendo deficitaria en los municipios en lo que respecta a la apertura a la participación.

Puerto Quijarro y La Guardia son los municipios con mejor puntuación. Puerto Quijarro, con una puntuación final de 8 pertenece a la regional Chiquitanía. La Guardia, con una puntuación de 7,6 pertenece a la regional Metropolitana de municipios.

Pailón y Urubichá son los municipios con la peor puntuación. Pailón, con una puntuación final de 1,6, pertenece a la regional Río Grande. Urubichá, con una puntuación final de 2,3 puntos, pertenece a la regional Guarayos.

## Análisis por regionales de ACOVICRUZ

La Asociación Departamental de Comités de Vigilancia, agrupa a los Comités de Vigilancia en 8 regionales geográficas que a su vez responden a las mancomunidades de municipios del departamento. Las regionales están conformadas por una cantidad variable de CV que va de 3 hasta 13 Comités de Vigilancia.

Las regionales son: Chiquitanía, Guarayos, Río Grande, Cordillera, Valles Cruceños, Obispo Santiesteban, Sara –Ichilo y Metropolitana.



Ilustración 4: Mapa de las regionales de ACOVICRUZ

Los resultados obtenidos en la encuesta, nos permiten apreciar una gran heterogeneidad de percepciones acerca de la apertura de los gobiernos a la participación popular dentro de las regionales. 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.

## Regional Río Grande

La regional Río Grande está conformada por cuatro municipios: Cuatro Cañadas, Pailón, San Julián y Okinawa.

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

De manera general, en estos municipios el escenario es bastante negativo, Vigilantes y OTB, sienten que sus gobiernos municipales no los incluyen de manera efectiva en el sistema de gestión municipal, es decir, los procedimientos que permiten la participación y el control social sólo se cumplen en el plano formal y no llegan de manera efectiva a la población.

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
<b>PROMEDIO REGIONAL</b>		<b>3,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>

Tabla 2: Regional Río Grande

En esta regional, Cuatro Cañadas hace la excepción con el mejor puntaje total (6,4). En este municipio el panorama respecto a la apertura del GM a la participación ciudadana es alentador. Desde la mirada de Vigilantes y OTB, el municipio recibe la mejor puntuación en los bloques temáticos de “Planificación participativa” (7,3), “Control social y fiscalización” (8,2 puntos) y “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución” (6,0), empero se considera debería mejorar su relación con la ciudadanía (4,2).

Pailón en el otro extremo, con un puntaje final de 1,6 es el municipio con la percepción más negativa de su regional y de todo el departamento. Pailón también tiene el menor puntaje de la regional en el bloque de “Transparencia en ingresos y gastos de ejecución” y comparten una percepción negativa respecto a “Control social y fiscalización” con el municipio de Okinawa (1,9).

Vigilantes y OTB adjudican el menor puntaje en el bloque de “Planificación participativa” al municipio” de Okinawa con 2,1 puntos. Los encuestados de Okinawa advierten poca apertura a la participación ciudadana; en el sentido que no se plasman suficientemente en programas de gobierno las demandas priorizadas por los y las ciudadanas.

San Julián sin embargo, se hace del mejor puntaje de su regional en lo que hace a la “Relación del GM – ciudadano” (4,3 puntos) aunque se mantiene por debajo de la puntuación crítica (5,5).

## Regional Guarayos

La regional Guarayos está conformada por tres municipios: Ascensión de Guarayos, Urubichá y El Puente.

Vigilantes y OTB de esta regional tienen también una visión negativa respecto a la apertura de sus GM a la participación ciudadana, alcanzando la regional un promedio de 3,9 puntos; casi dos puntos por debajo de los 5,5 de puntuación crítica que marca el ingreso a la percepción positiva. En la regional, ningún municipio supera la barrera de los 5,5 puntos.

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
<b>PROMEDIO REGIONAL</b>		<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>3,3</b>	<b>4,7</b>	<b>3,4</b>

Tabla 3: Regional Guarayos

En esta regional, la percepción más negativa la recibe Urubichá que con 2,3 se ubica en el penúltimo puesto del Ranking de Municipios. Este municipio además, tiene los puntajes más bajos en los cuatro bloques temáticos.

El municipio con la mejor puntuación de la regional es El Puente (4,9). Destaca la calificación que Vigilantes y OTB de este Municipio en el bloque temático “Calidad de la relación Gobierno Municipal – ciudadano” (7,0); lo que permite inferir que la carga burocrática para los ciudadanos es aquí más llevadera y la disposición del gobierno al diálogo es aceptable.

Ascensión de Guarayos obtiene los mejores puntajes de la regional en los bloques: “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución” (4,4), “Planificación Participativa” (6,2) y “Control social y fiscalización” (4,3 puntos). Si bien en el primer y tercer bloque, la percepción sigue siendo negativa, en el tema de la planificación participativa, Ascensión alcanza una valoración positiva.

## Regional Sara Ichilo

La regional Sara-Ichilo está conformada por siete municipios: San Juan, Yapacaní, Colpa Bélgica, Portachuelo, San Carlos, Santa Rosa del Sara y Buena Vista.

En esta regional, Vigilantes y OTB tienen una percepción negativa respecto a la apertura de sus GM a la participación ciudadana, la puntuación final es de 4,0, es decir 1,5 puntos por debajo de la puntuación crítica.

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 Júan	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
<b>PROMEDIO REGIONAL</b>		<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>3,3</b>	<b>4,2</b>	<b>3,5</b>

Tabla 4: Regional Sara-Ichilo

Colpa Bélgica se distancia de las percepciones de los demás municipios de esta regional. Con 7,3 puntos es el único municipio que alcanza una percepción promedio positiva, recibe dos puntos por encima de la media departamental y dos puntos más a la puntuación crítica de 5,5.

En los distintos bloques, Colpa Bélgica mantiene también un equilibrio de percepciones positivas: 7,4 en “Calidad de la relación GM – ciudadano”; 7,1 en “Transparencia en ingresos y gastos”; 6,8 en “Planificación participativa” y 7,7 puntos en “Control social y fiscalización”.

Yapacaní es el municipio con la menor puntuación de la regional (2,5), lo que a su vez se refleja en la percepción de Vigilantes y OTB sobre la “Relación GM – ciudadano” (2,5) la puntuación más baja de la regional.

Desagregando los resultados por bloque temático, el municipio de Portachuelo tiene el menor puntaje en los temas de “Planificación participativa” (1,8) y “Control social y fiscalización” (0,9). Desde la perspectiva de los encuestados, en este municipio no se ha consolidado un auténtico proceso de planificación participativa; la elaboración del POA en sus diferentes etapas no se instrumentaliza y distorsiona las aspiraciones de la sociedad civil.

Buena Vista y Portachuelo comparten en la regional el menor puntaje en el tema de “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución” con 2,0 puntos de valoración. De ello se

puede inferir que miembros de CV y OTB cuestionan a sus GM en cuanto a los canales de información abiertos a la sociedad civil, y a la transparencia respecto a los procedimientos de contratación de obras, servicios y de personal.

## Regional Valles Cruceños

La Regional Valles Cruceños está formada por once municipios: El Trigal, Moro Moro, Postrervalle, Pucará, Samaipata, Pampa Grande, Mairana, Quirusillas, Comarapa, Saipina y Vallegrande.

Esta es una de las regionales que mayor número de municipios agrupa, por tanto los resultados obtenidos son muy diversos.

En conjunto, la percepción de OTB y Vigilantes de estos municipios es más optimista que en las regionales anteriores: 5,3 puntos. Dos de los municipios de esta regional superan los 7,0 puntos totales y el puntaje final regional se acerca a la valoración crítica de 5,5.

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	Postrervalle	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
<b>PROMEDIO REGIONAL</b>		<b>5,3</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>	<b>5,4</b>	<b>5,6</b>

Tabla 5: Regional Valles Cruceños

En el extremo más positivo de la regional se encuentra Quirusillas que ha calificado con 7,3 puntos la actitud de su GM a la participación ciudadana, siendo la calificación más positiva de su regional. El GM de este municipio recibe también una mirada positiva respecto a su “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución” (6,8) y “Planificación participativa” (7,8); comparte este optimismo con el municipio de Saipina, que obtuvo las mejores puntuaciones de la regional en los temas de “Calidad relación GM – ciudadano” (7,0) y “Control social y fiscalización” (8,6).



De los municipios de esta regional, El Trigal con 2,7 puntos, es el municipio que más negativamente califica.

Asimismo, de esta regional, los Vigilantes y OTB de Samaipata y El Trigal coinciden en afirmar que la participación ciudadana no es efectiva en sus municipios. El Trigal obtuvo los puntajes más bajos en los bloques de “Calidad relación GM – ciudadano” (2,3 puntos) y “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución” (2,0 puntos). Por su lado, el municipio de Samaipata se hizo de la puntuación regional más negativa en los bloques de “Planificación participativa” (3,0 puntos) y “Control social y fiscalización” (2,1 puntos).

## Regional Obispo Santiesteban

Cinco son los municipios parte de esta regional: Montero, Fernández Alonso, San Pedro, Saavedra y Minero.

La percepción de apertura de los GM en esta regional supera con 5,4 puntos la media departamental (5,2 puntos), pero no alcanza la calificación crítica de 5,5 puntos, por lo que se mantiene dentro de una evaluación negativa.

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
<b>PROMEDIO REGIONAL</b>		<b>5,4</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,3</b>

Tabla 6: Regional Santiesteban

De todos los temas evaluados en la encuesta, Vigilantes y OTB del municipio de Mineros adjudican a su municipio los mejores puntajes de la regional en: “Calidad de la relación GM – ciudadano” (6,0); “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución” (6,9) y “Control social y fiscalización” (7,7). Junto a ellos, los encuestados de Saavedra dan la mejor calificación de la regional a su municipio en el bloque de “Planificación participativa” (7,0 puntos).

En contraste con lo anterior, el municipio Fernández Alonso tiene el puntaje más bajo de su regional en la “Calidad de la relación GM – ciudadano” (3,7). A su vez el GM de San Pedro se adjudica la percepción más negativa de la regional en “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución” (4,4) y en “Control social y fiscalización” (4,3), desde la perspectiva de los actores de la Participación Popular.

En “Planificación participativa” Montero es el más negativo del grupo (4,4) se percibe pues que desde la perspectiva de los actores de la Participación Popular, el GM no lleva adelante suficientes acciones que contribuyan a la participación de la ciudadanía en las diferentes etapas del ciclo de gestión participativa, por tanto la población no siente que sus demandas estén incluidas y priorizadas en el POA municipal.

## Regional Metropolitana

Los municipios que hacen parte de la regional metropolitana son: La Guardia, Cotoca, Santa Cruz de la Sierra, Warnes, El Torno y Porongo.

Al igual que en la regional Obispo Santiesteban, en la regional Metropolitana Vigilantes y OTB tienen una mirada más optimista sobre la actitud de los GM al darle una calificación total de 5,4 puntos. La valoración sin embargo, aunque supera la media del departamento, no llega a la puntuación crítica de 5,5, por lo que la percepción sigue siendo negativa.

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
<b>PROMEDIO REGIONAL</b>		<b>5,4</b>	<b>5,3</b>	<b>4,9</b>	<b>5,4</b>	<b>5,9</b>

Tabla 7: Regional Metropolitana

En la regional Metropolitana, dos municipios superan los 7,0 puntos. Ellos son La Guardia y Cotoca. La Guardia ocupa el segundo lugar en el Ranking de Municipios con una puntuación final de 7,6 y Cotoca el tercer lugar con 7,4 puntos. Ambos municipios reciben además la mejor puntuación de su regional en lo que se refiere al relacionamiento entre Estado y Sociedad Civil (7,2).

De los temas evaluados en la encuesta, el municipio de Cotoca recibe la mejor percepción de la regional con 8,0 puntos en “Control social y fiscalización”, de ello se desprende que desde la perspectiva de Vigilantes y OTB, los operadores públicos de ese municipio reconocen suficientemente la función social del control ciudadano y asumen éste como una co-responsabilidad social. En cuanto a la “Planificación participativa” y “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución”, el municipio de La Guardia tiene los mejores puntajes con 7,9 y 7,8.

Alejándose de esta mirada respecto a la gestión participativa, se encuentra el municipio de Porongo, que con una valoración de 3,6 puntos, está por debajo de la puntuación crítica (5,5) y de la media departamental (5,2). Esta percepción negativa se ratifica en la evaluación por bloques, con puntajes de 3,9 en la “Calidad relación GM – ciudadano”; 1,8 en “Transparencia en ingresos”, 4,2 en “Planificación participativa” y 4,4 en “Control social y fiscalización”.

## Regional Chiquitanía

La regional Chiquitanía abarca el mayor número de municipios: San Ignacio, San Miguel, San Rafael, San José, Roboré, Concepción, San Javier, San Matías, San Antonio de Lomerío, San Ramón, El Carmen Rivero Torrez, Puerto Suárez, Puerto Quijarro.

La calificación que otorgan Vigilantes y OTB a los municipios de esta regional es una de las mejores del departamento con un promedio de 6,0 puntos.

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 Torrez	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
<b>PROMEDIO REGIONAL</b>		<b>6,0</b>	<b>5,5</b>	<b>6,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>

Tabla 8: Regional Chiquitanía

El escenario en estos municipios es bastante optimista. De los 13 municipios que forman esta regional, nueve tienen una puntuación por encima de la puntuación crítica de 5,5. En ésta regional, cuatro municipios se encuentran entre los 10 más participativos del departamento, ellos son: Puerto Quijarro, San Miguel, San Antonio de Lomerío y San Ignacio.

El municipio de Puerto Quijarro ocupa el primer lugar en el Ranking de Municipios, obtuvo además las mejores puntuaciones de su regional en los bloques: “Calidad de la relación GM – ciudadano” (7,7) y “Planificación participativa” (9,0).

En los bloques de “Transparencia en ingresos, gastos y ejecución” y “Control social y fiscalización” se destaca el municipio de San Miguel, que en ambos temas se adjudicó una valoración excelente: 9,0 puntos. De acuerdo a la evaluación de Vigilantes y OTB el municipio de San Miguel habría fortalecido procedimientos que permiten dar cuenta de una manera oportuna, veraz y clara de sus inversiones y gastos a la sociedad civil.

En contraste con lo anterior, los miembros del CV y OTB tienen una percepción negativa del GM de Puerto Suarez, adjudicándole una calificación promedio de 2,5 puntos, lo que lo coloca entre los 5 GM con percepción más negativa de todo el departamento. Esta percepción se refleja también en el análisis de cada uno de los temas de nuestro estudio. El GM de Puerto Suarez, recibe la puntuación más baja de toda la regional en tres bloques temáticos: “Control social y fiscalización” (0,9), “Relación calidad GM – ciudadano” (3,2) y “Transparencia en ingresos gastos y ejecución” (1,8). Los actores de la Participación Popular muestran en este municipio preocupación por una mayor transparencia y una demostración más precisa de los logros de la gestión edil.

Por su parte, los actores de la Participación Popular cuestionan la apertura al cumplimiento de “Planificación participativa” en el Municipio de San Rafael, donde el GM recibe el puntaje más bajo de la regional (3,3).

## Regional Cordillera

Esta regional está conformada por los municipios de Lagunillas, Charagua, Cabezas, Cuevo, Gutierrez, Camiri y Boyuibe. De las regionales de ACOVICRUZ, Cordillera destaca también con uno de los mejores puntajes promedio: 6,0 puntos.

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	Boyuibe	4,8	4,6	5,1	4,9	4,7
	<b>PROMEDIO REGIONAL</b>	<b>6,0</b>	<b>5,2</b>	<b>6,2</b>	<b>6,7</b>	<b>5,9</b>

Tabla 9: Regional Cordillera

Cabezas es el municipio que mejor puntaje obtuvo en esta regional, con un promedio de 7,4 puntos. Esto lo coloca en el cuarto puesto del ranking departamental. Si bien a nivel regional, este municipio tiene uno de los mejores puntajes en los temas de “Planificación participativa” (9,0 puntos), “Transparencia en ingresos gastos y ejecución” (9,0 puntos) y “Control social y fiscalización” (9,0 puntos), llama la atención el puntaje de 2,8 (el más bajo de la regional) en el bloque de “Calidad de la relación Gobierno Municipal – ciudadano”. La percepción de los encuestados supone que a pesar de una buena gestión participativa la realización de trámites en el municipio es dificultosa y el gobierno debería mejorar su actitud frente a conflictos con los ciudadanos.

El municipio de Boyuibe es el que peor califica en esta regional, con 4,8 puntos. A excepción del bloque “Relación GM-Ciudadano”, el municipio obtiene los puntajes más bajos en todos los bloques.

## 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 municipales hacia la participación ciudadana. Los resultados nos permiten aquí ver por separado la visión particular de los miembros de Comités de Vigilancia y OTB. ¿Cómo percibe cada uno de éstos actores la apertura de sus GM a la participación ciudadana? ¿Cuáles son sus diferencias y cuáles sus coincidencias?

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

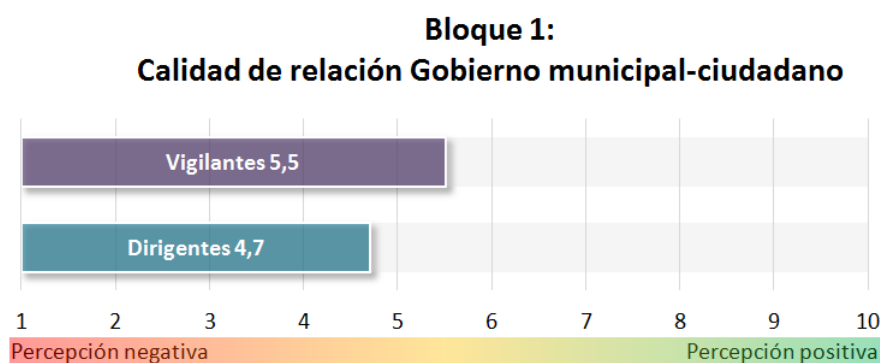


Ilustración 5: Puntaje promedio del bloque 1, según categoría de encuestados.

El primer bloque de preguntas de nuestra investigación indagó la percepción de los actores de la Participación Popular respecto a la calidad de la relación entre el gobierno municipal y la sociedad civil. Entendiéndose que una buena relación se construye a partir la existencia de una administración pública eficaz y abierta al diálogo, consultamos a miembros de Comités de Vigilancia y de OTB sobre los siguientes aspectos: el grado de dificultad en la realización de trámites y la actitud de las autoridades municipales ante los conflictos.

La percepción en este primer bloque de Vigilantes y OTB es bastante coincidente. Si bien la percepción de los miembros de CV (5,5) es más positiva que la de OTB (4,7), esta puntuación no muestra grandes incoherencias cuando se desagregan las preguntas planteadas.

La primera pregunta del bloque apuntaba a obtener la percepción de Vigilantes y OTB respecto al nivel de complejidad de los trámites en el municipio<sup>7</sup>. La mirada de los Vigilantes confirma la tendencia a dar una valoración regular (5.2 puntos), mientras que las OTB tienen una visión menos optimista (4,4 puntos) encontrando que la realización de trámites en sus municipios es dificultosa.

<sup>7</sup> Escala de Valoración: 1 muy sencillo – 10 muy dificultoso

La mayoría de las personas encuestadas relacionan los valores “muy sencillo” o “muy dificultoso”<sup>8</sup> principalmente con la celeridad o tardanza en la realización de sus trámites, ello evidencia que para miembros de la sociedad civil local, la gestión municipal mantiene una cultura institucional caracterizada por la excesiva burocracia y poca eficiencia.

Tomando en cuenta que tanto Vigilantes como OTB tienen mayores capacidades de gestionar ante las autoridades y conocen mejor el laberinto administrativo municipal, es de esperar que la percepción de los ciudadanos sea más negativa aún. Los bajos resultados muestran sin embargo, ya un fuerte déficit en la eficiencia en el sistema burocrático o una baja orientación al ciudadano en la carga burocrática.

La valoración obtenida nos lleva a reflexionar sobre otro aspecto que hace a la gestión administrativa, si bien un buen porcentaje de municipios cuenta con herramientas y tecnología que permitirían mejorar la calidad de su gestión, parece que existe una aplicación deficiente de los instrumentos de administración. Estos resultados indican que hay un largo camino por recorrer en los municipios en materia de gerenciamiento y la optimización de procedimientos que reduzcan la demanda de tiempo a los ciudadanos en sus gestiones y que limiten la cantidad de pasos para solucionar un problema en la administración municipal.

Para cerrar este bloque, consultamos a los actores de la Participación Popular respecto a la manera en que se afrontan los conflictos en sus Municipios. Considerando que la buena gobernanza consiste en una construcción dialógica de consensos<sup>9</sup>, la última pregunta consultó sobre la manera en la que el Gobierno Municipal, es decir Alcalde y Concejales, atienden sus conflictos.

Los resultados obtenidos en la consulta ratifican una imagen diariamente transportada por los medios de comunicación: la confrontación es frecuente.

En conjunto vemos que la percepción es de una baja disponibilidad al dialogo y a la construcción de consensos en la relación gobierno municipal y ciudadanía. Pero aquí nuevamente los Vigilantes muestran una actitud más positiva (5,7 puntos) que las OTB (4,9 puntos). Sobre todo las OTB cuestionan la actuación de sus Alcaldes y Concejales frente a situaciones de conflictos.

Será pues un reto para quiénes guían la gestión municipal establecer vínculos, instaurar procesos de reconciliación y abrir espacios de diálogo. Se requiere la predisposición para dar respuestas concertadas ante posibles conflictos.

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup>Ver en Bosch y Portugal, “Ciudadanías Rurales”(2010)

## Bloque 2: Transparencia en ingresos, gastos y ejecución

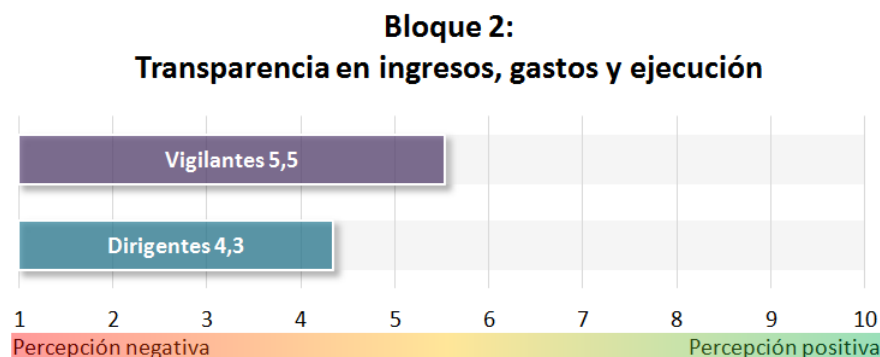


Ilustración 6: Puntaje promedio del bloque 1, según categoría de encuestados.

El segundo bloque de preguntas pretende conocer las percepciones de los miembros de Comité de Vigilancia y OTB respecto a la transparencia de los GM en el uso de los recursos municipales. A través de tres preguntas 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 del personal del municipio.

En este bloque, los Comités de Vigilancia calificaron con 5,5 puntos a Gobiernos Municipales, en tanto las OTB mostraron un panorama más negativo, pues su calificación alcanzó sólo un puntaje de 4,3. Estos datos son sin duda el reflejo de una serie de debilidades en los Gobiernos Municipales que producen insatisfacción en la sociedad civil. Se percibe como deficitario el acceso de la sociedad civil a información institucional oportuna y adecuada, lo que afecta los niveles de transparencia de los Gobiernos Municipales.

Un tema fundamental en el funcionamiento de los municipios dentro el marco legal existente, es el adecuado uso de los recursos, siendo uno de los pilares de una gestión eficiente, la rendición de cuentas. La primera pregunta dentro de este bloque precisamente indagaba la calificación que se otorga al Gobierno Municipal por rendir cuentas semestralmente al Comité de Vigilancia. La Ley de Municipalidades<sup>10</sup> respaldada ahora por la Ley Marco de Autonomías<sup>11</sup>, señalan que el ejecutivo municipal debe informar por escrito al Comité de Vigilancia respecto al manejo de recursos y movimiento económico de la Alcaldía. Sobre este aspecto los Vigilantes dieron una calificación de 6,3 puntos, es decir se considera que el GM rinde cuentas, pero no lo hace siempre. Desde la mirada de OTB se cuestiona más la rendición de cuentas que hacen las autoridades municipales y califican con 4,3 puntos, o sea que rinde cuentas pocas veces.

La segunda pregunta de este bloque indagaba la percepción de la sociedad civil organizada acerca de la transparencia de los Gobiernos Municipales en su sistema de adjudicación de obras y servicios. La Ley SAFCO define las normas y procedimientos a los cuales deben ceñirse las autoridades municipales, estableciendo que el sistema debe maximizar la calidad, oportunidad y competitividad en la contratación. El Alcalde, como máxima autoridad ejecutiva, es responsable de la contratación de obras y servicios, así como de que los procedimientos

<sup>10</sup> Título IV, Capítulo I, Art. 35 y Título VI, Capítulo Único, Art. VI

<sup>11</sup> Título VIII, Capítulo I



sean transparentes<sup>12</sup>. El Comité de Vigilancia controla que se cumplan las normas en los procesos de contratación, a fin de garantizar una gestión transparente y eficiente. Por ejemplo, para contratar cualquier obra o servicio, la Alcaldía debe elaborar un pliego de condiciones o de especificaciones y el Comité de Vigilancia debe conocer estos pliegos para ejercer control<sup>13</sup>.

En función de la experiencia de Vigilantes y representantes de OTB, se observa que en el departamento de Santa Cruz, los actores de la Participación Popular dan un puntaje total de 5,0 a los Gobiernos en materia de transparencia en la adjudicación de obras y servicios, esto es por debajo de regular (5,5). Los Vigilantes sin embargo, han sido más benignos con los Gobiernos dando una puntuación de 5,3 mientras que las OTB dan 4,6.

Finalmente, la última pregunta indagaba la percepción acerca de la transparencia de los Gobiernos Municipales en su sistema de de contratación de personal. Si bien la Ley de Municipalidades en su Artículo 64 “Reclutamiento y Selección de Personal”, especifica el procedimiento de selección de personal en los Gobiernos Municipales. La norma hace pivotar el sistema de contratación de personal en los principios de mérito, competencia y transparencia que garanticen la igualdad de condiciones en los procesos de selección. A partir de las respuestas a esta pregunta, podemos inferir que estos procedimientos no se cumplen cabalmente, sino que existirían prácticas de clientelismo, cuoteo de espacios de decisión, etc. A esta pregunta, los participantes del sistema de Participación Popular dieron una puntuación total a los Gobiernos Municipales de 5,1; es decir insatisfactoria, donde las OTB dieron 4,7 puntos siendo más críticos que los Vigilantes, quienes dieron 5,4 puntos de valoración.

En cuanto a la estabilidad e institucionalidad profesional, aún se nota una debilidad en la gestión municipal. Si bien la Ley de Municipalidades define los procedimientos de reclutamiento y selección de personal<sup>14</sup>, y establece la carrera administrativa<sup>15</sup> en los gobiernos locales, la visión de los actores de la Participación Popular es que priman aún prácticas como el padrinazgo político y el cuoteo institucional. En esta pregunta ambos actores tienen una percepción negativa, Vigilantes (4,9) y OTB (4,0).

De las tres preguntas como hemos visto, la pregunta que hace referencia a la transparencia en los procesos de selección de personal es la que arroja una percepción más negativa. Asimismo el cumplimiento de los GM respecto a rendición de cuentas a los actores institucionalizados de la gestión municipal participativa recibió la mejor percepción en este bloque.

Si bien los Gobiernos Municipales cuentan con sus propios mecanismos internos de control<sup>16</sup>, se hace evidente que los gobiernos siguen sin cumplir obligaciones respecto del sistema externo de control, el de la sociedad civil, incumpliendo obligaciones que la misma ley les impone en este sentido. La transparencia en la información es indispensable para el buen gobierno y por tanto debiera convertirse, no sólo en un ejercicio de respeto a las leyes sino en una política dirigida a generar una cultura de transparencia y democracia.

---

<sup>12</sup> Ley 1178 - SAFCO y Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, Capítulo II, Art. 27.

<sup>13</sup> Ley 1178 SAFCO, Arts. 10, 26, 27, 28 y 29

<sup>14</sup> Capítulo V, Artículo 64.

<sup>15</sup> Capítulo V, Artículo 61.

<sup>16</sup> Auditores Internos, Comisión de Ética y Concejo Municipal. secretos y excesivos formalismos en

El acto de exigir y rendir cuentas de los funcionarios gubernamentales supone una responsabilidad conjunta. De las autoridades, de informar sobre sus decisiones y acciones. Así como del Comité de Vigilancia, encargado de vigilar que los recursos sean distribuidos de acuerdo a lo convenido en la planificación participativa o de la ciudadanía, ya que cualquier ciudadano tiene el derecho de denunciar o peticionar a las autoridades cuando detecta manejos irregulares o insatisfactorios de fondos.

En un buen gobierno, tanto gobernantes como sociedad civil pueden contribuir al buen uso de los recursos públicos. Este compromiso está vinculado a una ciudadanía participativa, una sociedad civil con la voluntad y decisión de asumir políticas de transparencia como parte de un sistema agregado de valores institucionales, que deben ir más allá de las disposiciones legales y acciones administrativas. La transparencia debe ser concebida como una relación de confianza entre el gobierno y la sociedad.

## Bloque 3: Planificación Participativa POA

El tercer bloque de preguntas estudió las percepciones de los miembros de Comité de Vigilancia y OTB respecto de la planificación participativa en los municipios. A través de cuatro preguntas se tocaron los siguientes aspectos: 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 información de avance en la ejecución del presupuesto. La evaluación total a estas preguntas muestra:

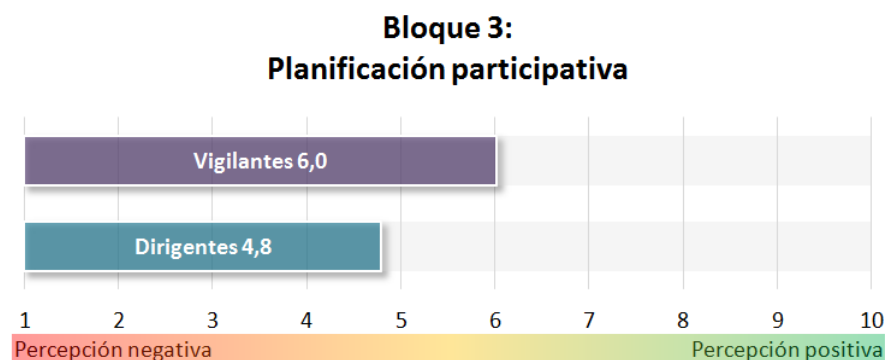


Ilustración 7: Puntaje promedio del bloque 3, según categoría de encuestados.

El panorama en éste tercer bloque es más alentador para Vigilantes (6,0) en tanto la percepción de OTB (4,8) se mantiene en el rango negativo.

El marco legal boliviano<sup>17</sup> es altamente favorable a la participación de la población en la planificación y gestión municipal, estableciendo diversos mecanismos de participación, como participación en los POA, PDM y Cartas Orgánicas. Sin embargo, los promedios obtenidos en la encuesta revelan en la práctica, que la participación tiende a ser percibida como más insatisfactoria en la medida que nos alejamos del "centro" de la estructura de la Participación

<sup>17</sup>Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Ley de Municipalidades

Popular: las OTB tienen sistemáticamente, percepciones marcadamente más negativas que los Vigilantes.

La Ley de Municipalidades (Capítulo VI, Art. 80) establece que los Municipios deben elaborar planes con la participación de la población, siendo el Plan Operativo Anual (POA) uno de los mecanismos que relaciona el presupuesto municipal con las demandas que gestionan las OTB. Los municipios tienen la obligación de elaborar su presupuesto anual mediante dinámicas participativas. Para ello se deben realizar anualmente un conjunto de encuentros, llamados en algunos Municipios "cumbres", entre la sociedad civil organizada, autoridades del Gobierno Municipal e instituciones sectoriales. Las convocatorias a estos encuentros deben ser públicas, siguiendo los acuerdos logrados en esos encuentros, el POA debe contemplar las demandas priorizadas, los gobiernos deben ejecutar los recursos respetando esas priorizaciones e informar regularmente a la población sobre la ejecución de sus demandas.

Poniendo bajo la lupa la percepción de los protagonistas de la Participación Popular, podemos observar que pese a la formalidad de los mecanismos establecidos, la percepción tanto de Vigilantes como de OTB es que los procesos participativos no son del todo eficientes.

La primera pregunta de este bloque estudiaba la percepción de Vigilantes y OTB respecto al carácter público o no de las convocatorias a la planificación participativa. De acuerdo a la norma<sup>18</sup>, los Alcaldes deben promover y efectivizar la participación de la sociedad civil en todas las etapas del ciclo de la gestión del proceso participativo municipal. Numerosas investigaciones muestran sin embargo<sup>19</sup>, que los servidores públicos desatienden esta obligación. Frecuentemente el POA es construido en la Alcaldía, por técnicos, sin ejercicios participativos o cuando se pregunta a la comunidad, las ejecuciones no responden a las demandas de ésta.

Las respuestas tanto de los Vigilantes como de los representantes de OTB apuntan a que la convocatoria para recoger demandas para el POA se hacen públicas de manera bastante satisfactoria: Los Vigilantes dan un promedio de 7,1 puntos, las OTB 6,5 puntos. La pregunta llega entonces no sólo a ser la con mayor puntaje de la encuesta, sino también obtener el mayor grado de coincidencia entre Vigilantes y OTB. Sin embargo, el puntaje promedio de la pregunta queda con 7,1 por debajo de una nota realmente buena.

La segunda pregunta del bloque, indagaba la percepción acerca del grado de inclusión de las demandas priorizadas por la población en el POA. Aquí también, la nota está por encima del promedio y es incluso ligeramente superior al puntaje crítico de 5,5, llegando a un 6,0.

Los datos obtenidos nos 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 en la forma en que han sido priorizados socialmente. En esta respuesta, 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 Gobiernos.

La pregunta anterior se relaciona fuertemente con la pregunta cuatro de éste bloque, que investiga el grado de congruencia entre las demandas incluidas en los POA y la ejecución efectiva de los Gobiernos. Aquí vemos nuevamente una diferencia marcada en la percepción

---

<sup>18</sup> R.S. 216961: Norma de Planificación Participativa Municipal

<sup>19</sup> Ver por ejemplo: La Revolución Silenciosa () Red PCCS, Vivencias de la Participación Popular () CIPCA; Presupuestos Urbanos (2011) CEDIB.

de Vigilantes y OTB. Los Vigilantes consideran la ejecución relativamente congruente a las priorizaciones sociales (6,1), mientras las OTB ven que el grado de congruencia es negativo (4,6). Esta constatación reforzaría la imagen que otras investigaciones muestran, de una fuerte incoherencia entre la demanda articulada y la ejecución de los Municipios<sup>20</sup>.

Las decisiones de la inversión municipal están más bien expuestas a otro tipo de factores. Una dura crítica apunta a que las decisiones de las autoridades municipales siguen en gran medida una lógica que busca asegurar su reelección en el poder municipal. Un ejemplo de ello son las llamadas “obras estrella” que suelen ser la prioridad de los gobiernos municipales. Consecuentemente, la inversión municipal no llega a resolver los problemas reales de la población, no ataca las causas estructurales y se dispersa en obras aisladas<sup>21</sup>.

La pregunta tercera intentó conocer en qué medida el Gobierno Municipal informa regularmente sobre el avance físico de obras. La Ley de Municipalidades en su Art. 150 determina que la participación de la población no sea sólo en la etapa de planificación de la gestión municipal, sino también en la etapa de ejecución y evaluación. Pues la fiscalización de la gestión pública, se refiere al Control y Vigilancia Social de las conductas de los agentes encargados de ejecutar acciones de interés público.

Los Vigilantes tienen la atribución de realizar una evaluación de políticas, planes y proyectos del Gobierno Municipal al menos una vez cada seis meses; evaluándose el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos y consensuados en el POA, la programación de la ejecución, la calidad de los proyectos que se ejecutan y la calidad de los servicios básicos que la Municipalidad regula o presta directa o indirectamente.

A esta pregunta, los Vigilantes mostraron nuevamente tener una apreciación menos crítica (6,3 puntos) que las OTB (4,4 puntos). Si bien la posición de ambos hace un promedio de 5,3 puntos, el índice muestra que dista bastante camino aún para que sociedad civil perciba a la planificación participativa como excelente.

## Bloque 4: Control Social y Fiscalización

El cuarto bloque temático pretende conocer las percepciones de los miembros del Comité de Vigilancia y OTB 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 el nivel de seguimiento del GM a los pronunciamientos del Comité de Vigilancia.

---

<sup>20</sup> La investigación Pre-supuestos Urbanos (2011) de CEDIB da cuenta que donde los ciudadanos piden servicios básicos por ejemplo, los Gobiernos Municipales responden con grandes obras de construcción (Pags. 71-80).

<sup>21</sup> CEDIB, “La gestión de los gobiernos locales, situación actual y preguntas después de 16 años de autonomía municipal” (2011).

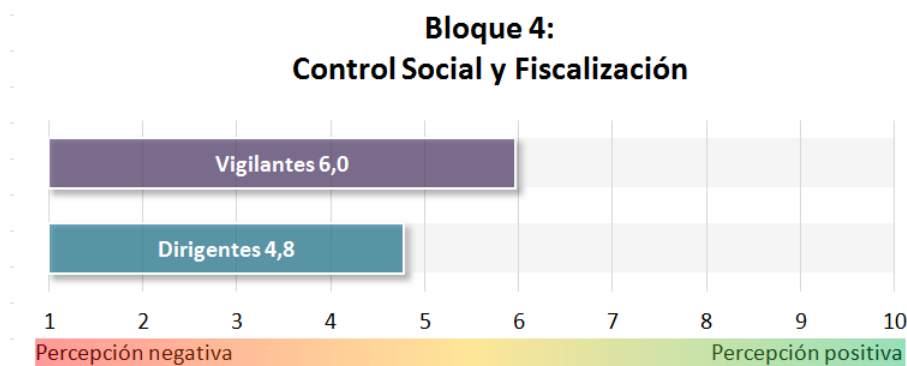


Ilustración 8: Puntaje promedio del bloque 4, según categoría de encuestados.

Las percepciones de los Vigilantes en este bloque salen de la valoración negativa y otorgan 6,0 puntos; en tanto la percepción de OTB sigue siendo negativa, ellos conceden 4,8 puntos a la apertura de los gobiernos al control social.

Desde la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Municipalidades (1999) los Comités de Vigilancia son jurídicamente reconocidos por el Estado, y reciben atribuciones y recursos<sup>22</sup> para realizar el control social.

La primera pregunta del bloque consistió en una pregunta facetada que 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 de la encuesta 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 puntos) que los mismos Vigilantes (5,9 puntos).

La última pregunta respecto a la atención del Gobierno Municipal a los pronunciamientos del Comité de Vigilancia, muestra una percepción más positiva de los Vigilantes, con 6,3 puntos que de las OTB con 5,2 puntos. Desde el punto de vista de los miembros del Comité de Vigilancia sus pronunciamientos son considerados con más frecuencia por los operadores públicos, que desde el punto de vista de las OTB. De acuerdo a la antigua Ley de Participación Popular y la nueva CPE, el Gobierno Municipal debe tomar en cuenta los pronunciamientos emanados del Control Social.

<sup>22</sup> Entiéndase Fondo de Control Social.

## Perspectiva de género en la participación ciudadana

La participación social y política de las mujeres es central para lograr mayor equidad de género y en la profundización de la democracia en nuestro sistema político. En nuestro país la Ley de Participación Popular (1994) inició un nuevo ciclo a partir del cual se establecieron nuevos derechos y reconocieron formas de participación política y social para las mujeres. Actualmente, la Constitución Política del Estado<sup>23</sup> es explícita demandando la inclusión del enfoque de género en todos los campos de la planificación participativa y la gestión municipal. Los gobiernos municipales tienen la obligación de realizar su planificación a través de procesos participativos, que se inician con encuentros y cumbres cuyo objetivo es recoger y priorizar las demandas de la población y atender específicamente a las de grupos como mujeres, para luego incorporarlas al POA para su ejecución.

El Comité de Vigilancia como nexo articulador entre sociedad civil y gobierno municipal, tiene entre sus atribuciones velar por la inclusión de los diferentes actores de la sociedad civil, con el fin de lograr una participación equitativa y plena en la planificación, ejecución y control social de gestión municipal.

### Participación de mujeres en los Comités de Vigilancia

Un primer aspecto que nos interesaba conocer es el porcentaje de mujeres miembros de Comités de Vigilancia. Para ello preguntamos a nuestros entrevistados cuántos de los miembros que conforman su comité, son mujeres.

**Vigilantes en el departamento de Santa Cruz**

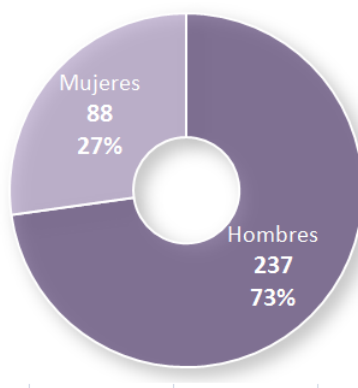


Ilustración 9: Vigilantes en el departamento de Santa Cruz, según sexo

<sup>23</sup> Capítulo II, Título II, Art. 14, Inc. n)

Los datos obtenidos evidencian, que si bien la legislación promueve la participación de hombres y mujeres en igualdad de condiciones, en la práctica esto no ocurre. De un total de 237 Vigilantes en el Departamento de Santa Cruz únicamente 88 son mujeres (27%), es decir 73% de los miembros de los Comités de Vigilancia son hombres. Esto muestra que uno de los protagonistas en la gestión municipal, los Comités de Vigilancia, es mayormente masculino.

Si bien durante los últimos años la participación política de mujeres se ha incrementado, el proceso es todavía lento. De acuerdo a datos de ACOVICRUZ, en el año 2010, el porcentaje de mujeres en Comités de Vigilancia alcanzaba el 24%. Los datos del año 2011 muestran pues, a pesar del bajo nivel de participación de mujeres, un leve incremento.

## Percepción general de hombres y mujeres

Las encuestas se realizaron distinguiendo el sexo de los encuestados. Esto nos permitió comparar en términos generales la percepción de hombres y mujeres respecto de la apertura de los GM en del departamento.

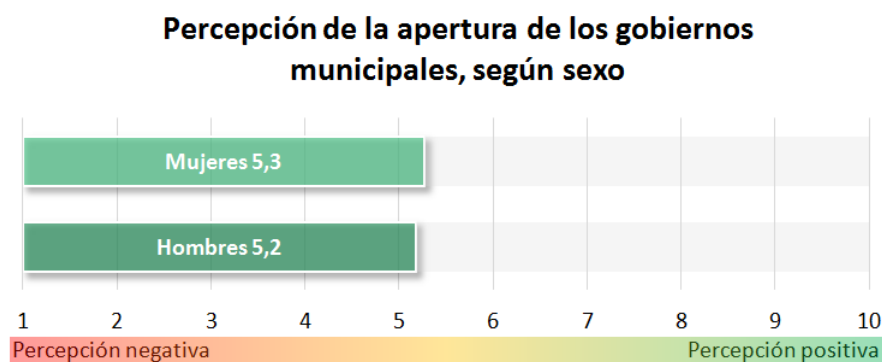


Ilustración 10: Puntaje promedio, según sexo

De manera general, hombres y mujeres perciben que la apertura del GM a la participación ciudadana es regular. De un máximo de 10 puntos que indicaría plena satisfacción, las mujeres califican con 5,3 puntos y los hombres con 5,2 puntos. No vemos pues una gran diferencia de percepciones de acuerdo al sexo de los encuestados.

## Percepción respecto a las inversiones priorizadas por mujeres

El ciclo de la gestión municipal participativa, que resulta de la aplicación de la actual legislación incorpora instrumentos para incluir el enfoque de género en el desarrollo local<sup>24</sup>. Cabe entonces hacer una observación: si existe un modelo de gestión municipal participativa con enfoque de género y normas jurídicas promulgadas ¿Por qué no crecen las inversiones que prioricen el enfoque de género?

<sup>24</sup> Norma de Planificación Participativa, Resolución Suprema No. 216961, Art. 15,16

Hasta hace unos años, se consideraba que los presupuestos públicos eran “neutrales” al tema de género, es decir se asumía que beneficiaban de igual forma a mujeres y hombres<sup>25</sup>. Actualmente se afirma que los presupuestos públicos deben ser reconocidos como un instrumento estratégico en la lucha por los derechos económicos y sociales de las mujeres, por tanto deben específicamente orientarse a demandas de cada uno de los grupos y sectores de la sociedad.

Para indagar sobre su orientación a las demandas de las mujeres, dentro del Bloque 3 de preguntas, dedicado a la calidad de la Planificación Participativa, indagamos en qué medida los gobiernos municipales incluyen en la programación de su presupuesto, demandas que benefician a las mujeres.

### ¿En qué medida incluyó el POA 2011 demandas que benefician a las mujeres? (Muy poco-Mucho)

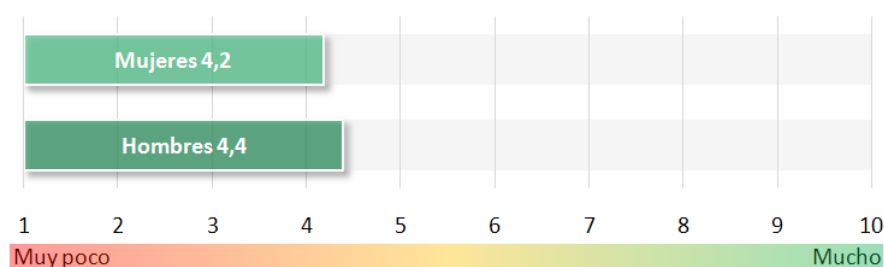


Ilustración 11: Puntaje promedio de la pregunta 14, según sexo.

La percepción tanto de Vigilantes como OTB no es muy alentadora. Las mujeres dan 4,2 puntos a los GM y los hombres otorgan 4,4 puntos, quedando claramente por debajo del promedio total de la encuesta (5,2).

De acuerdo a nuestros encuestados entonces, la elaboración del POA no se orienta a lograr una mayor equidad de género. Estos resultados apuntalan, ahora desde la percepción de los mismos actores sociales, lo que otras investigaciones concluyen: que el proceso de planificación participativa municipal, en gran medida concluye en una enumeración de obras de infraestructura, dotación de servicios, etc., sin lograr la efectiva inclusión de demandas que benefician a mujeres<sup>26</sup>.

Esta debilidad podría tener una explicación en el carácter marcadamente masculino de los Comités de Vigilancia y de las OTB.

El proceso de planificación participativa determina que el ejecutivo municipal debe incluir en la ejecución anual las demandas recogidas de la sociedad civil durante la elaboración del POA<sup>27</sup>. Por ello incluimos también en el Bloque 3 sobre la calidad de la Planificación Participativa una pregunta que estudiaba la medida en que los Gobiernos Municipales ejecutan las demandas plasmadas en los POA por las mujeres.

<sup>25</sup>En T'inkazos, Número 28, Gutierrez, Martha, “Construcción de presupuestos con equidad de género”, 2010, pp. 65-77.

<sup>26</sup>La gestión de los gobiernos locales, situación actual y preguntas después de 16 años de autonomía municipal (2011) CEDIB

<sup>27</sup> Resolución Suprema No. 216961, Art.



**¿En qué medida está cumpliendo el Gobierno Municipal con las demandas de las mujeres del POA 2011? (No cumple-Cumple a cabalidad)**

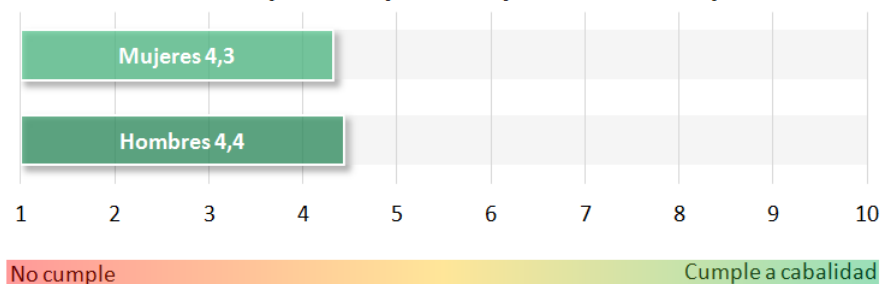


Ilustración 12: Puntaje promedio de la pregunta 15, según sexo.

Aquí hombres y mujeres prácticamente coinciden en sus percepciones: las mujeres dan a los GM 4,3 puntos, mientras los hombres dan 4,4.

Los datos dejan ver que los programas municipales, no son percibidos como programas o medidas demandadas por las mujeres. Si bien se asignan recursos, estos se invierten en capacitación, promoción y difusión de los derechos de la mujer y gastos de operación en oficinas de Género<sup>28</sup>, lo cual no se traduce en políticas públicas que se orientan a superar brechas de género en la sociedad.

En panorama pues en materia de género es bastante sombrío, pues ni los instrumentos de planificación participativa logran incluir en las planificaciones municipales (POA) las demandas de las mujeres, ni los Gobiernos Municipales ejecutan las demandas priorizadas por ellas.

<sup>28</sup> En T'inkazos, Número 28, Gutierrez, Martha, "Construcción de presupuestos con equidad de género", 2010, pp. 65-77.

## Perspectiva Generacional

Para el análisis generacional se construyeron 5 rangos de edad para los encuestados. A partir de esta categorización se observó como difieren las percepciones de cada grupo etario, respecto a la apertura de la participación ciudadana en sus municipios.

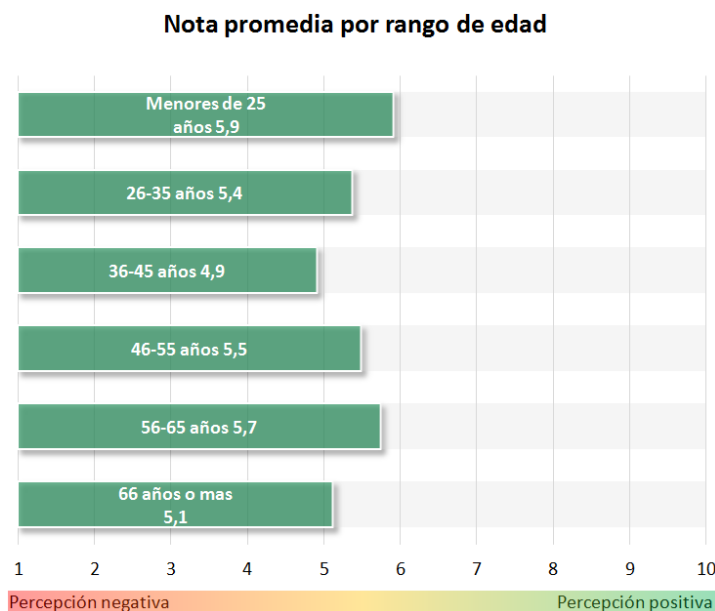


Ilustración 13: Puntaje promedio, por rango de edad

De manera general, los resultados obtenidos nos muestran que si bien ningún grupo etario asume una posición extrema en la valoración, existen entre grupos diferentes opiniones respecto a la apertura de los GM a la participación.

Los encuestados en el grupo etario de 56 a 65 años son el grupo más optimista respecto a la relación entre los Gobiernos Municipales y la participación ciudadana, otorgando una calificación promedio de 5,7. En cambio, el grupo de encuestados de entre 36 y 45 años, que es el grupo más grande de la muestra (71 de los 182 encuestados) muestra más escepticismo, dando una puntuación promedio de 4,9. Es de remarcar que este es el grupo etario que se socializó políticamente después del restablecimiento de la democracia en Bolivia.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> En el análisis no se tomaron en cuenta los grupos etarios de menos de 25 años y de más de 66 años, por representar una muestra muy pequeña (8 encuestados al total).

## Perspectiva por grado de instrucción

Tomando en cuenta las cinco categorías de grado de instrucción<sup>30</sup> indagadas en la encuesta, los resultados obtenidos nos dejan ver variaciones considerables en las percepciones de los encuestados, en función de su grado de instrucción.

Puede apreciarse solamente una leve tendencia a las percepciones positivas en el nivel medio (5,7 puntos) y en el nivel técnico (5,6), ambos superando la media departamental de 5,3.

También se aprecia una leve tendencia a las percepciones negativas entre los encuestados del nivel intermedio (4,7 puntos), los encuestados del nivel básico (5,0 puntos) y del nivel universitario (5,1 puntos). Estos grupos educativos en promedio entregan valoraciones por debajo de la media departamental (5,2) y por debajo de la puntuación crítica (5,5) que distingue percepciones negativas de positivas.

**Nota promedio por grado de instrucción**

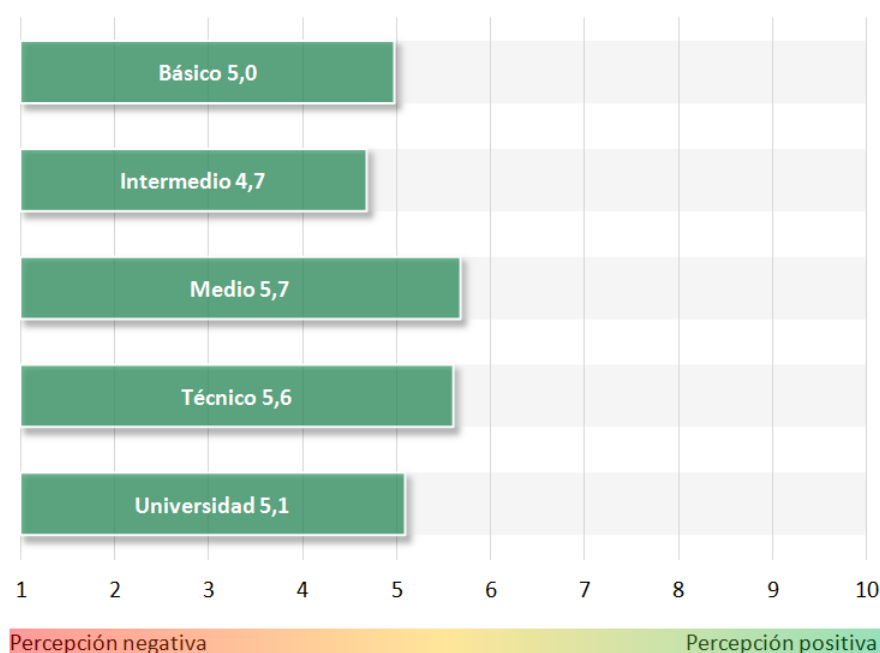


Ilustración 14: Puntaje promedio, por grado de instrucción

<sup>30</sup> Si bien el actual sistema educativo habla de nivel primario y secundario, considerando el promedio de edad de los encuestados, para la encuesta se tomó en cuenta los niveles anteriores a la reforma del sistema educativo.

## Conclusiones

Los resultados obtenidos en nuestro estudio reflejan que en Santa Cruz hay aún un largo camino por recorrer 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 en los gobiernos locales muestra sin embargo, que algunos municipios del departamento pueden mostrar a otros el camino hacia una mejor gobernanza local.

Los resultados del Ranking de Municipios muestran que de los 56 municipios del departamento, menos de la mitad alcanzan una percepción positiva. 24 municipios superan la puntuación crítica (5,5 puntos) que marca el límite entre la percepción negativa y positiva. El promedio departamental se encuentra por debajo de la puntuación crítica, alcanzando apenas los 5,2 puntos.

Esto evidencia que si bien existe un marco legal que define y delimita roles y procedimientos en la gestión participativa, desde la perspectiva de la sociedad civil, el ciclo de gestión se mantiene lejos de cumplir con las normas. Si bien legalmente se han logrado avances en materia de inserción de la sociedad civil en la gestión pública, en la mayoría de los municipios de Santa Cruz estos mecanismos 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 7,0. 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 diez municipios destacan por alcanzar puntuaciones superiores hasta en dos puntos a la media departamental. Ellos son: Cabezas, San Miguel, Quirusillas, Colpa Bélgica, San Antonio de Lomerío, Saipina y 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 gobiernos, que las OTB. Esto es particularmente sensible en materia de planificación participativa. Los procedimientos aplicados 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, que una práctica de diálogo y generación de visiones con 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 a la vista de los actores de la participación popular, engorrosa y que los gobiernos municipales podrían mejorar sus métodos de negociación y resolución de conflictos. Los gobiernos municipales parecen conservar estructuras con abundantes trabas burocráticas, que no miden su eficiencia en función de la satisfacción de los ciudadanos.

Respecto a la transparencia en ingresos, gastos y ejecución, los protagonistas de nuestro estudio, cuestionan la transparencia de los GM. La evaluación media en este bloque temático está, tanto para Vigilantes como para OTB, por debajo de lo satisfactorio. Esto indica que se incumple con la rendición de cuentas periódica y que los sistemas de contratación de obras, servicios y personal no responden a las normas legales.

En el área de control social y fiscalización, la encuesta muestra en gran medida la reticencia de parte de los gobiernos a poner a disposición de la ciudadanía la información, y que cuando lo hacen, lo hacen bajo la presión ejercida por la sociedad civil. Por otra parte, cuando la información es entregada, ella no siempre es oportuna, clara y de confianza.

Desde la perspectiva de género, sabemos que los presupuestos públicos son un instrumento estratégico en la lucha por los derechos económicos y sociales de las mujeres, ellos deben orientarse a disminuir inequidades de género, sin embargo ello no ocurre. Tanto hombres como mujeres, Vigilantes como OTB dan en promedio una puntuación de entre 5,3 y 5,2 a los GM. De acuerdo a los actores de la participación popular, 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 la perspectiva de género pues, el panorama es desolador.

En general la encuesta, podría interpretarse como una evaluación a los CV. Ello es así sobre todo en materia de control social, puesto que los Vigilantes son los sujetos establecidos por ley para el ejercicio del control social en el ámbito municipal. Surge entonces la pregunta ¿Evaluar la apertura de un GM al control social supone para las OTB evaluar a sus CV?

Esta encuesta sin embargo, ha querido ir más lejos aún. Más allá de querer evaluar la apertura de los gobiernos a la participación popular, quiere aportar a un análisis crítico del funcionamiento de la gobernanza en el nivel local, donde Gobierno Municipal, Comités de Vigilancia 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, todos ellos articulados por personas. 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 nuevas posibilidades para procesos participativos. Reconoce a la participación ciudadana y el control social como un legítimo 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 que trabaja orientada al ciudadano? ¿Hablaemos de presupuestos participativos o de una participación que sea generadora de visiones de desarrollo? ¿Hablaemos del control sobre la corrupción o de una democracia más profunda y transparente?

Esperamos que en éste momento, cuando estamos construyendo Cartas Orgánicas Municipales en todo el departamento, nos hagamos éstas preguntas. Esperamos también que las respuestas que encontremos hagan que el índice 2013, muestren municipios más participativos en la democracia local.

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Número de encuestados, según categoría y sexo .....	7
Ilustración 2: número de encuestados según rango de edad y sexo .....	8
Ilustración 3: Número de encuestados según nivel educativo y sexo .....	9
Ilustración 4: Mapa de las regionales de ACOVICRUZ.....	12
Ilustración 5: Puntaje promedio del bloque 1, según categoría de encuestados. ....	22
Ilustración 6: Puntaje promedio del bloque 1, según categoría de encuestados. ....	24
Ilustración 7: Puntaje promedio del bloque 3, según categoría de encuestados. ....	26
Ilustración 8: Puntaje promedio del bloque 4, según categoría de encuestados. ....	29
Ilustración 9: Vigilantes en el departamento de Santa Cruz, según sexo .....	30
Ilustración 10: Puntaje promedio, según sexo .....	31
Ilustración 11: Puntaje promedio de la pregunta 14, según sexo. ....	32
Ilustración 12: Puntaje promedio de la pregunta 15, según sexo. ....	33
Ilustración 13: Puntaje promedio, por rango de edad.....	34
Ilustración 14: Puntaje promedio, por grado de instrucción .....	35

## Índice de tablas

Tabla 1: Ranking de municipios .....	10
Tabla 3: Regional Río Grande .....	13
Tabla 4: Regional Guarayos.....	14
Tabla 5: Regional Sara-Ichilo .....	15
Tabla 6: Regional Valles Cruceños .....	16
Tabla 7: Regional Santiesteban.....	17
Tabla 8: Regional Metropolitana.....	18
Tabla 9: Regional Chiquitanía .....	19
Tabla 10: Regional Cordillera.....	20

## Abreviaciones

ACOVICRUZ	Asociación de Comités de Vigilancia de Santa Cruz
CPE	Constitución Política del Estado
CV	Comités de Vigilancia
GDI	Gobernabilidad Democrática e Intercultural
GM	gobiernos municipales
Ley SAFCO	Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
Red PCCS	Red de Participación Ciudadana y Control Social
UAGRM	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno