

VERSIÓN PRELIMINAR

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia Mayo 2001

RESUMEN EJECUTIVO

El programa de Apoyo para la Implementación de los Planes Nacionales de Acción SINPA (Support for Implementation of National Plans of Action) surge para dar cumplimiento a las políticas y directrices proclamadas durante la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - HABITAT II (Estambul 1996) en tres ciudades de diferentes países. En Bolivia, SINPA materializa el fortalecimiento del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra, ciudad tropical prometedor y de grandes contrastes (motor del desarrollo económico, concentra los mayores índices de pobreza absoluta del país), se rige por un convenio suscrito entre el gobierno municipal el IHS (Holanda) y dos universidades locales.

El país de fuerte tradición centralista y con bajo nivel de relacionamiento y articulación entre los estamentos político y civil, introduce a partir de 1994 drásticas reformas al Estado una de las cuales es la descentralización que se da como municipalización. Con este surgimiento se presentan e identifican una serie de debilidades en los gobiernos locales para enfrentar las nuevas responsabilidades y competencias.

SINPA es un intento de subsanar esta realidad desarrollando capacidades de gestión desde el interior del gobierno municipal, enfatizando la planificación desde cuatro pilares: gestión ambiental, fortalecimiento institucional, participación ciudadana y desarrollo económico local.

El programa combina la capacitación de recursos humanos con la asistencia técnica, transfiere conocimiento mediante expertos del IHS, universidades locales y niveles nacionales; trabaja codo a codo con las instituciones en la realización de proyectos; articula al gobierno local con la sociedad civil mediante actividades de planificación participativa, foros, discusión de normas y reglamentos, cursos y espacios de debate; y sobre todo por estar situada en las entrañas del gobierno municipal, cataliza un sinnúmero de actividades propias del día a día del quehacer municipal buscando la eficiencia institucional, que hace la diferencia en la calidad de gestión y mejora la vida de los ciudadanos.

Cuando las tendencias en América Latina son hacia la urbanización y descentralización de los países la experiencia de tres años constituye en un valor agregado para la gestión municipal de Santa Cruz de la Sierra y promueve una serie de pequeños cambios con miras a lograr mayor transparencia y diálogo con el movimiento ciudadano. Considerando los procesos de descentralización la experiencia SINPA, puede ser replicada como eslabón en la cadena del fortalecimiento municipal y profundización de la democracia local.

Fortalecimiento Institucional al Municipio de Santa Cruz de la Sierra- Bolivia Análisis retrospectivo del programa SINPA

María Luisa Garnelo¹
Claudio Acioly Jr.
Florian Steinberg
María Zwanenburg

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN
2. BREVE PRESENTACIÓN DE SANTA CRUZ
 10. Historia.
 11. Demografía y Territorio.
 12. Tenencia de la Tierra y Servicios Básicos.
 13. Desarrollo Económico y Pobreza.
 14. Medio Ambiente Urbano.
 15. Finanzas Municipales.
3. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS - Empoderamiento de los gobiernos locales y reconocimiento de las organizaciones populares.
 10. Marco Legal.
 11. Municipalización.
 12. Descentralización.
 13. Debilidades municipales.
4. PROCESOS DE CAMBIO ESTIMULADOS POR DESCENTRALIZACIÓN: internalizar e institucionalizar
 10. Ley de Participación Popular.
 11. Reformas estructurales en la Municipalidad de Santa Cruz.
 12. Ley de Municipalidades.

1

1 M.L.Garnelo es científica política y coordinadora local del Proyecto SINPA (e-mail: sinpa@cotas.com.bo)

2 C.Acioly es arquitecto y planificador urbano, asesor del IHS en el proyecto SINPA (e-mail: c.acioly@ihs.nl)

3 F.Steinberg es arquitecto y planificador urbano, asesor del IHS en el proyecto SINPA (e-mail: ihspegup@ciudad.org.pe)

4 M.Zwanenburg es socióloga y gerente del proyecto SINPA por el IHS (e-mail: m.zwanenburg@ihs.nl)

13. Programa de Readecuación Financiera
5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN URBANA.
6. RESUMEN DE ACTIVIDADES Y LOGROS DEL SINPA-BOLIVIA
7. LA INSERCIÓN DE SINPA EN LA NUEVA ESTRUCTURA MUNICIPAL
 10. Oficialía Mayor de Coordinación.
 11. Oficialía de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
 12. Concejo Municipal.
 13. Universidades a través de convenio.
 14. Comité Asesor.
 15. Cooperación con otras Organizaciones de Apoyo Técnico.
 16. Relación con el ETM y Participación en el PDMS.
 17. Comunicación.
8. LA EXPERIENCIA PRÁCTICA CON LA "AGENDA HÁBITAT"
 - a. Estrategias para construir una gestión democrática dentro de un Gobierno Local.
 10. Estrategias para la mejor articulación colaboración y comunicación entre los diversos departamentos municipales.
 - c. Estrategias para la construcción de ciudadanía.
 - d. Estrategias para transferir experiencias y conocimiento.
 - e. Estrategias para consolidar la planificación y gestión urbana participativa.
 - f. Estrategias para crear conciencia ambiental urbana.
 - g. Estrategias para involucrar organizaciones de base y de la sociedad civil.
 - h. Estrategias para crear una base de información urbana.
9. QUÉ PECULIARIDADES TIENE EL PROGRAMA SINPA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL?
10. PERCEPCIÓN DEL PROGRAMA SINPA EN EL MUNICIPIO.
11. QUÉ RECOMENDARÍA A ALGUIEN QUE QUISIERA REPLICAR EL PROGRAMA SINPA?
12. CONCLUSIONES.-
13. BIBLIOGRAFÍA.-

1. INTRODUCCIÓN:

Este artículo tiene como objetivo principal analizar la experiencia del proyecto SINPA como aporte a los cambios y procesos de fortalecimiento de la gestión urbana en el Municipio de Santa Cruz de la Sierra. La experiencia y las lecciones aprendidas en estos últimos tres años, son extremadamente actuales en este momento cuando la comunidad internacional se reúne en mayo de este año para evaluar la experiencia urbana, cinco años después de la II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II, Estambul 1996) (UNCHS, 1997). Uno de los puntos clave de las recomendaciones de esta Conferencia fue la necesidad de que los gobiernos locales establezcan asociaciones con organizaciones de la sociedad civil, en los procesos de planificación y gestión urbana. Otra línea directriz de Hábitat II fue la profundización de políticas sostenibles de desarrollo urbano, tomando en cuenta los principios ya consagrados en el capítulo 7 de la Agenda 21 (UNEP, 1992).

El Gobierno de Bolivia como signatario de la Agenda Hábitat II se compromete a implementar los planes nacionales de acción que se concretan en la práctica en los principios de esta agenda (Gobierno de Bolivia, 1996, Pág. 3). El Gobierno de los Países Bajos dispuso apoyo financiero, para la elaboración e implementación de dichos planes. En este contexto surge el programa SINPA como Apoyo para la Implementación de Planes Nacionales de Acción. El programa SINPA está focalizado en ayudar a construir capacidades en tres ciudades de tres países: Zambia, Bolivia y Bangladesh. La primera fase del programa se inició el 1998 y finalizará a fines del 2001. El Gobierno Holandés designó al Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (Institute for Housing and Urban Development Studies - IHS), Rotterdam, como agente ejecutor de estos programas. Su principal actividad es la construcción de capacidades locales y fortalecimiento de municipalidades y otras instituciones públicas, conectando estas a las capacidades desarrolladas en universidades e impulsando sociedades público privadas donde las organizaciones gubernamentales, ONG's y el sector privado cooperan a la visión de desarrollo local en la categoría del Hábitat. Los involucrados trabajan juntos para formular, implementar y monitorear actividades priorizadas en forma participativa. El programa tiene además fondos para investigación, posibilitando la identificación, el estudio y análisis de programas o políticas de desarrollo que son relevantes para uno o más países donde se desarrolla el programa SINPA. Estas investigaciones tienen carácter práctico, pudiendo ser utilizadas con facilidad y retro-alimentar a los programas específicos de cada país.

El SINPA-Bolivia está siendo implementado en Santa Cruz de la Sierra, mediante la firma de un acuerdo de cooperación entre la municipalidad, dos universidades y el IHS. SINPA, trabaja también de cerca con varias ONG's e instituciones.

Los tres años de experiencia nos permiten plantear una serie de conclusiones que sirvan como referencias para aquellos preocupados y directamente involucrados con programas de capacitación en gobiernos locales y fortalecimiento de la gestión urbana participativa. Este artículo presenta un análisis de la experiencia SINPA-Bolivia y delinea una serie de elementos que podrán ser consideradas en procesos semejantes, como por ejemplo la construcción diaria de la práctica de gestión democrática dentro de una institución pública

y los mecanismos de articulación necesarios para sobrepasar la falta de tradición en este campo; el continuo esfuerzo de convencimiento interno con vistas a una mayor comunicación y colaboración entre los diversos departamentos municipales; la construcción de ciudadanía a través de acciones y convocatorias a la participación de la sociedad civil en los procesos de planificación y gestión urbana ambiental; la transferencia de conocimiento y experiencia a través de programas de capacitación y actualización profesional directamente vinculada a asistencia técnica no solamente a los cuadros municipales pero también a las organizaciones de la sociedad civil involucradas con miras a la creación de capacidades endógenas. Se debe subrayar que SINPA - BOLIVIA es una de las únicas experiencias de cooperación internacional en Bolivia situada física e institucionalmente en las entrañas del gobierno local.

2. BREVE PRESENTACIÓN DE SANTA CRUZ

Historia

La Ciudad de Santa Cruz de la Sierra (1561) es la segunda ciudad de Bolivia en población e importancia económica y política. Considerada el motor del desarrollo económico del país presenta el mayor índice de desarrollo humano de Bolivia. Su principal característica fue el aislamiento geográfico y económico hasta 1952 cuando se une por carretera al resto del país. Comienza entonces a perfilarse como un polo de desarrollo con el potenciamiento de la agroindustria y los hidrocarburos. Actualmente se incorporan el desarrollo del turismo, sector financiero de servicios bancarios, minería y universidades

Demografía y Territorio

Santa Cruz es una ciudad plana con tipología radial se extiende a través de anillos y avenidas caracterizada como ciudad dispersa y de crecimiento periférico con baja densidad poblacional promedio aproximada de 50 habitantes por hectárea. Actualmente tiene una extensión aproximada de 25.000 hectáreas y cuenta con una población estimada en 1.000.000 de habitantes de los cuales un 60% son emigrantes de otras regiones del país (UPSA 1999). La tasa de crecimiento anual se estima en 6,5. La ciudad está dividida en 12 distritos y 3 cantones rurales, que a su vez se subdividen en 560 Juntas Vecinales cuyos representantes forman el Comité de Vigilancia, instancia representante de la sociedad civil responsable de la supervisión y control sobre la gestión social municipal. La administración municipal se encuentra en proceso de descentralización a través de Sub-Alcaldías en cada distrito y cantón.

Tenencia de la tierra y servicios básicos

La seguridad de la vivienda presenta graves deficiencias en el derecho propietario de la tierra y en general la problemática se caracteriza por la informalidad de la tenencia. A lo largo de la historia de Santa Cruz, más de la mitad de los barrios en los procesos de urbanización de la ciudad, han sido informales o de nacimiento espontáneo y legalizados posteriormente en acciones llamadas loteamientos, o autoloteamientos. Se da la práctica de alquiler de cuartos y viviendas construidas para recibir a la población migrante (Gobierno de Bolivia,1996).

Los servicios básicos, luz y agua, son provistos por cooperativas, (surgieron en los años 50 como respuesta al aislamiento cruceño y centralismo del país) que garantizan la cobertura a través de recursos propios. La mayoría de la población 98% tiene acceso a

agua potable, 30% al servicio de alcantarillado, y 94.5 a luz eléctrica (CRE, SAGUAPAC-2000). El transporte público es privado.

Desarrollo económico y pobreza

En contraste con el desarrollo económico la incidencia de la pobreza alcanza a un 42% de la población, concentrada mayoritariamente en los Distritos Municipales emergentes en las últimas dos décadas, con alta presencia de migrantes. Los Índices de Desarrollo Humano desagregados por sexo muestran la existencia de inequidades de género, con relación a la esperanza de vida, alfabetismo y grado de escolaridad (Gobierno de Bolivia, 2000; BID, 1997). Más de la mitad de la población urbana vive de actividades informales, acentuado en los barrios periféricos. El desempleo abierto se ha mantenido en la última década alrededor del 3%, la problemática mayor se relaciona directamente por el subempleo visible (menos de 40 horas semanales) e invisible (ingresos insuficientes) que alcanzó al 18,1% en 1997 (CEDLA, 2000).

Medio ambiente urbano

El estudio del perfil ambiental de la ciudad promovido por SINPA demuestra que Santa Cruz presenta un conjunto de variables causales – Territorio plano con clima cálido y lluvioso que alberga una población en expansión por el gran flujo migratorio, falta de conciencia ambiental, con altos índices de pobreza y desarrollo de prácticas económicas informales, regida por una débil gestión en un caótico crecimiento físico urbano con patrón especulativo (por lo que la planificación urbana ha sido rebasada) y con un tráfico urbano descontrolado. Estas condiciones son la causa de los principales problemas ambientales que podemos resumir en: Deficiente aseo urbano, retraso en el alcantarillado cloacal, inundaciones en los barrios periféricos, contaminación y destrucción del río Piraí, contaminación producida por la actividad económica, desaprovechamiento del clima y la vegetación con fines paisajísticos y recreativos, arquitectura inadecuada al clima, inseguridad física por vectores peligrosos para la salud pública y agotamiento de reservas de aguas subterráneas que proveen el agua que consume la ciudad. Pese a tener identificados diversos problemas la población se preocupa principalmente por la débil gestión de los residuos sólidos que se percibe como el problema de mayor importancia (SINPA, 2000).

Finanzas municipales

El Municipio cuenta con recursos propios provenientes de impuestos a inmuebles, automotores y patentes de funcionamiento de las empresas asentadas en la ciudad y recursos de coparticipación provenientes del Tesoro General de la Nación (20% de las recaudaciones). El control interno y externo posterior lo realizan la Dirección de Auditoría Interna y la Contraloría General de la República respectivamente. Para el Plan Quinquenal Municipal (PQM), o plan de inversiones de la municipalidad, se hicieron las siguientes proyecciones que determinan los techos presupuestarios que se correlacionaron con los proyectos priorizados (Gobierno Municipal de Santa Cruz, 2001). Las tablas 1 y 2 visualizan las proyecciones y el flujo de ingresos. Es fácil concluir que la alcaldía tenía un déficit financiero significativo y debe hacer un esfuerzo institucional con miras a aumentar los ingresos a través de una mayor inspección de las actividades económicas, actualización de las bases catastrales de inmuebles, automotores y organización interna de los procedimientos.

Tabla 1: FLUJO FINANCIERO 97/ 99

	Proyecciones					
	1997		1998		1999	
		%		%		%
INGRESOS TOTALES	225.539.815,00	99,00	272.838.002,00	100,00	263.933.812,00	100,00
GASTOS TOTALES	280.187.021,00	100,00	301.744.503,00	100,00	298.894.829,00	100,00
DEFICIT	-53.206.938,00		-28.885.219,00		-34.961.017,00	

Tabla 2: EJECUCIÓN Y PROYECCIONES 97 – 2005

DESCRIPCION	EJECUCION				PROYECCION				
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS	226.980.085	272.859.234	263.933.812	318.342.415	347.991.102	391.782.844	441.658.058	493.607.110	55.215.907
GASTOS	280.187.021	301.744.503	298.894.829	289.836.038	327.140.361	258.023.530	374.326.156	438.273.805	496.390.324
SUPERAVIT DEFICIT	-53.206.938	-28.885.219	-34.961.017	28.506.377	20.850.241	123.759.314	67.331.902	55.333.305	58.825.084
INVERSION				128.664.931	143.214.015	117.189.104	246.260.400	310.728.006	369.614.050
PORCENTAJE DEL INGRESO				40,42	41,15	29,91	55,76	62,95	669,40

Tasa de Cambio: 1 US\$ = 6.50 \$Bolivianos

3. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS: Empoderamiento de los gobiernos locales y reconocimiento de las organizaciones populares.

Marco legal

Hasta hace poco el Estado Boliviano se ha caracterizado por su centralismo en el gobierno. En los últimos 15 años Bolivia introduce medidas de reformas del Estado que conllevan a un achicamiento del gobierno y papel del Estado en el desarrollo, a través de la implementación de políticas de descentralización y privatización. La privatización, - capitalización - en Bolivia ha permitido que empresas productivas pero sobre todo de servicios, tradicionalmente estatales pasen a manos privadas.

La Ley 1654 de Descentralización Administrativa, ha llevado tan solo a un proceso de desconcentración de ciertos procedimientos y trámites. En Bolivia se considera que la verdadera descentralización se da con la Ley 1551 de Participación Popular que divide al país en 311 (actualmente 314) municipios y transfiere el 20% de los ingresos del TGN - Tesoro General de la Nación a las municipalidades según una fórmula de cálculo basada en la cantidad de habitantes. Se considera que esta es la primera vez que el Estado llega a todo el territorio nacional (anteriormente existían solo municipios urbanos y el área rural recibía poca o ninguna atención del gobierno). La Ley 1551, fue en alguna medida la respuesta del Estado a la demanda ciudadana de participación. La diversidad boliviana, organizada en diferentes agrupaciones, ayllus aymaras, territorios de los pueblos originarios, sindicatos campesinos, juntas vecinales y otros, fue reconocida por el Estado y estas organizaciones adquieren su personalidad jurídica y se transforman en OTB's - Organizaciones Territoriales de Base que son las células de la organización del Estado. Entre los representantes de las OTB's se elige un Comité de Vigilancia por municipio que tiene la responsabilidad de ejercer el control social sobre los fondos de participación popular los cuales se disponen mediante POA's - Planes Operativos Anuales elaborados en forma participativa. En estos planes de inversión la población con los técnicos municipales determinan y priorizan las demandas de inversión. La Ley de Participación

Popular transfiere al municipio diferentes responsabilidades que estaban en el ámbito nacional como una parte importante de la salud y educación.

Municipalización

Los gobiernos locales se ven fortalecidos económicamente por una parte con las transferencias de participación popular y por que ingresan los recursos propios por concepto de tasas e impuestos a inmuebles y automotores. La municipalización trae la conformación de los gobiernos locales, normados por la Ley 2028 de Municipalidades, muy importante en la consolidación de estos nuevos espacios de poder. Esta ley redefine las funciones y obligaciones de las municipalidades y exige ciertos comportamientos de gestión como la reducción del gasto corriente que debe disminuir inicialmente al 40% de los ingresos y estabilizarse en un máximo del 20% (Gobierno de Bolivia, 1999) y la elaboración de PDM's (Planes de Desarrollo Municipal) formulados con visión estratégica y en forma participativa.

Descentralización

Este nuevo marco estructural, político administrativo, permite cumplir más acertadamente las políticas de Hábitat, pues se considera que los gobiernos locales son espacios idóneos para profundizar la democracia al permitir mayor participación y acercamiento de la sociedad civil. "¿Qué está empezando a suceder en Bolivia? A nivel político pareciera que la democracia se complejiza y bifurca en una suerte de oposición complementaria : democracia representativa a nivel nacional para manejar lo abstracto y general del Estado-nación, y democracia participativa a nivel local, para gerenciar lo concreto e interactivo de lo cotidiano: planificar participativamente los recursos, priorizar comunitariamente las inversiones, supervisar socialmente la ejecución de los proyectos concretos" (Gobierno de Bolivia, 1997).

Sociedad Civil y clase política se han apropiado de esta nueva división territorial, la tendencia es perfeccionar y profundizar la experiencia subsanando los errores que se perciben en el proceso, por lo que se prevé que nuevas responsabilidades se irán transfiriendo al nivel local.

Hay que tomar en cuenta los riesgos intrínsecos en los procesos de municipalización pues, si no se contempla también el fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno, al final se tendrá una excesiva fragmentación que impedirá la reconstrucción de los procesos e instituciones a nivel nacional a partir del local (Carrion, 2000). En el caso boliviano el nivel intermedio corresponde a los 9 Departamentos en los que el país está dividido administrativamente. En este nivel regional se identifican ciertas debilidades de coordinación porque no está suficientemente articulado a lo nacional ni a la región por lo que necesita apoyo para transformarse en el nexo, tan necesario, entre el nivel local y nacional y poder reconstruir lo nacional concretando un verdadero proceso de descentralización. Por esta característica Bolivia tiene la dualidad de procesos centralización - descentralización, lo primero se da a través de los programas y proyectos nacionales sectoriales que no se descentralizan regionalmente y lo segundo la municipalización.

Debilidades municipales

El proceso de descentralización presenta también ciertas debilidades en el nivel local que se han podido observar dentro de las alcaldías del país en el corto espacio de tiempo de aplicación del nuevo marco legal, tales como:

10. Baja capacidad técnica para cumplir nuevas obligaciones y atribuciones.
11. Carencia de instrumentos de gestión y planificación en políticas urbanas.
12. Clase política sin preparación técnica, legal y política en los concejos municipales, para llevar adelante los cambios a nivel local;
13. Estructuras arcaicas y procesos de gestión interna sin la organización básica y una notoria falta de coordinación interdepartamental .
14. Falta de tradición en la gestión urbana y en prácticas participativas.
15. La carrera administrativa no está institucionalizada ocasionando sobre-posiciones de tareas, ociosidad de funcionarios y vacíos funcionales;
16. Ciertas prácticas y rutinas de procedimiento poco transparentes .
17. Resistencia a los cambios por parte de los funcionarios antiguos.
18. Prácticas clientelares y prebendalistas.

Algunas de estas fallas son estructurales y se necesitan recursos, trabajo y mucha voluntad política para subsanarlas otras de naturaleza partidaria de alguna forma empañan esta rica experiencia poniendo en entredicho la credibilidad de los políticos.

4. PROCESOS DE CAMBIO ESTIMULADOS POR LA DESCENTRALIZACIÓN: internalizar e institucionalizar.

Ley de Participación Popular

Las Leyes de Participación Popular y de Municipalidades exigen ciertos cambios en la organización municipal que se traducen en reformas de la estructura organizativa, operacional y personal. Señalamos las más significativas en el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra.

Reformas estructurales en la Municipalidad de Santa Cruz

La estructura antigua formada por tres oficialías (secretarías) se horizontalizan un poco mas y se transforman en oficialías para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones del gobierno local y crear una base funcional y operacional capaz de dar respuesta a la magnitud de los problemas, entre ellos el desarrollo sostenible y la planificación territorial.

El Plan Regulador que era una entidad autónoma con relación al gobierno Municipal se extingue y sus funciones las desarrolla la Oficialía de Desarrollo Territorial. Se restaura la Junta de Planificación formada por Colegios Profesionales, Cooperativas de Servicios Públicos y otras instituciones señeras.

Se instituye la Oficialía Mayor de Coordinación que es el vínculo interno entre los diferentes departamentos y áreas de la alcaldía el rol de esta oficialía es similar al gestor que tienen algunos municipios.

Ley de Municipalidades

En cumplimiento de la ley 2028 de 1999 y con la aplicación de la nueva estructura municipal se realizaron diferentes reducciones de personal, la primera en abril/mayo 2000 la segunda en febrero/marzo 2001. El gobierno municipal al adecuar su estructura tuvo

que redefinir las tareas, elaborar manuales de funciones, realizar una verdadera ingeniería de organización y método.

Programa de readecuación financiera

La alcaldía empieza a monitorear con mas rigidez los ingresos y recursos que forman el presupuesto y hace un esfuerzo para actualizar los catastros de contribuyentes, inmuebles y de propiedad para garantizar una fuente de inversión. Con apoyo del Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda se ha hecho la readecuación financiera a fin de tener un mayor control en la elaboración y seguimiento del presupuesto

Para poder cumplir con la demanda ciudadana reflejada en el PDMS, el Gobierno Municipal necesita mejorar los ingresos propios. Diferentes iniciativas se barajan entre las que sobresale el fortalecimiento al sistema de catastro. El conjunto de cambios para mejorar la gestión en el largo plazo al momento de aplicarlos significa para el Gobierno Municipal desacelerar la gestión porque representa un esfuerzo adicional que le impide concentrarse en los problemas cotidianos. Los cambios y reducciones de personal conllevan conflictos sociales es por lo que frecuentemente los gobiernos locales se resisten a los cambios y solo la obligatoriedad de la ley permite que se vayan concretando estas transformaciones que son realmente costosas para lograr modernizar las estructuras municipales.

5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN URBANA.

Los objetivos generales del SINPA Bolivia, fueron definidos en un primer taller de programación en Febrero de 1997, en el cual se priorizó fortalecer las capacidades del Gobierno Local y de sus socios para formular e implementar integralmente actividades de desarrollo urbano. Se identificaron tres áreas temáticas en las cuales debía focalizarse el proyecto:

10. Construir capacidades para la planificación participativa elaborando un Plan de Desarrollo Municipal Sostenible.
11. Fortalecer el desarrollo de recursos humanos.
12. Mejoramiento de los niveles de información a través de la elaboración e implementación de un Sistema de Información Municipal SIM (SINPA 1997).

El proyecto comenzó a finales de 1998. Uno de sus primeros obstáculos que enfrentó fue la discontinuidad de los cuadros de funcionarios y equipos municipales involucrados en las actividades del proyectos causado por las elecciones municipales de diciembre de 1999. En Bolivia como en muchos países latinoamericanos los funcionarios y también las políticas cambian si cambia el partido político que gobierna el municipio. Conociendo esta peculiaridad el equipo SINPA trató de ampliar sus bases organizativas y de participación enfocando la capacitación de recursos humanos no solamente del gobierno local sino también a otros actores como, equipos docentes de universidades, representantes de ONG's y representantes de agrupaciones de MYPES - Mediana y Pequeña Empresa. Buscó involucrar a todos en la practica de gestión y planificación de la ciudad.

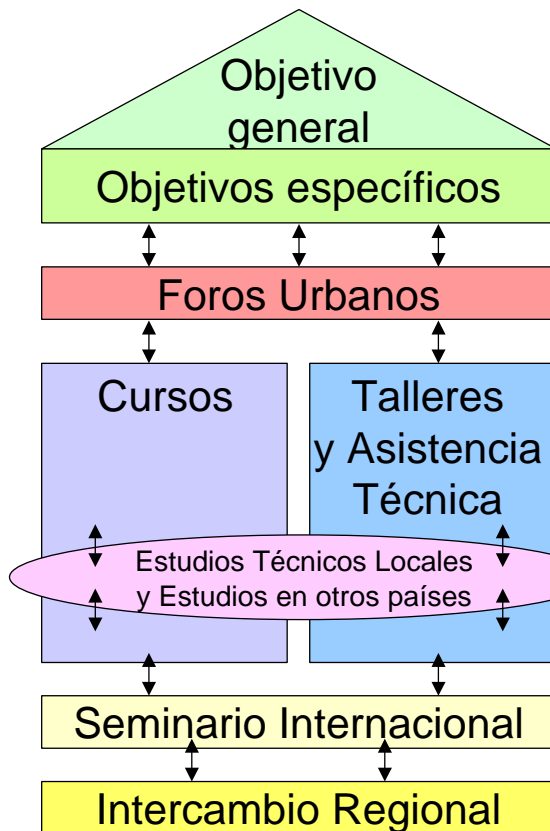
A partir del año 2000 mejoraron las perspectivas del SINPA para cooperar con la Municipalidad en un proceso más continuo. Las actividades para capacitación fueron realizadas como apoyo directo a los procesos en curso. El objetivo de mayor importancia en el cual se concentró SINPA lo determinaron los asistentes a un Taller de Planificación que tuvo lugar en Octubre de 1999 al que asistieron representantes municipales y de las organizaciones de la sociedad civil. En este Taller se consiguió discutir una visión colectiva de ciudad y se definió que "para finales del año 2001 Santa Cruz debe tener un Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS) del cuál algunas partes estratégicas se estarán implementando".

El taller se convierte en el marco que señala el inicio de una práctica de consultas y procesos participativos a través de los cuales se construye una forma de diálogo entre varios actores urbanos y donde se subraya el papel del equipo SINPA. Concretamente se definieron cuatro objetivos inmediatos:

10. Mejorar la capacidad de planificación del gobierno local.
11. Crear capacidad en el gobierno municipal para liderizar el proceso de planificación participativa.
12. Desarrollar y fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, para participar en los procesos de planificación.
13. Consolidar capacidades de implementación de planes en el Gobierno Municipal y la organizaciones de la sociedad civil.

El gráfico detalla los objetivos planteados y a través de que prácticas se logrará materializarlos.

Actividades del SINPA Bolivia en 2000 - 2001



Objetivo: Santa Cruz cuenta al cabo de 2 años con un Plan Urbano Estratégico que orienta el desarrollo, y se implementan los proyectos priorizados.

Objetivos específicos:

- El gobierno municipal tiene capacidad de planificación.
- El gobierno municipal tiene la capacidad de liderizar el proceso de planificación participativa y concertada.
- Las organizaciones de la sociedad civil tienen mayor capacidad de planificar y participar en la gestión urbana.
- El gobierno municipal tiene capacidad de implementar el Plan Estratégico en las áreas priorizadas.

Cursos para:

- Concejales (as) y Secretarios (as)
- Profesionales
- Sociedad Civil

Talleres y Asistencia Técnica para: miembros de Comités Técnicos

Intercambio de los SINPA Bolivia, Zambia y Bangladesh

Visitas profesionales

5. RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES Y LOGROS DE SINPA-BOLIVIA

Actividades	Participantes	Resultados e Impactos
Foros Urbanos	Organizaciones de la sociedad civil, instituciones público privadas, funcionarios municipales, autoridades.	Mejores prácticas de discusión de problemas urbanos entre la sociedad civil y la municipalidad indispensables para establecer procesos de planificación participativa y estratégica. Más de 1200 participantes involucrados.
Cursos prácticos y talleres	Funcionarios municipales (cuadros y directivos), instituciones de la sociedad civil relacionadas con la temática y universidades	Masa crítica de funcionarios del gobierno municipal capacitada en los temas mencionados y mejor comprensión de estos temas en la sociedad civil.
Asistencia técnica	La alcaldía con sus equipos técnicos municipales; los equipos y funcionarios de la universidad; funcionarios de organizaciones de base ONG'S y otros.	Plan de Desarrollo Municipal Sostenible, elaborado y en etapa de implementación; Reglamentos Ambientales de la ciudad; Plan estratégico para la gestión de residuos sólidos, Plan maestro de arborización (en etapa de elaboración), Plan para implementar un SIM - Sistema de información Municipal
Transferencia de conocimiento	Soporte en las actividades de Planificación Estratégica y Participativa, Desarrollo Económico Local, Sistemas de Información Municipal, Gestión Ambiental, Gobernabilidad con la participación de la alcaldía, universidades, ONG's e instituciones.	Mejor respuesta de los equipos a las cuestiones y problemas diarios; motivación; construcción de equipos y mejor nivel de conocimiento; algunos indicadores son difíciles de medir.
Investigaciones locales	ONG's, Universidades, funcionarios municipales y sociedad civil	Publicaciones: "Perfil Ambiental de Santa Cruz"; "La Basura en los Barrios Populares: Propuesta para un sistema de recolección"; "Factibilidad de microempresas verdes"; "Gobernabilidad en la gestión urbana: pautas para mayor transparencia y democracia local"
Investigaciones Internacionales	Asesores IHS, miembros de las Universidades y equipos locales asociados a SINPA.	Publicaciones: "Guía práctica del Biomanizales" (Colombia); "Plan Estratégico de Córdoba" (Argentina); "Presupuesto Participativo en San Andrés" (Brasil); "Estudio comparativo de Planificación en Sudamérica"

6. LA INSERCIÓN DE SINPA EN LA NUEVA ESTRUCTURA MUNICIPAL.

Oficialía Mayor de Coordinación

Como respuesta a la tradicional práctica administrativa inconexa se crea una unidad de coordinación con el nombre de Oficialía Mayor de Coordinación. El Oficial Mayor es el verdadero administrador municipal y el alcalde se queda con la parte representativa y política, lo podemos ver como un gerente municipal, aunque dentro de las leyes bolivianas no se contempla esta figura. SINPA, trabaja estrechamente con esta oficialía de la que forma parte la Unidad de Planificación (ETM - se transforma en esta unidad), Alianzas Estratégicas que busca asociaciones con la sociedad civil y Sistemas de Información Municipal

Oficialía de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

El tema ambiental se ha incorporado desde hace poco a la gestión urbana en la ciudad mediante la Oficialía de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, es una de las áreas que SINPA ha fortalecido con mayor empeño y desde distintos frentes, como la transferencia de conocimientos, capacitación y actualización de profesionales, las investigaciones y el desarrollo de hábitos democráticos. Es así que por una parte se realizaron, en forma conjunta, diversos Foros Urbanos Ambientales en uno de los cuales (periodo electoral) todos los candidatos a alcaldes expusieron sus programas de gestión sobre desarrollo sostenible. Para instalar prácticas democráticas que permitan mecanismos de interacción con la sociedad civil se construye una red formada por el Gobierno Municipal con las instituciones de la Sociedad Civil con capacidad de plantear soluciones a los problemas ambientales y con posibilidades de realizar trabajos comunes. Durante el período de trabajo de SINPA se han desarrollado mediante investigaciones instrumentos como "El Perfil Ambiental de Santa Cruz", "Estudio sobre la Basura", "Estudio sobre microempresas verdes" se elaboraron y consensuaron los "Reglamentos Ambientales de la Ciudad de Santa Cruz" así como el Plan Estratégico Municipal de Residuos Sólidos y se trabaja en el Plan Maestro de Arborización.

Concejo Municipal

A través de todas sus actividades el SINPA trató de involucrar a los Concejales tanto del Oficialismo como de los partidos de Oposición. Se hicieron cabildeos para estimular su participación en diferentes momentos de los procesos de planificación del PDMS. Cada curso de capacitación finalizó con una "Sesión Ejecutiva" a la cual concejales, Oficiales Mayores y otros altos funcionarios del municipio fueron invitados.

Universidades a través de convenio

SINPA tiene suscrito un convenio entre con el Gobierno Municipal de Santa Cruz y dos universidades una pública, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y otra privada Universidad Católica Boliviana, con el propósito de crear vínculos interinstitucionales para aprovechar las capacidades universitarias en la gestión municipal, considerando el actual y notorio divorcio entre universidad y sociedad situación que tratan de revertir las autoridades universitarias.

Operativamente SINPA trabajó con las universidades en la capacitación de funcionarios. En vez que los profesores universitarios asistan a los Curso-Taller para actualizarse, se desarrolló un nuevo mecanismo, por el cual las Universidades proveían co-profesores para las actividades de capacitación del SINPA, los mismo co-profesores estaban disponibles para brindar asistencia técnica al ETM u otra organización relacionada al

PDMS. Además docentes de las Universidades estuvieron involucrados en los estudios internacionales de SINPA. Actualmente se desarrollan materiales didácticos que permitan crear cursos permanentes de capacitación en gestión municipal. Esta capacitación será modular y contará con un curso introductorio general y siete temáticos: "Gestión del Desarrollo Urbano", "Pobreza y Desarrollo Local", "Planificación Estratégica", "Desarrollo Económico Local", "Gestión Ambiental", "Gobernabilidad", "Sistemas de Información Urbana" y "Formulación seguimiento y evaluación de proyectos". Los materiales desarrollados permitirán a las universidades a través del SISCAP - Sistema de Capacitación Nacional ofrecer los mencionados cursos a funcionarios municipales no solo de Santa Cruz ciudad, sino también de los 51 municipios que existen en el Departamento de Santa Cruz. Se busca establecer convenios con la Asociación de Municipios de Santa Cruz - AMDECRUZ, con FAM - Federación de Asociaciones Municipales y con AMB – Asociación de Municipalidades de Bolivia. La consolidación de este sistema de formación crea un mecanismo sostenible y permanente de capacitación en gestión urbana.

El Comité Asesor

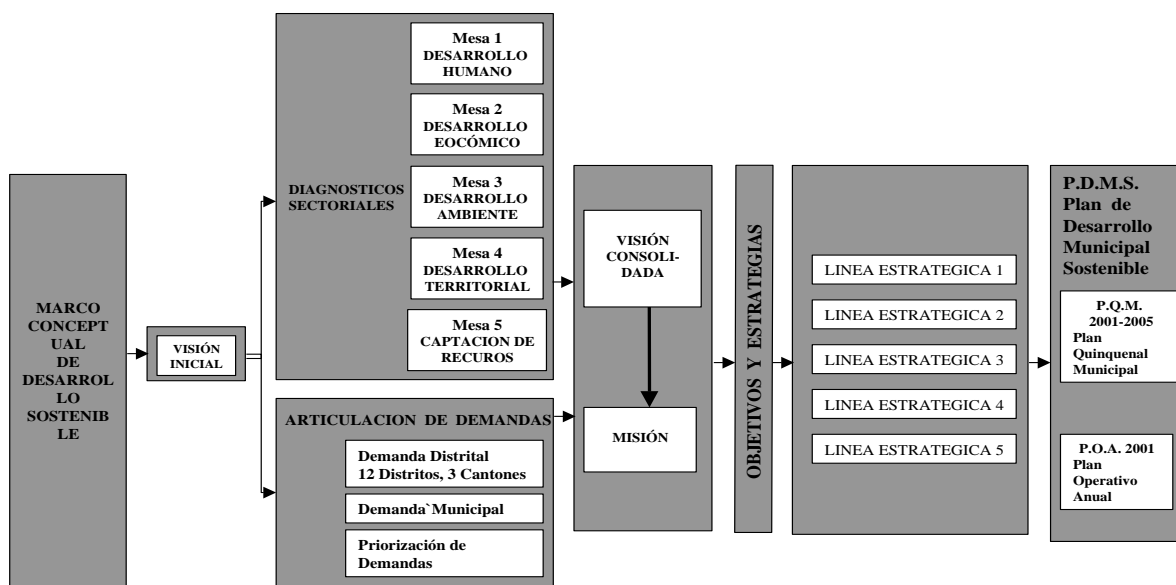
El Comité Asesor de SINPA está formado por organizaciones representativas locales y Nacionales ha ido cambiando sus funciones y actualmente asesora al programa y a través de SINPA a la municipalidad. El Comité Asesor está compuesto por representantes de: Viceministerio de Planificación y Participación Popular; Alcalde de Santa Cruz; Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz; Colegio de Arquitectos; Universidad Autónoma Gabriel René Moreno; Universidad Católica Boliviana; Programa de Alivio a la Pobreza PAP-Santa Cruz; Representante Embajada de Holanda; Coordinadora IHS-SINPA; Coordinadora SINPA. Asisten en calidad de invitados, el Oficial Mayor de Coordinación, el Director del ETM, y el presidente de la Junta de Planificación Urbana. El Comité Asesor intenta transformar SINPA en una segunda fase en una organización que subsista en el tiempo y consolide este acercamiento entre Gobierno Municipal Sociedad Civil.

Cooperación con otras Organizaciones de Apoyo Técnico

SINPA crea una sinergia desde principio del año 2000, y consigue la formación de una Red de organizaciones de apoyo (Equipo de Apoyo Técnico - EAT). Este EAT estaba compuesto por el Vice-Ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular - VPEPP; el Programa de Alivio a la Pobreza - PAP-Santa Cruz y la Universidad de Toronto y SINPA. El EAT capacitó sobre las guías ministeriales de planificación participativa; brindó asistencia técnica para su adecuación a las necesidades de Santa Cruz; apoyó en la planificación distrital; dio asistencia técnica sobre metodología, planificación estratégica, y la organización de mesas de concertación sectorial.

Diagrama/ nº 2

**METODOLOGÍA PARA ELABORACIÓN DEL
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE DE
SANTA CRUZ DE LA SIERRA**



Relación con el ETM y participación en el PDMS

Como habíamos comentado anteriormente la ley 2028 de municipalidades exige a los gobiernos municipales la elaboración e implementación de un PDMS Este plan debe realizarlo un ETM - Equipo Técnico Municipal de características multidisciplinarias con las organizaciones sectoriales, territoriales y funcionales de la sociedad civil. Este equipo técnico debe transformarse después de la elaboración del PDMS en la Unidad de Planificación Municipal que profundice, replantee y monitoree el PDMS, SINPA ha trabajado codo a codo con este equipo pues si bien se contaba con la "Guía de Planificación para Municipios Preferentemente Urbanos" elaborada por el Vice-Ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular este instrumento estaba basado en experiencias de planificación rural en Bolivia que son numerosas no así en el área urbana, por lo que ha sido necesario ir definiendo la metodología adecuada así como los instrumentos a usar (SINPA formó parte del equipo que revisó la nueva guía de planificación de VPEPP incluyendo la metodología y experiencia del municipio de Santa Cruz).

El proceso de planificación comenzó con una gran Convocatoria Ciudadana a la cual asistieron más de 800 personas durante 5 días. Se realizó una planificación territorial por distritos con contenidos étáreos y de género y generación; mesas de concertación con los sectores y talleres funcionales para temas puntuales y de mucha importancia social, por ejemplo, "Niños de y en la calle", "Discapacitados". Todos estos insumos interrelacionados dieron un diagnóstico municipal, visión de la ciudad, objetivos

estratégicos, actividades estratégicas, programas y proyectos priorizados, que son los elementos del PDMS (Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra, 2000).

Diagrama/ nº 3

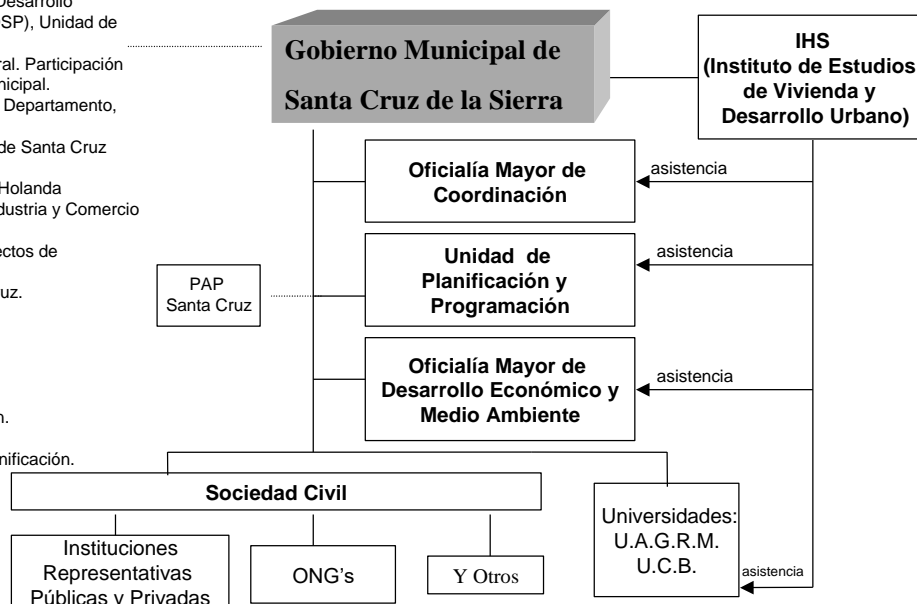
**Organigrama de Coordinación Inter-Institucional
para la Implementación del
SINPA- Bolivia**

Composición del Comité Asesor :

- Representante Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación(MDSP), Unidad de Planificación.
- Representante MDSP, Dir. Gral. Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.
- Representante Prefectura del Departamento, Unidad de Planificación.
- Honorable Alcalde Municipal de Santa Cruz de la Sierra.
- Representante Embajada de Holanda
- Representante Cámara de Industria y Comercio (CAINCO).
- Presidente Colegio de Arquitectos de Santa Cruz.
- Representante PAP-Santa Cruz.
- Representante U.A.G.R.M.
- Representante U.C.B.
- Representante IHS-SINPA.
- Coordinadora SINPA.

Invitados:

- Oficial Mayor de Coordinación.
- Director del PDMS.
- Presidente de la Junta de Planificación.



Comunicación

Para lograr sus objetivos SINPA hace un esfuerzo diario de concienciación, movilización articulación e información horizontal (entre departamentos, oficialías, etc) y vertical (hasta el nivel decisorio del alcalde). La comunicación entre departamentos no fluye y los funcionarios de características patrimonialistas atesoran la información como propia (cuando se van a menudo se la llevan), con lo cual se duplican esfuerzos y no se optimizan recursos ni se crean sinergias. SINPA ha contribuido a un mejor relacionamiento interno en el municipio, entre la alcaldía y la sociedad civil y por último entre el municipio y los niveles nacionales a través de vinculaciones con programas nacionales en los cuales Santa Cruz es piloto como PAM (Programa de Apoyo Municipal gestionado por el Vice-Ministerio de Inversión Pública y PAGS (Programa de Apoyo a la Gestión Social dirigido por el Instituto Nacional de Estadística -INE).

8. LA EXPERIENCIA PRÁCTICA CON LA "AGENDA HÁBITAT"

SINPA-Bolivia surge como seguimiento a la Conferencia Hábitat II y es un reconocido apoyo para la implementación de las políticas y líneas estratégicas definidas en Estambul

(UNCHS, 1997). Las estrategias utilizadas por SINPA en Bolivia, responden de alguna forma a los marcos y principios generales recomendados por el HABITAT II. La conferencia es un llamado global a la acción en todos los niveles considerando el principio de acceso a una vivienda decente, segura, sostenible, dotada de servicios básicos, libre de la pobreza y degradación ambiental, para todos. Así mismo, se promueve el fortalecimiento de las capacidades locales y desarrollo institucional para gestionar los procesos complejos de la urbanización. Por la primera vez la comunidad internacional reconoce con unanimidad la necesidad de que los gobiernos se asocien a organizaciones no-gubernamentales y de la sociedad civil para dar solución a las tareas de gestión y planificación urbana.

Para comprender el SINPA en Santa Cruz de la Sierra es necesario entender la práctica diaria y la rutina de procedimientos internos que un gobierno local en Bolivia tiene que cumplir para realizar la gestión urbana. La inserción del SINPA en las entrañas del aparato municipal tiene la ventaja de permitir la construcción de procesos continuos y sostenibles al mismo tiempo que favorece la capacitación de cuadros de la institución. Pero eso también significa su propia vulnerabilidad pues el municipio y su gobierno local todavía están muy sensibles y a veces volátiles con respecto a la composición política local de diferentes fuerzas y tendencias. Los cambios continuos de personal y de orientación demandan una estrategia continua y flexible para mantener una línea lógica de trabajo y de comunicación tanto interna como con el ciudadano común. Mencionamos abajo algunas de estas estrategias:

10. Estrategias para construir una gestión democrática dentro de un Gobierno local.²

El SINPA moviliza esfuerzos y recursos para crear una visión colectiva de la ciudad a partir de acciones que surgen dentro del gobierno local procurando siempre plantear la transparencia y practica participativa en los procesos de formulación de planes y de iniciativas concretas. Así es que los altos funcionarios del gobierno y la alcaldía acompañan estos procesos e incorporan poco a poco una nueva manera de trabajar con planes y proyectos urbanos. La estrategia se materializa como sigue:

- a. Elaborar el Plan de Desarrollo Municipal Sostenible – PDMS en forma participativa y con visión estratégica, velando por la calidad y balance de la participación ciudadana.
- b. Fundir en el PDMS la demanda territorial de las Organizaciones Territoriales de Base – OTB's y distritos con la de los sectores y grupos funcionales construyendo una visión global de la ciudad.
- c. Desarrollar mecanismos de implementación del PDMS como el Plan de Inversiones Municipales – Plan Quinquenal – PQ y los POA's anuales.
- d. Instituir un proceso de ingeniería institucional, vigilancia y convencimiento constante impulsando los procesos e imprimiéndoles la suficiente dinámica para que no se detengan ni retrocedan.

11. Estrategias para la mejor articulación colaboración y comunicación entre los diversos departamentos municipales.

² Política VI Agenda Hábitat II: "Los gobiernos (especialmente los "locales") tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a la educación , proteger la salud seguridad y bienestar general, ello exigirá formular políticas, promulgar reglamentos para actividades públicas y privadas, facilitar la participación de grupos comunitarios y ayudar a la población a entender y ejercer sus derechos y responsabilidades".

SINPA promueve la integralidad en los procesos y la comunicación interdepartamental entre las oficinas de la municipalidad con miras a la optimización de recursos, conseguir mayor eficiencia y eficacia para construir institucionalidad. Esta estrategia se desarrolla como señalamos:

- a. Identificar los puntos de incomunicación que se dan entre dos o más departamentos municipales e interfieren en la gestión urbana.
- b. Analizar los problemas por incomunicación discutiéndolos con los interesados.
- c. Capacitar sobre los temas de mayor dificultad.
- d. Mejorar el flujo de información y eficiencia.

12. Estrategias para la construcción de ciudadanía³

SINPA impulsa la consolidación y cumplimiento del marco legal vigente haciendo hincapié en el bien común mediante la discusión de los principales temas ciudadanos entre la sociedad civil y el gobierno municipal promoviendo las prácticas democráticas participativas. Esta estrategia se implementa como puntualizamos:

- a. El Gobierno Municipal adopta la participación de la ciudadanía como práctica de gestión. En las investigaciones del SINPA, Perfil Ambiental de Santa Cruz, Estudio sobre la Basura, Factibilidad de Microempresas Verdes, en la elaboración de Los Reglamentos Ambientales para la ciudad de Santa Cruz, del Plan Estratégico de Residuos Sólidos, en el PDMS, y en otros espacios se va desarrollando este invaluable hábito de consulta a la ciudadanía en los temas que necesitan corresponsabilidad y consenso.
- b. Convocatoria a foros, discusión de documentos, debates y actividades relacionadas con el PDMS.

13. Estrategias para transferir experiencias y conocimiento⁴

La asociación entre el IHS, las universidades locales y la alcaldía permite el fortalecimiento institucional mediante la identificación de debilidades y la capacitación y asistencia técnica en estas áreas contemplando la sostenibilidad del proceso al crear una unidad de gestión urbana en las universidades locales y desarrollar los materiales necesarios para continuar y extender la capacitación. Se implementa mediante las siguientes acciones:

- a. Capacitar y actualizar por expertos de IHS, docentes de las universidades locales e instructores de niveles nacionales (Ministerios) a profesionales, funcionarios municipales y actores de la sociedad civil.
- b. Asistencia técnica en las necesidades del municipio por parte de IHS y universidades.
- c. Fortalecer los vínculos entre el Gobierno Municipal y las Universidades, mediante la capacitación, asistencia técnica e investigaciones.

³ Política II Agenda Hábitat VI: "Son AA. HH. Sostenibles aquellos que entre otras cosas, generan un sentido de ciudadanía e identidad, cooperación y diálogo en pro del bien común y un espíritu de servicio voluntario y participación cívica". Política III: El desarrollo sostenible es indispensable para el desarrollo de los asentamientos humanos: crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente".

⁴ Política VIII Agenda Hábitat II: "La comunidad internacional y los gobiernos a todos los niveles apropiados habrán de promover políticas e instrumentos bien concebidos y eficaces, fortaleciendo la cooperación entre los gobiernos y las ONG's, y movilizar recursos complementarios para hacer frente a esos obstáculos."

- d. Transferir los conocimientos especializados en gestión municipal a las universidades locales, mediante el desarrollo de cursos en forma conjunta entre los expertos del IHS y los docentes universitarios.

14. Estrategias para consolidar la planificación y gestión urbana participativa⁵

Los gobiernos municipales tienen nuevas tareas y responsabilidades principalmente para cumplir con la Ley de Participación Popular que promueve la participación ciudadana en la gestión municipal y la Ley de Municipalidades exige que la elaboración e implementación de un Plan de Desarrollo Municipal Sostenible, entendiendo la planificación como un proceso continuo. SINPA vela para que en el desarrollo de los procesos se cumplan a cabalidad los principios rectores de estas leyes y sus exigencias, con las siguientes acciones:

- a. Fortalecer dentro del Gobierno Municipal la Unidad de Planificación, capacitando a los profesionales, y desarrollando mecanismos (prácticas de consenso) e instrumentos de trabajo mediante la asistencia técnica.
- b. Desarrollar capacidades de planificación en la Sociedad Civil, a través de las prácticas de concertación y consenso que se dan en las prácticas de planificación.
- c. Fortalecer la Junta de Planificación Urbana.
- d. Acercar los Colegios Profesionales y Universidades a la municipalidad.
- e. Velar por la participación equitativa entre los diferentes actores municipales, considerando las diferencias existentes y las dificultades que tienen los más pobres para participar y ser escuchados.

15. Estrategias para crear una conciencia ambiental urbana⁶

El desarrollo implica sostenibilidad erradicación de pobreza y participación con equidad y el fortalecimiento a la unidad ambiental que ha desplegado SINPA implica la práctica corresponsable de los actores municipales en la salvaguarda del entorno. Santa Cruz es una ciudad expansiva con numerosos problemas ambientales que sus moradores comienzan a identificar y sobre los cuales se comienza a trabajar en busca de soluciones, como:

- a. Organizar Foros Urbanos Ambientales.
- b. Promover discusiones públicas con candidatos electorales para conseguir que las propuestas para mejorar el medio ambiente urbano se incorporen en los programas electorales.
- c. Elaborar y discutir públicamente investigaciones relacionadas con el desarrollo sostenible (Perfil Ambiental, Basura, Microempresas Verdes) .
- d. Formular y concertar Los Reglamentos Ambientales para el Municipio de Santa Cruz de la Sierra, el Plan estratégico de residuos sólidos y el Plan maestro de arborización.
- e. Promover la creación de una red ambiental formada por el gobierno municipal y las instituciones de la sociedad civil.

⁵ Política II Agenda Hábitat II: "Erradicación de la pobreza indispensable para la sostenibilidad de los asentamientos humanos."

⁶ Política IX Agenda Hábitat II: "Salvaguardar los intereses de la generaciones presentes y futuras en los asentamientos humanos es uno de los objetivos fundamentales. La formulación y ejecución de estrategias de desarrollo de los AA.HH. Corresponde ante todo en el marco del ordenamiento jurídico, mediante la creación de un entorno favorable al desarrollo."

16. Estrategias para involucrar organizaciones de base y de la sociedad civil⁷

La búsqueda de soluciones para los problemas urbanos debe involucrar a los diferentes actores tanto para la identificación de problemas como para las propuestas de soluciones y también para conocer el capital humano de que dispone la ciudad crear condiciones creativas para impulsar su desarrollo, SINPA ha comenzado impulsando el encuentro entre actores que puede ser el inicio de un proceso de desarrollo local, a través de las siguientes acciones:

- a. Formación del Comité Asesor SINPA, integrado por organizaciones representativas de la Sociedad Civil, asesora tanto al SINPA como a la Alcaldía.
- b. Creación de espacios de discusión de los problemas urbanos entre los diferentes actores sociales de la comuna.
- c. Involucrar a un gran número de instituciones (60) en el PDMS así como ciudadanos independientes, en el proceso de planificación participativa y estratégica en el seguimiento y control social.

17. Estrategias para crear una base de información urbana

Los gobiernos locales necesitan dar respuesta rápida a las necesidades de los ciudadanos para ello deben resolver problemas estructurales y técnicos relacionados con las prácticas de comunicación y desarrollar sistemas de información que permitan efectivizar la gestión internamente y externamente mantengan eficientemente informado al ciudadano. Estas necesidades no siempre son identificadas por los municipios por ello SINPA trabajó para:

- a. Demostrar la necesidad de crear un Sistema de Información Municipal.
- b. Elaborar el diagnóstico de la situación actual.
- c. Proponer un plan acorde con las necesidades y recursos del Gobierno Municipal para ser implementado por fases.

9.¿QUÉ PECULIARIDADES TIENE EL PROGRAMA SINPA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL?

SINPA es un programa que trabaja dentro del gobierno municipal física y operativamente. Conjuga la capacitación con la asistencia técnica acompañando la gestión municipal, apoyando la gestión urbana ambiental y creando capacidades permanentes dentro de la alcaldía. Los gobiernos municipales como ya manifestado presentan debilidades que le impiden asumir plenamente las nuevas competencias establecidas por ley, especialmente las relacionadas a la participación ciudadana y a la profundización de la democracia.

SINPA se constituye en un articulador entre la sociedad civil y el gobierno municipal, por medio de su Comité Asesor, de los convenios entre SINPA-Gobierno Municipal-Universidades y de las prácticas de concertación discusión y análisis que caracterizan

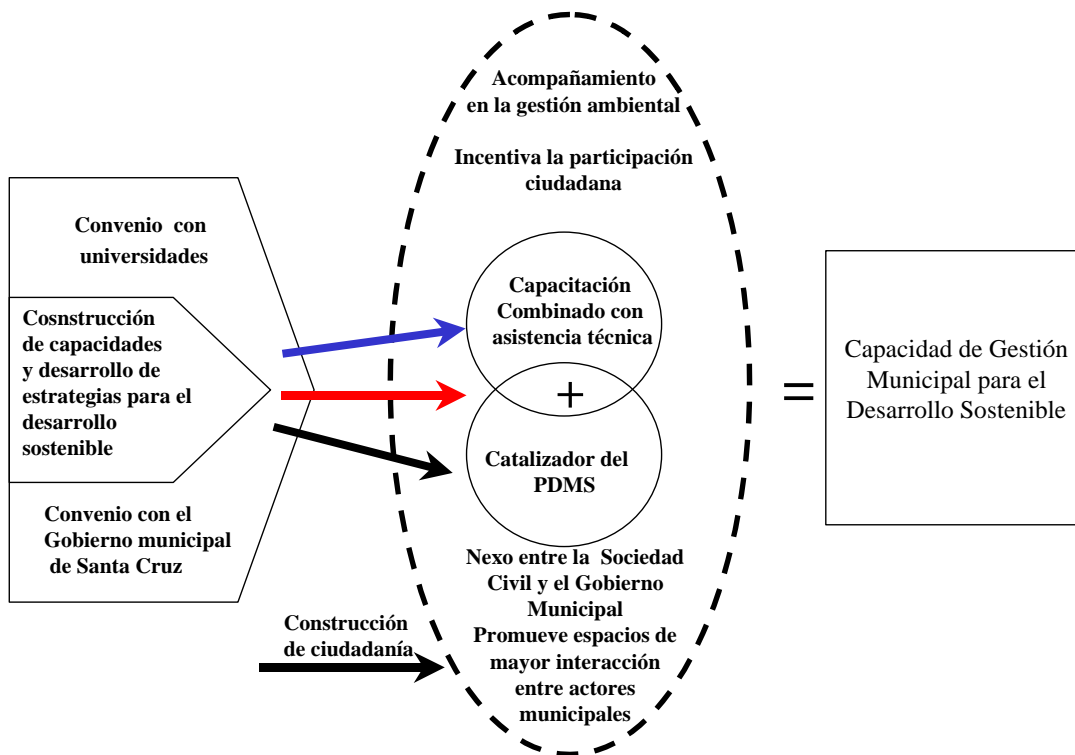
⁷ Política VII Agenda Hábitat II: "Alentar la cooperación y la asociación de todos los sectores de la sociedad".

las actividades SINPA, en las cuales permanentemente se crean espacios para que funcionarios, autoridades, instituciones y organizaciones de la comuna se junten a revisar problemas e inquietudes comunes.

Al estar SINPA dentro de la municipalidad realiza trabajos de vinculación y coordinación entre las diferentes oficialías y departamentos, aunque el trabajo más importante del programa es difícil de describir por que se trata de numerosas acciones permanentes de convencimiento, apoyo y empuje de ciertos procesos que son decisivos en el desempeño de la gestión y para mejorar la calidad de vida de la población. Los gestores no dan atención a lo prioritario, inmersos en la cotidianidad de lo inmediato y olvidan o van posponiendo para un futuro que nunca llegaría.

Diagrama/ nº 4

Concepto de Desarrollo de Capacidades



El trabajo de SINPA se puede resumir en la peculiar combinación de la capacitación y asistencia técnica, en el fortalecimiento de las capacidades municipales para la gestión urbana ambiental, paralelamente a la coordinación interna en la municipalidad y la articulación del gobierno municipal con los actores de la sociedad civil y se convierte en un catalizador de la gestión urbana.

10. PERCEPCIÓN DEL PROGRAMA SINPA EN EL MUNICIPIO

Es interesante notar que hay una congruencia en la percepción del programa entre varios personajes que están directamente involucrados en el día-a-día de la gestión de la ciudad. El apoyo que ofrece SINPA, en la realización de los cambios y tareas así como su papel articulador entre actores, nos permite concluir que, de hecho, un proyecto de esta naturaleza es necesario y esencial en un proceso de descentralización. Abajo algunas citas:

"SINPA es un programa de fortalecimiento a la gestión municipal en áreas estratégicas, como planificación participativa y estratégica y gestión urbana ambiental. Califica recursos humanos y es un puente entre en gobierno municipal y las instituciones de la sociedad civil en la temática urbana. Apoya al municipio en asumir los nuevos roles, sobre todo en el desarrollo de alianzas estratégicas con la sociedad civil. Intermediario para que los actores sociales y la municipalidad se den la mano y trabajen juntos" (Dra. Gina Méndez - Concejal Municipal).

"La cooperación de SINPA ha dado un gran impulso a la alcaldía en la consecución de sus objetivos, ha sido tremendamente positivo en un momento de cambios estructurales de la municipalidad, es un programa que tiene credibilidad en el medio lo cual ayuda a la gestión urbana" (Sr. Odin Bauer - Oficial Mayor de Coordinación).

"SINPA es un proyecto de mejoramiento de la gestión urbana un programa de buen gobierno a través de la capacitación y asistencia técnica. Articula a la sociedad civil sobre todo a ciertos actores como universidad al gobierno local y en general es un puente entre la sociedad civil y la municipalidad" (Lic. Guillermo Dávalos - Co-Director Programa de Alivio a la Pobreza - PAP- Santa Cruz).

"Las características de la capacitación y asistencia técnica de SINPA pueden resumirse en profesionales, eficientes, cumplen los compromisos trazados y sobre todo comparten una relación muy humana" (Arq. Freddy Gianella Director Equipo Técnico Municipal - 2000).

11. ¿QUÉ RECOMENDARIA A ALGUIEN QUE QUISIERA REPLICAR EL PROGRAMA SINPA?

Se debe tomar en cuenta que la mayoría de alcaldías de la región tienen en común la gestión apaga-incendios, que resuelve los problemas inmediatos que se van presentando y no tienen tiempo en las instancias de decisión para reflexionar ni planificar coherentemente las actividades. Lo urgente y no lo necesario se convierte en lo importante. La gestión resulta con esta característica como una serie de sucesos inconexos que se van presentando y resolviendo. Por lo que un espacio SINPA en un municipio permite el análisis y la reflexión de los procesos, y un espacio de crítica interna permanente además de convertirse en un vínculo de articulación con los demás actores municipales y un recordatorio de los procesos que hacen a la gestión democrática.

La mayor dificultad enfrentada por SINPA es la continuidad de los procesos y consolidación de los cambios y nuevas prácticas visto que hay demasiada rotación funcionaria con permanentes cambios de profesionales ya capacitados por SINPA. Eso implica un esfuerzo adicional desde el programa para mantener una cierta masa crítica capacitada. Eso es lo que llamamos la volatilidad de los procesos políticos locales. Tal

vez esto representa realmente el mayor desafío en Bolivia y en América Latina donde detectamos que es en el nivel local donde se da con mayor intensidad la práctica política ciudadana y donde las fuerzas políticas realmente interactúan chocando o pactando. Los efectos se notan directamente en la composición de los cuadros decisorios y en la definición de las políticas municipales.

12. CONCLUSIONES

Promulgar leyes no implica cambios inmediatos de transformación social, estos se dan en períodos largos de tiempo en los cuales las leyes se van haciendo carne y formando parte de las prácticas y costumbres ciudadanas cuando la sociedad, las fuerzas sociales y políticas que la forman, las conocen y exigen su aplicación.

En este entendido podemos observar que la experiencia SINPA, de acompañamiento a la gestión municipal y asistencia técnica directa en un periodo de grandes cambios, ha sido muy positiva al crear un espacio y una oportunidad para que la sociedad civil de Santa Cruz de la Sierra se manifestase y se articulase - aunque de forma incipiente - en torno a algunos procesos e iniciativas impulsadas con el apoyo directo de SINPA.

La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal Sostenible y aprobación de las normas ambientales, los procesos de capacitación de funcionarios y la transferencia de conocimientos hacia ellos y particularmente hacia las universidades así como los procesos de consulta ciudadana permitieron a SINPA lograr resultados concretos en un corto espacio de tiempo. Por otro lado es necesario subrayar que la institucionalización de la carrera administrativa para el fortalecimiento institucional y la toma de compromisos permanentes con las autoridades municipales con miras a la continuidad administrativa y consolidación de procesos internos y externos necesita un tiempo mucho más largo para realizar las transformaciones deseadas.

Las tradiciones en la administración pública en contraste con las prácticas democráticas y participativas en la gestión de las ciudades demandan un proceso continuo de persuasión, capacitación y movilización de esfuerzos, recursos, ideas y conocimientos que poco a poco lleven a las autoridades municipales a las prácticas transparentes y participativas. Esto es una característica básica del SINPA.

Es decisivo considerar que apoyar y seguir un proceso de transformación en un municipio interviniendo en la realidad y en la rutina administrativa para obtener cambios necesita periodos largos que ciertamente estarán expuestos a los procesos políticos locales aunque busquen estrategias y medios flexibles de capacitación y fortalecimiento institucional. Como experiencia el SINPA muestra algunos caminos pero es impensable realizar en 3 años un cambio estructural de hábitos y prácticas de la magnitud del que se enfrenta en Santa Cruz de la Sierra. De cualquier forma es esencial reflexionar como los avances conseguidos hasta ahora se pueden mantener en el tiempo y de que manera la cercanía establecida por SINPA entre municipalidad y sociedad civil se vuelve una práctica permanente y consolidada.

Concluimos que la experiencia SINPA representa un valor agregado para la gestión urbana de Santa Cruz porque las prácticas combinadas de capacitación de recursos

humanos y asistencia técnica, la articulación entre el Gobierno Municipal y la Sociedad Civil, ser el catalizador de un sinnúmero de actividades que hacen la rutina de la gestión urbana. Aunque el SINPA solo no es suficiente para garantizar la consolidación de la democracia local y construcción de ciudadanía en Santa Cruz de la Sierra y haber dado un importante impulso para el cumplimiento de las nuevas tareas y responsabilidades asignadas por ley a los gobiernos locales. Los logros hasta ahora no se hubiesen realizado sin la contribución del programa SINPA pero son las organizaciones de la sociedad civil, vecinales y sociales que podrán garantizar los cambios y la construcción de una ciudad sostenible, equitativa y económicamente viable.

13. - BIBLIOGRAFÍA:

- Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), Bolivia: Línea de Pobreza 1985-1997, La Paz 1997.
- Carrión, F., "Criterios para la Descentralización" FLACSO - 2000.
- Gobierno de Bolivia, La Participación Popular y el Hábitat, La Paz 1996.
- Gobierno de Bolivia, El Pulso de la Democracia- Participación ciudadana y descentralización en Bolivia, La Paz - 1997.
- Gobierno de Bolivia, Ley de Municipalidades" 2028 - Art. 107 y Art.4 Transitorio, La Paz 1999.
- Gobierno de Bolivia, Informe Nacional de Hábitat, 1ª Ed., La Paz, Feb. 2000 (a).
- Gobierno de Bolivia, Dialogo Nacional de Lucha contra la pobreza, La Paz 2000 (b).
- Gobierno Municipal de Santa Cruz, Plan de Desarrollo Municipal Sostenible, Santa Cruz 2000.
- Gobierno Municipal de Santa Cruz, Plan Quinquenal Municipal (PQM) 2002-2006, Santa Cruz 2001.
- United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II): The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda, UNCHS, Nairobi, 1997.
- United Nations Environmental Programme (UNEP), Agenda 21, Conferencia Mundial Sobre Desarrollo y Medio Ambiente - Río de Janeiro 1992, Nairobi 1992.
- UPSA, Características de la población en Bolivia, Encuesta, Santa Cruz, 1999.
- SINPA, Memoria del taller de Planificación SINPA realizado en Achira, Santa Cruz 1997.
- SINPA, Perfil Ambiental de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz 2000.
- Vargas, Carlos Arze, Maita Pérez, Félix "Empleo y Condiciones Laborales en la ciudad de Santa Cruz", CEDLA, La Paz 2000.

