




Prefectura de Cochabamba - 

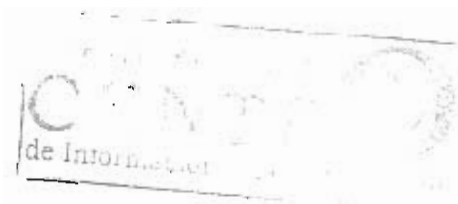
MUNICIPIOS RURALES Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

Ing. Ismael Condori
Dr. Hans Schoeneberger



Prefectura de Cochabamba, Bolivia
Cooperación Técnica Alemana

Cochabamba, diciembre de 1997



Ing. Ismael Condori Huarachi, Ingeniero Agrónomo, licenciado en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, Bolivia, Diplomado Superior en Desarrollo Regional en el Colegio Andino Perú, ha trabajado en diversas instituciones como ser IBTA, PAC (Programa de Autodesarrollo Campesino) CORDECH, desempeñando actividades de técnico, capacitador y Responsable del Centro de Producción, así como Coordinador de Programas y Responsable de Agroecología en PROSANA. Actualmente se desempeña como consultor independiente.

Dr. Hans Schoeneberger, Nutriólogo, Pedagogo, Doctorado en Nutrición Humana de la Universidad Justus Liebig en Giessen, Alemania, actualmente es Asesor Técnico Principal de PROSANA, del Proyecto Plan de Desarrollo del Trópico de Cochabamba y Coordinador Sectorial de Desarrollo Rural de la Cooperación Técnica Alemana en Bolivia. Trabajó en calidad de colaborador científico de la Universidad de Giessen, como Coordinador del Proyecto Rural de Alimentación en el Departamento de la Libertad, en Trujillo, Perú; y como Planificador de Proyectos en la Central de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica en Eschborn, Alemania. Es Profesor Honorario nominado por la Universidad Nacional de Trujillo

CONTENIDO

<i>1. INTRODUCCION.</i>	<i>1</i>
<i>2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS</i>	<i>2</i>
<i>3. BREVE HISTORIA DEL TRABAJO DE PROSANA</i>	<i>3</i>
3.2. Propuesta conceptual de desarrollo para los municipios.	<i>4</i>
3.2.1. Objetivo	<i>4</i>
3.2.2. Alcances del concepto de Seguridad Alimentaria Nutricional.	<i>5</i>
3.2.3. Duración y Fases del Programa.	<i>6</i>
3.2.5. Metodología y algunos principios de trabajo.	<i>7</i>
<i>4. SIGNIFICACIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR PARA LOS 4 MUNICIPIOS.</i>	<i>7</i>
4.1. En la responsabilización institucional del desarrollo local.	<i>7</i>
4.2. En la asignación de recursos económicos.	<i>7</i>
4.3. En la motivación de la población hacia la participación.	<i>8</i>
<i>5. DESCRIPCIÓN DE LOS LOGROS ALCANZADOS.</i>	<i>9</i>
5.1. Logros conceptuales y metodológicos	<i>9</i>
5.2. Logros cuantitativos	<i>10</i>
5.2.1. Fortalecimiento de la central provincial campesina (énfasis en la Provincia Arque).	<i>11</i>
5.2.2. Formación y consolidación de estructuras interinstitucionales.	<i>12</i>
5.2.3. Fortalecimiento de los gobiernos municipales.	<i>14</i>
5.2.3.2. Logros en la construcción de infraestructura.	<i>15</i>
5.2.3.4. Logros cualitativos en salud y educación.	<i>15</i>
<i>6. BALANCE.</i>	<i>15</i>

MUNICIPIOS RURALES Y LUCHA CONTRA LA POBREZA.

EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DE ARQUE, TACOPAYA, BOLIVAR Y
TAPACARÍ EN EL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA

Ing. Ismael Condori, Dr. Hans Schoeneberger

1. INTRODUCCION.

En Bolivia, la pobreza se ha constituido en el contrasentido del desarrollo. Tal vez por ello, casi todo el mundo habla de luchar contra ella. Fue, y es todavía, el discurso favorito de muchas ONG's y de sus agencias financiadoras, hoy es también el discurso central del nuevo gobierno.

Se han elaborado muchas teorías sobre la pobreza ¹ y se han probado varias maneras de combatirla, y sobre todo se ha gastado mucho dinero queriendo erradicarla. Lo paradójico es que ella sigue campeando en nuestro medio, incluso, se dice que hubiera aumentado en los últimos años como producto de la aplicación de nuevos modelos económicos.

Siendo así las cosas, cabe hacer la pregunta: ¿es posible erradicar la pobreza absoluta?. Se cree que una respuesta afirmativa solo puede caber en la cabeza de un ilusionista. Por ello, cabe ser más modesto ¿es posible luchar efectivamente contra ella aunque sea para atenuarla?. Existen muy pocas experiencias en este tema que puedan ser replicadas en las actuales circunstancias de coyuntura.

Desde que se dictaron las leyes de Participación Popular, Descentralización, Reforma Educativa y otras medidas de reforma, muchas cosas han cambiado en el país; el impacto de estas reformas sobre los estilos de trabajo institucionales, tanto del sector estatal como de las ONG's, ha sido fuerte; el proceso de reacomodo continúa todavía. Sin embargo, para PROSANA (Programa de Seguridad Alimentaria Nutricional en las Provincias de Arque, Bolívar y Tapacaré), este nuevo contexto ha sido beneficioso permitiendo consolidar su trabajo.

Este artículo quiere mostrar la experiencia concreta en la lucha contra la pobreza que fue realizada por PROSANA en 4 municipios de la Sub Región Sud Oeste (Arque, Tacopaya, Bolívar y Tapacaré) del Departamento de Cochabamba. Inicialmente se llevó a cabo solo en la Provincia Arque desde 1991 y por su viabilidad se la viene replicando exitosamente desde hace 3 años en los otros 2 municipios de la sub región.

Lo rescatable de ella es que constituye una alternativa "construida" con elementos del contexto local, es decir, con el habitante del lugar, usando sus recursos y tecnologías propias, encuadrados en las normas legales y dentro de un marco institucional en el que sobresale el municipio. No se la considera todavía acabada sino que se la va enriqueciendo permanentemente según la dinámica socioeconómica. Ni se pretende haber descubierto la varita mágica, por lo cual no se la debería tomar como un recetario.

¹ Actualmente existe consenso en diferenciar dos categorías de pobreza: La absoluta que se caracteriza por la no-satisfacción de necesidades básicas para poder lograr el desarrollo físico del individuo y que es típico de los países pobres, y la relativa que se da aun en los países desarrollados en los sectores marginados. La experiencia de PROSANA gira en torno a la lucha contra la pobreza absoluta.

La intensidad es mas bien otorgar elementos conceptuales y datos cuantitativos de logros obtenidos para enriquecer el debate en este tema.

2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS

Las características que se describen se refieren a las condiciones que imperaban en 1991 cuando PROSANA inició su trabajo en la Provincia Arque y es también anterior a la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP).

Los 4 municipios están ubicados en la Región Sud Oeste del Departamento de Cochabamba ocupando una superficie de 3 030 Km². con una población total de 44.532 habitantes eminentemente agrocéntrica. Los datos del Instituto Nacional de Estadística muestran que se tratan de municipios expulsores de población.

La situación de salud y educación era muy deficiente que se podía evidenciar fácilmente por las altas tasas de mortalidad y desnutrición infantil (250 por mil y 56 % respectivamente) y por las altas tasas de analfabetismo que alcanzaba al 66 % de la población. En ambos casos, esa situación se debía, entre otras factores, a una dramática ausencia de infraestructura y la mala calidad de los servicios.

Por otro lado, la articulación de sus territorios también era deficiente ya que los pocos caminos que existían vinculaban solo a los pueblos mas importantes, incluso algunos de ellos como Arque y Tapacari (capitales de provincia), no contaban con caminos permanentes, sino solo con sendas temporales por el lecho del río.

La organización campesina, sobre todo la basada en el sindicato estaba estancada y desorganizada por causas del **caudillismo** dirigencial, el **sectarismo** político que había creado dos frentes: Los "*oficialistas*" y los "*únicos*", **localismos** y la **desvinculación** o incomunicación de los sindicatos que se debía a la excesiva dispersión y a la falta de caminos y medios de comunicación. No se conocía hasta ese entonces el número exacto de sindicatos existentes.

En estos municipios no existían estructuras institucionales sólidas. Eran escasas las instituciones que prestaban apoyo y entre ellas sobresalían, aún con sus deficiencias, las estatales del sector salud y educación y eventualmente la ex Corporación de Desarrollo de Cochabamba (CORDECO); las instituciones privadas eran contadísimas. Casi ninguna de ellas apoyaba al sector productivo agropecuario. Tradicionalmente, el estado y las organizaciones privadas se habían olvidado de estos municipios.

Ante esta situación se habían conformado Comités de Desarrollo Provinciales, pero ante la ausencia de participación democrática de los campesinos, estos comités se quedaron en el anonimato. En ese entonces, la alcaldía era una institución intrascendente elegida por unas pocas familias urbano-rurales y era liderizada por un Alcalde casi en forma anónima y *ad honorem*. Ningún campesino tenía el derecho de ser, por lo menos, concejal tampoco ninguna comunidad campesina era objeto de prestación de sus servicios.

El deterioro de los recursos naturales productivos era muy evidente. Esto se debía, principalmente, a la deforestación que era generalizada. Una consecuencia inmediata de lo anterior era la erosión de los suelos, que coadyuvados por la geología y la topografía

extremadamente accidentada y el (sobre) pastoreo por la ganadería, vino a ser el principal factor de pobreza para estos pueblos *agrocéntricos*. La alta fragilidad y baja productividad agroecológica determinaron la alta inseguridad alimentaria en estos municipios.

Como corolario de lo anterior, se puede decir que no en vano la Unidad de Análisis de Políticas Sociales, 1993 (UDAPSO) ha clasificado a estos 4 municipios en los primeros lugares del ranking nacional del Mapa de Pobreza. Arque y Tacopaya están en el 2do. lugar y Tapacari, Bolívar ocupan el 3er y 4to. lugar respectivamente. Ante esta realidad, el anterior gobierno había tomado la decisión de privilegiar a estos municipios al incluirlos en el grupo de las 37 provincias priorizadas para luchar contra la pobreza. Esta decisión tuvo repercusiones positivas ya que los fondos financieros nacionales como el FIS, FDC, FONAMA y posteriormente FONADAL, y más posteriormente la Unión Europea y la ONG CIDRE dirigieron sus recursos a estos municipios.

Conviene también resaltar en este acápite las potencialidades que se encontraron, sin ellas la anterior problemática ni siquiera podría ser abordado.

Es sorprendente el fuerte apego de la población a su tierra y su identificación con ella; esto se debe, en parte, a los potenciales de recursos que todavía existen y que los campesinos mejor que nadie conocen. Por ejemplo, en la Provincia Arque, sorprendió que existieran cerca de 600 especies botánicas de las cuales 70 tienen alta potencialidad agroforestal, incluso mejor que las especies exóticas. (Ibisch PROSANA, 1993). También sorprendió la biodiversidad en los cultivos y la diversidad de los microclimas que conjugados con el conocimiento del hombre permitían su sobrevivencia. De su tecnología agropecuaria son recuperables el manejo del espacio y las formas de conservación de suelos, la predicción del tiempo, el manejo de las semillas y otras más.

Igualmente recuperables son las formas tradicionales de organización social y de trabajo que todavía existen. El ayni, la faena, la mink'a, la umaraqa, el choq'o y el allijari son formas de autoayuda totalmente compatibles con las más modernas teorías sobre cooperación las cuales han sido empleados exitosamente en la construcción de infraestructura.

La medicina tradicional, por estar tan vigente, puede formar parte de una propuesta más amplia de soluciones para la salud (se estima que cerca del 50 % de la población acude a ella).

Finalmente, se podría decir que si estas sociedades se encuentran en la actual situación de pobreza es sencillamente por marginamiento. Ninguna política oficial ha querido, ni siquiera ha intentado, incorporar este potencial en sus lineamientos, contrariamente las ha reemplazado con otras. La lucha contra la pobreza, al margen de estos potenciales, no tendría éxito. PROSANA partió de esta hipótesis.

3. BREVE HISTORIA DEL TRABAJO DE PROSANA

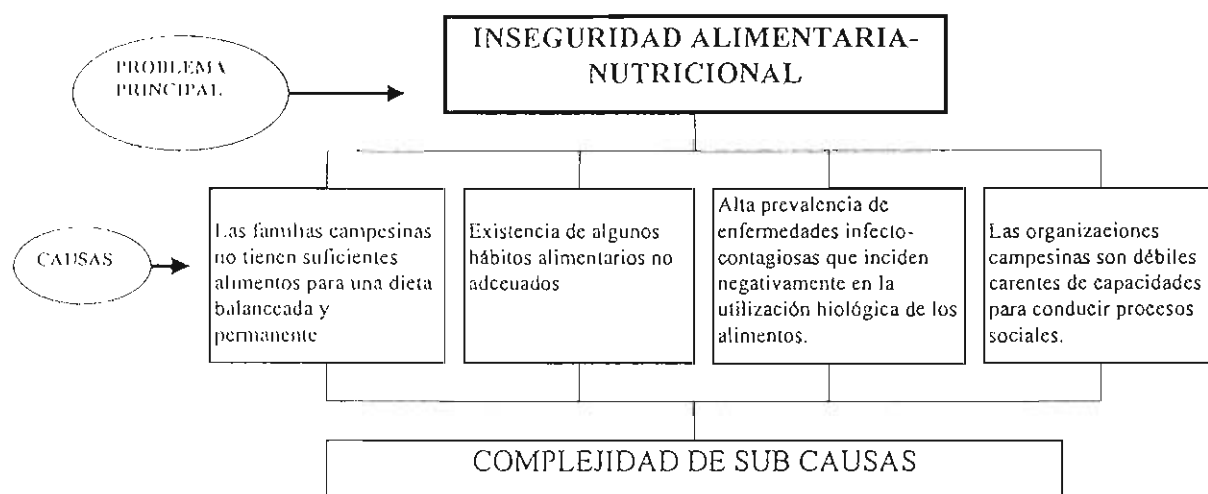
PROSANA nació de un convenio bilateral entre los Gobiernos de Bolivia y Alemania y fue ejecutada, inicialmente, por CORDECO con el apoyo técnico-financiero de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Hoy la entidad ejecutora nacional es la prefectura de Cochabamba.

Inició sus actividades en 1991 circunscribiéndose solo a la Provincia Arque y desde 1996 amplió su cobertura a las Provincias de Bolívar y Tapacará adquiriendo con ella también nuevas y mayores responsabilidades.

3.2. Propuesta conceptual de desarrollo para los municipios.

Numerosos estudios habían demostrado que el problema central en estos municipios era la inseguridad alimentaria-nutricional. Encontrar soluciones a este problema era muy complejo pues tenía diversas causas y muchos efectos. El gráfico 1 intenta resumir de forma sencilla esa problemática.

Gráfico 1. Principal problema en los 4 municipios.



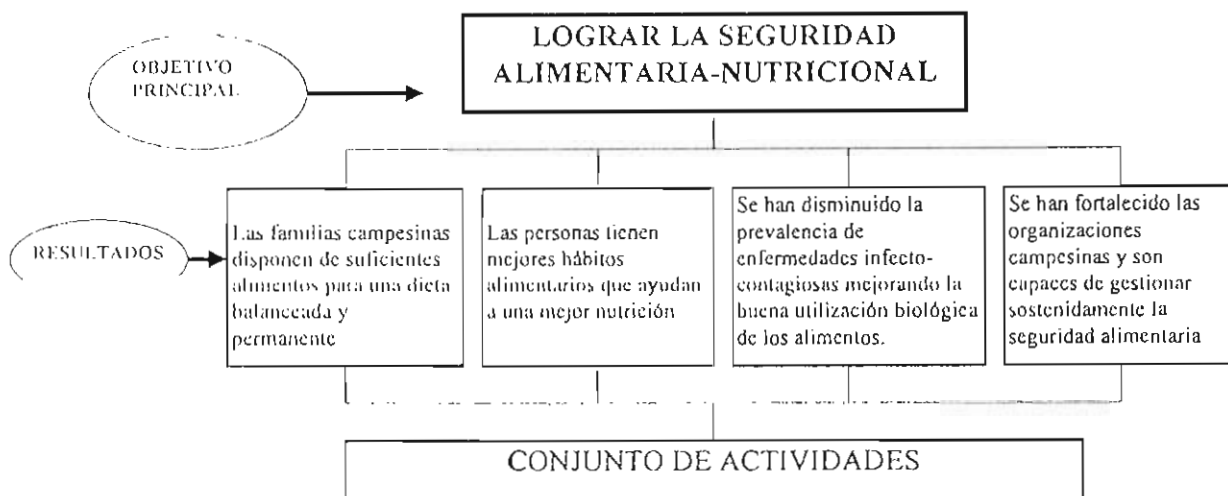
Esta inseguridad se hacía evidente en los altos índices de “desnutrición crónica” o “enanismo nutricional” de la población, principalmente infantil que alcanzaba al 56% de niños menores de 5 años. Este retardo de crecimiento se debe, por un lado, a una deficiencia prolongada de alimentos y a la alta prevalencia de enfermedades y parece ser, por otro lado, un mecanismo de defensa biológica por medio del cual el organismo se adapta a la deficiencia alimentaria ya que los requerimientos nutricionales disminuyen en los niños de menor estatura. Este déficit nutricional es responsable de la poca resistencia de la población a las enfermedades y consiguientemente de las altísimas tasas de mortalidad infantil, como también del bajo rendimiento laboral.

3.2.1. Objetivo

El objetivo general del Programa es “Lograr la Seguridad Alimentaria Nutricional”. El gráfico 2 muestra el conjunto de los objetivos específicos que se plantearon.



Gráfico 2. Objetivos de PROSANA.



3.2.2. Alcances del concepto de Seguridad Alimentaria Nutricional.

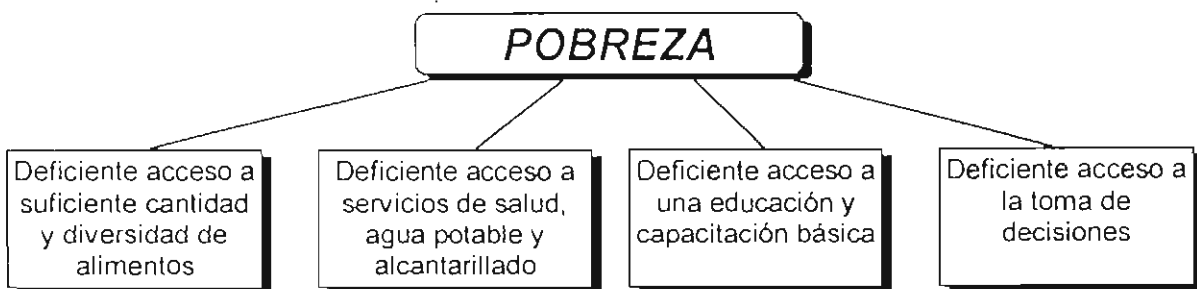
El concepto de Seguridad Alimentaria Nutricional, como cualquier otro, ha tenido mucha historia en su definición. Inicialmente hacía énfasis en el abastecimiento de alimentos según la definición siguiente: *"capacidad que tiene el país o región para garantizar de manera sostenida la producción y el abastecimiento de alimentos para que las metas de consumo de las familias sean satisfechas"* (FAO 1983), posteriormente se vio que la inseguridad alimentaria no se debía tanto a una falta de alimentos sino a una mala distribución y a la falta de acceso por parte de los pobres. Ahí se visualizó claramente el matrimonio que existía entre la inseguridad alimentaria y la pobreza. Mas recientemente (1992) se agregó al concepto un tema esencial, el cual es la salud; es decir, que no se trataba solo de llenar el estómago sino de aprovechar el alimento lo que se lograba solo con un organismo sano.

PROSANA amalgamó estos enfoques en un solo concepto: *"Acceso permanente de la población a una dieta balanceada, a un servicio básico de salud y agua potable a fin de que todos los miembros de la familia tengan la oportunidad de desarrollar plenamente sus potenciales de crecimiento físico - mental innatas"* (PROSANA 1992).

¿Qué tiene que ver este concepto con desarrollo o con pobreza?. Obviamente que mucho. Para esto es pertinente revisar el concepto de Desarrollo. El Banco Mundial acierta en definirlo como al *"Mejoramiento sostenible del nivel de vida, principalmente satisfacer las necesidades básicas, y en un sentido más amplio buscar mayor igualdad de oportunidades, libertad política y libertades civiles de todos los seres humanos sin distinción alguna"*.²

Por otro lado, la pobreza, se da cuando *individuos o grupos de personas no están en condiciones de satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas*. Esto puede sintetizarse mejor en el siguiente esquema:

² Es cierto que existen muchas definiciones de la palabra desarrollo y también muchos detractores al punto de estar ahora en la punta de la pica, satanizada, se toma este concepto solo como una referencia.



Entonces, ni duda cabe que para estos municipios, alcanzar la seguridad alimentaria - nutricional, es sinónimo de desarrollo ;en otras palabra (para mayor coherencia con el título del artículo), es una estrategia de lucha contra la pobreza absoluta.

Respecto al alcance del concepto de seguridad alimentaria nutricional, también es conveniente referirse a los descubrimientos de la auxología que indican que la estatura promedio de una población, refleja bien el nivel de su desarrollo; es decir, miden mejor las condiciones de vida que los indicadores convencionales como el Producto Interno Bruto o el ingresos *per capita* (Usher R, TIMES 1996).

3.2.3. Duración y Fases del Programa.

Siendo que la seguridad alimentaria - nutricional no se alcanza sino en el largo plazo, se planteó la duración del Programa en 10 años dividido en 3 fases :

Primera Fase. Denominada también Fase de Orientación que duraría 3 años (1991 - 1994) El frecuente fracaso de los "proyectos de gabinete" que generaba "elefantes blancos" justificaba la realización de esta fase. Saliéndose de esquemas, PROSANA se propuso "construir" el programa con los actores sociales, comprobando conceptos, estrategias que luego serían replicados. Siendo una etapa con una buena dosis de experimentación, se trabajó apenas en 12 comunidades.

Segunda Fase. Denominada también Fase de Réplica o de Implementación que duraría otros 3 años (1995 - 1996). La finalidad era implementar masivamente la experiencia que se había desarrollado en la anterior fase. La réplica no se entendería solo como una ampliación geográfica sino también consistiría en una inserción en los espacios políticos y normativos, tanto del Gobierno Central, Regional, Local, como de instituciones privadas y campesinas. Su nuevo trabajo consistiría en asesorar y facilitar la réplica. Actualmente está todavía en esta segunda fase. Por lo expuesto, el objetivo inicial (ver punto 3.2.1) del programa es un tanto distinto, siendo ahora "**Apoyar a las instituciones públicas y privadas a las organizaciones campesinas de los municipios de la Sub Región Sud Oeste en la implementación de su Plan de Desarrollo que tiene como objetivo la disminución de la extrema pobreza, es decir un mejor acceso a suficientes alimentos, agua potable, servicios de salud, educación y a la toma de decisiones**".

Tercera Fase. Llamada también Fase de Consolidación, que deberá durar también 3 años (1998 - 2001). En ésta, PROSANA deberá dejar consolidada toda su experiencia traspasando sus responsabilidad a la estructura institucional que existiere.

En resumen, se puede ver que el Programa tiene una interesante metamorfosis. De una primera función "ejecutora" pasa a ser "asesora" y finalmente desaparece (físicamente), pero se convierte en el "alma" de las instituciones ejecutoras.

3.2.5. Metodología y algunos principios de trabajo.

Aquí se hace una breve referencia a los métodos de trabajo y principios (si se quiere) filosóficos que el Programa ha utilizado.

- **Investigación - Acción**, que se justificaba por la necesidad de investigación, pero cuidando de no convertir la pobreza en "laboratorio", mas bien se buscó otorgar soluciones con acciones concretas.
- **Complementariedad de esfuerzos**, es decir, erradicar la costumbre del *paternalismo* y sustituirlo por la *complementariedad de esfuerzos* en temas como el conocimiento, recursos, trabajo, etc.). La analogía de la *yunta* que se utilizó explicaba bien esta idea.
- **Revalorización y fortalecimiento de lo tradicional (especialmente en la organización campesina)** Aunque la organización campesina estaba en crisis, existían formas de organización vigentes difíciles de ignorarlos. Fomentar nuevas organizaciones sería tal vez construir "castillos de naipes", funcionales, pero, frágiles.
- **Formación de estructuras interinstitucionales.** Se impulsó esto con la finalidad de concertar y coordinar esfuerzos. Este tema era esencial para el sector agropecuario donde no habían instituciones de apoyo.
- **No re-inventar la rueda.** Existían muchas experiencias desarrolladas por otros proyectos. No era racional re-investigar, lo correcto era, rescatar esas experiencias.

4. SIGNIFICACIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR PARA LOS 4 MUNICIPIOS.

Casi nadie discute que la LPP tiene una gran riqueza propositiva para mejorar la vida social y política de la población en un ámbito local como es el municipio, pero, hasta ahora no parece ser aprovechada todavía plenamente.

En los 4 municipios en cuestión, esta ley ha tenido significación por lo menos en 3 aspectos

4.1. En la responsabilización institucional del desarrollo local.

Por primera vez, exceptuando el proceso de municipalización de 1872 del cual solo los historiadores se acuerdan, el desarrollo local tiene un responsable institucional con "carne y hueso" en reemplazo de los anteriores fantasmas, llámese CORDECO, ministerios, etc. Si bien esa responsabilidad lo personifican ahora las alcaldías, lo interesante es que la población también tiene responsabilidades vía voto ciudadano y el Comité de Vigilancia (CV). De esta manera, el bienestar de la población debería ser una construcción social propia, en vez de la tradicional quimera ajena.

4.2. En la asignación de recursos económicos.

Este hecho es realmente histórico ya que estos municipios pobres nunca habían tenido semejante presupuesto. Sus ingresos en promedio, alcanzaban a 6.000 Bs. procedentes de

algunos impuestos, principalmente de la chicha. Con la LPP, los recursos se han multiplicado **327 veces**, en promedio (ver cuadro 4)

Cuadro 4. Evolución de los ingresos municipales. (en Bolivianos).

MUNICIPIO	ANTES		COPARTICIPACION TRIBUTARIA							
	1993	Indice	1994	Indice	1995	Indice	1996	Indice	1997	Indice
ARQUE	3 698	1	323 914	88	752 927	204	1.113 609	301	1.371 182	371
TACOPAYA	3 220	1	542 817	169	1 219 271	379	1.149 952	357	1.415 931	440
BOLIVAR	0	0	336 310	336	755 416	755	878 309	878	1 081 459	1.081
TAPACARI	17 295	1	911 993	53	2 048 511	118	2 381.768	138	2.932 662	170
TOTAL	24.213	1	2.115.034	87	4.776.125	197	5.523.638	228	19.325255	798

Referencias: El Índice se ha calculado tomando como referencia 1993.

FUENTE: POA's municipales

A este fenómeno hay que agregar el efecto multiplicador que tienen estos recursos ya que sirviendo de contraparte pueden palanquear otros financiamientos (esto se profundizará más en el acápite referido a los logros).

Este presupuesto ha permitido satisfacer las necesidades básicas, principalmente de educación y salud que históricamente habían sido postergadas y acumuladas. Aunque también es cierto que se gastaron en cosas menos significativas como, por ejemplo, el ornamento de plazas.(también este tema se profundizará en el capítulo 5 de los logros)

4.3. En la motivación de la población hacia la participación.

Esta motivación se ha dado en 2 líneas: la participación social y la política.

La primera es especialmente significativa para estos municipios. Más allá de las teorías sociológicas acerca de este tema, la gente se moviliza y participa por el simple acicate de la construcción de escuelas, postas sanitarias, obras de microriego, caminos, etc., que antes ni en sueños se los podía hacer.

Un caso digno de mencionar es lo que ocurre en la Provincia Arque donde bimensualmente los campesinos acuden a las reuniones del Consejo Provincial de Participación Popular (CPPP). Normalmente, a estas reuniones de coordinación deben asistir sólo los dirigentes de las subcentrales, pero siempre asisten otras personas de "base" para dar fuerza a sus representantes y defender sus demandas. Así, por este sencillo mecanismo, se produce la participación y se genera la presión social.

Así mismo, al calor de esa presión social se fortalecen las instancias de control social, especialmente el Comité de Vigilancia (CV). Sin embargo hay que reconocer que todavía es el talón de Aquiles de la Ley ya que los miembros del CV. están en gran desventaja ante los bien remunerados alcaldes y concejales, ellos no tienen recursos ni para sus pasajes.

La participación política también fue fomentada por esta ley. Esta se da por la ampliación del universo de votantes que a su vez, es una consecuencia de la ampliación de la jurisdicción territorial del municipio. Antes elegían a las autoridades municipales solo los pocos habitantes del pueblo urbano y por lo tanto los beneficios eran solo para ellos. Hoy, ante el temor de que esto se reproduzca y que los recursos económicos se gasten unilateralmente, los campesinos, indefectiblemente, participan más en las elecciones.

Por otro lado, esta mayor participación política no se ha dado solo por el lado del voto sino también por la participación como candidatos. En el pasado, el cargo de Alcalde estaba reservado solo a un pueblerino, sería una "profanación" que un campesino ostente ese cargo. Hoy existen varios concejales campesinos y hasta un *Alcalde*; el detalle completo de esto se puede ver en el cuadro 5

Cuadro 5. Relación de concejales campesinos en los 4 municipios.

MUNICIPIO	TOTAL CONSEJALES	CONSEJALES CAMPESINOS		ALCALDES CAMPESINOS
			%	
Arque	5	2	40	-----
Tacopaya	5	4	80	-----
Bolívar	5	1	20	-----
Tapacari	5	2	40	1
TOTAL	20	9	45	1

FUENTE: PROSANA 1997, Unidad de Fortalecimiento Comunitario.

Sin duda alguna, esto es resultado de la movilización social y el fortalecimiento de la organización campesina, que había sido promovido desde antes. Concretamente en la Provincia Arque, en las permanentes reuniones del CPPP emergieron los líderes y a la vez "forjando"; esto les daría mas tarde "valor" (según versión campesina) para aceptar a ser candidatos a concejalías en las elecciones. Estas reuniones también tuvieron el efecto, quizás más importante que el otro, de mantener informados a los campesinos de base. Esto igualmente les infundió autoconfianza y seguridad sin la cual nunca hubieran hecho frente (a decir de ellos) a las avasalladoras fuerzas de los pueblerinos, que por tradición eran dueños del poder.

Es a consecuencia de estos efectos que los campesinos de las vecinas provincias de Bolívar y Tapacari solicitaron reproducir el mismo proceso.

5. DESCRIPCIÓN DE LOS LOGROS ALCANZADOS.



Los logros alcanzados se refieren a 2 aspectos: Los que se obtuvieron en el campo de los conceptos y métodos y los obtenidos en la construcción de infraestructura y otros hechos concretos que fueron posible cuantificarlos.

5.1. Logros conceptuales y metodológicos

- **Aceptación de la estrategia de desarrollo** tanto por los campesinos, como por la prefectura, municipios y ONG 's. Los 4 Planes de Desarrollo Municipales (PDM's) están basadas en la estrategia de la seguridad alimentaria nutricional como medio de lucha contra la pobreza.

- **Aceptación de las medidas comprobadas.** (en este caso se refiere mas a las acciones concretas). Fue en los componentes de Agroecología y Educación donde mas se han comprobado estas medidas.

En el primero, las mas principales se refieren a la conservación de la base productiva; entre ellas la agroforestería, formas de conservación de suelos, pero también se ha tocado el campo del apoyo a la producción (producción de forraje, sanidad animal y vegetal) así mismo la construcción de infraestructura productiva (mejoramiento y construcción de sistemas de microriego). En el componente de Educación se hizo mas énfasis en el tema nutrición-salud para lo cual se elaboró una metodología de capacitación que contenía diversos curriculums y materiales didácticos.

El grado de aceptación de este conjunto de medidas se puede medir mejor por lo siguiente:

- Capacitación a entidades ejecutoras del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) en temas agroecológicos que se hizo por encargo de la ex-Subsecretaría de Desarrollo Rural y el FDC que querían recuperar la experiencia de PROSANA para la formulación de proyectos productivos entre las ONG's de los departamentos de Tarija , Cochabamba y Chuquisaca.
 - Buena aceptación de la pre-inversión. Los principales financiadores involucrados fueron el FIS, FDC, FONAMA, PASA, CIDRE y PCI.
 - Difusión masiva de materiales educativos por otras agencias cooperantes distintas a la GTZ y que actualmente son utilizados en la implementación de la reforma educativa .
 - Son parte fundamental de los Planes Operativos Anuales (POA's) municipales. Concretamente, son la base de convenios tripartidos entre ONG's, PROSANA y Alcaldías que tienen la finalidad de operativizar los POA's municipales en los temas de agroecología, educación alternativa y organización campesina.
- **Aplicación de una metodología de planificación participativa.** El mérito de esta metodología es que habiendo sido implementada mucho antes de la promulgación de la LPP fue utilizada después con éxito en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM's) y POA's municipales ajustándose a las normas del gobierno central. Es más, las "novedades" que contenía fueron incorporados a las normas del Sistemas de Planificación Nacional en este tema. Por ejemplo, hoy es casi generalizado el uso de las Carpetas Comunes que son los instrumentos básicos en la metodología de planificación participativa de PROSANA.

Otro mérito es que los 4 PDM's que fueron elaborados con esa metodología, hoy están clasificados en los primeros lugares del ranking nacional debido a su contenido metodológico, coherencia estratégica y por el grado de participación de la población. Entre 91 Planes de Desarrollo, se les ha dado la clasificación siguiente (Ex SNPP, 1996):

- Los PDM's de Arque y Tacopaya ocupan el primer lugar.
- El PDM de Tapacarí ocupa el quinto lugar .
- El PDM de Bolívar ocupa el 31 lugar.



5.2. Logros cuantitativos

La idea aquí es resaltar los logros que fueron posible cuantificarlos mejor, en ese sentido, es posible compararlos con situaciones anteriores (en algunos casos, lamentablemente no).

5.2.1. Fortalecimiento de la central provincial campesina (énfasis en la Provincia Arque).

Para no repetir algunas afirmaciones ya hechas, tanto de la situación pasada y también de la actual, se hace un breve resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro 6. Características de la organización campesina en los 4 municipios

SITUACION ANTERIOR	SITUACIÓN ACTUAL
<p>En las 3 provincias existía caos en la organización campesina sindical. La estructura sindical era incoherente, estaba atomizada, dividida en "oficialistas" y "únicos" producido por sectarismos y caudillismos. No se sabía exactamente cuantas sub centrales y sindicatos existían</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • En la Provincia Arque existe una Central Provincial consolidada con 21 sub centrales y 180 sindicatos. • En Bolívar y Tapacará existe un fenómeno similar. En la primera hay 1 Central provincial con 14 sub centrales y 61 sindicatos. En Tapacará hay 1 Central Provincial, 34 subcentrales y 215 sindicatos. • Actualmente, la organización campesina es la columna vertebral de la estructura interinstitucional (CPPP) y es el motor del proceso de desarrollo. • Producto también de esa fortaleza, existen 9 concejales municipales y 1 alcalde de origen campesino, frente a 11 de origen urbano-rural. Son todavía minoría ¿hasta cuando?. 

En resumen, se han fortalecido 3 centrales provinciales con sus respectivas sub centrales (69) y sindicatos (456).

Producto de ese fortalecimiento se tiene la actual movilización social y participación política (ver para mayor detalle el capítulo referente a la significación de la LPP). También debido a ello, existe un protagonismo campesino dentro de las CPPP's constituyéndose en la columna vertebral del actual proceso de desarrollo.

Sin embargo, conviene también enumerar los aspectos deficientes, los más principales son:

a). La alta ausencia del flujo de información lo que no permite al campesino de base conocer sus derechos y las ventajas que le otorga el nuevo escenario político-social. En esto, las mujeres son las menos aventajadas; **b).** en la estructura sindical provincial, el "talón de Aquiles" resulta ser la sub central que es el nivel intermedio de la estructura sindical. Por su importancia conviene darle solución ya que a ellos se les ha dado la función de ser 'representantes e interlocutores' con los organismos de desarrollo. Actualmente no están logrando "elevar" (y/o defender) las demandas de los sindicatos, ni pueden "bajar" (y/o difundir) los acuerdos tomados en los niveles superiores de la estructura institucional.

5.2.2. Formación y consolidación de estructuras interinstitucionales.

Se refiere, concretamente, a la conformación de los 3 CPPP's que tienen la función principal de coordinar las acciones de desarrollo pasando por una división del trabajo. El gráfico 3 muestra las principales características de esta estructura. El cuadro 7 además hace una comparación de la situación anterior con la actual.

Cuadro 7. Características principales de los Consejos Provinciales de Participación Popular (CPPP)

SITUACION ANTERIOR	SITUACION ACTUAL
<ul style="list-style-type: none"> • En Arque no existía una estructura interinstitucional • En Bolívar existía un Comité de Desarrollo, CODEBO, conformado por algunos grupos de poder locales y por ello no tenía convocatoria ni arraigo entre los campesinos. • En Tapacari también existía un Comité de Desarrollo, CODETAP, que aunque más democrático y dinámica que en Bolívar ya que llegó a conformar incluso Comités Cantonales, pero igual no tuvo funcionalidad ni llegó a arraigarse. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Arque, en principio se conformó el Comité de Desarrollo, CIDPA, que luego pasó a ser el CPPPA con la promulgación de la LPP • En Bolívar y Tapacari como efecto de la democratización de la participación y la superación de las falencias, los antiguos Comités se han convertido en CPPP's con mayor legitimidad entre los campesinos. • Los CPPP's son espacios donde confluyen los esfuerzos de todas las instituciones y donde se hace la concertación de intereses y la coordinación de acciones. • Tiene plena convocatoria y se puede decir que ya está arraigado. Existe un predominio campesino en la directiva. Es presidido por el Sub prefecto.

Lo positivo en esto no es tanto la conformación de las 3 CPPP's si no su funcionamiento. Ellos se han constituido en instancias donde se toman las grandes decisiones; ahí se aprueba anualmente los POA's municipales y también se los evalúa midiendo el grado de cumplimiento, lo mismo se hace con el trabajo de las ONG's. También allí se discute la aceptación de nuevos miembros.

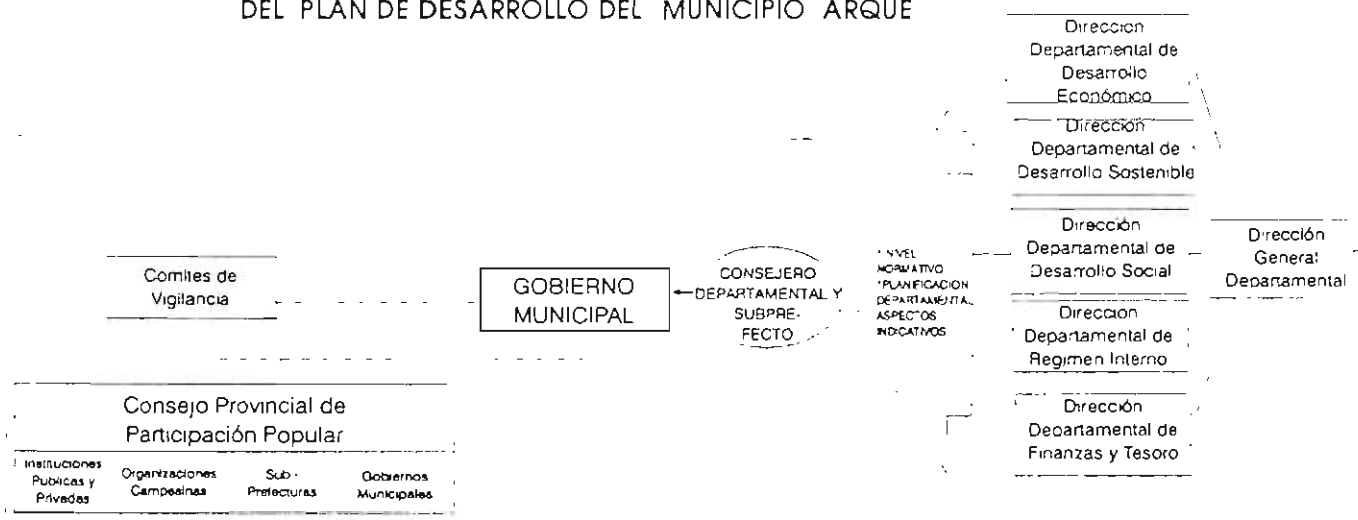
Respecto al funcionamiento de las CPPP's habría que rescatar un dato interesante. Un estudio realizado sobre las experiencias desarrolladas en planificación participativa municipal (Avila y Martínez, GTZ-SNPP, 1997) indican que las únicas CPPP's del país que están funcionando son las de Arque y Bolívar.

Sin embargo, en esta taza de leche existen amenazas. Una de ellas es la posibilidad de la politización, no solamente por la vía del Sub prefecto que como es conocido es el representante de una institución eminentemente política, sino también ahora por el lado de las alcaldías. Este temor se manifiesta mas entre los campesinos ya que estas dos instituciones, tradicionalmente siempre fueron adversas a sus intereses.



MARCO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACION DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO ARQUE

NIVELES DE INTERVENCION

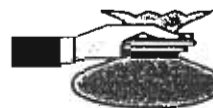


PROGRAMAS	Agroecología	Salud	Educación y Comunicación	Fortalecimiento Municipal y Comunitario	Caminos y Comunicaciones	Energía	Minas y Canteras
ENTIDADES EJECUTORAS	ONG's G. Municipal, Comunidades Campesina	UGES Capinota, RSMA, G. Municipal, Comunidades campesinas, ONG's	Distrito de Educación, Dist. de Salud, G. Municipal, ONG's	G. Municipal, Equipos Tecnicos Municipales, Concejo Municipal, ONG's	Gobierno Municipal, Comunidades Campesinas, ASAR- DESEC, CC.VV. JICA-Prefectura	G. Municipal, Comunidades Campesinas	Empresas Privadas, Gobiernos Municipales
ENTIDADES DE ASESORIA Y APOYO	PROSANA, ONG's, PRONAR PEIRAV	PROSANA, CCH, UNICEF, PCI, ONG's, UNASBA	PROSANA, CREANCD, UNICEF	PROSANA, Secretaria Deptal. de Participacion Popular, ONG's, Federacion	PROSANA, Direccion de Infraestructura, ASAR-DESEC, ONG's	PROSANA, PROPER	PROSANA, Supenntendencia de Minas
ENTIDADES DE FINANCIAMIENTO	FDC, FONAMA, ONGs, FONADAL, G. Municipal, CIDRE Union Europea, PAS/PCI	FIS, G. Municipal, DIDES Cbba., UNICEF, PROSABAR, FONADAL, Union Europea/PCI	FIS, UNICEF, G. Municipal, Dir. Distr. de Salud	FIS, G. Municipal, Dir. Deoart. de Educación, FONAMA, UNICEF Union Europea	G. Municipal, FDC, Union Europea, PCI/Parroquia	G. Municipal, FDC, FIS, FONADAL, Prefectura	Empresa Privada
ENTIDADES Y ORGANIZACIONES DE SEGUIMIENTO, FISCALIZACION Y CDNTROL SOCIAL	Comite de Vigilancia, Concejo Municipal, Central Provincial	Comite de Vigilancia, Concejo Municipal	Comite de Vigilancia, Concejo Municipal	Concejo Municipal, Comite de Vigilancia, Central Campesina	Concejo Municipal, Comite de Vigilancia	Concejo Municipal, Comita de Vigilancia	Concejo Municipal, Comite de Vigilancia

5.2.3. Fortalecimiento de los gobiernos municipales.

En este punto hay varios acápites que señalar:

5.2.3.1. Financiamiento externo captado.



Según el cuadro 8, la cantidad de financiamiento externo captado desde 1991 hasta marzo de 1997 para la implementación de los PDM llega a \$us. 4.351.718 siendo un monto bastante considerable. Hay que aclarar que no se ha tomado en cuenta el presupuesto de PROSANA, tampoco los fondos de coparticipación. Se tiene ya aprobado \$us 10.530.000 que serán invertidos por la Unión Europea a partir de 1998, por el no se lo ha contabilizado todavía.

Cuadro 8. Financiamiento externo captado para los 4 municipios (en Dólares), entre 1991 y 1997

MUNICIPIO	CAPTADO POR PROSANA (1)	CAPTADO POR OTROS (2)*	TOTAL CAPTADO (1+2)
Arque	1.090.820,06	74.444,99	1.165.265,01
Tacopaya	1.830.776,78	65.575,00	1.896.351,78
Bolívar	422.450,64	369.736,45	792.187,09
Tapacari	395.836,16	102.078,12	497.914,28
TOTAL	3.739.883,64	611.078,72	4.351.718,16

*Se refiere al financiamiento captado por las propias alcaldías, y ONG's.
FUENTE: PROSANA, Sistema de seguimiento, 1997.

Para entender mejor este cuadro, es bueno referirse al cuadro 4 en el capítulo 2 tocante a los ingresos de coparticipación.

Haciendo una relación entre los ingresos de coparticipación (**\$us.3.632.519**) y las fuentes externas (**\$us. 4.351.718,16**) resulta que por cada dólar de la participación popular se estaría palanqueando \$us. 1.2. Otra comparación interesante es que cada habitante de estos municipios estaría recibiendo a través de este palanqueo una asignación de \$us 179 y no \$us 82 que sería solo con la coparticipación.

Conviene especular un poco sobre este tema utilizando para ello otros datos:

- Si se tomara ya en cuenta el financiamiento comprometido de la Unión Europea de \$us 10.530.000 y se agregara al actual monto captado, la relación de palanqueo subiría a \$us 4.1
- El palanqueo sería de \$us 6.9 si las "ofertas" consignadas en los POA's (ver cuadro18) se habrían efectivizado. (Aquí conviene tomar en cuenta que el financiamiento externo real captado hasta el momento es el que se consigna en el cuadro 8).

Sea cual fuere la relación, este palanqueo puede considerarse de muy positivo y condice con el espíritu de la LPP. Una comparación con la realidad de otros municipios utilizando los datos de un estudio (Avila D, Martínez F- GTZ-SNPP, 1997) indican que el apalancamiento logrado en estos 4 municipios es superior. Se reporta que a nivel nacional este apalancamiento apenas

llega en promedio a \$us 0.3, para el caso del departamento de Cochabamba alcanza a \$us 0.19 por cada dólar de coparticipación tributaria.

También según el cuadro 8, gran parte de ese financiamiento (86 %) se debe a la gestión de PROSANA; aquí puede verse la importancia de un buen asesoramiento.

Por otro lado, según el cuadro 9 el financiador más generoso resultó ser el FIS con el 28 % seguido por el FDC, FONADAL y el PASA (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria), de la Unión Europea.

Cuadro 9. Fuentes de financiamiento externo. (en Dólares).

FINANCIADOR	CAPTADO POR PROSANA (1)	CAPTADO POR OTROS (2)	TOTAL CAPTADO (1+2)	%
FIS	921,966.30	302,573.80	1,224,540.82	28.1
FDC	928,564.82	-----	928,564.82	21.3
FONAMA	112,000.00	-----	112,000.00	2.6
FONADAL	600,000.00	-----	600,000.00	13.8
CORDECO	49,593.00	-----	49,593.00	1.1
PASA	591,793.40	-----	591,793.40	13.6
CIDRE	249,358.10	-----	249,358.10	5.7
UNICEF	-----	242,480.03	242,480.03	5.6
PCI	43,250.19	-----	43,250.19	0.9
SSDR	68,057.83	48,955.00	117,012.83	2.7
BMZ-GTZ	175,300.00	-----	175,300.00	4.0
OTROS	-----	17,825.73	17,825.73	0.4
TOTAL	3,739,883.64	611,834.56	4,351,718.16	100

FUENTE: PROSANA, sistema de seguimiento, 1997.

5.2.3.2. Logros en la construcción de infraestructura.

Los siguientes cuadros muestran las nuevas infraestructuras construidas y también hacen una comparación con la que existía (periodo 1991-1996). El resumen que se hace corresponde solo a los municipios de Arque y Tacopaya.

Infraestructura social. En este tema, los logros son significativos. Según el cuadro 10 las nuevas escuelas construidas son casi la mitad de las que existían. En lo que respecta a las postas sanitarias, las nuevas construcciones mínimamente se han duplicado, en el caso de Tacopaya, incluso se ha cuadruplicado. A estos dos logros hay que agregar el equipamiento que se ha hecho de estos centros.

En el agua potable, los datos son claros. Mínimamente se ha sextuplicado la infraestructura, sin embargo hay que aclarar que muchas de ellas no proveen precisamente agua potable, sino que son simples aducciones protegidas, pero que mejoran substancialmente la calidad del agua (antes se consumía agua contaminada con heces de animales, tierra, insectos y otros males). En términos de acceso por número de personas, éste se incremento de 2.5 % a un 10 %.

Cuadro 10. Infraestructura social construida en los municipios de Arque y Tacopaya (Número de obras construidas).

MUNICIPIO	ESCUELAS		POSTAS SANITARIAS		AGUA POTABLE	
	Lo que existía	Nueva	Lo que existía	Nueva	Lo que existía	Nueva
Arque	24	11	2	2	1	6
Tacopaya	55	25	1	4	----	6
TOTAL	79	36	3	6	1	12

FUENTE: PROSANA, sistema de seguimiento, 1997.

La inversión productiva casi en su totalidad fue financiada por el FDC. En el tema de microriego los logros son espectaculares. El impacto hay que medirlo tomando en cuenta que el 95 % de la agricultura es a secano y que solo el 1-5 % tiene riego. Aunque parezca increíble, hasta antes de 1991 no existía ni una sola obra de microriego mejorado (obviamente que habían sistemas tradicionales con baja eficiencia de aprovechamiento del agua), también hay que tomar en cuenta que en estas circunstancias los riesgos de producción, principalmente sequías, son letales. Un hecho anecdótico que ilustra la significación de estas obras es lo que ocurrió en la comunidad de Paria Grande durante la inauguración de la infraestructura de microriego donde la gente se puso a llorar de emoción. Esta comunidad no había tenido ni una sola gota de riego y durante mucho tiempo había deseado aprovechar una fuente de agua cual "zorro a las uvas" en la fábula de Esopo; no habían podido aprovecharla por falta de tecnología y de recursos económicos. Era comprensible su emoción cuando tuvieron riego.

Cuadro 11. Sistemas de microriego construidos en los municipios de Arque y Tacopaya

MUNICIPIOS	SITUACION ANTERIOR	SITUACION ACTUAL		
		No. de comunid.	No. de familias	Has. irrigadas
Arque	No existía ni un solo	6	241	107
Tacopaya	sistema mejorado	13	432	180
TOTAL		19	673	287

FUENTE: PROSANA, sistema de seguimiento, 1997.

Hasta ahora el impacto del riego se ha visto solo del lado de la cantidad de infraestructura construida, pero su impacto real no es precisamente esa, sino el que se refiere al aumento de la productividad y la producción y consecuentemente al aumento de nutrientes para el hombre. Las 287 hectáreas que ahora cuentan con riego han permitido el incremento de rendimientos en los 4 cultivos básicos (papa, maíz, haba y trigo) en un 40 %. Esto, traducido en términos de calorías significa un aumento en la disponibilidad de energía de cerca de 410 Kcal/día/persona. Si se sabe que la actual disponibilidad es de 1.710 Kcal/día/persona, el incremento mencionado representa cerca del 24 %. ¡un logro importantísimo en términos de nutrición!

Los logros en el tema **caminos** son menos espectaculares, pero son también significativos para la articulación del territorio interno lo que favorece la comercialización de los productos y a la economía en general. Según el cuadro 12 se han habilitado casi la misma cantidad de Km. que existía antes.

Cuadro 12. Mejoramiento y/o apertura de caminos nuevos.

MUNICIPIO	SITUACION ANTERIOR	SITUACION ACTUAL
Arque	Existían alrededor de 84 Km.	Se han habilitado 74 Km. (Apertura y/o mejoramiento)
Tacopaya	Existían alrededor de 104 Km.	Se han habilitado 75 Km. (Apertura y/o mejoramiento)
TOTAL	188 Km.	149 Km. adicionales.

FUENTE: PROSANA, sistema de seguimiento, 1997.

Los logros en **agroforestería y conservación de suelos** son también importantes y significativos, no tanto por la magnitud de hectáreas conservadas sino por la dinámica y motivación que ha provocado en los campesinos y las autoridades municipales. La tradición forestal en estos municipios se caracterizó más por la extracción que por la reposición; si bien existía mejor tradición en la conservación de suelos, al igual que los suelos se estaba erosionando. Los logros enumerados indican que se está consiguiendo revertir esa tendencia. (véase también el acápite referente a la pre-inversión en el que la mayor parte de los proyectos son de agroforestería y conservación de suelos).

Las falencias que se han observado, están relacionadas más con la gestión del financiamiento que con la tecnología y la organización del trabajo. La pesadez administrativa del FDC y FONAMA ha frustrado la demanda campesina; por otra parte, los criterios de aprobación de los proyectos tampoco son realistas a las condiciones de estos municipios, algo similar ocurre con el FIS.

Cuadro 13. Logros obtenidos en la conservación de la base productiva.

MUNICIPIO	CONSERVACION DE SUELOS		AGROFORESTERÍA	
	Situación anterior	Situación actual	Situación anterior	Situación actual
Arque y Tacopaya	Existían muchas terrazas tradicionales pero aún así la erosión era fuerte.	En Arque se han conservado 25,3 has. de suelos y en Tacopaya 15 has.	Solo existían algunos chaparrales, mas generalizados eran los sistemas agroforestales	Se han plantado 19 has. en forma de sistemas agroforestales
TOTAL		40,3 has.		19 has.

FUENTE: PROSANA, sistema de seguimiento, 1997

5.2.3.3. Preinversión.

Es paradójico, difícil de entender, que existiendo tantas necesidades básicas reprimidas por tantos años, cuando hay dinero no se lo utilice para satisfacerlas tal como ocurrió en estos municipios. Una explicación puede ser la ausencia de preinversión (por supuesto que existen otras causas como, por ejemplo, las incapacidades de gestión, mentalidades convencionales, temores y desconfianzas, etc.).

El mayor avance en la inversión social y productiva se produjo en los municipios de Arque y Tacopaya lo cual se debió a que PROSANA ya desde 1991 había empezado a elaborar los



proyectos, independientemente de la existencia del FIS y del FDC. Las escuelas y las postas sanitarias se construyeron recién en 1995, después de 3 años de negociación. De ese grupo de proyectos, todavía quedan algunas esperando ser aprobados; obviamente que el ritmo es lento. Mas lento fue la construcción de la infraestructura productiva que en este caso es financiado por el FDC; de no ser por los "financiamientos puente" que hacía PROSANA, no se habría alcanzado ni la mitad de los logros.

Para esa lentitud de gestión financiera tuvo mucho que ver el grado de organización de los Fondos, el FIS casi desde el principio por lo menos ha contado con algunos criterios de aprobación de proyectos, en cambio el FDC tardó mucho en tenerlos.

Ya se dijo que la pre-inversión es, en la actual coyuntura, la varita mágica también para captar financiamiento externo. Se ha visto que hasta ahora que se ha conseguido mucho y todavía se puede lograr mas. El cuadro siguiente muestra la actual pre-inversión existente que está en negociación con las financieras.

Cuadro 14. Proyectos en gestión de financiamiento (en Dólares).

MUNICIPIO	MONTO TOTAL (1).	APORTE FINANCIADOR	% (En relación a 1)
Arque	2.055.689,90	956.485,40	46.5
Tacopaya	5.559.775,98	1.846.771,55	33.2
Bolivar	194.686,58	137.902,00	70.8
Tapacari	389.047,25	286.620,25	73.7
TOTAL	8.199.197,71	3.227.779,20	39.4

FUENTE. PROSANA, sistema de seguimiento, 1997.

A los \$us 4 351.718 ya captados (ver cuadro 8) se espera añadir \$us 3.227.779,20 con lo cual la inversión en estas provincias será mucho mas significativo.

5.2.3.4. Logros cualitativos en salud y educación.

Consciente de que la infraestructura sola no es la panacea a los problemas, PROSANA tomó la decisión de encarar la formación/educación de los recursos humanos y responsables de los servicios en temas relacionados al uso, operación y mantenimiento. Obviamente que la capacitación no se redujo a esto sino abarcó otros temas relacionados con la salud, nutrición, producción de alimentos y organización campesina.

Se priorizaron dos *sujetos* de capacitación: Los recursos humanos comunitarios y los institucionales.

En el primer caso se han capacitado 35 Promotores de salud, 521 Multiplicadores nutricionales y 3338 personas de base.

En el segundo caso se han formado a 23 Auxiliares Rurales de Enfermería, ARE's, y se han capacitado a 510 profesores rurales. Las nuevas postas sanitarias ahora son atendidas por esos ARE's cuya particularidad es que son también oriundos de la provincia.

El indicador "cobertura de servicios externos" de los puestos sanitarios puede ser un ejemplo que objetiviza los resultados alcanzados en este tema (existen otros como la cobertura de vacunaciones (PAI), control de IRA, EDA que pueden ser revisados en el PDM Arque). Como se recordará, en 1991 esta cobertura era muy deficiente que apenas alcanzaba al 12 % de la población según metas programadas (ver cuadro 15 y su gráfico). Esta cobertura fue subiendo gradualmente hasta que en 1996 llegó a alcanza hasta 30 %; prácticamente se ha duplicado³. Esto es un gran logro teniendo en cuenta que muchos proyectos desearian, cuando mucho alcanzar un 20 %.

Cuadro 15. Incremento del uso de servicios de salud (Municipios de Arque y Tacopaya).

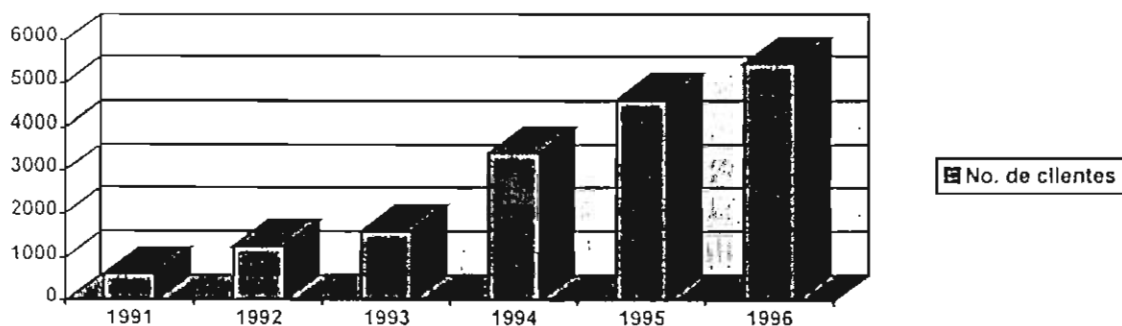
POBLACION	AÑOS					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
POBLACION TOTAL	7000	10000	12036	18733	18363	23107
POBLAC PROGRAMADA (*)	4200	6000	7222	11240	11018	13864
CONSULTAS						
TOTAL CONSULTAS	635	1.264	1.608	3.405	4.615	5.448
PRIMERAS CONSULTAS	486	1606	1551	2794	4204	4216
COBERTURA						
	12	27	21	25	38	30

Referencias:

(*) Para la programación se tomó en cuenta el 60 % de la población meta por año.

Cobertura = (Primeras consultas / población programada) x 100

FUENTE: SNIS 1991-1996



La actual relación proporcional entre el personal de salud y población atendida es como se muestra en el cuadro 16.

³ En la interpretación de estos cuadros hay que considerar lo siguiente: La población programada (ver el cuadro 15) se ha incrementado de 4200 a 13864 personas, prácticamente se ha triplicado, lo cual es una gran ampliación de metas tomando en cuenta que la población real no ha crecido como se muestra en el cuadro sino que mas bien ha disminuido de 20 000 habitantes en 1976 a 18 000 en 1992

Cuadro 16. Relación: Personal de salud - población atendida.

MUNICIPIO	ANTES	ACTUAL
ARQUE	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Médico para 18.000 habitantes. • 1 ARE para 3.210 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Médico para 6.820 habitantes. • 1 ARE para 2.273 habitantes. La meta es tener 1 ARE para 1.416 habitantes.
TACOPAYA	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Médico para 18.000 habitantes. • 1 ARE para 7.081 habitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Médico para 7.081 habitantes. • 1 ARE para 1.770 habitantes. La meta es tener 1 ARE para 1.416 habitantes.

FUENTE PDM's y Sistema de seguimiento de PROSANA, 1997.

6. BALANCE.

Siendo la intención de este artículo provocar el debate, el balance de su contenido se deja a los lectores. Sin embargo, el debate se puede iniciar tocando temas que a PROSANA le interesa todavía esclarecer.

¿Qué esperanza de éxito hay en la lucha contra la pobreza en aquellos municipios donde no existen programas serios de fortalecimiento institucional? ¿Que se puede esperar si la población no participa activamente y donde no hay presión ni control social, y consecuentemente los gobiernos municipales actúan al margen de las necesidades de la población y solo en favor de grupos dominantes? Actualmente, este último punto es el pan de cada día, pero ¿cuanto más durará? Dos experiencias le tocó a PROSANA observar:

En la Provincia Bolívar, con la promulgación de la LPP en 1994 se legalizó como alcalde a un personaje para quien los Ayllus son obsoletos y nocivos para el desarrollo. Aún con esa mentalidad, no disimulada ante los campesinos, volvió a ganar las elecciones de 1995 con el simple recurso de hacer algunas obras sociales. Lo anecdótico en esto es que él radica en la ciudad de La Paz y la alcaldía lo manejaba a través de un representante, sin ninguna participación campesina. Se puede ver, entonces, que la LPP (específicamente los recursos económicos) también son usados todavía para reavivar estructuras de poder que antes estaban agonizando. Pero, desde 1995 esta alcaldía fue obligada a dejar la arbitrariedad y a democratizarse conforme a la Ley, esto se produjo solo cuando los campesinos se movilizaron y se fortalecieron sus organizaciones.

Algo parecido también ocurrió en Tacopaya donde en 1991 el alcalde y todos los concejales del municipio eran ex terratenientes y/o caciques. Por esta composición del gobierno municipal la gente fue exceptiva a la LPP. Lo curioso fue que en las elecciones de 1994 nuevamente fue elegido para ese cargo mediante componendas político-partidarias, aunque no haya sido ganador de las elecciones. Pero, ante la continuidad de su actuación al margen de los intereses campesinos mayoritarios, en 1996 fue obligado a renunciar después de una intervención a la alcaldía por los campesinos. En diciembre de 1997, fue expulsado del CPPP el sub prefecto por los campesinos porque les había ofendido llamándolos "indios piojentos e ignorantes" y ahora exigen su renuncia y advierten que no tolerarán más esas actitudes en el futuro. Un

comunicado advierte que " los campesinos ya no somos los mismos de antes de la Reforma Agraria sino que hemos evolucionado en la organización-política sindical y en pensamiento".

Entonces, se puede ver que en solo 3 años se habían cambiado mentalidades y actitudes que nunca en la historia pasada se había conseguido. Para este giro, fue indispensable una organización fuerte de la sociedad civil y una "cancha" legal que inobjetablemente la había proporcionado la LPP.

Otras preguntas son:

¿Que pasará cuando acabe la euforia de la construcción de escuelas, postas sanitarias, empedrado de calles, mejoramiento de edificios, etc.?

¿Se están orientando los recursos de la coparticipación al sector productivo?

A nuestro entender hacer este vuelco es vital, de lo contrario se tendrían que depender permanentemente del subsidio social.

Si hoy el gobierno y la cooperación internacional están orientando sus recursos a estos municipios ¿ qué ocurrirá cuando el "grifo" se cierre?; en el mediano y largo plazo ¿qué mecanismos tendrían que idear los municipios para generar su propia dinámica económica?; en este punto es pertinente hacer la pregunta molesta ¿ es posible en este tipo de municipio con alto grado de degradación de la base productiva todavía generar una dinámica económica, ¿lo que se invierte actualmente es suficiente para ello?.

A continuación, se presentan algunos datos de lo que está ocurriendo en estos municipios en relación a estos temas:

El destino de los recursos para la inversión tiene algunas tendencias interesantes (ver cuadros 17 y su gráfico). Después de un predominio de los rubros *Desarrollo Humano* y *Otros* (refacción de edificios, compra de radios, vehículos y motocicletas, construcción de *palacios consistoriales*, etc.) en los primeros años en el que se había destinado el 66 % de los recursos, ahora en 1997 recibe menor atención y la inversión productiva es mayor, es decir se está priorizando esta última. En 1994 se destinaba el 30 % del presupuesto a este rubro y en 1997 se destina el 63 %. Prácticamente se ha volcado la tortilla. Al parecer este comportamiento es generalizado; un estudio realizado por Avila y Martínez (GTZ-SNPP, 1997) señala que durante los años 1994-95 en todos los municipio rurales predomina la inversión en los sectores de educación, saneamiento básico y urbanismo y vivienda, la inversión en el sector productivo es mínima.

Cuadro 17. Destino de recursos municipales en 4 municipios.

Evolución durante el periodo 1994-1997 (en dólares).

AÑO	APOYO DES. HUMANO		APOYO DES. PRODUCTIVO		OTROS		TOTAL
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	
1994	205,671.08	46	132,233.27	30	105,552.17	24	443,456.52
1995	3,454,515.40	61	2,104,811.24	37	127,686.24	2	5,687,012.88
1996	3,327,068.36	42	4,260,865.31	54	279,859.17	4	7,867,792.84
1997	2,491,396.68	22	7,005,728.18	63	1,702,136.79	15	11,199,261.64
TOTAL	9,478,651.52	38	13,503,638.00	54	2,215,234.37	9	25,197,523.88

FUENTE: POA's municipales

Otro tema es la significación de los recursos de los municipios (coparticipación mas los ingresos propios). Proporcionalmente ¿cuánto representan frente al financiamiento de "otras" fuentes ya sea ONG's, FIS, FDC, etc.?. El cuadro 18 muestra que gradualmente fue disminuyendo

Cuadro 18. Fuentes de financiamiento para los 4 municipios.

Evolución durante el periodo 1994-1996, según POA's municipales (en dólares).

AÑO	H.A.M.		BENEFICIARIOS		OTROS		TOTAL
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	
1994	362,691.30	82	6,786.58	2	73,978.64	17	443,456.52
1995	1,102,635.16	18	165,507.91	3	4,418,869.65	79	5,687,012.72
1996	1,408,776.33	18	392,018.75	5	6,066,997.69	77	7,867,792.78
1997	1,734,347.51	15	1,664,498.24	15	7,800,415.88	70	11,199,261.63
TOTAL	4,608,450.31	18	2,228,811.48	9	18,360,261.8	73	25,197,523.65

FUENTE: POA's municipales

En 1994 los recursos de la Honorable Alcaldía Municipal (HAM) representaban el 82 % y en 1997 es solo el 15 %. Por el otro lado, el comportamiento de los otros financiadores es exactamente inverso, ya que de un 17 % en 1994, al año siguiente pasa a un 78 % y actualmente representa el 70 % del presupuesto.

Sin embargo, en este punto es necesario aclarar (en realidad desenmascarar), la falacia de estos otros financiamientos. Este en muchos casos no pasa de ser una "oferta" con una buena dosis de "deseo" ya que poco de ella se ha efectivizado; casi continuamente se los ha reprogramado en los POA's (ya se ha dicho que una causa para esto es la falta de preinversión, pero también se debe a la poca claridad de los mecanismos institucionales de los ofertantes).

Lamentablemente no se ha hecho una evaluación formal del grado de cumplimiento de estas ofertas y debería ser una tarea futura de los CPPP's. Aún no existiendo esta evaluación se puede hacer algunas comparaciones: Recuérdese que según los datos de PROSANA el financiamiento captado es de \$us. 4.351.718; si este monto se comparara con lo "ofertado" en el cuadro 18 que alcanza a \$us. 25.197.523, no se puede negar que existe una brecha grande.

También se tiene otro dato, pero esta vez para estimar el grado de ejecución de la coparticipación. Según el cuadro 19 que consigna los saldos de la coparticipación se ve que en promedio ha quedado un saldo equivalente al 30 %; las alcaldías mas "ahorrativas" son las de Tacopaya y Arque (sobre todo en 1995).

Cuadro 19. Saldos presupuestarios (Coparticipación + Ingresos Propios, en Bolivianos).

MUNICIPIO		1994	1995	1996
ARQUE	Monto	214740	553822	314758
	%	28	49	23
TACOPAYA	Monto	383513	596031	429619
	%	31	51	30
BOLIVAR	Monto	213315	348183	285672
	%	28	39	26
TAPACARI	Monto	609455	658544	585067
	%	29	27	20

FUENTE: POA's Municipales.

Respecto al aporte de los beneficiario las cosas están claras. El cuadro 18 muestra que su aporte permanece casi constante durante los 3 primeros años (3 % como promedio) pero sube bruscamente en 1997 al 15 %; sorprende que sea exactamente igual a lo que aportan las HAM. Tal vez el temor de que se están creando mentalidades de dependencia no tenga mucho asidero. Los campesinos, mas que cualquier otro grupo social, siempre han dado su contraparte que, generalmente, consiste en mano de obra, piedra, arena, y hasta alimentos para los profesores, pero casi nunca en dinero efectivo.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Alcaldía de Arque, POA's municipales de las gestiones 1994-1997. Cochabamba.
2. Alcaldía de Bolívar, POA's municipales de las gestiones 1994-1997. Cochabamba.
3. Alcaldía de Tacopaya, POA's municipales de las gestiones 1994-1997. Cochabamba.
4. Alcaldía de Tapacarí, POA's municipales de las gestiones 1994-1997. Cochabamba.
5. Avila D, Martinez F. Estudio de sistematización de las experiencias metodológicas en planificación participativa municipal". GTZ-SNPP, La Paz.
6. CEDIR, 1997. Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tacopaya. Cochabamba.
7. CINEP, 1997 Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tapacarí. Cochabamba.
8. 7.Ibisch, 1993. Estudios de la Vegetación Como una Contribución a la Caracterización Ecológica de la Provincia Arque (Bolivia); Ayuda de Decisión para la Evaluación de los Potenciales del Espacio Natural y una Planificación de un Uso de la Tierra Adecuado al Ecosistema. PROSANA, Cuaderno científico No. 1. Cochabamba.
9. Ibisch, 1993 Concepción, Planificación y Procedimiento Para la Implementación de Medidas Agroforestales en Comunidades Seleccionadas de la Provincia Arque. PROSANA, Cochabamba.
10. PROSANA, 1997. Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Arque. Cochabamba
11. PROSANA, 1997. Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Bolívar. Cochabamba.
12. PROSANA, 1997 Sistema de acompañamiento y seguimiento. Cochabamba.
13. UDAPSO (Unidad de Análisis de Políticas Sociales), 1993. Mapa de Pobreza; Una Guía para la Acción Social. La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano.
14. Usher, R., The Times (1996)