



Buenas Prácticas Normativas

Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas



Implementada por:

giz
Deutscher Geschäftsbund für
Cooperación
Económica (DGBZ) GmbH

Título de publicación: Cuaderno N°1 Buenas Prácticas Normativas. Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas.

Autor Institucional: Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización - AIRAD de la GIZ y el Servicio Estatal de Autonomías - SEA.

Edición: Comunicación (GIZ/AIRAD) y SEA.

Esta publicación es apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y el Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización AIRAD.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento, sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

La Paz, Bolivia, julio de 2019.

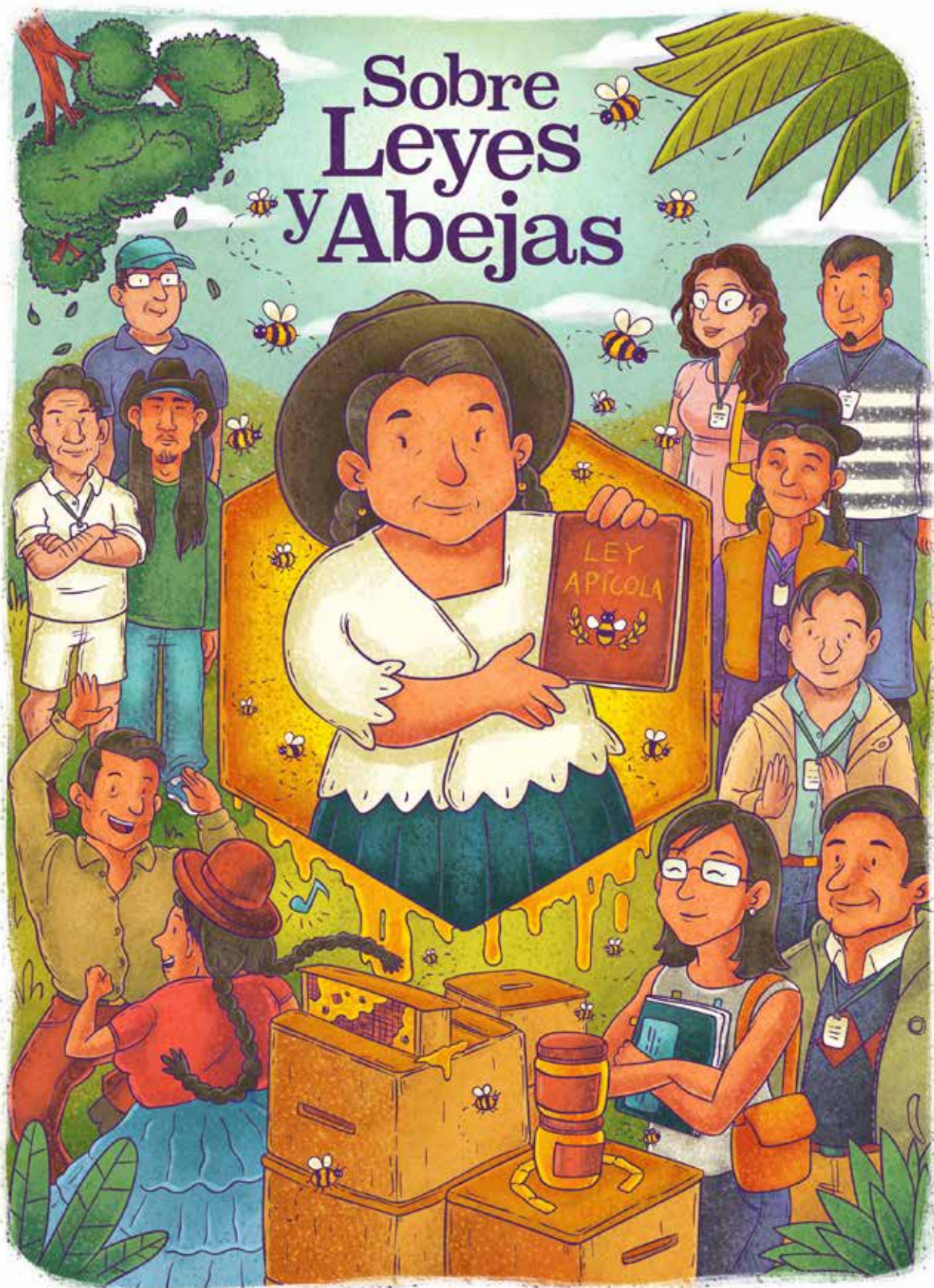
1



Buenas Prácticas Normativas

Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas

Sobre Leyes y Abejas



Sobre leyes y abejas

Esta narración resume uno de los procesos más participativos, intensos en reflexión y ricos en aprendizaje que se hayan desarrollado para la elaboración de una ley en Bolivia.

La Ley de Fomento, Conservación y Desarrollo Apícola Departamental de Chuquisaca N° 366.

– *¡Necesito que de una vez nos entiendan!* –gritaba Ana María.

– *¡Siempre nos dicen que nuestra producción debe ser competitiva! ¡Pero nunca nos dicen cómo!* –argumentaba de pie.

Arrojó el sombrero, después golpeó la mesa y tomó asiento mordiéndose los dientes.

Ana María Estrada estaba en el Salón de Honor del Concejo Municipal de El Villar. Cuerpo delgado, mirada densa, representaba el coraje de la mujer valluna.

Alguno de sus muchos hermanos la bautizó como la “*warmijaita*”, cuando jugaba con ellos. A más de uno le tapó el ojo y no había compañero de escuela que se atreviera a molestarla. Lanzarle un piropo era inimaginable.

Ya en su familia habían dejado atrás la cría de cabras y ahora incursionaban en la producción de miel, actividad que se complementaba sabiamente con sus cultivos de ají, maní, maíz —entre otros—, y que venía siendo adoptada por la mayoría de los comunarios en el Villar y otras regiones de Chaco y Valles en Chuquisaca.

La abundancia de flores les permitía ofrecer a las abejas el néctar de sus cultivos, agregado al de las plantas silvestres, para recibir a cambio ese dorado elixir que las abejas sintetizan en sólo 65 días de vida, volando poco más de 40 kilómetros.



Etapa Prelegislativa

Era noviembre de 2016, Anita Estrada, junto con dirigentes apícolas de cuatro regiones, exigía que de una vez por todas se reglamentara la Ley Apícola Departamental que desde noviembre del 2011, dormía el sueño de los justos en las gavetas de la Gobernación de Chuquisaca.

Las y los apicultores, e inclusive algunos juristas, estaban convencidos de que una ley no podía ser aplicada hasta que no se la reglamente, prejuicio que muchos prefieren aceptar por temor a equivocarse, porque una de las características de la ley es su aplicabilidad directa.

Después de semanas de peregrinar, los dirigentes apícolas lograron convencer a los directivos y asambleístas de la Gobernación de Chuquisaca.

Juntos decidieron organizar el Segundo Encuentro Apícola Departamental. Como requerían de alguien imparcial para que apoye en la moderación y conciliación de las diversas inquietudes de los participantes, además de tener experiencia en la elaboración de leyes, buscaron el asesoramiento de una agencia de cooperación para presentarles los antecedentes.

Su coordinador, recién llegado del Estado de Hesse, una hermosa región montañosa en Alemania, asintió con la cabeza.

– *¿Pueden apoyarnos?, ¿van a participar?* –le preguntaron.

– *Claro que sí, y no solamente nosotros, sino técnicos y asambleístas de la gobernación* –respondió.

Bastaron dos talleres para llegar a consenso, a excepción de los asambleístas que años antes habían sido parte de su aprobación, todas y todos estaban convencidos. La ley era necesaria, pero tenía demasiados errores y no era viable su reglamentación.

– *¡Quiero saber por qué no es viable, si en la ley indica que la apicultura es prioridad departamental!* –protestaba un asambleísta cuya rúbrica figuraba en la ley.

A lo que un técnico de una empresa pública de miel, que además ejercía como docente en la cuatricentaria Universidad Mayor Real y Pontificia, argumentó:

– *Compañero, esa ley ha sido redactada por gente que nunca ha visto una caja con abejas. El Artículo 13 instruye*

exterminar a las abejas africanizadas por ser peligrosas.

– ¡Cómo vamos a exterminar a nuestras abejas africanas, si son las más resistentes y las que mejor producen!

Otro experto de una ONG tomó la palabra:

– En esta ley también se prohíbe el ingreso de mieles de otros departamentos y otros países a nuestro mercado.

– ¡Se dan cuenta compañeros! —argumentó otra apicultora. Si le cerramos nuestro mercado a los apicultores cruceños, cochabambinos y tarijeños, ellos también nos cerrarán su mercado. Y es allí donde más vendemos.

– Además cerrar el mercado no es competencia de la gobernación y no estamos en capacidad de poner puestos de control en cada peaje, expresó el Director de Desarrollo Productivo de dicha institución.

Uno a uno fueron cayendo los argumentos en favor de reglamentar la ley.

La asesora de la Cooperación tomó la palabra:

– En la ley no podemos poner todo lo que quisiéramos, no es una agenda de imposibles. Implica responsabilidad. Una ley no puede tomarse a la ligera, forma parte del marco jurídico del país. No importa que sea nacional, departamental o municipal, todas las leyes tienen el mismo rango.

Inmediatamente, Anita Estrada, que además de un cuaderno portaba un ejemplar de la Constitución, argumentó:

– Compañeros, está claro que esta ley no pasa de ser una declaración de la apicultura como prioridad departamental... después de eso, en nada nos beneficia. Por eso, compañeros, ¡propongo elaborar una nueva ley!

El Director de Desarrollo Productivo de la Gobernación, después de cerrar un chat, levantó la mano en señal de aprobación, y todos los participantes aplaudieron, algunos se abrazaron.

Etapa Legislativa



Sin mayores sobresaltos se organizó la ruta a seguir para la elaboración de la nueva Ley Apícola de Chuquisaca, para lo cual se conformaron las comisiones técnica y jurídica. ‘Juntas pero no revueltas’, tenían el desafío de elaborar un nuevo anteproyecto de ley.

— *¿Quiénes deberían participar?*, —preguntaron los escépticos.

Las asesoras sacaron su caja de herramientas y después de aplicar el ‘Mapeo de actores’, todos tenían claro que deberían

llevar adelante un proceso ampliamente participativo que involucre a las y los apicultores, a expertos apícolas, a juristas especialistas, técnicos y assembleístas de los municipios y de la gobernación, además de investigadores de la universidad y técnicos de sanidad agropecuaria, entre otros.

Se identificó especialmente a los actores que pudieran estar en contra del proyecto, para evitar posibles contratiempos.

Juntos construyeron la agenda, temas a tratar, tiempos necesarios, fechas de reunión, entre muchos otros detalles. Los talleres siempre llenos y con positivo debate, fueron el mejor reconocimiento para este esfuerzo de los asesores.

A la semana siguiente, la comisión técnica inició su trabajo. Tenían el desafío de poner todas las demandas y requerimientos de las y los apicultores sobre la mesa, analizar las posibles soluciones y construir una propuesta, que con la precisión de un pistón debería integrarse con el marco normativo nacional.

Uno a uno fueron llegando las y los participantes, eran representantes de las regiones de los Cintis, Chaco, Norte y Centro de Chuquisaca. Entre quienes venían de la ciudad, se distinguía a un grupo que por su vestimenta y postura no parecían productores de miel. “Lo importante es participar”, decían.

Con pantalones y chalecos de mechilla y en el cuello una chuspa que transportaba sus ‘aditivos’: propóleos, polen, miel y algo de singani. Es para no dormirse, argumentaban.

El ambiente estaba todo impregnado de coca. Uno de los participantes con el cachete a punto de reventar, levantó la mano.

– Pedimos que en la ley se incluya la cría de abejas en centros urbanos.

La propuesta dejó boquiabiertos a los participantes.

No tardó en reaccionar un apicultor chaqueño:

– Déjense de tonteras. Una caja con abejas, mínimo a 300 metros de las viviendas y si hay escuelas y hospitales, el doble de distancia.



Con un carisma capaz de transformar un *pitbull* en un *sharpei*, respondió: “Deben abrir su mente”.

– ¡Sabían ustedes que la miel más cara del mundo se produce en el Museo del Louvre en pleno centro de París! ¿Por qué no podemos hacerlo en nuestra ciudad, si en el parque Bolívar tenemos tantos árboles?

Tal afirmación casi los convence.

Hasta que en voz baja, un joven recientemente graduado de un máster les dijo:

– Los europeos han modificado genéticamente sus abejas, las han vuelto mansitas como mariposas. Para hacer lo mismo con las abejas africanizadas, requerimos de mucha investigación y mejora genética, poniendo así punto final a la discusión.

La participación de las mujeres era por demás destacable. Nadie mejor que ellas para percibir la relación entre las abejas con la producción de frutas; fueron las únicas que increparon la poca efectividad de los proyectos públicos. Dejaron en claro que no era posible vivir solamente criando abejas.

Se había cumplido la hora prevista en la agenda. Dos semanas después se retomaron las reuniones.

Se debatió sobre la calidad de la miel y sus diferentes tipos, sobre la posibilidad de producir miel orgánica, la organización de una Federación Departamental de Apicultores, el registro departamental y el sistema de información del sector. —Ni siquiera sabemos cuánta miel producimos y cuántas cajas tenemos—, era el argumento.

*– ¿A quién llamamos apicultor? – fue la pregunta del millón.
– Tener una caja con abejas te da el derecho de llamarte apicultor, ¿o es solamente un pasatiempo?*

Ya cerca al anochecer, el sistematizador pudo redactar las cuatro categorías de apicultores que debían figurar en la ley, habían sido tomados en cuenta desde los que tenían menos de diez cajas, hasta los que manejaban más de 300. Fue un logro más de la mesa técnica.

Las facilitadoras, que pasadas las ocho de la noche continuaban sistematizando los acuerdos plasmados en los papelógrafos, llegaron al hotel. Antes de pedir las llaves de sus habitaciones se pusieron a evaluar los resultados de la jornada. Los aspectos logísticos, el tiempo, la moderación y todo aquello que los protocolos y su experiencia lo exigían.

A la media noche del viernes de *k'oa*, antes del feriado de Todos Santos, Anita Estrada tenía en sus manos la propuesta técnica jurídica de la nueva Ley Apícola Departamental. —Lo hemos logrado—, dijo agradeciendo a los participantes.

Había participado junto con las facilitadoras en el trabajo con abogados y personas entendidas en la materia, quienes eran responsables de que la ley fuera legal.

Se pusieron de acuerdo con las reglas jurídicas que rigen para la redacción de una nueva ley. ¿Cuándo debe ser un artículo, cuándo un párrafo? —Era el tipo de preguntas que ameritaban espacios de capacitación.

Como el marco normativo se encontraba en plena efervescencia, producto de los ajustes a la actual Constitución Política, muchas leyes eran nuevas y se requería verificar si las propuestas técnicas no estaban transgrediendo el marco jurídico competencial establecido en el país.

– *¡La Ley no es un cuento de hadas, tampoco un laberinto del Minotauro. Tal vez un Don Quijote!* —aclaraba las asesoras.

– *Desde el nombre de la ley debe quedar claramente formulado. Su objetivo no debe dejar lugar a dudas... y algo muy importante que a veces olvidamos los juristas* —decía

la inquieta asesora que había llegado desde el centro político boliviano—, *¡sus fines deben ser verificables! Debemos poder medir si la ley aporta o no con el objetivo para el cual ha sido prevista.*

Muchos terminaban con migraña después de los talleres. Era enero de 2018. “Revisión del proyecto en grande, revisión de los contenidos en detalle”, eran los términos que daban vueltas alrededor de la comisión encargada de socializar y validar en Anteproyecto de Ley Apícola de Chuquisaca.

Cuatro meses duró este proceso. El Comité de Socialización, del cual formaban parte Anita Estrada, las asesoras del programa AIRAD¹ de la Cooperación Alemana - GIZ, los directivos de las organizaciones apícolas regionales, y los asambleístas y técnicos de la gobernación, habían generado menudo trabajo.

Recorrieron las principales regiones productoras de miel, invitaron a expertos nacionales y compartieron los contenidos con las instancias del nivel nacional y el municipal. El documento fue mejorado con múltiples recomendaciones y por diversos actores.

Al fin el anteproyecto estaba listo y debía ser presentado a los representantes de la Asamblea Legislativa Departamental (ALD), para su aprobación correspondiente.

Preguntaron a nombre de quién debía ser presentado. Un asambleísta contestó:

*– Es obvio que este es un proyecto liderado por la Asamblea Departamental. –*Después puso las manos en su bolsillo.

¹ AIRAD, Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonomo y Descentralización.



Más rápido que furioso, el Director de Desarrollo Productivo, refutó:

— ¡Quién mejor que la parte técnica de la Gobernación, podía sacar adelante este proyecto! Nosotros lo presentaremos como Ejecutivo Departamental, —dijo.

Contando con el respaldo de sus autoridades y técnicos.

— Nada de eso —respondió Anita Estrada, pateando el tablero de la discusión. Este anteproyecto será presentado por las y los apicultores, como una iniciativa ciudadana.

Nadie más respondió.

El proyecto fue presentado en dos copias: una dirigida a la Asamblea Legislativa Departamental y la otra al Gobernador Esteban Urquizu.

Aprobación de la Ley

El conflicto de Incahuasi era la noticia de cada día. De la mañana a la noche había ocupado la agenda del gobernador, los asambleístas y todos los habitantes de Chuquisaca.

Veíamos y escuchábamos: —“*El campo de gas está en suelo chuquisaqueño, ¿por qué le va a tocar todo a Santa Cruz?*”

Al día siguiente el departamento estaba por segunda vez paralizado. Nadie había podido encaminar el diálogo, nadie podía darle solución al conflicto, nadie revisaba la Ley Apícola presentada.

Tomaron seis meses en calmar las aguas. Fue necesaria una Asamblea de Apicultores para reagendar el tema y ponerlo en consideración de los legisladores del gobierno Departamental.

Cada cierto tiempo, una parte del personal técnico de la gobernación era cambiada, lo cual también demoraba la revisión.

— *¿Cómo es posible que demoren tanto, si la gobernación ha sido parte de su elaboración!* —reclamaban algunos impacientes.

Hasta que un 20 de agosto del año 2018 de nuestro señor Jesucristo...

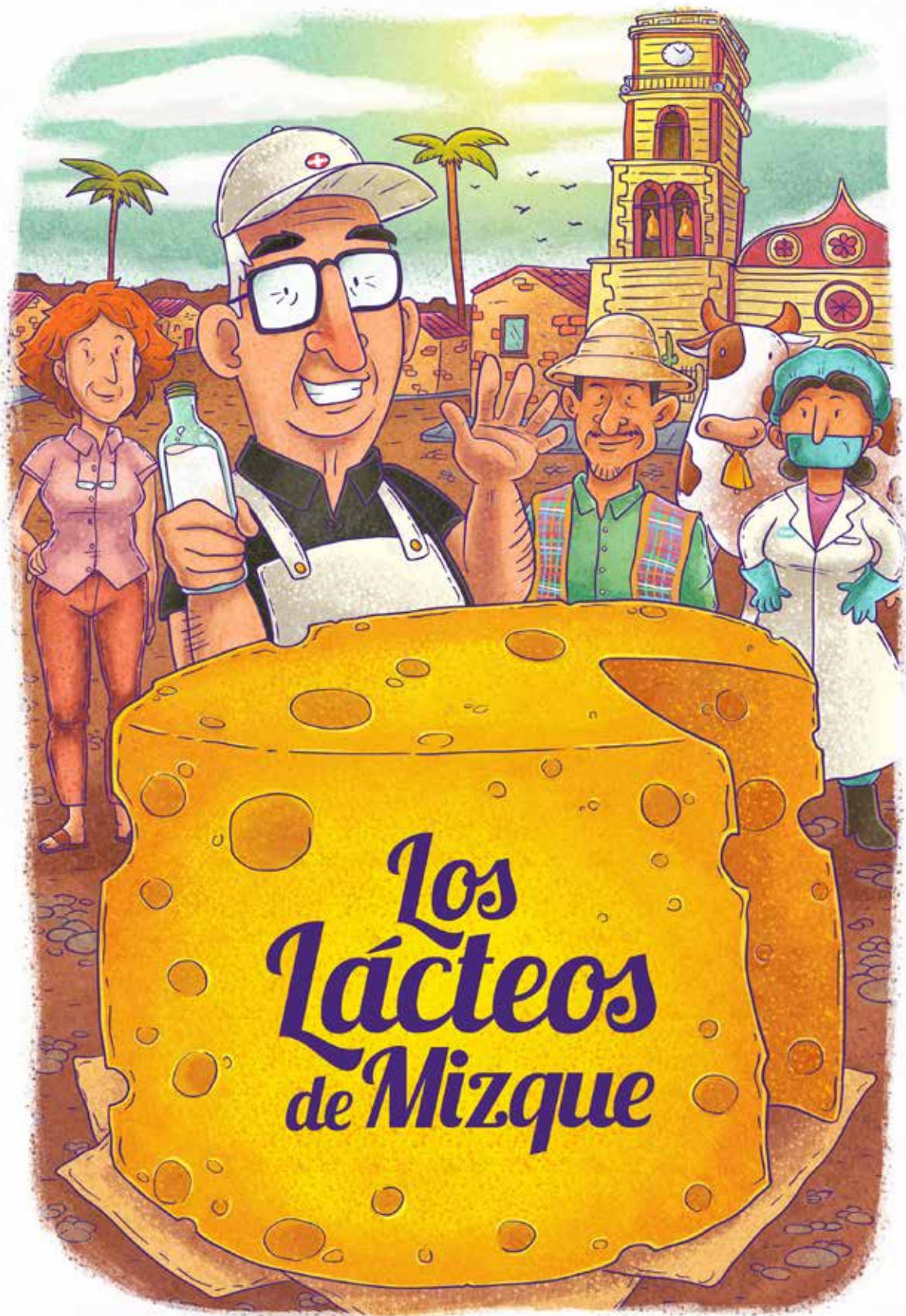
— *Por cuanto la Asamblea Legislativa Departamental en uso de sus facultades y atribuciones..., ha sancionado la «Ley de fomento, conservación y desarrollo apícola del departamento de Chuquisaca, Número 366».*

– *Nunca pensé que podía participar en la elaboración de una ley. Me dan ganas de estudiar derecho, decía emocionado un apicultor de los Cintis.*

– *Nuestro nombre nunca aparecerá en esta ley, pero hemos sido parte de este proceso,* –fueron las palabras de Anita Estrada.

Después de realizar el brindis de honor, un docente universitario comentó: *Esta ley es muy próxima y real, nos traerá más soluciones que problemas.*

Actualmente, la ley está vigente, y otro equipo está trabajando en su reglamentación.



Empresa Pública Municipal de Lácteos

Esta narración describe el proceso de implementación de una empresa pública municipal. Una experiencia donde la atención a los detalles y la capacidad para salvar los vacíos de la norma se convierte en el principal foco de atención. Contar con el apoyo de los productores, la voluntad de los políticos y una buena orientación técnica, puede significar la diferencia entre el éxito o el fracaso.

Hace algunos años, un grupo de mujeres productoras de leche se comprometió a luchar para que sus hijas, esposos y su comunidad, no sólo estén con la barriga llena, sino principalmente adecuadamente alimentados.

Estaban organizadas en clubes de madres en Mizque y les preocupaba ver a sus retoños, consumiendo gelatinas y golosinas de dudosa procedencia, chizitos resecados por el sol, que más parecían de plástico que de almidón.

- *Debemos hacer algo* —decían, mientras ofrecían sus quesillos y yogures caseros en las afueras del mercado.
- *Nuestros abuelos consumían tostado de maíz, frutas, papa, verduras, todo sano, sin químicos* —comentaban.

Unos años más tarde, habían conseguido que sus hijos pudieran consumir leche fresca con sabor a frutilla y chocolate en los recreos, dotada por el Gobierno Autónomo Municipal (GAM), como parte de su programa de desayuno escolar.

El Concejo Municipal en pleno —indiferente al principio y, comprometido al final—, aprobó la construcción de

una pequeña planta procesadora de leche, con el fin de diversificar la vocación productiva del municipio y dotar a las niñas y niños del desayuno escolar.



Procesaban leche y yogurt, que eran transportados a todas las escuelas de la jurisdicción municipal, en un camión más viejo que sus años, acoplado a una cámara de frío.

Los deseos no siempre hacen la realidad (Etapa Prelegislativa)

Con el tiempo, fue siendo reconocida por el colectivo, como PLAMI o Planta de Lácteos Mizque.

Era motivo de orgullo para las autoridades municipales.

– *¡Hemos creado la primera empresa municipal de Mizque!*— decían, respirando profundo.

Por no quitarles el entusiasmo, la inquieta asesora, con acento germánico que apoyaba al municipio, se preguntaba:

– *¿Cómo puedo decirles, que una empresa municipal es mucho más que una infraestructura de producción?*

Suele ser muy común esta confusión en los municipios rurales y también en algunos urbanos.

Cuando pretenden inundar con sus productos el mercado, la realidad les aclara que lo que tienen es un proyecto, tal vez un programa, pero no una empresa. Se dan cuenta que el camino del emprendimiento es un poco más largo.

El deseo no siempre hace la realidad.

– *¡Debemos pensar en grande!* –desafiaba don Melecio, Alcalde de Mizque.

– *Nuestro mercado es todo el Cono Sur cochabambino y parte de Chuquisaca. Mejorar los ingresos de nuestros productores, es nuestro objetivo. ¡Para eso somos autónomos! Mizque vende la leche, Totora nos vende cereales y de Aiquile compramos las verduras* —decía, mostrando su perfil de estrategia.

– *Tatay, sólo vendiendo en la región, será un negocio redondo* —argumentó una invitada.

El mandato de la reunión fue convertir la pequeña planta en una empresa municipal, para comercializar productos lácteos en la región.

Los concejales, en su mayoría mujeres comprometidas, no tuvieron más remedio que ponerse sus manos a la obra.

– *¿Y ahora quién podrá ayudarnos?* —se preguntaron.

A la semana se organizó una comisión de autoridades que convocó a representantes de varias instituciones públicas

y privadas a visitar Mizque para abordar el tema de la constitución de la Empresa Pública Municipal PLAMI.

Visitaron el municipio funcionarios públicos del Ministerio de Desarrollo Productivo, Lacteosbol, algunas ONG y agencias de Cooperación Internacional, conformando de esta manera una plataforma de asesoramiento e información que coadyuvó para llevar adelante el proceso.

– Empezaremos revisando la Ley de Creación de la empresa PLAMI –fue el acuerdo.

En el primer taller se realizó un análisis colectivo de la mencionada ley. Cayó como un balde de agua fría para las autoridades. La ley que tenían, no creaba la empresa municipal, sólo autorizaba al alcalde para que en su calidad de Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) la creará.

Su apreciado PLAMI aún no tenía la condición de empresa, sino de un programa municipal creado para brindar el servicio de desayuno escolar y por lo tanto no tenía la posibilidad de comercializar ni una gotita de leche.

Si comercializaba, estaba infringiendo la ley.

– PLAMI no tiene autonomía para administrar recursos, no puede comercializar, no es una empresa, es un programa —concluyeron.

Surgieron un sinfín de preguntas:

- ¿Es rol del Estado vender productos?*
- ¿Puede un municipio tener objetivos de lucro?*
- ¿Se puede vender productos en otro municipio?*
- ¿Debemos regirnos por el Código de Comercio o por la Ley SAFCO ¹?*

¹ Ley N° 1178, Ley de Administración y Control Gubernamental.

– *¿Cuál es la norma en la que se amparan nuestros trabajadores?*

Y para colmo, si bien los terrenos eran propiedad de la alcaldía, las instalaciones estaban a nombre de una ONG, que había apoyado en su construcción.

Se tenía mucha tela que cortar, o mejor dicho mucho papel que firmar. Fue necesario improvisar una dinámica, «de esas que manejan los facilitadores», para evitar el atropello con preguntas y el pánico de los participantes.



Después de retomar el control, las facilitadoras continuaron con la agenda programada. Expusieron: Impuestos Internos, SEA, SENASAG y AIRAD-GIZ.

– *La Ley de Empresas Públicas Nacionales², plantea normas dirigidas para empresas del nivel Central del Estado. Respetuosos con las autonomías, dejan la cancha abierta*

² Ley N° 466

para que las gobernaciones y municipios desarrollen sus propias leyes —éste fue uno de los aprendizajes que más frustración causó entre los participantes.

– Primero deben contar con una Ley Municipal para la Creación de Empresas —aseveraron los jurídicos del SEA.

– Luego viene el Decreto de Creación de la Empresa y el Estatuto de Constitución —complementaron los abogados participantes.

– No les podemos otorgar un NIT para vender sus productos, hasta que legalmente se constituyan como empresa municipal. Esta fue otra información difícil de asimilar que recibieron de Impuestos Nacionales.

– Para comercializar sus productos deben contar con su registro de sanidad —expresó contundente el SENASAG.

Un funcionario de PLAMI confirmó que este requisito ya lo tenían cumplido desde hace cinco años atrás.

El trabajo convierte los sueños en realidad (Etapa Legislativa)

De tantos reveses surge el desafío. En un santiamén se conformaron dos comisiones: una política y otra técnica-jurídica.

Lo primero: la elaboración de la Ley de Creación de Empresas Municipales. Definir la ruta crítica marcaría el camino así, conocer los tiempos, los roles y las responsabilidades, determinaría la velocidad del caminar.

La Comisión Técnica-Jurídica no quiso esperar más. Con el apoyo del Servicio Estatal de Autonomías, el asesoramiento de AIRAD, e información facilitada por LACTEOSBOL, además de las recomendaciones permanentes del SENASAG y del Servicio Nacional de Impuestos, se pusieron a redactar

los contenidos. De vez en cuando los acompañaban técnicos del Ministerio de Desarrollo Productivo y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El proceso cargaba tanta motivación y estaba tan bien coordinado por los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Productivo y de Planificación, que la motivación fue contagiada a las autoridades electas, que en un abrir y cerrar de ojos, impulsaron la redacción de contenidos de la Ley Municipal de creación de empresas de Mizque, estaba lista.

La Comisión Política, bajo la batuta del presidente del Concejo Municipal, arrancó con la socialización del proyecto. Las y los concejales —siempre tan reacios—, esta vez sorprendieron. Sin mucho “me opongo”, aprobaron la ley.

Don Melecio pasó a promulgarla, con más ilusión que pompa.



Dos meses y algunos días fueron suficientes. El compromiso de funcionarios y técnicos, sumado a la decisión política de las autoridades y el buen asesoramiento de las entidades de la plataforma, son factores a destacar.

Sin perder el impulso, se arrancó con el proyecto de factibilidad «equivalente a un plan de negocios». Cuadrar los números, articularlos con el mercado, soñar con el “deber ser” y estar atentos, evitan inventar empresas donde no corresponde.

Para terminar, se inició con la elaboración del Decreto de Creación de la Empresa Municipal. Por fin PLAMI pasaría a jugar bajo las reglas del sector privado.

–“Los trabajadores de PLAMI, no pueden ser regidos por la Ley General del Trabajo, deben ser consultores en línea”

–expresó el alcalde, después de revisar el decreto.

– *“¡Se dispararán los costos!”* –argumentó su asesor financiero.

Pagar beneficios sociales, transformaba de verde a rojo el plan de negocios.

– *¿Vale la pena convertirla en empresa?* –se preguntaron dudosos.

– *¡Vamos avanzando, ya en el camino pondremos en orden estos asuntos!* –planteaban los más intrépidos.

Al andar, se hace camino (Etapa Postlegislativa)

Durante el proceso, una carta movilizó a moros y cristianos en el municipio.

– *Es nuestra oportunidad* –dijeron.

El alcalde de la vecina Totorá, hacia llegar su requerimiento de productos lácteos. Los jurídicos daban vueltas como locos, trataban de encontrarle algún resquicio a la Ley de Alimentación Complementaria.

– *Mientras no sea empresa municipal, nada se puede hacer. ¡El municipio no puede vender! Nos falta el Decreto de Creación y los Estatutos de Constitución de la Empresa* –aseguraba el asesor jurídico.

La vía de compra directa a productores de la zona tampoco era posible. No serían los lecheros quienes venderían, sino el municipio y esto ponía bajo responsabilidad la cabeza del alcalde.

Un acuerdo de colaboración intergubernativo entre municipios vecinos, parecía ser la solución, pero implicaba demasiada burocracia.

Finalmente, no se sabe cómo, pero vendieron. Si bien la norma boliviana permite la creación de empresas municipales, aún quedan por llenar muchos vacíos.

El sector privado se rige por reglas claramente establecidas. Cualquier nuevo emprendimiento debe ser registrado en FUNDEMPRESA. Sin embargo, ¿dónde debe ser registrada una empresa pública municipal?, ¿la empresa se registrará por el Código de Comercio? De momento, acordaron que sería regida por el SICOES³.

3 SICOES: El Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES), es el único sistema oficial de publicación y difusión de información de los procesos de contratación de las entidades públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, establecido y administrado por el Órgano Rector.

Pasado un tiempo:

- *¿Cómo hemos podido resolver todo esto en dos meses?*
- se preguntaban.

En el ínterin de este proceso, la Cooperación Internacional facilitó la llegada de un quesero suizo. Tenía 76 años, era jubilado, había heredado la empresa de quesos de sus padres y ellos de sus abuelos, docente de la universidad de Zurich, Phd. Lo mejor de lo mejor en quesos. Se llamaba Oscar.

Como todo suizo, lo primero que hizo fue preguntar:

- *¿Por qué no se procesa un volumen similar todo el año?*
- Le explicaron que cuando los estudiantes están de vacaciones a fin de año, no se entrega desayuno escolar y lamentablemente esto coincide con la época de mayor producción de leche.
- *Pero se puede elaborar quesos —fue su respuesta en modesto castellano.*

Seis meses más tarde, saldrían al mercado los primeros quesos madurados, dignos de los estantes de Europa.

Una degustación de quesos realizada en la ciudad de Sucre, coincidió con la visita del arzobispo, quien después de ponerse un trocito de queso en la boca, cerró los ojos, inhaló profundo y casi se animó a bendecir los quesos por su fantástico sabor.

Los quesos fueron bendecidos. Pero una bendición no es suficiente para conquistar los mercados, antes SENASAG debe certificar la inocuidad.

Se mejoró la organización de la planta, desarrolló la producción de queso y mejoró la calidad de los productos lácteos. Todos quedaron satisfechos: el municipio genera

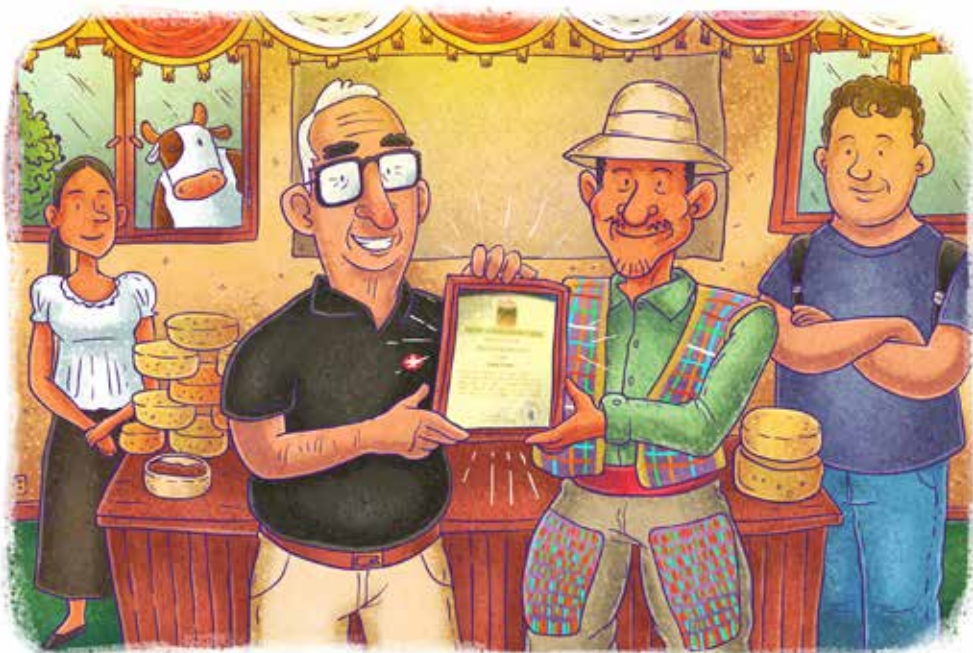
oportunidades y las y los productores tienen mayores ingresos.

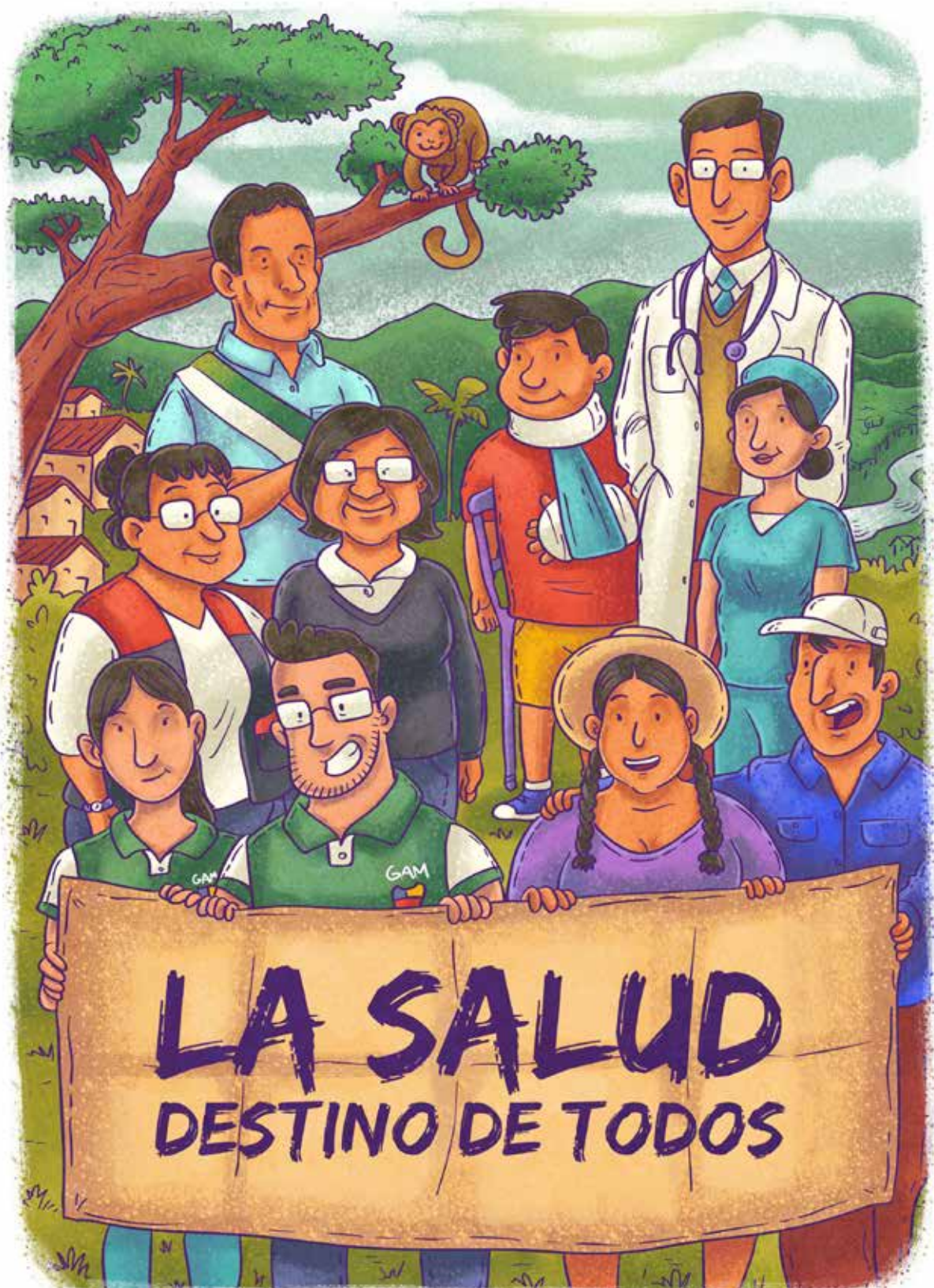
A más de un año de haber iniciado esta aventura se había logrado poner la ley en vigencia; contaban con el proyecto de Decreto de Creación y en proceso de redacción de los estatutos de constitución de la nueva PLAMI; el mercado en un municipio vecino estaba abierto y tenían unos quesos de primera.

A la sombra de un árbol de pacay y con una tutuma de chicha en la mano, dos autoridades conversaban.

- *No había sido tan fácil,*
- *Las implicancias legales son duras, un emprendimiento empresarial municipal público, tiene más exigencias y complicaciones que cualquier emprendimiento privado.*

Fue lo que aprendieron.





**LA SALUD
DESTINO DE TODOS**

La salud, destino de todos

“Pasan los años y nada pasa”, era la sensación generalizada que martillaba en la cabeza de autoridades, médicos, juristas y técnicos municipales en salud.

Siete navidades habían pasado y casi ningún municipio en Bolivia tenía idea sobre cómo poner en a funcionar la “Instancia Máxima de Gestión Local en Salud” (IMGLS), establecida como responsabilidad municipal en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, desde el año 2010.

– Sólo ponerle una sigla a este conjunto de palabras ya resultaba una tarea difícil.

Hasta que un alcalde en el trópico de Cochabamba decidió tomar el toro por las astas.



Asterio Romero, agricultor, diputado y ahora alcalde, compañero de lucha del Presidente Morales, tenía el peso necesario para acometer el desafío, además sabía de un proyecto de reglamento, que podía servir de base.

Por azares del destino se cruzaron el requerimiento con la oportunidad.

Una doctora cochabambina especializada en salud pública, graduada con méritos de una Universidad Rusa, tenía la misión contractual con la Cooperación Alemana de brindar asesoramiento para fortalecer la gestión pública municipal en el área de salud.

Se reunieron determinadas autoridades municipales y del sector salud buscando orientación en los especialistas de la cooperación, y la doctora puso en claro que una vez conformada la Instancia Máxima de Gestión Local en Salud, con los representantes de los tres sectores que señala la norma (Gobierno Autónomo Municipal, sector salud y sector social) debía ser reglamentada su organización y funcionamiento de manera consensuada entre los miembros. De esta manera no dejó dudas que el proceso de reglamentación debía ser participativo, sin imposición de ninguna de las partes.

Le entendieron, la aceptaron como asesora, archivaron el proyecto y se pusieron manos a la obra: ¿Quiénes conforman la Instancia Máxima de Gestión Local en Salud?, fue la primera pregunta que surgió.

La norma establecía que deberían participar representantes del Gobierno Autónomo Municipal, representantes del sector salud y representantes del sector social. Pero todavía no se tenía bien identificado quiénes serían estos representantes en el Municipio de Villa Tunari.



– *¿Quién representará al sector salud?* –fue la pregunta de rigor.

La Coordinadora de la Red de Salud¹ –interrumpió un participante.

Pintaba como una buena alternativa, pero la doctorita que ejercía de coordinadora de red, que también había sido convocada, tomó la palabra y se excusó diciendo:

– *Como coordinadora de red soy responsable hasta de tres municipios, asumiendo esta responsabilidad más, me quedaré sin nada de tiempo.*

En eso, llegó una camioneta con el logo del Servicio Departamental de Salud (SEDES), y se acabó la discusión. El personal que llegó un poco tarde porque venía desde Cercado Cochabamba, tenían una posición muy clara. El o la representante del sector salud, debía ser el jefe municipal de salud, designado por el SEDES).

¹ Personal del SEDES, encargada de la administración de la una red de salud compuesta por dos o más municipios.

– *¿Y quién asumirá la representación del sector social?*

La respuesta de la asesora facilitó el avance y consolidó la confianza de los dirigentes en su persona.

– Según el decreto SAFCI², que reglamenta la gestión participativa en salud, debe ser el Presidente del Consejo Social Municipal.

Cuando tocó aclarar que era eso, el personal del SEDES argumentó:

– *Es una instancia que aglutina a representantes zonales, vecinales, comunitarios y su rol es planificar y validar las políticas de salud, haciendo real la gestión participativa* –sentenciaron.

– *¿Y quién representa al Gobierno Municipal?* –preguntó tímidamente un médico SAFCI.

– *Yo en persona, es lo que dice la norma* –respondió enérgicamente el Alcalde.



- *Pero, ¿cuándo usted esté de viaje?* –insistió el médico.
- *Seguramente corresponde delegar al Secretario de Desarrollo Humano. Por eso se debe reglamentar todo eso*
- respondió con mucha seguridad.

Aclaradas las dudas, y conformada la Instancia Máxima de Gestión Local en Salud, se pasó a reglamentar su organización y su funcionamiento.

No duró más de cuatro meses. Cinco reuniones y algunas discusiones fueron suficientes para redactar el Decreto de Organización y Funcionamiento de la Instancia Máxima de Gestión Local en Salud.

La reunión de más intenso debate, fue aquella donde se trataron los mecanismos de decisión que debían ser adoptados entre los tres miembros de la IMGLS, en el marco de la gestión participativa de salud. De inicio parecía que no ameritaba mayor reflexión y que la votación sería el camino. Pero como el cotidiano vivir es un continuo vaivén entre la lógica y la paradoja, votar y no ser responsable era más paradójico que lógico.

- *Me explico. Si todos votan y todos firman y todo sale bien, todos felices. Pero si el acuerdo tiene consecuencias, peor si son negativas, las cabezas no se cortan por igual.*

El representante social, sólo llegaría a tener responsabilidad social, más relacionada con la ética y la moral, no habría delito. Aunque el rechazo social suele quebrar a las personas, tanto como las cárceles.

El representante del sector salud, podría llegar a tener responsabilidad administrativa, por lo que recibiría un memo, a lo mucho sería despedido.

El alcalde llevaría la peor parte, su responsabilidad sería ejecutiva, lo cual significa incluso la posibilidad de perder el cargo y si pueden probarle algo, la privación de libertad.

Estaba claro, «cada representante un voto», podía ser el camino más corto al desengaño. Las presiones y los chantajes, se encargarían de ello.

«Decisión por consenso», fue el mecanismo que adoptaron. Sin mucho preámbulo, el Alcalde de Villa Tunari puso el reglamento a consideración de los miembros del Concejo Municipal, no para que lo aprobaran, solamente para que lo conocieran, porque al tratarse de un tema estrictamente ejecutivo, un decreto firmado por su autoridad era por demás suficiente.

El modelo se propagó como pólvora encendida. Fue replicado en varios municipios de Cochabamba, después saltó a 29 municipios en Chuquisaca y de la mano del SEDES, llegó hasta Pando, donde tres municipios pudieron aplicarlo.



El Ministerio de Salud, que había participado activamente en el proceso, consideró al proceso de reglamentación como una buena práctica, y como las buenas prácticas merecen ser difundidas para que otros también las practiquen, se propuso desarrollar una guía metodológica.

«No tardará mucho en llegar al resto de municipios en Bolivia». Fue el beneplácito de los involucrados en esta primera experiencia en Villa Tunari.

La asesora, bien apreciada en el municipio, la registró en su CV como una experiencia laboral. Una de las más inolvidables de su carrera.

Contacto:

Ministerio de la Presidencia

Telf: (591-2) 2153937

Fax: (591-2) 2153915

Dirección: Casa Grande del Pueblo, Piso 14

Web: presidencia.gob.bo

Servicio Estatal de Autonomías

Telf.: (591-2) 2141444 – 2141393

Fax: (591-2) 2146862

Correo electrónico: contacto@sea.gob.bo

Dirección: Calle Víctor Sanjinez #2678

(Plaza España) – Edificio Barcelona Tercer Piso

Web: sea.gob.bo



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH