

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

**“AVANCES Y LIMITACIONES JURÍDICAS EN
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS EN LA
LEY N° 1551 EN EL PERIODO 1994-2004”**

(Tesis para optar el grado de licenciatura en derecho)

POSTULANTE:

Rufino Atahuichi Choque

TUTOR:

Dr. Richard Osuna Ortega

La Paz – Bolivia

2009

DEDICATORIA

*A mis padres Francisco y Florencia.
A toda mi familia, por sus múltiples y
renovados esfuerzos por lograr sus
objetivos en la vida bella y dura a la
vez.*

*A mi esposa Katty y mi hijo Rodrigo
Sergio, por su apoyo continuo, por su
vida llena de posibilidades, logros y
sorpresas.*

AGRADECIMIENTOS

Mi gratitud y sincero reconocimiento al Dr. Richard Osuma Ortega, Tutor de Tesis, por su estímulo constante y valiosa guía que permitió el presente trabajo de investigación.

Mis agradecimientos al Sr. Decano de la Facultad y Sr. Director de la Carrera de Derecho UMSA.

De igual manera, mi agradecimiento al Dr. Javier Tapia Gutiérrez, Dr. Max Mostajo Machicado y Dr. Juan Orlando Ríos Luna, que como parte del tribunal, me transmitieron sugerencias y observaciones que enriquecieron el presente trabajo de investigación.

Un reconocimiento profundo a los catedráticos de la Carrera de Derecho – UMSA que motivaron en mi formación profesional.

Asimismo, reconocimiento a todo el personal de la Carrera de Derecho – UMSA., por su cálida y agradable cooperación a los estudiantes.

ABSTRACT

Desde la vigencia de la Ley de Participación Popular y la Ley N° 1178, los gobiernos municipales comenzaron a convertirse en los principales actores del desarrollo. Sin embargo las principales leyes que apoyan este proceso han tenido dificultades en su aplicación, sobre todo en aquellos preponderantemente rurales. En este periodo se estableció un marco normativo complejo de normas directas e indirectas, se ha podido comprobar que en estos 10 años, el proceso legislativo municipal ha tenido una expansión significativa, que va desde la promulgación de la Ley de Participación Popular hasta establecer 25 normas directas y 65 normas conexas que representan 328 artículos. Esto implica un amplio bagaje de normas que regulan la vida de los gobiernos municipales y la carga de responsabilidades para las autoridades de los gobiernos municipales. Por otro lado la Ley de Administración y Control gubernamental N° 1178, se caracteriza como un instrumento de gestión institucional, centrándose en la mejora de la Administración Pública, incidiendo básicamente en los sistemas de administración y control. Su enfoque es “empresarial institucional”, cuyos objetivos son la eficacia, eficiencia y economía institucional. Bajo este panorama, los municipios rurales se encuentran limitados en la aplicación de la Ley 1178, por su carácter vertical y su poca flexibilidad. Su aplicación no es inmediata, demanda el diseño de instrumentos específicos para adaptar la norma básica a cada municipio, lo que incide nuevamente en la ya mermada capacidad de gestión de los gobiernos municipales rurales. Los gobiernos municipales del sector rural han empezado a sentir el conflicto entre la legalidad por cumplir las normas y los procesos señalados y la legitimidad de las necesidades y demandas de la sociedad. Por que las normas han sido escrita y pensadas en municipios más urbanos, no se adecuan para las necesidades de los municipios rurales. Por tanto corresponde analizar la pertinencia de una Ley de Administración y Control Gubernamental para los municipios, mediante la elaboración de un conjunto de normas básicas de los distintos sistemas de administración y control interno, que complementen a las ya señaladas en la Ley de Municipalidades, y que tengan las características de ser propias para las municipalidades, con el objeto de mejorar la gestión administrativa municipal.

**Avances y Limitaciones Jurídicas en Aspectos
Administrativos en la Ley N° 1551
Periodo 1994-2004**

INDICE GENERAL

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	1
Identificación del problema.....	1
Problematización	1
Delimitación del tema de investigación	2
Delimitación temática.....	2
Delimitación temporal.....	2
Delimitación espacial	2
Fundamentación e importancia del tema.....	3
Objetivos del tema	4
Objetivos generales	7
Objetivos específicos.....	7
Marco teórico	8
Planteamiento de la hipótesis:	8
Variables de la investigación.....	8
Variable independiente.....	9
Variable dependiente.....	9
Métodos y Técnicas.....	9
Métodos	9
Técnicas a utilizarse	9
Introducción.....	11

CAPÍTULO I	14
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	15
1. Antecedentes	15
1.1 Marco de referencia.....	18
1.1.1 Histórico	18
1.2 Marco teórico	18
1.3 Marco conceptual	19
1.3.1 Actores locales	19
1.3.2 Alcalde.....	20
1.3.3 Autonomía municipal	21
1.3.4 Autoridad.....	22
1.3.5 Carrera Administrativa	22
1.3.6 Comité de vigilancia.....	23
1.3.7 Competencia.....	24
1.3.8 Comunidad campesina	24
1.3.9 Concejal.....	25
1.3.10 Concejo municipal.....	26
1.3.11 Control social	27
1.3.12 Gastos municipales	28
1.3.13 Gobierno municipal.....	29
1.3.14 Ley.....	30
1.3.15 Municipio	31
1.4 Marco Jurídico.....	33
CAPÍTULO II	
PROCESO LEGISLATIVO MUNICIPAL 1994-2004.....	35
2. Antecedentes	35
2.1 Primera etapa 1994-1997.....	36

2.1.1 Leyes y normas	36
2.1.2 Normas municipales conexas	41
2.1.3 Principales aportes.....	45
2.2 Segunda etapa 1997-2002	46
2.2.1 Leyes y normas	46
2.2.2 Normas municipales conexas	49
2.2.3 Principales aportes.....	57
2.3 La tercera etapa periodo 2002 – 2004	57
2.3.1 Leyes y normas	58
2.3.2 Normas municipales conexas	59
2.3.3 Principales aportes	60

CAPÍTULO III

LA LEY SAFCO Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR	63
3. Antecedentes	63
3.1 Antecedentes de la Ley SAFCO.....	63
3.2 Naturaleza y características de la Ley N° 1178.....	66
3.3 La Ley de Participación Popular y la Ley SAFCO	67
3.4 Impactos de La Ley de Participación Popular en los municipios	73
3.5 La burocratización de la participación popular	76
3.6 Ley de Municipalidades y Ley SAFCO	80
3.7 Responsabilidad civil, daño económico y estado de cobro coactivo en los municipios	85
3.8 Causas de daño económico de los municipios a nivel nacional	88

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL CONTROL SOCIAL EN EL MARCO

DE LA LEY N° 1551	90
4.El control social en los municipios.....	90

4.1 La representatividad y legitimidad	92
4.2 Cambios en la participación y control social.....	93
4.3 Principales logros y dificultades del control social	95
4.3.1 Logros.....	95
4.3.2 Dificultades	96
4.3.3 Algunas diferencias entre la Ley de Participación Popular y el control social.....	98

CAPÍTULO V

AVANCES Y LIMITACIONES EN LA APLICACIÓN DE

LA LEY N° 1551	100
5.El contexto de análisis de la Ley N° 1551	100
5.1 Avances de la Ley de Participación Popular	100
5.2 Las limitaciones identificadas en la implementación de la Ley N° 1551	103
5.3 La Ley SAFCO en los municipios	111
Conclusiones	113
Recomendaciones.....	117
Bibliografía.....	120

INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Normas directas 1994-1997	37
Cuadro N° 2: Normas municipales conexas 1994-1997.....	42
Cuadro N° 3: Normas directas municipales 1997-2002.....	47
Cuadro N° 4: Normas municipales conexas 1997 – 2002	51
Cuadro N° 5: Leyes municipales directas 2002 – 2004	58
Cuadro N° 6: Leyes municipales conexas 2002 – 2004	59
Cuadro N° 7: Normas para contrataciones de bienes y servicios	71
Cuadro N° 8: Normas básicas aprobados inicialmente.....	77
Cuadro N° 9: Gobiernos municipales auditados e informes de auditoria con responsabilidad civil por categoría demográfica 1994-2001	87
Cuadro N° 10: Causas más frecuentes de corrupción 1994-2001	88

ANEXOS

- I. Ley N° 1178 Administración y Control Gubernamentales
- II. Ley N° 1551 Participación Popular
- III. Ley N° 2235 Dialogo 2000

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Avances y Limitaciones Jurídicas en Aspectos Administrativos en la Ley N° 1551 Periodo 1994-2004

Identificación del problema

Existen múltiples formas de abordar la evaluación de la Ley de Participación Popular, destacan evaluaciones de tipo predominantemente técnico, aunque también conviene rescatar aquellas, seguramente más políticas, que procuran mostrar no tanto este juego exacto desatado con un sin fin de leyes y nuevos requerimientos legales y procedimentales desde conocer las de normas entre Leyes, Decretos y Resoluciones Supremas hasta manejar el presupuesto, el sistema de contabilidad o la planificación, por citar algunos aspectos como los efectos sobre las estructuras de poder vigentes. Uno de los problemas que se han presentado ha sido de tipo administrativo y sin respaldo jurídico, tal es el caso de las inversiones en los municipios rurales.

Problematización

La implementación de la Ley de Participación Popular ha generado un cambio, sin embargo, suele marcar también la magnitud de los desafíos. La Ley de Participación Popular tiene por delante muchos desafíos importantes, entre los cuales cabe destacar la contribución en el diseño y administración de un proceso de gobernabilidad de la gestión pública que enfrente los riesgos de la excesiva dispersión de políticas y recursos en el

nivel local, cualificar los recursos humanos que participan en la gestión Municipal, superar las prácticas verticales y prebendales que obstaculizan la participación social, mejorar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, disminuir los gastos corrientes e incrementar la inversión de los gobiernos municipales, asignar prioritariamente recursos en sectores productivos para incrementar los ingresos propios de los municipios y vincular la Descentralización Municipal y la participación social con el desarrollo económico del país.

¿En este contexto de análisis podemos decir que la ley N° 1551 tiene limitaciones en su aplicación en los municipios rurales?.

Delimitación del tema de investigación

Delimitación temática

El tema que nos ocupa, se refiere a los temas estrictamente jurídicos ligados a aspectos administrativos de la Ley de Participación Popular.

Delimitación temporal

El presente trabajo de investigación se circunscribe entre los años 1994 a 2004, es decir desde la implementación de la Ley hasta 10 años después, considerando la disponibilidad de información de las diferentes fuentes.

Delimitación espacial

El análisis teórico comprende los 327 municipios de nuestro país haciendo énfasis en los municipios preponderantemente rurales.

Fundamentación e importancia del tema

El trabajo busca explicar la simbiosis de dos revoluciones que se dieron a finales del siglo XX en el Estado boliviano, la Revolución Administrativa, a partir de la promulgación de la Ley de Administración y Control Gubernamentales y la Revolución Política, generada a partir de la aprobación de la Ley de Participación Popular. Si bien surgen temporalmente en momentos diferentes, ambas son expresión de los cambios estructurales que se desarrollan en Bolivia partir de 1994.

El Sistema de Planificación Nacional, señala un proceso de articulación entre PGDES¹-PDD²-PDM³. Sin embargo, el problema es que el PGDES se desarrolla desde el nivel central, sin participación de organizaciones productivas y sociales. Se han convertido en el plan de gobierno, cuando en verdad debería ser un plan del Estado, tal cual señala la Constitución Política del Estado en su artículo N° 144. Este Plan es de uso restringido, así que su escasa difusión le impide ser un referente para el desarrollo de la gestión pública en el conjunto de las entidades públicas, mucho más en las municipalidades alejadas del poder central. No existe, de manera concreta, un mecanismo ni proceso que permita analizar e integrar PGDES-PDD y PDM; así, los procesos de planificación municipal resultan independientes, cuando no contradictorios, de los otros procesos de planificación. Por tanto, no se cumple el doble proceso descendente y ascendente de articulación de los planes. El gobierno debe recuperar para sí la función de planificación del Estado y de la articulación de los niveles y la sociedad respaldados jurídicamente mediante Leyes adecuadas y prácticas.

El Sistema de Programación de Operaciones, conceptual y metodológicamente, es de carácter burocrático, es decir, mediante un proceso racional deductivo de arriba para

¹ Plan General de Desarrollo Económico Social

² Plan de Desarrollo Departamental

³ Plan de Desarrollo Municipal

abajo se definen objetivos, operaciones, recursos, estrictamente de carácter institucional sin relacionamiento con la sociedad. Mientras que en las municipalidades se da un doble proceso, uno estratégico-político, que deviene con la propuesta del gobierno municipal de proyectos y operaciones priorizados del PDM, que es de arriba para abajo, y otro proceso social de abajo para arriba, a través de las demandas de las Organizaciones Territoriales de Base y organizaciones funcionales, mediante un proceso de negociación y concertación político-social priorizan las operaciones a realizarse. Del encuentro de estos procesos se concertan las operaciones a ejecutar, y de estas operaciones se infieren los objetivos que se buscarán. El énfasis de la programación de operaciones de las municipalidades está en los productos (bienes y servicios a producirse) y no en los objetivos e “impactos” sociales. En el ámbito municipal no existe una normativa propia para las modificaciones presupuestarias y al nivel central no le compete formularla.

Por ejemplo, la norma de administración de personal es compleja en procesos e instrumentos, y está pensada en organizaciones con gran cantidad de personal y debido a la naturaleza multifuncional de los puestos de trabajo, hace de la misma inaplicable para la gran cantidad de municipios rurales.

Por lo señalado, se puede concluir que la normativa básica, en general, no es concordante con los procesos políticos, sociales y técnicos que se desarrollan en los municipios rurales. En este marco de análisis, podemos decir que las normas básicas se han desarrollado pensando en una administración pública central y urbana, descontextualizada de la nueva organización del Estado descentralizado y participativo.

Objetivos del tema

Los cambios por la implementación de la Ley N° 1551 desde el inicio fueron heterogéneos, siendo las diferencias más notables entre el área rural (de municipios nuevos) y el urbano (de municipios ya existentes): los primeros, dependientes del asesoramiento y apoyo institucional de las distintas instancias públicas y privadas (ONG's, Cooperación Internacional, Consultores), desarrollaron procesos de acuerdo al conocimiento, intencionalidad y voluntad de dichas instancias. Su complejidad y la constatación de inaplicabilidad de determinados pasos y procesos, la formación de los recursos humanos, las limitaciones de tiempo, el poco compromiso y otras circunstancias, hicieron de la elaboración del Plan Operativo Anual como un instrumento más de cumplimiento burocrático legal que de un proceso participativo.

Las nuevas municipalidades también aprendieron que no era suficiente tener su Plan Operativo Anual presupuesto elaborado y aprobado, sino que era igual de importante saber comprar cumpliendo las normas legales y registrar ingresos y gastos en un sistema integrado de contabilidad, tal cual señala el artículo 12 de la Ley de Administración y Control Gubernamentales. Estos sistemas se consideraron relevantes para la gestión municipal.

Los gobiernos municipales empezaron a sentir el conflicto entre la legalidad por cumplir las normas y los procesos señalados y la legitimidad de las necesidades y demandas de la sociedad. La información administrativa contable es de vital importancia y utilidad para la administración municipal porque permite saber cuánto se recaudó, cuánto y en qué se gastó, las deudas que se tienen y los inventarios que se poseen, y por ende tomar las decisiones que correspondan. También es útil para la rendición de cuentas ante los organismos centrales, la fiscalización del Concejo Municipal y la auditoría por parte de la Contraloría, se constituye en un instrumento esencial para la transparencia y el control social.

En los nuevos municipios, se desarrolló toda una revolución administrativa, la revolución política, económica y social que representó la Ley N° 1551, porque se conformaron gobiernos municipales autónomos, se establecieron nuevas competencias, se beneficiaron de recursos públicos y se desarrollaron capacidades de gestión nuevas: planificación participativa, utilización de instrumentos técnicos, como el presupuesto y la contabilidad integrada, aprendizaje y aplicación de normas, tales como la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades, la Ley de Administración y Control Gubernamental, normas básicas de administración de bienes y servicios, reglamento por la responsabilidad pública, etc. Las dificultades iniciales en esta revolución administrativa fueron muchas; entre las más relevantes se pueden señalar las siguientes:

- Creación de una cultura burocrática, basada en normas, jerarquías, formalización de procesos y documentos, división, especialización del trabajo y comunicación escrita.
- Aplicación de instrumentos técnicos, como el presupuesto por programas y la contabilidad integrada.
- Manejo de los recursos públicos de manera formal, mediante el uso de chequeras en cuentas corrientes fiscales, con registros contables.
- Implantación de una organización formal, con atribuciones, funciones y responsabilidades diferenciadas y discriminadas por unidades y puestos.
- Aplicación y respeto a la normativa de la administración de bienes y servicios (compras, contrataciones, manejo y disposición de bienes).

- Creación de una cultura de servicio público, desarrollo de valores e instrumentos anticorrupción.

Objetivo general

Las normas básicas se han desarrollado pensando en una administración pública central y urbana, descontextualizada de la nueva organización del Estado descentralizado y participativo, es necesario analizar su funcionamiento desde el punto de vista administrativo respaldado jurídicamente en los municipios rurales (nuevos).

Objetivos específicos

En este contexto es necesario plantear el análisis de:

- La Ley de Participación Popular N° 1551 y la Ley de Administración y Control Gubernamentales, también conocido como Ley N° 1178 promulgado el 20 de julio de 1990.
- Evaluación del procesos legislativo municipal desde 1994-2004.
- Evaluación del control social.
- La Ley de administración y control gubernamentales y su relación con la Ley de Participación Popular.
- Análisis de la pertinencia de Leyes municipales específicas.

Marco teórico

La política de estabilización y ajuste estructural, que fueron aplicadas en el país desde agosto de 1985, tenía como objetivo de frenar el proceso inflacionario y modificar la tendencia de las variables macroeconómicas, que en el corto plazo ha podido reducir los grandes desequilibrios externos e internos que perturbaban la economía del país. A partir de agosto de 1993, se inició una segunda generación de reformas destinadas a profundizar aquellas iniciadas en 1985, se destacan la Participación Popular y la Descentralización Administrativa.

Planteamiento de la hipótesis:

Se hace imprescindible analizar el conjunto de normas básicas respaldadas jurídicamente en los distintos sistemas de administración y control interno, que complementen a las ya señaladas en la Ley de Municipalidades y que tengan las características de ser propias para las municipalidades rurales, desde el punto de vista administrativo con respaldo jurídico.

“Las actuales normas básicas de administración y control gubernamentales en los municipios rurales presenta limitaciones jurídicas en aspectos administrativos”.

Justificación de la hipótesis

La Ley de Administración y Control Gubernamentales, conocida comúnmente como la Ley SAFCO tiene un profundo sentido democrático y constitucional, considerando al gobierno como mandatario de la sociedad, responsable de administrar los recursos públicos, por otro lado desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, que implica el reconocimiento del Gobierno Municipal como una unidad de gestión

fundamental del desarrollo sostenible, en nuestro país ha experimentado un proceso de crecimiento significativo en la regulación municipal, proceso que ha generado una dificultad operativa y una realidad muy diferente en los municipios rurales, razón por la cual es necesario plantear la hipótesis en la presente investigación.

Variables de la investigación

Las variables identificadas para la presente investigación son:

Variable independiente

Normas básicas de los sistemas de administración y control en los gobiernos municipales rurales.

Variable dependiente

Administración municipal eficiente en los municipios rurales.

Métodos y Técnicas

Métodos

La presente investigación toma en cuenta los métodos convencionales. Para el tema de análisis de los sistemas de administración, en general, se toma en cuenta el método deductivo, porque se iniciara de aspectos más generales, para concretar en temas específicos, apoyado por los métodos analítico e interpretativo. También se toma en cuenta la investigación descriptiva, porque se trabaja sobre realidades de hecho y su

característica fundamental es la interpretación de los mismos en función a la información cuantitativa y cualitativa.

Técnicas a utilizarse

- ✓ Revisión bibliográfica.

- ✓ Revisión de leyes, decretos supremos resoluciones.

Introducción

Para empezar el presente trabajo de investigación, es necesario comentar sobre los antecedentes históricos más importantes que dieron origen a la Ley de Participación Popular. Se puede destacar que fue una reforma eminentemente política cuyas ideas, principios básicos, inspiración teórica y conceptual fueron construidos a partir de la rica experiencia boliviana expresada en la diversidad de sus actores sociales y políticos. Fue producto de una coyuntura favorable de creatividad colectiva nacional y no el resultado de la presión externa, en tanto que las tensiones latentes en la historia republicana encontraron un cauce para su realización. Se reclamaba, entre otros aspectos, el reconocimiento de las comunidades campesinas andinas como unidades de gobierno autónomo y el goce pleno de todos los recursos naturales por parte de los territorios indígenas de la región de los llanos y de la Amazonia que, de acuerdo a las demandas indígenas, debían ser creados mediante Ley.

El trabajo de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) fue una fuente de constatación de que la experiencia podía ser exitosa. Varias de estas instituciones, con el apoyo de la Cooperación Internacional, estaban desarrollando y ejecutando procesos de planificación Microregional a través de la formación de consejos de desarrollo Microregionales con la participación de las instituciones más representativas de la sociedad civil rural.

La aprobación de la Ley de Participación Popular, que inició una radical descentralización por la vía local en 327⁴ municipios al inicio del proceso, se adelantó a las demandas cívicas regionales de descentralización a través de los gobiernos departamentales, según las cuales, cada departamento tendría atribuciones para el

⁴ En principio se creó con 311 municipios, posteriormente esta cantidad se incrementó a 327

manejo autónomo de los recursos provenientes de las regalías departamentales por concepto de exportación de sus recursos naturales (especialmente hidrocarburos), situación en la que definitivamente se constituían departamentos mas aventajados, haciéndose aún más agudos los desequilibrios entre la región andina y la de los llanos del país. Otro de los cambios que ha generado la Ley de Participación Popular fue la municipalización de los municipios rurales y urbanos. Para los primeros fue completamente nueva la implementación de las normas de manejo de los recursos económicos mientras que en los urbanos fue más rutinario y relativamente más manejable.

Se considera que la concentración de las leyes y normas administrativas son iguales, es decir que no se considera ninguna diferenciación. En los municipios rurales se presenta de manera desigual los diferentes casos de aplicación, como por ejemplo son las normas de administración de personal es compleja en los procesos e instrumentos por que están pensadas en gran cantidad de personal y el sistema de adquisición de Bienes y Servicios de la misma manera.

En este contexto de trabajo se plantea la siguiente hipótesis de la investigación: *“Las actuales normas básicas de administración y control gubernamentales en los municipios rurales presenta limitaciones jurídicas en aspectos administrativos”*.

De acuerdo a la hipótesis planteada, el objetivo principal de la investigación es realizar un análisis detallado de las principales Leyes de Participación Popular y la Ley N° 1178, sus alcances y limitaciones en los aspectos administrativos, en el periodo de 1994-2004, subdividiendo en tres periodos. Los objetivos específicos, efectuar una descripción detallada de todas los Decretos Supremos y Resoluciones Supremas, lo mismo que del rol del control social desde la implementación de la Ley N° 1551, todos vinculados a la gestión administrativa municipal.

Para desarrollar el tema planteado se realizara una revisión de las principales Leyes, Decretos Supremos y Resoluciones ligados al desarrollo administrativo municipal, también realizar entrevistas con autoridades municipales y encargados de la parte administrativa como técnicas de investigación.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1. Antecedentes

La Ley de Participación Popular y su implementación, sobre todo en los municipios rurales, es el resultado y la confluencia de varios factores que han ido madurando en la sociedad boliviana como ser la participación más activa en la toma de decisiones que atañen al bien común bajo las modalidades de la cogestión y la autogestión.

La Ley N° 1551 procura contribuir radicalmente a disminuir el colonialismo señorial interno, al otorgar todo el poder a las organizaciones territoriales de base. Este es un paso administrativo y político para acercarse, poco a poco, a la gran demanda indígena por el territorio, que ellos entienden de un modo integral y que es ajeno al concepto moderno que de él tienen los estados nacionales, pero que expresa el contenido del nuevo concepto de Desarrollo Sostenible formulado por las Naciones Unidas.

La implementación de la Participación Popular se ha nutrido, asimismo, de los aportes técnicos y metodológicos que han desarrollado las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el desarrollo social, organizativo y económico de las comunidades, tanto urbanas como rurales. Su aporte más importante ha sido el haber desarrollado metodologías de diálogo entre las comunidades y las instituciones. Entre estas metodologías la que más destacó fue la metodología de la "Planificación Participativa Municipal", para que pueda haber un instrumento concreto que haga posible un diálogo real entre el Estado y la Sociedad; es decir, para ver cómo se puede llegar a una concertación entre la oferta del Estado de políticas y recursos y la demanda de la sociedad.

El éxito de esta Ley de Participación Popular, al decir de muchos críticos y analistas, ha consistido, por un lado, en la redistribución de recursos de coparticipación y, por el otro, en haberlos gastado e invertido técnicamente bajo la modalidad de "proyectos" desarrollada por el Fondo de Inversión Social y que las comunidades ya conocían desde 1990.

Finalmente, se modela municipalmente la descentralización política y administrativa del país, dándole las siguientes características:

Desde el punto de vista administrativo, se municipaliza el país en 327 Gobiernos Municipales Autónomos. A partir de la Ley N° 1551 la Alcaldía ya no se reduce solamente al casco urbano de las 30 ciudades más grandes de Bolivia; sino que implica todo el territorio que comprende una Sección de Provincia. El detalle importante a retener es que el municipio involucra tanto el espacio rural como el espacio urbano y busca entenderlos como un sistema en el que ambos espacios se deben realimentar mutuamente.

La Ley N° 1551 reconoce, como actores del desarrollo municipal, a las organizaciones territoriales de base que existen en el país. Algunas de estas organizaciones existen desde la época prehispánica, como los Ayllus andinos y los Pueblos indígenas del Chaco y la Amazonia; otras desde la Reforma Agraria de 1953, como los sindicatos agrarios; otras organizaciones son más recientes, como las Juntas Vecinales en las ciudades.

A partir de la Ley de Participación Popular los que deben mandar en los municipios son las organizaciones territoriales de base y no las organizaciones funcionales, como los Comités Cívicos, las organizaciones no gubernamentales, las centrales obreras, las cooperativas, las parroquias, los clubes de madres que representan segmentos de población aglutinados en base a criterios corporativos. Esto significa, por un lado, haber dado un viraje local y radical en la consolidación del sistema democrático; por otro lado,

también significa haber abierto el sistema a una mayor complejidad al instituir a las comunidades como sujetos democráticos. En Bolivia empieza a romperse una visión individualista de la democracia.

La Ley de Participación Popular asigna a los municipios el 20% de los impuestos nacionales. Estos recursos son distribuidos per cápita de acuerdo al Censo Nacional de 1992. Con estos recursos financieros los municipios tienen que cumplir las nuevas competencias que se les ha asignado; buscar más recursos internos, consolidar en el presupuesto del Plan Operativo Anual, POA, los recursos financieros que lleguen a su territorio a través de diferentes instituciones, las ONG'S; apalancar nuevos recursos, tanto internos como externos, poniendo sus recursos como contrapartes financieras para proyectos mayores.

La Ley N° 1551 desafía a los municipios a generar capacidades financieras y de gerencia para administrar mejor los recursos existentes. La Ley N° 1551 asigna las siguientes competencias y derechos a los nuevos actores territoriales que ha reconocido, con ello se abre el espacio del principio de Subsidiaridad:

- El derecho a priorizar las inversiones públicas.
- El derecho a controlar la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).
- El derecho a hacer la supervisión social de las obras de su barrio o comunidad.
- El derecho a pedir al Senado, la congelación de los recursos a su municipio. hasta que se arregle la irregularidad que se hubiese detectado.
- Finalmente, el más importante y frágil de todos, el derecho a vigilar al órgano público en el cumplimiento de la Ley.

1. 1. Marco de referencia

1.1.1 Histórico⁵

El 20 de abril de 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular uno de los hitos más importantes en la evolución democrática en Bolivia. Hasta ese momento, sólo 24 secciones de provincia en el país recibían recursos para administrar sus necesidades municipales, lo cual en los hechos significaba que la democracia local era un simple postulado en la mayor parte del territorio nacional. Con la implementación de la Ley No. 1551, las 327 secciones de provincia legalmente constituidas, comenzaron a recibir recursos para atender sus demandas locales, otorgándole sentido a la conformación de gobiernos municipales en todo el país. Bastaría con destacar este cambio estructural para considerar que la Participación Popular generó una verdadera revolución en democracia.

1.2 Marco teórico

En este panorama de profundos cambios estructurales ocurridos en nuestro país, es importante enmarcarnos en el enfoque que identifique este proceso de cambio, es por tal razón que nos enmarcamos en la orientación latinoamericana, como el pensamiento Estructuralista. Se puede decir que esta línea de pensamiento considera, las características estructurales de una sociedad determinan de manera fundamental su comportamiento, entre ellas se encuentran la distribución del ingreso y la riqueza, los regímenes de tenencia de tierra, el tipo y grado de especialización del comercio exterior, las cadenas productivas, el grado de concentración de los mercados, el control de los medios de producción por distintos tipos de actores (el sector privado, el Estado y el capital transnacional)⁶, entre los más principales. Para el estructuralismo no tiene sentido

⁵ Molina Fernando 1997. Historia de la Participación Popular. Ed. EUREKA pp. 14-16

⁶ CIEPLAN Colección de estudios N° 23 1987. Artículo: Del estructuralismo al neoestructuralismo, organizado por la Universidad Católica del Ecuador p. 16-27.

concebir la sociedad como una suma de unidades familiares y empresas atomizadas que toman parámetros económicos como datos. Esta visión reconoce que las medidas de política económica afectan el comportamiento de los actores sociales y que estos, lejos de funcionar como individuos aislados tienden a unirse y generar grupos de presión. Bajo el enfoque Estructuralista, la nueva visión de organización local del Estado, propone el fortalecimiento de los municipios y de su población, mediante la Participación Popular y los cambios necesarios en aspectos administrativos.

1.3 Marco conceptual

Un marco teórico describe y/o explica, ya sea gráfica o narrativamente, los principales aspectos que serán objeto de estudio en una investigación cualitativa, así como las posibles relaciones que existan entre ellos.⁷ Para el desarrollo de la presente investigación se utilizará el siguiente marco conceptual. A continuación se desarrolla el marco conceptual que desarrollará esta investigación.

1.3.1 Actores locales

Se denomina así a todas las organizaciones e instituciones sociales y políticas que participan como protagonistas activos en los procesos municipales, que son corresponsables de dichos procesos, generan demandas y propuestas, intervienen en la vida local y se hacen cargo de los resultados logrados en la gestión municipal.

Entre los actores locales se puede mencionar a organizaciones territoriales de base (comunidades campesinas, comunidades indígenas y originarias, pueblos indígenas y juntas vecinales), comités de vigilancia, juntas escolares, asociaciones civiles,

⁷ Rodríguez Gregorio et al 1996. Metodología de la investigación cualitativa. P. 67 Ed. ALJIBE

organizaciones económicas, organizaciones funcionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas de desarrollo.

1.3.2 Alcalde

El Alcalde es la máxima autoridad ejecutiva en el ámbito Municipal y juntamente con el Concejo, forma parte del Gobierno Municipal.

La Constitución Política del Estado y la Ley de Municipalidades señalan claramente que el Gobierno Municipal está a cargo de un concejo y un Alcalde, y el ejecutivo municipal está conformado por el Alcalde Municipal como máxima autoridad del municipio.

Según la Constitución, los alcaldes se eligen por sufragio universal, mediante votación directa y secreta. Se considera candidato a Alcalde a quien esté inscrito en primer lugar en las listas de candidatos a concejales de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas participantes en la contienda electoral. La elección es directa cuando hay mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos). Cuando no hay esa mayoría absoluta, la elección es indirecta; los concejales municipales eligen, también por mayoría absoluta, entre los dos candidatos más votados.

Los requisitos de elegibilidad para los alcaldes y concejales se encuentran en el Código Electoral y en la Ley de Municipalidades, que además señala sus atribuciones, obligaciones, incompatibilidades, causales de suspensión, etc.

1.3.3 Autonomía Municipal⁸

La Ley de Municipalidades puntualiza que la autonomía del gobierno municipal se ejerce a través de los siguientes procesos u operaciones de índole institucional:

- a) La libre elección de sus autoridades.
- b) La facultad de generar, recaudar e invertir recursos.
- c) La potestad de dictar ordenanzas y resoluciones, determinando las políticas y estrategias municipales.
- d) La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.
- e) La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la Ley de Municipalidades y de sus propias ordenanzas y resoluciones.
- f) El conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos previstos por la Ley de Municipalidades y las normas aplicables.

De igual manera que las municipalidades, las universidades, por mandato de la Constitución, gozan de un régimen de autonomía que les permite autogobernarse, determinar sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones y la celebración de contratos para la realización de sus fines específicos.

⁸ Programa de Apoyo a la Democracia Municipal PADEM 2002. Glosario de términos municipales. p. 33

1.3.4 Autoridad

Es el derecho legítimo de mandar, de dirigir, de tomar decisiones dentro del marco de la Ley. En el ámbito jurídico político se entiende por autoridad la facultad de mando regulada legalmente. En términos sociológicos, la autoridad implica el concepto de poder, gobierno o mando en un grupo social y político.

La autoridad pueda impedirlo. Las comunidades beneficiarías del proyecto deben conocerlo en su integridad.

1.3.5 Carrera Administrativa

Consiste en el reclutamiento, promoción y permanencia del personal administrativo en las funciones públicas, atendiendo a la idoneidad, capacidad y rendimiento de los funcionarios, es decir, al principio del mérito, sin tomar en cuenta consideraciones de favor político o familiar.

Para normar la carrera administrativa se ha dictado la Ley del Estatuto del Funcionario Público prevista por la Constitución Política del Estado, con el declarado propósito de regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como su eficiente desempeño y productividad; y la permanencia de los funcionarios condicionada a su buen desempeño.

1.3.6 Comité de vigilancia⁹

Es la instancia que representa a la sociedad civil organizada ante el gobierno municipal. Es responsable de facilitar la participación, la supervisión y el control de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión municipal. Articula las demandas de la población mediante la planificación participativa, ejerce y promueve el control social sobre la administración municipal, coordinando acciones con sus mandantes que son las organizaciones de base.

- Existe un comité de vigilancia en cada municipio, y está integrado por representantes de las organizaciones territoriales de base de cada cantón o distrito. Sus principales funciones son:
- Vigilar que los recursos municipales de la participación popular sean invertidos de manera equitativa en las áreas urbanas y rurales.
- Controlar que no se destinen a gastos corrientes de la municipalidad más del 15% de los recursos de la participación popular.
- Pronunciarse sobre la formulación y cumplimiento del plan de desarrollo municipal, formulación o reformulación de la programación de operaciones anual, ejecución física-presupuestaria de la programación de operaciones anual, el presupuesto de los recursos de participación popular y sobre la rendición de cuentas y gastos presentada por el gobierno municipal.
- Denunciar ante el Poder Ejecutivo la administración irregular o ilegal de los mencionados recursos.

⁹ Programa de Apoyo a la Democracia Municipal PADEM 2002. Glosario de términos municipales. p. 33

- Compatibilizar, juntamente con el gobierno municipal, los programas, proyectos e inversiones que deben ser incorporados a la Programación Operativa Anual (POA).

Los comités de vigilancia ejercen sus funciones de acuerdo con lo establecido por la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades y sus decretos reglamentarios y cuentan con recursos económicos del llamado Fondo de Control Social para desarrollar sus actividades.

1.3.7 Competencia ¹⁰

En el plano del derecho público, la competencia consiste en las atribuciones jurídicamente delimitadas que la Ley reconoce en favor de los titulares de los órganos públicos para que realicen los actos que legalmente les corresponde, en ejercicio de las funciones que se les asigna o para las cuales han sido electos por vía del sufragio.

Ninguna autoridad puede salirse de los marcos de su competencia o invadir las atribuciones de otros. Si lo hace, incurre en vicio de nulidad prevista por el artículo 31 de la Constitución Política del Estado. De producirse una trasgresión, procede el Recurso Directo de Nulidad que puede interponer, ante el Tribunal Constitucional.

1.3.8 Comunidad campesina

Es la unidad básica de organización social del ámbito rural. Está constituida por agrupaciones campesinas que comparten un territorio común en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales, de acuerdo a sus usos y costumbres. La comunidad campesina puede asumir diferentes formas de organización,

¹⁰ Programa de Apoyo a la Democracia Municipal PADEM 2002. Glosario de términos municipales. p. 15

como por ejemplo sindicato agrario o *ayllu*. Éstas, a su vez, se agrupan en subcentrales, centrales y federaciones (asociaciones comunitarias).

Las comunidades campesinas forman parte de los respectivos municipios y como sujetos de la participación popular son reconocidas con personalidad jurídica, de acuerdo a la Ley de Participación Popular y la Constitución Política del Estado.

1.3.9 Concejal

Es el miembro del concejo municipal elegido por votación popular, de conformidad con la Ley de Municipalidades y el Código Electoral.

Para postular a esta función electiva se requiere ser ciudadano boliviano (de origen o por naturalización), ser mayor de 21 años, haber cumplido los deberes militares (si corresponde) y estar domiciliado en la jurisdicción municipal respectiva, al menos desde un año antes. Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas habilitados por la Corte Electoral pueden postular candidatos a alcaldes y concejales en las elecciones municipales, observando la incorporación de mujeres.

La Ley establece estos requisitos, así como las atribuciones que corresponden al concejal en su condición de integrante y miembro del concejo municipal. Señala también las incompatibilidades, causas que provocan la cesación temporal o definitiva de sus funciones, los conflictos de intereses y prohibiciones y las formas de su procesamiento.

El número de concejales varía de acuerdo al tamaño poblacional del municipio:

- Los municipios con población hasta 25.000 habitantes que tienen 5 concejales alcanzan el 83% hasta la gestión 2005.

- Municipios con población de 25.001 hasta 50.000 habitantes, 7 concejales. Hay 38 municipios en este rango, menos del 12%.
- Municipios con población de 50.001 hasta 75.000 habitantes, 9 concejales. Son sólo 3 municipios, representando menos del 1%; y
- Municipios con población mayor a 75.000 habitantes y las capitales de los 9 departamentos (aunque no tengan 75.000 habitantes), 11 concejales. Hay en total 15 municipios en este rango (casi el 5%).

Los concejales suplentes, en tanto no asuman el cargo de forma permanente, están exentos de obligaciones y responsabilidades en el concejo.

1.3.10 Concejo Municipal

Es la máxima autoridad del gobierno municipal. Es el órgano representativo, normativo, fiscalizador y deliberante de la gestión municipal. El concepto encierra todas las características que tipifican al cuerpo colegiado dentro de la estructura del gobierno municipal.

Las principales atribuciones del concejo municipal son la elección del Alcalde Municipal, cuando corresponda; la aprobación de los planes de desarrollo municipal y de ordenamiento urbano y territorial; la aprobación de planos de zonificación y valuación zonal y distrital; la aprobación del registro de la personalidad jurídica de las organizaciones de base territoriales; elegir a los consejeros departamentales de su jurisdicción y coordinar acciones con ellos; la fiscalización del catastro urbano y rural de acuerdo con las normas catastrales y técnico tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo; la aprobación de la programación de operaciones anual y el presupuesto municipal

presentados por el Alcalde Municipal sobre la base del plan de desarrollo municipal; la aprobación de las ordenanzas municipales sobre tasas y patentes y otros aspectos; la enajenación de bienes municipales, etc.

1.3.11 Control social¹¹

Es el derecho que tienen las organizaciones e instituciones de la sociedad civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social y, dado el caso, contribuir a rectificar errores o evitar actos de corrupción. Para ello, utilizarán los siguientes instrumentos:

- a) En el ámbito de la comunidad, la Programación de Operaciones Anual de la municipalidad y la ejecución presupuestaria.
- b) En el ámbito municipal, el plan de desarrollo municipal y la Programación de Operaciones Anual (POA) de la municipalidad y el plan de desarrollo mancomunitario de las mancomunidades municipales.
- c) En el ámbito departamental, el plan departamental de desarrollo y la programación de operaciones anual de la prefectura del departamento.
- d) En el ámbito nacional, la Estrategia Boliviana de Lucha Contra la Pobreza, las programaciones de operaciones anuales de las entidades públicas y el Programa Nacional de Inversión Pública, la ejecución presupuestaria y la información del movimiento de la Cuenta Especial Diálogo 2000.

¹¹ Programa de Apoyo a la Democracia Municipal PADEM 2002. Glosario de términos municipales. p 23

La fiscalización que ejercen el concejo municipal, la Contraloría y otros órganos públicos y el control social, son procesos complementarios. El control social implica corresponsabilidad, participación en la toma de decisiones en forma concertada con el gobierno municipal a través de la planificación participativa.

1.3.12 Gastos municipales

La Ley de Gastos Municipales habla de dos tipos de gastos:

i) Gastos de funcionamiento (o corrientes).

Son gastos destinados a financiar las actividades corrientes para la prestación de servicios administrativos, tales como el pago de sueldos, obligaciones sociales, impuestos, transferencias corrientes, compra de materiales, servicios, enseres e insumos necesarios para el funcionamiento exclusivo de la administración del gobierno municipal. Incluyen también los pasivos generados o el costo financiero por contratación de créditos en gastos de funcionamiento. Los gastos de funcionamiento no pueden ser superiores al 25% del total de los recursos municipales de coparticipación tributaria, ingresos municipales propios y recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000, pero estos últimos solo se usan para calcular el total y no se pueden utilizar para pagar gastos corrientes. Corresponden a las partidas 10.000, 20.000 y 30.000 del Clasificador Presupuestario.

ii) Gastos de Inversión

Son todos los gastos destinados a la formación bruta del capital físico de dominio público, es decir:

- Gastos necesarios para cubrir los servicios de competencia municipal, incluyendo los que han sido transferidos por la Ley de Participación Popular, con excepción de los servicios personales.
- Pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública interna y externa y otros pasivos financieros, generados por los proyectos de inversión.
- Inversión destinada a generar condiciones para la concesión de obras, servicios y explotaciones de interés público y uso colectivo.
- Incremento de aportes de capital a las empresas municipales que prestan servicios directos.
- Compra de bienes de capital físico.
- Mantenimiento de bienes y servicios de competencia municipal.
- Gastos para actividades de preinversión y proyectos de inversión.

El Ministerio de Hacienda es el encargado de regular y controlar los instrumentos de clasificación presupuestaria.

1.3.13 Gobierno Municipal¹²

Es la autoridad encargada de gobernar y administrar el municipio con el fin principal de planificar y promover el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del

¹² Programa de Apoyo a la Democracia Municipal PADEM 2002. Glosario de términos municipales. p..29

municipio. El gobierno municipal está conformado por el Concejo Municipal y el Alcalde elegidos en las elecciones municipales.

1.3.14 Ley

Ley es la norma jurídica que regula los actos y las relaciones humanas. Constituye la principal fuente del derecho, considerado como el sistema normativo para la convivencia social, es decir, el conjunto de disposiciones que, sin apartarse de lo recto y de lo justo, determinan el ordenamiento de la sociedad y de la conducta de las personas.

La Ley como tal tiene características que la diferencian de otras normas que condicionan el comportamiento de los seres humanos, como las normas morales, por ejemplo. La Ley, como norma jurídica, se caracteriza por ser general, obligatoria y coercitiva y por no ser retroactiva.

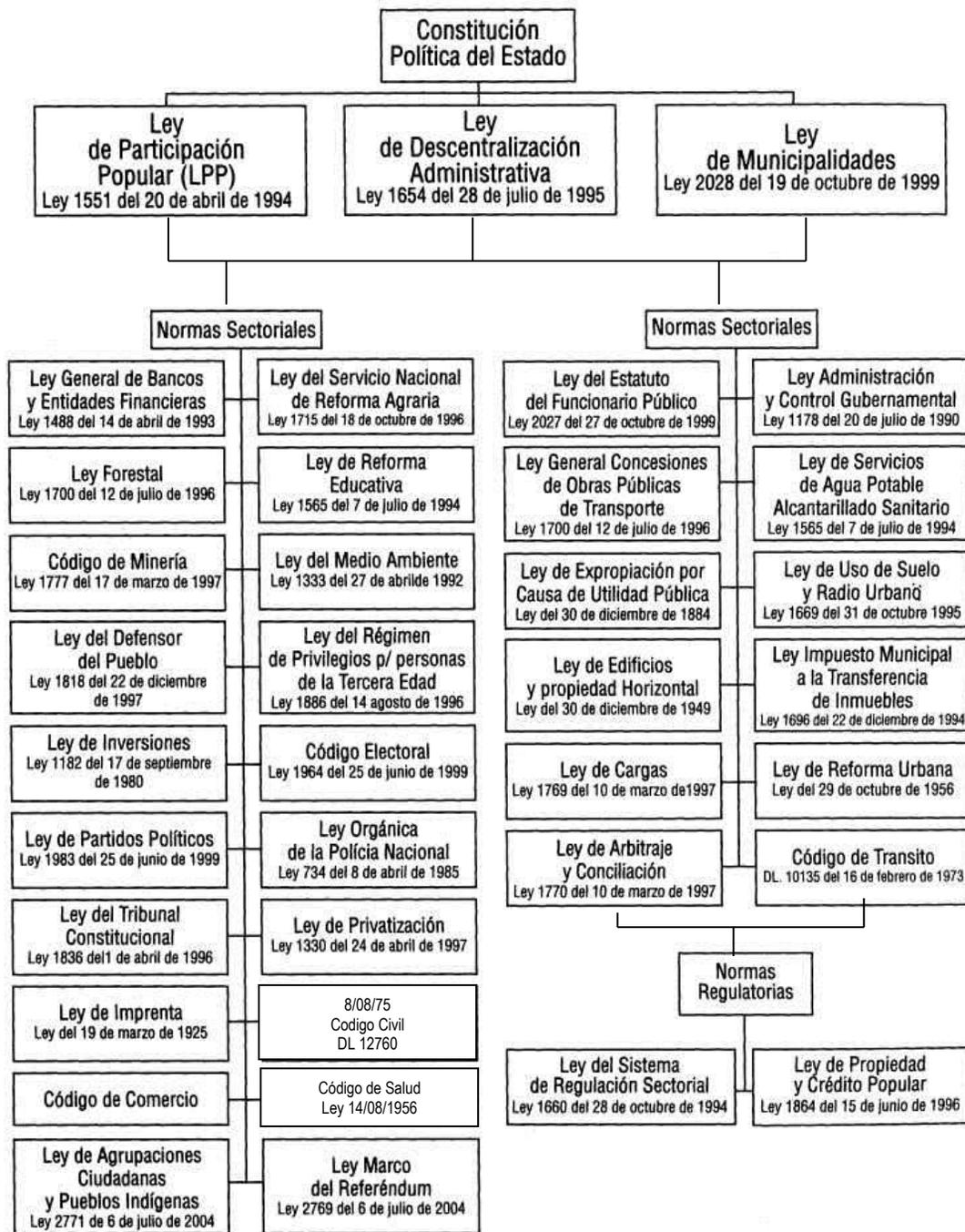
Es general, porque dispone para todos, es obligatoria y coercitiva porque todos están obligados a cumplirla y, por el principio de irretroactividad, la Ley no se puede aplicar a casos ocurridos antes de su promulgación, con las dos únicas excepciones previstas por el régimen constitucional en los aspectos social y penal.

La Constitución Política del Estado indica que el Poder Legislativo es el único órgano competente para dictar Leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas. La Ley tiene primacía sobre los decretos, las resoluciones, las ordenanzas y otras disposiciones administrativas.

1.3.15 Municipio

Es la unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una sección de provincia. Según la Ley de Municipalidades, el municipio es la base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático de Bolivia. No debe confundirse con la municipalidad, ni con el gobierno municipal, que es la autoridad máxima con jurisdicción y competencia representada por el concejo municipal y el alcalde. Los tres términos están relacionados entre sí, pero no significan exactamente lo mismo.

LEYES VINCULADAS AL REGIMEN MUNICIPAL



Fuente: elaboración propia.

1.4 Marco Jurídico¹³

Para el marco jurídico de la presente investigación se considera las siguientes Leyes y normas jurídicas:

Ley, Decreto Supremo, Resolución Suprema – Número	Nombre	Fecha
Ley 1551	Ley de Participación Popular	20 de abril de 1994
DS 23813	Reglamento a la Ley de Participación Popular	30 de junio de 1994
DS 23858	Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base	9 de septiembre de 1994
DS 23949	Reglamento sobre Órganos de Participación Popular	1 de febrero de 1995
DS 24054	Decreto Reglamentario del Impuesto Municipal a las Transferencias	29 de junio de 1995
RS 26685	Normas Básicas de Sistema de Administración de Bienes y Servicios	3 de agosto de 1995
DS 24202	Población y Coparticipación	23 de diciembre de 1995
DS 24205	Reglamento al Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores	23 de diciembre de 1995
Ley 1702	Modificaciones y Ampliaciones a la Ley 1551 de Participación Popular	17 de julio de 1996
DS 24447	Reglamento de la Ley de Participación Popular y Descentralización	20 de diciembre de 1996
RS 216361	Norma de Planificación Participativa Municipal	14 de marzo de 1997
RS 215495	Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada	29 de julio de 1997
RS 215495	Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa	29 de julio de 1997

Fuente: elaboración propia basada en normativa vigente.

¹³ ILDIS. Municipalización: Diagnostico de una década. 2004

CAPÍTULO II

PROCESO LEGISLATIVO MUNICIPAL 1994-2004

PROCESO LEGISLATIVO MUNICIPAL 1994-2004

2. Antecedentes

Desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, se acentuó el reconocimiento del gobierno municipal como una unidad de gestión fundamental del desarrollo sostenible.

En ese marco, el presente capítulo pretende formular un análisis de la legislación municipal, que parte dividiendo el proceso legislativo en tres grandes etapas que coinciden con los periodos gubernamentales que Bolivia experimentó a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular¹⁴.

Estas etapas son: periodo gubernamental de Gonzalo Sánchez de Lozada (1994-1997), periodo gubernamental de Hugo Banzer Suárez (1997-2001), periodo de Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002) y periodo de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003).

Se considera las normas municipales en función de su naturaleza jurídica, desarrollando una evaluación de la evolución normativa jerárquica, analizando las Leyes directas (normas directas municipales), las Leyes conexas (normas conexas municipales) y disposiciones normativas de menor jerarquía como decretos supremos y resoluciones supremas.

¹⁴ Mauricio Riveros. Evaluación de diez años de evolución legislativa municipal. FES-ILDIS. 2004.

2.1 Primera etapa 1994-1997

Se considera el primer periodo normativo municipal a partir de la promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular, del 20 de abril de 1994, debido a que esta norma marcó un nuevo proceso histórico en la gestión pública, donde se transforma al gobierno municipal en un actor central de la gestión. Asimismo, es a partir de esta norma que se inicia un proceso de legislación y de regulación de la gestión municipal en sus diferentes alcances.

2.1.1 Leyes y normas directas

Un primer cuadro general de normas directas que regulan la gestión municipal en Bolivia nos permitirá observar el grado de regulación al que se llegó en esta primera etapa:

Cuadro N° 1
Normas directas 1994-1997

Ley, Decreto Supremo, Resolución Suprema – número	Nombre	Fecha
Ley 1551	Ley de Participación Popular	20 de abril de 1994
DS 23813	Reglamento a la Ley de Participación Popular	30 de junio de 1994
DS 23858	Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base	9 de septiembre de 1994
DS 23949	Reglamento sobre Órganos de Participación Popular	1 de febrero de 1995
DS 24054	Decreto Reglamentario del Impuesto Municipal a las Transferencias	29 de junio de 1995
RS 26685	Normas Básicas de Sistema de Administración de Bienes y Servicios	3 de agosto de 1995
DS 24202	Población y Coparticipación	23 de diciembre de 1995
DS 24205	Reglamento al Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores	23 de diciembre de 1995
Ley 1702	Modificaciones y Ampliaciones a la Ley 1551 de Participación Popular	17 de julio de 1996
DS 24447	Reglamento de la Ley de Participación Popular y Descentralización	20 de diciembre de 1996
RS 216361	Norma de Planificación Participativa Municipal	14 de marzo de 1997
RS 215495	Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada	29 de julio de 1997
RS 215495	Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa	29 de julio de 1997

Fuente: elaboración propia basada en normativa vigente.

Como se puede apreciar, en este primer periodo se emitieron dos importantes normas marco, la Ley N° 1551 de Participación Popular y la Ley N° 1702, de modificaciones y ampliaciones a la Ley de Participación Popular. Estas dos normas implicaron el establecimiento de mayores competencias, recursos, obligaciones y derechos de los gobiernos municipales y a partir de ellas se estructuró un marco reglamentario directo que generó una dispersión de ejes temáticos; así por ejemplo, se observa el Decreto Supremo N° 23858 y el Decreto Supremo N° 23949. El primero trata de establecer una regulación sobre las organizaciones territoriales de base y el segundo sobre los órganos de participación popular. En ambos casos se puede encontrar elementos que permitirían una fácil integración normativa, aspecto que hubiera generado una mayor coherencia si se establecía una sola norma en relación a este eje temático y no como ha sucedido, que se han estructurado dos normas no integradas que tratan esencialmente un mismo objeto de legislación. Igual caso puede ser observado entre el Decreto Supremo N° 23813 y el N° 24447, ambos titulados como reglamentos a la Ley de Participación Popular; en este caso, hubiese sido jurídicamente preferible, que el proyectista del último decreto, el Decreto Supremo N° 24447, lo integrara al Decreto Supremo 23813 en un solo cuerpo normativo, reduciendo de esta manera el número de normas dispersas que se comenzaron a establecer en este primer periodo.

Estos dos últimos ejemplos nos permiten plantear una primera consideración, ya que el proceso legislativo municipal tuvo desde sus orígenes la ausencia de una política normativa que oriente a la construcción integrada de los cuerpos de regulación de gestión municipal.

A partir del cuadro N° 1, se pueden desprender otros análisis, que trata de mostrar la labor en la elaboración de Leyes municipales en las que se verifican que sólo se emitió una Ley directa el año 1994 y el año 1996 la Ley de Modificaciones y Ampliaciones de la Ley N° 1551, contrariamente a los años 1995 y 1997, en los que no se promulgaron Leyes directas en materia municipal. De lo desarrollado, se concluye que una vez

promulgada la Ley de Participación Popular pasaron aproximadamente un año y tres meses para realizar una primera modificación y ajuste normativo a la misma; este ajuste normativo se fundamentó en la necesidad de adecuar la norma a la realidad, pero fue éste el momento histórico donde se debió haber creado un sistema de monitoreo y evaluación legislativa que acompañe y registre las verdaderas causas de las modificaciones y ajustes normativos para orientar procesos de legislación municipal futuros.

Se entiende que el año 1997 no se emitieron leyes municipales, por tratarse de un año de transición gubernamental; éste fue el corte del primer periodo legislativo municipal, para pasar a la estructuración de un nuevo periodo que tendrá otras normas, no necesariamente integradas a esta Ley genérica de Participación Popular.

Al margen de las Leyes directas dentro del periodo 1994-1997 en materia de normas de menor jerarquía, se emitió, entre decretos y resoluciones supremas, un total de 11 normas directas, complementarias y reglamentarias.

Durante 1994, se emitió dos decretos supremos. El primero, que reglamenta la Ley de Participación Popular, y el segundo que reglamenta a las organizaciones territoriales de base.

En 1995 se emitió 5 Decretos Supremos (DS): DS N° 23949, Reglamentos sobre Órganos de Participación Popular; DS N° 24054, Decreto Reglamentario del Impuesto Municipal a las Transferencias de Bienes Inmuebles; DS N° 24202, de la Población y Coparticipación; el DS N° 24205, Reglamento al Impuesto de la Propiedad de Vehículos y Automotores, y finalmente la Resolución Suprema N° 26685, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, posteriormente abrogada.

Durante el año 1996 se emitió una norma directa que es el Decreto Supremo N° 24447, Reglamento a la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

El año 1997 se promulgó 3 normas municipales directas de jerarquía menor: la Resolución Suprema N° 216361, Norma de Planificación Participativa Municipal; la Resolución Suprema N° 215495, que incluye dos normas: las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada y las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa.

Es evidente que de este primer recuento de normas denominadas directas que incluyen Leyes, decretos y resoluciones supremas, se tuvo como columna vertebral a la Ley de Participación Popular y a su norma modificatoria que derivaron en la estructuración de 13 normas.

Como se puede observar, en un periodo de menos de cuatro años se estableció un marco normativo complejo de normas directas, el cual pudo haberse integrado en un solo código municipal y una estructura reglamentaria más coherente.

A partir de esta primera aproximación, se plantea una serie de interrogantes que deberían generar una reflexión en quienes han sido y son los entes encargados de la estructuración del marco institucional y jurídico de los gobiernos municipales.

Se puede evidenciar la ausencia absoluta de una política normativa, aun incluso dentro de las normas directas municipales, que debieran ser las normas que muestren el mayor grado de coherencia posible.

2.1.2 Normas municipales conexas¹⁵

Este cuadro agudiza la realidad de las normas directas municipales, expuesta párrafos arriba, ya que se muestra normas de orden conexo que establecen artículos donde surgen mayores atribuciones, responsabilidades y competencias municipales, profundizando la brecha entre la realidad y lo que formalmente se ha diseñado para la regulación de la gestión municipal.

Durante el periodo 1994-1997 se emitió 12 Leyes que contienen normas conexas en materia municipal. Por otro lado y dividiendo por años, se tiene que en el año 1994 se emitieron dos Leyes conexas: la Ley N° 1606 de modificaciones a la Ley N° 843 y la Ley N° 1565 de Reforma Educativa; asimismo, en el año 1995 se emitió dos Leyes conexas: la Ley N° 1615 que es la Constitución Política del Estado y la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa.

Durante 1996, se emitió 5 Leyes conexas: la Ley N° 1731 de Ajustes y Modificaciones a la Ley N° 843 de Reforma Tributaria, la Ley N° 1689 de Hidrocarburos, la Ley N° 1732 de Pensiones, la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA) y la Ley N° 1700 o Ley Forestal. En el periodo 1997, se emitió 2 Leyes: la Ley N° 1769 o Ley de Cargas, y la Ley N° 1777 o Código de Minería.

Al margen de la comprobación de los altos grados de complejidad que presenta la estructuración de las normas conexas, es importante observar en el detalle de las normas arriba descritas que en el primer periodo se estructuró el sentido multidisciplinario del proceso municipal en Bolivia, ya que se enlaza con diferentes ejes temáticos y de legislación nacional, aunque surge inmediatamente una nueva interrogante que está ligada a la determinación de la Constitución Política del Estado, que establece

¹⁵ Mauricio Riveros Evaluación de diez años de evolución legislativa Municipal FES-ILDIS 2004.

expresamente que el procedimiento constitucional para la aprobación de Leyes exige identificar los recursos con los que se financiaría la implementación del proyecto de Ley en cuestión (Arts. 71 y 80).

Cuadro N° 2

Normas municipales conexas 1994-1997

Ley N°	Nombre	Fecha	Artículos
Ley 1565	Ley de la reforma Educativa	7 de Julio de 1994	31, 45, 49, 50
Ley 1606	Modificaciones a Ley 843	22 de diciembre 1994	47, 49, 53, 54, 55, 59, a) b) 62,13 que modifica 79, 2
DS 23951	Reglamento sobre la estructura Administrativa Curricular	1 de Febrero de 1995	9, 18, 19, 21, 22, 25
Ley 1615	Constitución Política del estado	6 de febrero de 1995	25, 59, 66, 96, 120 b) c) 146 – I, II, III, IV, 153-I, II, 187, Título 6° art. 200, 2001-I,II 202, 203, 204, 205, 206, 220-I, II Disposiciones transitorias art. 3
DS 23952	Reglamento sobre Estructura de Servicios Técnicos Pedagógicos	6 de febrero de 1995	12
DS 23968	Reglamento sobre las carreras en el servicio de educación publica	24 de febrero de 1995	5
Ley 1654	Descentralización Administrativa	28 de julio de 1995	5 e), f) 12 I, II, III, 14 I), 29 – II
DS 21530	Reglamento del Impuesto Al Valor Agregado	Texto ordenado en 1995	20
Ley 1689	Ley de Hidrocarburos (ver anexos)	30 de Abril de 1996	5- I, II, III
Ley 1700	Ley Forestal	12 de julio de 1996	19, 21 I, II, III, IV 22 I, I, II 24 a), b), c), d), e) 25 a), b), c), d), e), f), g), h), i) 35 a), b) 38 a), b), c), d)
Ley 1715	Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria INRA	18 de octubre de 1996	9-I, II 18 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 11), 12), 13),
Ley 1731	Ajustes y modificaciones a la Ley 843 y la Ley 1689 de hidrocarburos	25 de noviembre de 1996	5
Ley 1732	Ley de pensiones	29 de noviembre de 1996	26 a), b), c), 61
DS 24448	Seguro Nacional de Vejez	20 de diciembre 1996	2, 3, 5, 6, 8

Continuación cuadro anterior

Ley 1769	Ley de cargas (ver anexos)	10 de marzo de 1997	3
Ley 1777	Código de minería	17 de marzo 1997	19-a) 47, 52, título 5° de las disposiciones finales y transitorias 8
DS 24566	Estatuto de la superintendencia forestal	10 de abril de 1997	6, 8 a), b), c), d), e), f), g), h) 13 a), b), c), d), e), f), g), h), i) j), k) 14 I, II, III
RS 217095	Normas básicas del sistema nacional de inversión pública	4 de julio de 1997	1, 4, 11, 17, 18, 19, 20, 21, 23
RS 217095	Normas básicas del Sistema de Presupuesto	4 de julio 1997	5
RS 217095	Normas del sistema de Programación de Operaciones	4 de julio 1997	1, 11, 12
RS 217095	Normas básicas del sistema de Tesorería y crédito público	4 de julio 1997	1, 6, 13, 17
DS 24716	Reglamento a la organización institucional y las concesiones del sector agua-reglamento de uso de bienes de dominio público y servidumbre para servicios de agua	22 de julio de 1997	7 a), b), c), d), e), f), g), h) 13 a), b), c), d), e), f), g), h), i) j), k), l), m) , n), o) Capítulo III 11, 12, 13, 24 reglamento para el uso de bienes de dominio público y constitución de servidumbres Capítulo I de los aspectos generales
DS 24782	Reglamento ambiental para minería	31 de julio de 1997	3
DS 24772	Reglamento de electrificación rural según la Ley 1604	31 de julio de 1997	2, 6, 13, 24
DS 24807	Reglamento a la Ley de la discapacidad	4 de agosto de 1997	18, 19
DS 24790	Fondo de Control Social	4 de agosto de 1997	1, 4, 11, 1u, 18, 19, 20, 21, 23

Fuente: elaboración propia basada en normativa vigente.

Dentro del periodo, se promulgó 15 normas conexas de menor jerarquía, que son, entre decretos y resoluciones supremas, las que establecen normas conexas municipales. El año 1994 no se emitió normativa conexas, ya sea de decretos supremos o resoluciones supremas; esto podría explicarse porque el proceso de legislación municipal empezaba precisamente ese año.

El año 1995, se emitió 4 normas, el Decreto Supremo N° 23951 de Reglamento de Estructura Administrativa Curricular, el Decreto Supremo N° 23952 de Reglamento sobre Estructura de Servicios Técnicos Pedagógicos, el Decreto Supremo N° 23968 de Reglamento sobre las Carreras en el Servicio de Administración Pública y el Decreto N° 21530 de Reglamento del Impuesto al Valor Agregado. Se puede observar que en el segundo año del primer periodo se muestra un mayor número de normas conexas municipales; esto debido fundamentalmente a dos factores: el primero relativo a que los gobiernos municipales comenzaron a convertirse en verdaderos instrumentos del desarrollo; y, en un segundo aspecto, a que durante el año 1995 se impulsó normas de reforma que complementaban el proceso de la reforma en educación y los ajustes de las normas tributarias.

Durante el año 1996 se emitió el Decreto Supremo N° 24448 del Seguro Nacional de Vejez, en el que una vez más se puede observar que en el recuento de normas de la legislación conexas municipal se comenzó a abrir un abanico de competencias municipales en múltiples aspectos que no tenían una verdadera integración.

En 1997, se emitió 10 normas conexas, dentro de las cuales están: el Decreto Supremo N° 24566 del Estatuto de la Superintendencia Forestal, el Decreto Supremo N° 24716 de Reglamento a la Organización Institucional y las Concesiones del Sector Agua - Reglamento de Uso de Bienes de Dominio Público y Servidumbre para Servicio de Aguas, Decreto Supremo N° 24782 de Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, Decreto Supremo N° 24772 de Reglamento de Electrificación Rural según la Ley 1604, Decreto Supremo N° 24790 del Fondo de Control Social, el Decreto Supremo N° 24807 de Reglamento a la Ley de la Persona con Discapacidad, la Resolución Suprema N° 217095 de Normas Básicas del Sistema de Inversión Pública, Resolución Suprema N° 217095 que representa cuatro normas que son: Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, Normas del Sistema de Programación de Operaciones, Normas Básicas

del Sistema de Tesorería y Crédito Público y las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Es interesante considerar, a partir de la lectura de tantas normas conexas, que la legislación municipal se enlaza con temas como normas de orden tributario, de administración y control gubernamental, temas mineros, temas ambientales, temas hidrocarburíferos, servicios básicos, agua, electricidad, temas de tierra, temas generacionales, salud, educación y temas de planificación.

2.1.3 Principales aportes

- Del relevamiento de las normas tanto directas como conexas se puede desprender que la legislación municipal nació sin una política normativa que permita ir gradualmente estableciendo criterios de monitoreo de implementación de las normas municipales; ello derivó en el establecimiento de múltiples normas poco integradas, generándose de esta manera el inicio de un caos normativo municipal.
- En el recuento normativo del primer periodo se ha podido constatar que Bolivia estructuró su primer grupo de normas en torno a la Ley de Participación Popular y su norma modificatoria.
- Desde los inicios del proceso de la nueva legislación en materia municipal, se enfocó normas homogeneizantes que trataron de establecer las mismas reglas para sujetos jurídicos con características muy distintas como son los gobiernos municipales.

2.2 Segunda etapa 1997-2002

La segunda etapa parte con el ingreso al gobierno del Gral. Hugo Banzer Suárez (1997-2001) y la sucesión constitucional del Ing. Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002); este periodo tuvo un primer momento de ausencia del tratamiento legislativo municipal, que posteriormente el año 2001 mostró un repunte significativo por la elaboración y promulgación de la Ley del Diálogo Nacional.

2.2.1 Leyes y normas

A continuación se muestra en el cuadro N° 3 que refleja la lista de las normas directas del periodo.

El segundo periodo normativo tiene dos normas que estructuran nuevos universos de operación en la gestión municipal. La primera nace con la promulgación de la Ley de Municipalidades N° 2028 del 28 de octubre de 1999 y la segunda nace con la Ley del Diálogo Nacional.

Siguiendo la metodología de la investigación, ahora ingresamos a la exploración de las Leyes directas promulgadas desde agosto de 1997 a agosto de 2002.

Cuadro N° 3

Normas directas municipales 1997-2002

Ley , Decreto Supremo, Resolución Suprema – número	Nombre	Fecha
DS 24997	Consejos Departamentales	31 de marzo de 1998
Ley 2028	Ley de Municipales	28 de Octubre de 1999
RS 26130	Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley 2028	30 de marzo de 2001
Ley 2235	Ley de Diálogo Nacional 2000	31 de julio de 2001
DS 26142	Mancomunidades	6 de Agosto de 2001
DS 26371	Reglamento Parcial de uso de los Recursos del Fondo Solidario Municipal para la Salud Pública	24 de octubre de 2001
DS 26370	Reglamento de la Implementación de la Política Nacional de Compensación	24 de octubre de 2001
Ley 2296	Ley de Gastos Municipales	20 de diciembre de 2001
DS 26685	Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y servicios (texto ordenado)	Julio de 2002
DS	Factores de Distribución de los Recursos HIPC II	Agosto de 2002

Fuente: elaboración propia basada en normativa vigente.

De acuerdo al cuadro anterior, es evidente que desde agosto de 1997 hasta diciembre de 1998 no se elaboró Leyes municipales directas. El año 1999 se elaboró una Ley directa, la Ley N° 2028 de Municipalidades, que surgió con la finalidad de establecer el marco normativo de la estructura, competencias y algunos procedimientos especiales municipales; cabe hacer notar que esta norma no ha tenido necesariamente los puentes e integración que hubieran sido deseables con la legislación municipal anterior, creándose de esta manera un segundo universo legislativo.

El año 2000 no se registra la promulgación de Leyes municipales directas, siendo el año 2001 el periodo donde mayores Leyes se realizaron. Éstas son: La Ley N° 2235 o Ley del Diálogo Nacional 2000 y la Ley N° 2296 que es la Ley de Gastos Municipales. Este nuevo marco normativo puede ser considerado el tercer bloque de Leyes estructurales municipales, el primero se dio con la Ley de Participación Popular, el segundo surge con la Ley de Municipalidades y el tercero con la Ley del Diálogo Nacional; este último cuerpo normativo establece un marco de legislación que regula la distribución de nuevos recursos del alivio a la deuda y una nueva política de compensación y crédito subnacional. Nuevamente se puede observar que la norma en cuestión ha generado la necesidad de establecer un universo reglamentario que estructure normas para la operación de las nuevas políticas inmersas en el marco de la Ley del Diálogo. Al igual que la Ley de Municipalidades, tampoco se observa un puente muy claro en el proceso legislativo de la Ley del Diálogo.

En cuanto a legislación de menor jerarquía directa, se puede observar una especie de pausa en la normativa municipal, ya que desde agosto de 1997 hasta diciembre de 2000 no se emitió normas directas en materia municipal; sin embargo, el año 2001 se emiten cuatro normas directas, aspecto que está ligado a la reglamentación de la Ley del Diálogo Nacional y de la reglamentación de la Ley de Municipalidades. Estas normas son: el Decreto Supremo N° 26371 o Reglamento Parcial de Uso de los Recursos del Fondo Solidario Municipal para la Salud Pública, el Decreto Supremo N° 26370 que

reglamenta la implementación de la Política Nacional de Compensación, la Resolución Suprema N° 26130 que reglamenta el desarrollo parcial a la Ley N° 2028 y el Decreto Supremo N° 26142 de Mancomunidades Municipales. Durante el año 2002 se emitió una norma directa, que fue el Decreto Supremo N° 26685, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Se puede concluir que el marco reglamentario tuvo mayor presencia en la gestión del presidente Quiroga, donde el Viceministerio de Participación Popular tuvo un rol protagónico de gestión, aunque nuevamente no se estructuró una política normativa municipal.

Igual experiencia que el marco normativo de la Ley de Participación Popular ha experimentado la Ley de Municipalidades y las normas relacionadas a la Ley del Diálogo Nacional, ya que no respondieron a una política normativa que satisficiera a las interrogantes formuladas dentro de la descripción del primer periodo; esto condujo nuevamente a la construcción de una normativa municipal sin integración y generación de coherencia e interacción, lo que ha llevado a que las normas municipales respondan a ejes temáticos de reglamentación sin puentes e intersecciones, razón por la cual no se puede decir que en Bolivia hayamos creado un verdadero sistema normativo municipal.

2.2.2 Normas municipales conexas

Al igual que se analizó en el primer periodo, es necesario profundizar el estudio de las normas conexas que se promulgaron en el periodo desde agosto de 1997 a diciembre de 2002; en ese marco se presenta el cuadro N° 4.

Del cuadro general de las reglas en materia municipal se desprende que se tiene 34 normas conexas y esto deriva en 215 artículos, que amplifican el paquete de normas

conexas que se tenía en el primer periodo; es lógico pensar que con la promulgación de estas normas la carga de responsabilidades para las autoridades de los gobiernos municipales se amplió y se hace aplicable a todas las reflexiones planteadas anteriormente en materia de hiperlegislación y falta de integración normativa.

En cuanto a las Leyes que se emitieron en otros ámbitos de la vida institucional y jurídica del país pero que establecieron nexos con la legislación municipal, se puede citar que durante el periodo 1997-2002 se promulgó 13 Leyes que establecen artículos conexos con la legislación municipal. En diciembre del año 1997 se promulgó la Ley N° 1818 o Ley del Defensor del Pueblo. El año 1998 se promulgó 3 Leyes conexas; éstas son: la Ley N° 1864 o Ley de Propiedad y Crédito Popular, Ley N° 1874 o Ley General de Concesiones de Obras Públicas, Ley N° 1886 o Ley de Descuentos y Privilegios para Mayores de 60 Años.

Cuadro N° 4

Normas municipales conexas 1997 - 2002

Ley – N°	Nombre	Fecha	Artículo
Ley 1818	Ley del Defensor del pueblo	22 diciembre 1997	5
DS. 25060	Estructura de las Prefecturas de Departamento	2 de junio de 1998	2 VI B
Ley 1864	Ley de Propiedad y crédito popular	15 de junio de 1998	Título 3°, 14,15,16,17
Ley 1874	Ley General de Concesiones de Obras públicas de Transporte.	22 de junio de 1998	1,2,3,4,5 –1,2,3,6,8-c 11,12,17-c).d)e), 19-c), 21,31-1,32,42,63,64,65
D.S. 25087	Reglamento de la Ley contra la Violencia en la familia o domestica	6 de julio de 1998	6 -,9 – VI, 20
D.S. 2510	Instituto Nacional de Catastro.	15 de julio de 1998	6-1,2,3,4,8-g,10,18,19,2,21,22,
Ley 1886	Ley de Descuentos y privilegios para Mayores de 60 años	14 de agosto de 1998	7
D.S. 25186	Seguro Médico gratuito de Vejez	30 de septiembre de 1998	2,4,5,6,7,10,12,13,24,25-a y 26
DS 25232	Organización , Atribuciones y Funcionamiento de Servicio Departamental de Educación	27 de noviembre de 1998	4,5-a,b,c, 20,22-a,h,i
DS 25233	Organización, Atribuciones y Funcionamiento de Servicio Departamental de Salud	27 de noviembre de 1998	3-f,5,6,9 –a), b),c) y d), 17-a), 18,19-a) b),c).d), e), f) y g) 20 – a) b), c), d), e), f), g),
DS 25255	Administración de Personal de Servicio de Educación Pública	18 de diciembre de 1998	6
DS 25265	Seguro Básico de Salud	31 de diciembre de 1998	9-a) 10-d), 11,13,14 y 16
DS 25273	Organización y Funciones de las Juntas Escolares.	8 de enero de 1999	9-1,2,3 y 4, 13 –9, 17, 18-1,2,3,4,5,20-12,3,21-3

Ley 1977	Ley Modificatoria de Disposiciones Legales del Sistema Financiero	14 de mayo de 1999	10,12,118,121
Ley 2026	Código del niño, niña y adolescente	26 de octubre de 1999	26,29,46,83,116, 122-1,2,3,152,161, -1,2,3,4,5,163,166,168,178-1
DS 26273	Consejo de Asuntos territoriales	5 de agosto de 2000	11
Ley 2070	Ley de Promoción y Desarrollo y de la Actividad Turística en Bolivia	14 de abril de 2000	5, Título III, competencia de otros órganos 8,9,14,22,24
Ley 2150	Ley de Unidades Política Administrativa	20 de noviembre de 2000	10-1,12, I, 15-1,2,3,4,5,19,
Ley 2152	Ley Complementaria y Modificatoria a la Ley de Reactivación Económica	23 de noviembre de 2000	79,12
DS 26330	Seguro básico de Salud Indígena y Originario	22 de septiembre de 2001	3
Ley 2270	Comisión Técnico – Legal – Administrativa	22 de noviembre de 2001	3
Ley 1984	Código Electoral	4 de diciembre de 2001	1,21 a) b), c), d) e), g), 24,32- a), b) y c), 35 – f), 70 - a) b), c), d) e), y f) y 77 – a) y b)
Ley 1984	Procedimiento de Elección de Miembros del Directorio único de Fondos y Comités Departamentales de Aprobación de proyectos	18 de diciembre de 2001	1,3 –I , II, 4 - a) b), c), d) e), f) , g), 5- a) b), c) y d), 6 –1,2,3,4,5,6,7 – I, II, 8,9,10 –1,2,3,11-I, II, III, IV, V,12 - I, II, III, IV, 13 – III. IV, VIII; X, 17 –I
DS 24458	Reglamento de Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar	18 de diciembre de 2001	1,3, 5
DS. 26381	Utilización de saldos no comprometidos de Fondos Locales Compensatorios de Salud	30 de diciembre de 2001	1,3 – c) ,d)

Continuación cuadro anterior

RM 0030	Reglamento del Seguro Básico de Salud Indígena y Originario (SBS- 10)	18 de enero de 2002	1- I, II, III, IV, V,VI, VII, 2, 3, 4 ,5, 6, 7,I, II4.1, 4.2,6 –I. II, 7 - I, II, III, IV, V,VI, VII, 8 - I, II, III, IV, 12 - I, II, III,
DS. 25087	Reglamento a la Ley Contra la Violencia en la Familia	21 de febrero de 2002	6-- I, II, III,i- I, II, III,IV, V, 9 – VI, 20
D.S. 26520	Creación, Reposición, Supresión y Delimitación de las Unidades Política Administrativa	21 de febrero de 2002	9,12- - I, II, III, 14-1, 17 a) b), c) 18 - I, II, III, 20- 1, 2, 3, 4, 5, 6, 23 - I, II, III,IV, V,29 – I,II, 31 - 1,2,3,4, 33 - I, II, III,IV, 39, 58
DS.	CISE Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación	Febrero de 2002	2,4
Ley 2335	Ley Modificaciones de la Ley N° 2140 para la Reducción de Riesgos de Desastres y/ o Emergencias	5 de Marzo de 2002	1 – III, 5,6
DS 26564	Participación y Control Social	2 de abril de 2002	1,3,74 – I, II, 7 –I, II , 8- I, II, 9 – I, II, 10, 11 –I, II, 12, 13 – a) b), c), d),e), f), g) , h), i), j),, 14, 15, 16 - I, II, III,IV,17, 31, 36, 40 - I, II.
Ley 2341	Ley de Procedimiento Administración	23 de abril de 2002	2 a), b), 21 - I, II, III, 33 - I, II, III,IV,V, VI, VII, 41- a) b), c), d),e), f), g)
DS. 26628	Reglamenta la tarjeta empresarial y la participación de las asociaciones	14 de mayo de 2002	2- I, II, III, 3,6

Fuente: Elaboración propia basad en normativa vigente.

En 1999 se emitió 2 Leyes conexas: la Ley N° 1977 o Ley Modificatoria de Disposiciones Legales del Sistema Financiero y la Ley N° 2026 o Código Niño, Niña y Adolescente.

En el año 2000, otras tres Leyes que establecen normas conexas fueron emitidas: Ley N° 2074 o Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística, Ley N° 2150 o Ley de Unidades Político Administrativas y Ley N° 2152 o Ley Complementaria y Modificatoria a la Ley de Reactivación Económica. El 2001 se promulgó dos Leyes conexas: Ley N° 2270 o Comisión Técnico Legal Administrativa y la Ley N° 1984 del Código Electoral.

Finalmente, en el 2002, dos Leyes fueron promulgadas: Ley N° 2335 o Ley Modificatoria de la Ley 2140 para la Reducción de Riesgos de Desastres y Emergencias y la Ley N° 2341 o Ley de Procedimientos Administrativos; todas ellas establecen artículos que enlazan funciones o necesidad de coordinación con los gobiernos municipales.

Es interesante observar que a partir del año 2001 se incorporan a más de las normas de los sectores institucionales normas relativas a incorporar a los gobiernos municipales dentro de las lógicas del desarrollo económico, llenando un vacío que fue notorio dentro del primer periodo legislativo municipal.

Durante el periodo 1997-2002 se emitió un total de 22 normas conexas al tema municipal. Desglosando esa cifra se tiene que durante 1997 se promulgó el DS N° 24807 o Reglamento a la Ley de la Persona con Discapacidad, esta última norma integra a los gobiernos municipales dentro de funciones que están ligadas a la seguridad social, pero se puede observar nuevamente que se sigue introduciendo más responsabilidades que tienen una connotación económica.

Durante 1998, se emitió 8 normas conexas al tema municipal; éstas son: DS N° 25060 de Estructura de las Prefecturas de Departamento, donde se buscaba un mecanismo de integración entre la gestión departamental y municipal en temas como la elección de los consejeros departamentales; al igual que muchos de los casos anteriores, se encuentra normas que establecen estos nexos pero nunca se ha podido realizar una evaluación jurídica del real impacto que han tenido dichos instrumentos. Por otra parte, el mismo año se promulgó el Decreto Supremo N° 25087 o Reglamento de la Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica, otorgando y ampliando las responsabilidades de los gobiernos municipales en los conflictos que se refieren a la familia; por otro lado, se promulgó el Decreto Supremo N° 2510 del Instituto Nacional de Catastro, cuya abrogación y la consiguiente eliminación de dicha entidad en la actualidad se estudia, pero no por un análisis de sostenibilidad o de utilidad sino por una razón de reducción presupuestaria. Se espera que la norma que abroge dicho decreto prevea el procedimiento administrativo de la aprobación de los cuadros de evaluación y los planos de zonificación entre otros procedimientos, ya que si la abrogación de la norma no considera un decreto sustituto que llene los vacíos que dejará la misma, se incurrirá nuevamente en los múltiples errores de normas abrogatorias y derogatorias que eliminan instituciones pero no transfieren a ninguna otra entidad la atribución derogada en cuestión. El año 1998 también se promulgó el Decreto Supremo N° 25186 del Seguro Médico Gratuito de Vejez, que tuvo un fuerte debate por razones presupuestarias municipales; el año 1998 también se promulgó normas sectoriales donde se planteaba artículos conexos, como el Decreto Supremo N° 25232 de Organización, Atribuciones y Funcionamiento del Servicio Departamental de Educación, el Decreto Supremo N° 25233 de Organización, Atribuciones y Funcionamiento de los Servicios Departamentales de Salud, el Decreto Supremo N° 25255 de Administración de Personal del Servicio de Educación Pública y el Decreto Supremo N° 25265 del Seguro Básico de Salud. Durante 1999, se emitió una norma conexas al tema municipal, y es el Decreto Supremo N° 25273 de Organización y Funciones de las Juntas Escolares, de núcleo y distrito, norma que siempre estuvo en el gran debate de la distritación municipal y la

distritación sectorial, hecho que hasta la fecha, pese al conjunto de normas emitidas, no ha podido integrarse definitivamente, existiendo distritos municipales que no toman en cuenta la distritación sectorial y viceversa.

Durante el año 2000, se emitió, de igual modo, sólo una norma conexas al tema municipal, el Decreto Supremo N° 26273, del Consejo de Asuntos Territoriales, que ingresa a uno de los temas más complejos de la gestión municipal como son los límites intermunicipales, tema que tampoco ha tenido un monitoreo de impacto normativo, ya que después de tres años de la promulgación de la norma aún no ha podido constituirse este tan mentado Consejo de Asuntos Territoriales; y aun peor, con los cambios de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo deberá realizarse una adecuación normativa en cuanto a su composición.

Durante el año 2001 se emitió 4 normas conexas al tema municipal, que son las siguientes: Decreto Supremo N° 26330 del Seguro Básico de Salud Indígena y Originario, el Decreto Supremo 26451 de Procedimiento de Elección de Miembros del Directorio Único de Fondos y Comités Departamentales de Aprobación y Proyectos y el Decreto Supremo N° 26458 de Reglamento del Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar.

Durante el año 2002 se promulgó 5 normas conexas referidas al tema municipal, en el siguiente orden: la Resolución Ministerial N° 0030 o Reglamento del Seguro Básico de Salud Indígena y Originario, el Decreto Supremo N° 25520 o Creación, Reposición, Supresión y Delimitación de las Unidades Político Administrativas. Decreto Supremo N° 26424 del CISE-Consejo Institucional de Seguimiento y Evaluación, el Decreto Supremo N° 26564 o de Participación y Control Social, el Decreto Supremo N° 26628 de Reglamento a la Tarjeta Empresarial y la Participación de las Asociaciones, Sociedades de Pequeños Productores, Organizaciones Económicas, Campesinas, Artesanales y Microempresas Urbanas y Rurales en los Procesos de Contratación Pública.

2.2.3 Principales aportes

- El segundo periodo de la legislación municipal va a mostrar el surgimiento de dos nuevas fuentes de nuevos marcos normativos en materia municipal; éstas son las que nacen de la Ley de Municipalidades y de la Ley del Diálogo Nacional, a partir del cual se comienza a estructurar nuevos marcos reglamentarios.
- Por otro lado se puede observar que este periodo no tuvo la constancia del primer periodo en la construcción de la legislación municipal, exceptuando el año 2001 y parte del 2002, donde se retoma el tratamiento normativo de la legislación municipal.
- La gestión marcó uno de los periodos en los que en menor tiempo (un año) se logró emitir un gran número de normas municipales tanto directas como conexas, pero sin la integración que hubiera sido clave para poder construir un verdadero sistema de legislación municipal.

2.3 La tercera etapa periodo 2002 - 2004

Desde agosto de 2002, con el cambio constitucional e ingreso a la Presidencia de la República de Sánchez de Lozada y su posterior dimisión, no se ha podido observar aún un gran margen de normas municipales directas y tampoco normas conexas. Tampoco esta gestión de gobierno ha propuesto el diseño de una política normativa, aunque el sistema asociativo boliviano y la Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Diputados han comenzado a generar iniciativas de construcción en diálogo y debate de las nuevas normas municipales.

2.3.1 Leyes y normas

Durante el periodo de agosto de 2002 a enero de 2004, se emitió las siguientes Leyes directas municipales:

Cuadro N° 5

Leyes municipales directas 2002 – 2004

Ley – número	Nombre	Fecha
Ley 2451	Gastos Municipales	9 de abril de 2003
Ley 2475	Coparticipación Tributaria a Municipios y Secciones de Reciente Creación	20 de junio de 2003

Fuente: elaboración propia basada en normativa vigente.

En ambos casos, las Leyes promulgadas han nacido de un diálogo y debate municipal más ampliado, aunque han respondido a normas de carácter administrativo y no de carácter estructural, teniendo como objeto el planteamiento de ajustes a normas previas.

2.3.2 Normas municipales conexas

Cuadro N° 6

Leyes municipales conexas 2002 – 2004

Ley – número	Nombre	Fecha	Artículo
Ley 2426	Ley de Seguro Universal Materno Infantil	21 de noviembre de 2002	2,3,4,6,7,8,9,12
Ley 2446	Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE)	19 de marzo de 2003	a-a),b),c), d), e),f), g), h), i), j)
Ley 2449	Ley financiera.	3 de abril de 2003	1,8-II
Ley 2492	Nuevo Código tributario	2 de agosto de 2003	1,5-I 6-II,9-II, 3,21,108-II,130-II
Ley 2493	Modificaciones a la Ley 843 (texto ordenado)	4 de agosto de 2003	Disposiciones adicionales 1 a .e) y 2 a
Ley 2494	Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadanía	4 de agosto de 2003	19,20 –I,VI,21,22

Fuente: elaboración propia en normativa vigente.

Durante el periodo de 2002 al 2004 sólo se emitió 5 Leyes conexas al tema municipal. Del mismo modo, se puede apreciar que durante el último tercio del año 2002 no se emitió Leyes conexas relativas al ámbito municipal.

Durante el año 2002 se emitió una Ley conexas al tema municipal, la Ley N° 2426, Ley del Seguro Universal Materno Infantil - SUMÍ, que a más de un año ha iniciado un proceso de evaluación que se espera sirva de retroalimentación para poder operar un análisis de impacto de norma.

El año 2003 se emitió 5 normas conexas al tema municipal; éstas fueron: Ley N° 2446 o Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley N° 2493 de Modificaciones a la Ley N° 843, Ley N° 2449 o Ley Financiera, Ley N° 2492 o Nuevo Código Tributario, Ley N° 2494 o Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Esta última norma tuvo un impacto significativo en el debate de atribuciones y competencias municipales en materia de alumbrado público y el rol de los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana, aunque ya se formuló por las constantes protestas y conflictos una norma derogatoria de los artículos que afectan la gestión municipal.

2.3.3 Principales aportes

Pese al elemento de la reivindicación municipal, que ha tenido en la Federación de Alcaldes Municipales y la Asociación de Municipios de Bolivia como promotores, no han podido cambiar de manera significativa, ya que se sigue manteniendo una cultura de ir incrementando la maraña normativa; este aspecto no quiere decir que los procesos de legislación sean estáticos, pero es fundamental concebir un proceso dinámico de legislación capaz de ser ordenado e integrado. Por otro lado, es importante destacar que

el sistema asociativo boliviano ha iniciado una importante labor de exigir más al poder Legislativo y al poder Ejecutivo la necesidad de un diálogo en torno a normas que se emiten y donde se plantean temas que tienen que ver con la gestión municipal; asimismo, es importante remarcar iniciativas como la formulada a partir de un proceso de diálogo y socialización de normas municipales que ha iniciado la Comisión de Participación Popular de la Cámara de Diputados, existiendo casos de proyectos de normas que han tenido un proceso de socialización más ampliado.

CAPÍTULO III

LA LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

LA LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

3. Antecedentes

El presente capítulo explica la simbiosis de los cambios administrativos a partir de la promulgación de la Ley de Administración y Control Gubernamentales y los cambios de la política generada a partir de la aprobación de la Ley de Participación Popular.

3.1 Antecedentes de la Ley de Administración y Control Gubernamental

La Ley de Administración y Control Gubernamentales N° 1178 promulgada el 20 de julio de 1990, constituye una de las reformas, de primera generación, que el Estado había iniciado pocos años antes (1986) y el final de un enfoque de administración burocrático distorsionado que se aplicaba desde la década del 70.

Dieciocho años de gobiernos de facto usufructuaron del poder político por la fuerza, violaron los derechos humanos elementales, utilizaron los recursos públicos indiscriminadamente y destruyeron los pocos mecanismos administrativos del Estado, dejando un caos administrativo y financiero coherente con la discrecionalidad e impunidad, característica de estos regímenes. Por ello, no es casual que la gestación de la Ley de Administración y Control Gubernamental, se inicie con el nuevo periodo democrático.

La Ley de Administración y Control Gubernamental tiene un profundo sentido democrático y constitucional, considerando al gobierno como mandatario de la sociedad, responsable de administrar los recursos públicos para la producción de bienes, servicios, infraestructura y normas en beneficio exclusivo de la sociedad, y que esa administración debería ser eficaz, eficiente, transparente y responsable, con la obligación de rendir cuentas a la sociedad por los resultados alcanzados y ya no sólo por el cumplimiento de determinada normatividad, formalidad o procedimientos. En ese sentido, señala un nuevo enfoque de administración de servicio a la sociedad, con responsabilidad y por resultados.

La nominación constitucional del Contralor, permitió recuperar para el Estado una de sus instituciones más importantes, responsable del control fiscal. El Contralor, en el propósito de cumplir con el mandato constitucional, movilizó su institución mediante la aplicación de auditorias, y así comprobó el grado de caos y desorden existente en la administración pública, carente de registros contables completos, ordenados o confiables, deficientes o inexistentes sistemas de administración de recursos financieros y no financieros.

Los problemas administrativos identificados fueron:

- ✓ Inexistencia de normativa e instrumentos técnicos para el desarrollo de la gestión pública moderna (sistemas, manuales, software).
- ✓ Atraso administrativo, de las prácticas y procesos, respecto al cambio de la orientación, estructura y competencias del Estado.
- ✓ Control gubernamental por los mismos integrantes del gobierno, falta de independencia.

- ✓ Personal no profesional, empírico, condicionado políticamente.

- ✓ Irresponsabilidad por la función pública dado que nadie asumía responsabilidad por la gestión, protegido por normas y procesos entreverados.

- ✓ Hiper-legislación, de naturaleza burocrática, expresada en procedimientos y requisitos formales.

Para superar la crisis profunda desde el punto de vista administrativo, se identificaron los siguientes instrumentos para la reorganización del Estado:

- a) Diseño de un modelo de gestión pública integral, que comprenda los procesos de planificación, organización, ejecución y control de las actividades de las entidades, y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, programas, prestación de servicios y proyectos del sector público, expresada en una Ley marco, que a la postre constituyó la Ley N° 1178.

- b) Diseño y desarrollo de un sistema integrado de administración financiera del sector público, conformado por los sistemas de presupuesto público, tesorería y crédito público y contabilidad gubernamental integrada para el reordenamiento fiscal.

- c) Establecimiento de un sistema de control gubernamental conformado por el control interno previo y posterior, y por el control externo e independiente ejercido principalmente por la Contraloría General de la República, como mecanismo integral de fiscalización y de responsabilidad institucional por el desarrollo de sus operaciones.

- d) Integración de la gestión y la gestión institucional, mediante el relacionamiento de los sistemas de la planificación nacional (a través del Plan General de Desarrollo Económico y Social -PGDES-) e inversión pública (Plan Nacional de Inversión Pública) con los programas de operaciones y presupuestos institucionales.

Por los antecedentes señalados, se puede afirmar que así como el Decreto N° 21060 constituyó el fin del Estado de bienestar en Bolivia, la Ley de Administración y Control Gubernamental fue fundamental en el análisis diseño y desarrollo de una gestión pública moderna y el fin del modelo burocrático.

3.2 Naturaleza y características de la Ley N° 1178

La Ley de administración y control gubernamental¹⁶ es un instrumento legal-marco que determina un nuevo modelo de gestión pública basada en la legalidad y sustentado en el mandato político, orientado al logro de resultados eficientes de manera transparente y para que todo servidor público y los particulares asuman plena responsabilidad por el uso de recursos públicos y el desarrollo de sus funciones inherentes a la gestión pública, planteando una gestión de responsabilidad por resultados.

La Ley N° 1178 no abarca los procesos de formulación de planes y políticas; se limita a establecer los mecanismos administrativos para la ejecución de estas decisiones de gobierno por la burocracia profesional.

Asimismo, establece los instrumentos indispensables para ejecutar con eficacia las políticas de gobierno; no define estrategias, planes o políticas gubernamentales que se derivan de los sistemas de adopción de decisiones que varían con la concepción política de los distintos gobiernos. Encomienda a cada institución la responsabilidad de crear sus

¹⁶ CENCAP. Manual de Capacitación de la Contraloría General de la Republica. 2000

propios mecanismos de administración y control acorde con las actividades que realiza, en el límite de las normas básicas que dictan los órganos rectores; por ello se la define como Ley marco.

La Ley N° 1178, como toda Ley, pretendió responder a la realidad del nuevo Estado boliviano (Nueva Política Económica-1985), y por ello definió un conjunto de sistemas integrados de administración y de control (enfoque sistémico), que permitan a todo ejecutivo asumir responsabilidades concretas facilitándole, al mismo tiempo, los mecanismos y procedimientos para manejar con eficiencia los recursos públicos cada vez más escasos, y para responder oportunamente por el resultado de su gestión.

La Ley N° 1178, se caracteriza como un instrumento de gestión institucional, centrándose en la mejora de la administración pública, incidiendo básicamente en los sistemas de administración y control, no así en los sistemas operativos, los que producen los bienes y servicios. Su enfoque es “empresarial-institucional”, cuyos objetivos son la eficacia, eficiencia y economía institucional, no incorpora lo político ni lo social, ni la participación ciudadana, ni la relación sociedad-gobierno; es más, implícitamente asume el criterio burocrático de la preeminencia de lo técnico sobre lo político. Existe el preconcepción que el buen funcionamiento administrativo de las instituciones públicas redundará en el bienestar común.

3.3 La Ley de Participación Popular y la Ley de administración y control gubernamental

Por la naturaleza de la Ley de Participación Popular, los instrumentos técnicos de la Ley de administración y control gubernamental, como el programa de operaciones, el presupuesto y el control, adquirieron dimensiones políticas y sociales muy importantes, por la participación ciudadana. Así, el Plan Operativo Anual, que define principalmente

los productos a generarse en una gestión anual, los lugares donde se realizarán y sus beneficiarios, y el presupuesto que asigna los recursos financieros a dichos productos, se convirtieron paulatinamente en el espacio político (de poder) de las decisiones gobierno municipal y la sociedad. Se estableció una relación de pesos y contrapesos entre el poder político del gobierno municipal y el poder de la sociedad, ejercido este último mediante la facultad de pronunciamiento sobre ambos instrumentos y la capacidad de denuncia ante el gobierno central (Ejecutivo y Legislativo), en los casos que el gobierno municipal actuara desconociendo los procesos de planificación participativa y la demanda ciudadana concertada.

En principio existían dos tipos de normas: unas específicas y prácticas, tales como utilizar el 90% de los recursos de coparticipación en inversión y el 10% en gastos de funcionamiento; y normas burocráticas, definidas desde el nivel central como la Norma de Planificación Participativa y la guía general metodológica del proceso de Planificación Participativa Municipal, en ambos casos definidas desde la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP). Un elemento a destacarse en este aspecto es señalar la carencia de normas básicas de los sistemas de programación de operaciones y presupuesto, emitidas por el Ministerio de Hacienda recién el año 1996 y 1997, respectivamente. De ello podemos concluir que al principio del desarrollo de la Participación Popular, la SNPP¹⁷ jugó un rol de conducción tanto político como técnico. Los procesos de planificación participativa desde el inicio fueron heterogéneos, siendo las diferencias más notables entre el área rural (de municipios nuevos) y el urbano (de municipios ya existentes): los primeros, dependientes del asesoramiento y apoyo institucional de las distintas instancias públicas y privadas (ONG, cooperación internacional, consultores), desarrollaron procesos de acuerdo al conocimiento, intencionalidad y voluntad de dichas instancias, con un marco de referencia que fue la norma para la planificación participativa y la guía metodológica, pero su complejidad y la constatación de inaplicabilidad de determinados pasos y procesos, la formación de los

¹⁷ Secretaria Nacional de Participación Popular

recursos humanos, las limitaciones de tiempo, el poco compromiso y otras circunstancias, hicieron de la elaboración del Programa de Operaciones Anual (POA)-presupuesto un instrumento más de cumplimiento burocrático legal que de un proceso político-social participativo equitativo e inclusivo de hombres y mujeres. En cambio, municipios urbanos como Sucre, Cochabamba y La Paz contaban con metodologías y experiencias de elaboración de Plan Operativo Anual y Presupuestos con participación de la población mediante talleres vecinales, aun cuando los mismos tenían la característica de una dirección de arriba para abajo, por lo cual, en muchos casos, eran procesos de “inducción” de lo que necesitaba la población, o bien era el acordar los pequeños proyectos a realizarse en el barrio, que previamente habían diagnosticado y diseñado las unidades técnicas de la municipalidad. No se debe obviar que la relación gobierno municipal-sociedad era de naturaleza paternal, donde la sociedad se definía a sí misma como consumidora y beneficiaria de los bienes producidos por el Estado.

Lo cierto es que más importante que la calidad del proceso de formulación y el contenido, el Plan Operativo Anual pesaba su importancia en cuanto requisito legal e instrumento de concertación gobierno municipal-sociedad.

En los primeros tres a cuatro años de la Participación Popular, no existía una clara diferenciación técnica e instrumental del Plan Operativo Anual, respecto del presupuesto, en cuanto naturaleza de información, instrumento de gestión, sistema de evaluación, etc., tienen distintas características y utilidad.

El presupuesto por programas, que es la metodología que se utiliza en la administración pública boliviana, conjuntamente los clasificadores presupuestarios de recursos, gastos y fuentes de financiamiento, es un instrumento técnico relativamente complejo, mucho más para quienes no tienen formación en ciencias económicas; sin embargo, el presupuesto municipal fue apropiado por autoridades y funcionarios municipales, así como por la ciudadanía.

Las nuevas municipalidades también aprendieron que no era suficiente tener su POA-presupuesto elaborado y aprobado, sino que era igual de importante saber comprar cumpliendo las normas legales y registrar ingresos y gastos en un sistema integrado de contabilidad, tal cual señala el artículo 12 de la Ley N° 1178.

Dadas las características de las normas del Sistema de Adquisición de Bienes y Servicios los requisitos, pasos, plazos, formalidades de una norma burocrática distorsionada, alejada del espíritu de la Ley N° 1178, no fueron pocas las dificultades para su comprensión y cumplimiento.

Cuadro N° 7

Normas para contrataciones de bienes y servicios

Modalidad	Monto	Plazo/ características
Compras menores	Hasta Bs. 20.000	Mediante procedimiento institucional.
Invitación directa.	De Bs 20.001 hasta Bs 600.000	Invitación a ofertas y publicación. 20 días para presentación. Al menos tres proponentes.
Licitación pública.	Mayores a Bs, 600.000	Publicación en dos medios de prensa, al menos tres veces. 30 días plazo para presentación. Al menos tres proponentes.
Compra por excepción	Sin monto	En caso de dos declaratorias desiertas, y otras condiciones específicas señaladas por la norma.

Fuente: Elaboración propia

Por los montos señalados, se establece que eran muy pocos los ítems que se podían comprar sin dificultad (compras menores). Pequeñas obras, una cantidad regular de cualquier materia o insumo debía ser sujeto de invitaciones públicas, lo cual era ingresar a un vía crucis sin certeza de fecha de conclusión ni resultado cierto. Los gobiernos municipales empezaron a sentir el conflicto entre la legalidad por cumplir las normas y los procesos señalados y la legitimidad de las necesidades y demandas de la sociedad. De la decisión que adoptaron los gobiernos municipales ante este dilema, se desarrollaron al menos dos tipos de modelos de gestión: uno burocrático formal y otro gerencial y social. Desgraciadamente, quienes asumieron la segunda opción fueron sujeto de críticas y sanciones por parte del poder político central y del organismo de control fiscal éstos paradójicamente responsables de implantar un modelo gerencial, y por resultados que señala la Ley N° 1178, pero que la ignoran, la desconocen o no la comprenden, optaron por refugiarse en la comodidad de la norma impersonal y abstracta, para no escuchar razones, argumentos, y esforzarse por comprender la nueva realidad que generó la Ley de Participación Popular.

La implantación del Sistema de Contabilidad Integrada en Municipalidades. Nuevamente, la Secretaría Nacional de Participación Popular llevó la iniciativa del diseño y desarrollo de un sistema de contabilidad integrado en forma manual y un software, en una base de datos sencilla que podría funcionar en un computador doméstico, para que las municipalidades pudieran llevar sus registros contables. En opinión de los expertos, el sistema manual ya era arcaico, pero la realidad era que un buen número de municipios carecía de energía eléctrica, los niveles de formación educativa eran primarios, y el sistema manual constituía una alternativa técnicamente factible. Pero por otra parte, respecto del software el Sistema Integrado de Contabilidad (SINCON) el problema fue peor, ya que la Contaduría General del Estado se negó a reconocerlo como válido sin razones valederas, con el solo argumento de señalar su calidad de órgano rector.

Este hecho nos permite afirmar que mientras existían instituciones en una actitud propositiva y de encontrar soluciones para el Estado en su conjunto, otras, desconociendo los cambios políticos y sociales que se habían producido con la Participación Popular, defendían en cambio el poder burocrático de la exclusividad de la competencia técnica, sin tener visión de país ni calidad de servicio público. Lo cierto es que a pesar del rechazo del órgano rector, las municipalidades contaron con un instrumento técnico acorde a su tamaño y características, para cumplir una de las responsabilidades fundamentales de la gestión pública: la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.

La información contable es de vital importancia y utilidad para la administración municipal porque permite saber cuánto se recaudó, cuánto y en qué se gastó, las deudas que se tienen y los inventarios que se poseen, y por ende tomar las decisiones que correspondan. También es útil para la rendición de cuentas ante los organismos centrales, la fiscalización del consejo municipal y la auditoría por parte de la Contraloría, se constituye en un instrumento esencial para la transparencia y el control social.

3.4 Impactos de La Ley de Participación Popular en los municipios

La Ley de Participación Popular tuvo impactos diferentes entre los municipios “rurales” y los municipios “urbanos” tanto desde el punto de vista económico y social, como en la forma de gestionar los recursos públicos.

Los municipios eminentemente urbanos vieron modificada su competencia territorial, afectados sus recursos de coparticipación, además de la tuición que tenían sobre sus “hermanos menores”, los municipios rurales. A pesar de estos cambios, no

comprendieron su nuevo rol respecto el desarrollo humano; así, sus Planes Operativos Anuales (POA) y presupuesto siguieron orientándose al desarrollo urbano, asfalto, losetas, puentes, canalización de ríos, parques y basura, competencias previamente consignadas en la Ley de Municipalidades. Tampoco cambió la relación sociedad gobierno, se mantuvieron las juntas vecinales, asociaciones y federaciones, y la relación paternal y prebendal con la dirigencia vecinal. Por tanto, los procesos político-sociales y técnicos de elaboración y aprobación de Plan Operativo Anual, presupuesto y rendición de cuentas no sufrieron ninguna transformación trascendental; por el contrario, se consolidaron viejas prácticas y desarrollaron nuevos vicios. En los nuevos municipios en verdad se desarrolló toda una revolución administrativa, amén de la revolución política, económica y social que representó la Ley de Participación Popular, por que se conformaron gobiernos municipales autónomos, se establecieron nuevas competencias, se beneficiaron de recursos públicos y se desarrollaron capacidades de gestión nuevas: planificación participativa, utilización de instrumentos técnicos, como el presupuesto y la contabilidad integrada, aprendizaje y aplicación de normas, tales como la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades, la Ley de administración y control gubernamental, normas básicas de administración de bienes y servicios, reglamento por la responsabilidad pública, Decreto Supremo N° 23318-A

Las dificultades iniciales en esta revolución administrativa fueron muchas; entre las más relevantes se pueden señalar las siguientes:

- Creación de una cultura burocrática, basada en normas, jerarquías, formalización de procesos y documentos, división y especialización del trabajo, comunicación escrita.
- Transformación de valores y comportamientos sociales por valores gerenciales: eficacia, eficiencia, economía y legalidad.

- Aplicación de instrumentos técnicos, como el presupuesto por programas y la contabilidad integrada.
- Manejo de los recursos públicos de manera formal, mediante el uso de chequeras en cuentas corrientes fiscales, con registros contables.
- Implantación de una organización formal, con atribuciones, funciones y responsabilidades diferenciadas y discriminadas por unidades y puestos.
- Aplicación y respeto a la normativa de la administración de bienes y servicios (compras, contrataciones, manejo y disposición de bienes).
- Creación de una cultura de servicio público, desarrollo de valores e instrumentos anticorrupción.

Estas dificultades no se han superado ni mucho menos, y es que el sistema de elecciones municipales periódicas atentó (sin que se lo proponga) en la construcción de la institucionalidad municipal.

La revolución administrativa que se ha mencionado no sólo tuvo efectos positivos en lo municipal, sino que tuvo repercusiones en lo nacional, tanto en lo técnico como lo político; así, por ejemplo, se puede afirmar que fueron las municipalidades las que “valorizaron” el programa de operaciones como instrumento de gestión, y desde lo rural se llevó el Plan Operativo Anual a las ciudades, ya que en la administración central e instituciones descentralizadas lo fundamental y necesario era la aprobación de sus presupuesto institucional para ejecutar sus recursos por partidas objeto del gasto, y no necesariamente la definición de productos y objetivos que se realiza en el Plan Operativo Anual. Asimismo, se influyó en la toma de conciencia de que el presupuesto no es algo

predefinido, ni técnica ni legalmente, sino que es un instrumento de concertación entre sociedad y gobierno, que no es propiedad del burócrata, sino del gobierno y la sociedad. Además, se pudo evidenciar que los valores y los principios sí se pueden operativizar; así, transparencia y rendición de cuentas dejaron de ser postulados para ser práctica social y política. Éstos son aportes de las municipalidades en la construcción de un nuevo modelo de gestión pública.

3.5 La burocratización de la Participación Popular

Uno de los aspectos más críticos en la implantación del “nuevo modelo de gestión pública”, prescrito por la Ley N° 1178, es la inexplicable tardía aprobación de las Normas Básicas de los Sistemas de Administración. Falta de voluntad política, desconocimiento de la naturaleza de la Ley de administración y control gubernamental, limitaciones técnicas, negligencia funcionaria, excesivo celo burocrático u otras razones, lo cierto es que después de 6 años de aprobada la Ley de Administración y Control Gubernamental recién se aprobaron las normas de planificación nacional, inversión pública, programación de operaciones, administración de bienes y servicios y las normas de control. En 1997 se concluyó este proceso normativo al aprobarse las Normas Básicas de Organización Administrativa, Presupuesto, Contabilidad Integrada, Tesorería y Crédito Público, tal cual se detallan en el cuadro siguiente.

La Ley administración y control gubernamental suplió la carencia de normativa a través de instructivos técnicos, logrando así implementar la aplicación del presupuesto por programas en el sector público, la aplicación de la programación financiera en el Tesoro General de la Nación, y el desarrollo del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) en la Contaduría General del Estado, para la administración central, y las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) en las instituciones descentralizadas.

Cuadro N° 8

Normas básicas aprobados inicialmente

Sistemas nacionales	Normas básicas emitidas por los órganos rectores.
<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas Nacionales de planificación - Sistema Nación de Inversión Pública. 	<p>N.S. SISPLAN R.S. 216779 26 de julio 1996. N.S. SINP R.S. 216768 18 de junio 1996. Reglamento Básico de operaciones del SINP R.M. 528 del 12 de Junio de 1997. Reglamento básico de Operaciones del sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) R.M. 612 de 27 de junio de 1997.</p>
Sistemas de administración y control gubernamental	Normas básicas emitidas por los órganos rectores
<ul style="list-style-type: none"> - Programas de operaciones. - Organización Administrativa. - Presupuesto - Administración de Personal - Administración de Bienes y Servicios. - Tesorería y Créditos Público. - Contabilidad Integrada. - Control Gubernamental 	<p>N.B.S.P.O R.S. 216784, 16 AGOSTO 1996 N.B.S.O.A. R.S. 2117055, 20 mayo 1997 N.B.S.P. R.S. 217095, 4 Julio de 1997. N.B.S.A.P.R.S. 217064 del 23 de mayo de 1997 N.B.S.A.B.S. D.S. 216145 del 3 de agosto de 1995 N.B.T. y N.B.C.R.S 218056 y 218041, julio 1997 N.B.S.C.I R.S. 218040, 29 julio 1997 Normas básicas de control interno CGR-1/090/96. Normas de auditoria gubernamental R.CGR-1/101/96.</p>

Fuente: Elaboración propia

Además del retraso ya señalado, las normas básicas nacieron con un pecado original, y es que fueron elaboradas por personas y equipos diferentes, con lógicas y visiones diferentes, y con sistemas que fueron diseñados de forma individual y no integrada. La mayor falencia de estas normas es no haber comprendido que la estructura del Estado había cambiado con la Participación Popular (1994) y la Descentralización Administrativa (1995), y que ya no existía el monopolio del desarrollo de la gestión pública desde los ministerios o entidades descentralizadas desde la ciudad de La Paz, sino que existían 311 al inicio y hasta la fecha 327 municipios a lo largo y ancho del país que contaban con un poder político, administraban recursos públicos y atendían las necesidades de la población.

Si bien no es propósito evaluar el grado de implantación de la Ley de administración y control gubernamental y sus normas básicas en la administración pública, hoy encontramos entidades desarrollando instrumentos elementales, como los reglamentos específicos o manuales de organización, y aún se cree que la implantación de la Ley N° 1178 pasa por la aprobación de normativas y reglamentos.

Con la aprobación de las normas básicas ya señaladas, tanto el Ministerio de Hacienda como la Contraloría se encargaron de exigir que las municipalidades elaboren sus reglamentos específicos por cada uno de los sistemas.

A continuación se describen las discrepancias que existen entre las normas básicas e instrumentos aprobados y los procesos políticos, sociales y administrativos de la gestión municipal.

El Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN) señala un proceso de articulación entre PGDES¹⁸-PDD¹⁹-PDM²⁰. Sin embargo, el problema es que el PGDES se desarrolla desde el nivel central, sin participación de organizaciones productivas y sociales. Los PGDES

¹⁸ Plan General Desarrollo Económico Social

¹⁹ Plan de Desarrollo Departamental

²⁰ Plan de Desarrollo Municipal

se han convertido en el plan de gobierno, cuando en verdad debería ser un plan del Estado, tal cual señala la Constitución Política del Estado en su artículo 144. Este documento es de uso restringido, así que su escasa difusión le impide ser un referente para el desarrollo de la gestión pública en el conjunto de las entidades públicas, mucho más en las municipalidades alejadas del poder central.

No existe, de manera concreta, un mecanismo ni proceso que permita analizar e integrar PGDES, PDD y PDM; así, los procesos de planificación municipal resultan independientes, cuando no contradictorios, de los otros procesos de planificación. Por tanto, no se cumple el doble proceso descendente y ascendente de articulación de los planes. El gobierno debe recuperar para sí la función de planificación del Estado y de la articulación de los niveles y la sociedad.

La norma del sistema de organización administrativa señala que el proceso de organización deviene de la consideración de usuarios, productos y procesos. Esta metodología, propia de instituciones especializadas en productos homogéneos y pocos, es poco aplicable en organizaciones complejas en competencias y una amplia diversidad de productos y servicios a generar.

La norma de presupuesto está orientada a la administración del Presupuesto General de la Nación. El hecho de que el gobierno municipal sea autónomo y pueda elaborar y aprobar el presupuesto, hace de la misma inadecuada e insuficiente. Por el contrario, en el ámbito municipal no existe una normativa propia para las modificaciones presupuestarias, y al nivel central no le compete formularla.

3.6 Ley de Municipalidades y Ley de Administración y Control Gubernamental

La Ley de Municipalidades permitió, por una parte, modernizar e integrar, en un marco normativo, las competencias municipales, su organización y funcionamiento, así como su relación con los otros niveles del Estado y la Sociedad Civil; pero, por otra parte, permitió la “reglamentación” de la Ley de administración y control gubernamental para las municipalidades. A continuación se describe de manera esquemática dicha relación.

a) Planificación

La Ley de Municipalidades, faculta a las municipalidades promover y dinamizar el desarrollo sostenible a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Tiene como competencia planificar y promover el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano y rural del municipio, el desarrollo económico y el desarrollo con perspectiva de género y equidad. El proceso de planificación es participativo, con concurrencia de las Organizaciones Territoriales de Base y el comité de vigilancia. Los gobiernos municipales establecerán procesos integrales de planificación, tomando en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Ley de Municipalidades y en cumplimiento de las normas y sistemas departamentales y nacionales. Se establecen como productos del proceso de planificación el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial.

Los actores e instancias del proceso de planificación participativa son el concejo municipal, Alcalde, sub-alcaldes, agentes municipales, sectores de salud y educación, el comité de vigilancia y los vecinos.

b) Programación de operaciones anual

La Ley de Municipalidades establece a los responsables en la elaboración, aprobación, ejecución, revisión, difusión y control del programa de operaciones, fechas de presentación y tiempo para su aprobación y pronunciamiento por el comité de vigilancia.

c) Organización

La Ley de Municipalidades define la estructura del gobierno municipal, la estructura del ejecutivo municipal, los instrumentos y responsables para la organización de la municipalidad.

d) Presupuesto

La Ley de Municipalidades ha precisado una serie de conceptos y procesos relativos al presupuesto municipal; así por ejemplo, define a los responsables de la formulación, aprobación, modificación y rendición de cuentas. Establece las características y contenidos de los presupuestos de recursos (fuentes) y gastos (competencias, políticas de gasto). Adicionalmente, estableció los límites del gasto corriente, aspecto que fue modificado por la Ley de Gasto Municipal, dado que éstos se incrementaron por la Ley del Diálogo 2000, y los recursos HIPC-II para las municipalidades.

e) Administración de personal

Basado en la primera Norma Básica de Administración de Personal, la Ley de Municipalidades ha incorporado un conjunto de criterios y procesos para la administración de personal. En ésta se define la carrera administrativa y la calidad de los servidores públicos municipales; también define los procesos de programación de

puestos, dotación de personal (reclutamiento, selección de personal, evaluación del desempeño, incentivos), capacitación, retribución, movilidad funcionaria (promoción, retiro) y registro.

f) Administración de bienes y servicios

La Ley de Municipalidades define a los responsables del proceso de contratación, suscripción de contratos, aprobación de los mismos, y las prohibiciones al respecto. También define criterios legales y técnicos respecto el manejo y disposición de bienes.

g) Tesorería y Crédito Público

Respecto a la tesorería municipal, la Ley de Municipalidades define las competencias financieras del gobierno municipal y el régimen de la hacienda pública municipal. La Ley de Municipalidades define los recursos municipales, así como los responsables de las operaciones de crédito público y la naturaleza y características de dichas operaciones.

h) Sistema de contabilidad integrada

La Ley de Municipalidades, respecto a la contabilidad integrada, establece a los responsables de su uso y control, responsabilizando al Alcalde por el registro y la emisión de informes y al concejo municipal por su control.

i) Sistema de control

La Ley de Municipalidades cuenta con una amplia normatividad respecto el sistema de control. Respecto al control interno, define la naturaleza y características de la auditoría interna (art. 171) y responsabiliza al Alcalde por el control interno de la gestión

municipal (art. 44.8; 44.7). Señala prohibiciones y obligaciones para el ejecutivo municipal (art. 65; 66; 75; 118), norma la competencia fiscalizadora del concejo municipal (art.12.8, 16, 17, 18; 39.9; 44.14; 172; 173; 112) y la relación gobierno-sociedad, y la forma de llevarse el control social (art. 44.35; 146.3; 150; 169.11). También reconoce las dos instancias de control externo sobre la municipalidad: el Poder Legislativo y la Contraloría General de la República (art. 169.1; 170).

j) Régimen de responsabilidad por la función pública

La Ley de Municipalidades establece una normativa propia respecto el régimen de responsabilidad por la función pública, la responsabilidad ejecutiva, administrativa, civil, penal y la responsabilidad por omisión (art. 12.27; 175; 174; 176; 177; 178). Asimismo, la Ley de Municipalidades establece las obligaciones, incompatibilidades y prohibiciones al concejo municipal (art. 26; 29.7; 30; 113).

Además de la Ley de Municipalidades, otras leyes han reconocido la naturaleza particular de éstas y han definido que el alcance de ciertas disposiciones no se aplica a las municipalidades, como el caso de la Ley del Estatuto del Funcionario Público que reconoce, en el caso de la carrera administrativa, que se debe aplicar la Ley de Municipalidades. Por otra parte, por demanda de los gobiernos municipales y la sociedad civil, en ocasión del Diálogo Nacional II, mediante la Ley del Diálogo 2000, se determinó la elaboración de Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios exclusivamente para el ámbito municipal. Ésta, desde su vigencia, ha constituido un excelente instrumento que facilita las contrataciones y, por ende, la ejecución de los programas de operaciones y presupuestos municipales, con beneficios directos para la población. Además, vale la pena reconocer que dicha normativa se ha realizado vía un proceso de análisis y consenso entre gobierno nacional, gobiernos municipales y sector privado. Constituyen, en ese sentido, una excelente experiencia para formular normas acordes a la realidad y las necesidades del gobierno y la sociedad.

Por la naturaleza y características específicas de las municipalidades (327 entidades autónomas en actual funcionamiento, con gobiernos propios), la normativa particular sobre gestión que se ha realizado, vía Ley de Municipalidades, Ley del Gasto Municipal, Normas de Administración de Bienes y Servicios para Municipalidades, parece ser la forma adecuada de fortalecer a las municipalidades, y que ésta sea adecuada a la realidad político-social y de capacidad de gestión de las municipalidades.

k) La Ley y los recursos de la Participación Popular²¹

La coparticipación tributaria es entendida en la Ley de Participación Popular como una transferencia de parte del gobierno central de recursos provenientes de los ingresos nacionales equivalentes al 20% de éstos en favor de los gobiernos municipales para el ejercicio de las competencias definidas por esta Ley y para el cumplimiento de la Participación Popular implementada desde 1994. La coparticipación tributaria se distribuye entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal (mayores a 5.000 habitantes), aunque no representa la totalidad de los recursos municipales. La totalidad de las rentas municipales (recursos de coparticipación, HIPC e ingresos propios) definidas por esta Ley es de dominio exclusivo de los gobiernos municipales, los que son responsables de invertirlos de acuerdo al presupuesto municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico-tributarios reglamentados por el poder Ejecutivo.

²¹ PADEM: La participación popular desde nuestras comunidades. 2004

3.7 Responsabilidad civil, daño económico y estado de cobro coactivo en los municipios

Dentro del marco jurídico normativo en el que se desenvuelve la Ley de Participación Popular, así como la administración, gestión y ejecución de los recursos de coparticipación tributaria se establece una función y responsabilidad sobre el uso de éstos, es decir que en caso de que los Gobierno Municipales no den cumplimiento a dichas disposiciones y a las Normas Básicas de los Sistemas de Administración y Control gubernamental establecidos, el poder Ejecutivo lo denunciará ante el H. Senado Nacional para fines consiguientes de Ley.

La Contraloría General de la Republica CGR, en el cumplimiento de sus funciones, es la institución responsable de controlar y fiscalizar el desarrollo de la gestión económica financiera a través de auditorias a sus estados financieros y la implementación de los sistemas de control Gubernamental, para el desarrollo integral y eficiente de la gestión pública local. En este sentido, la Contraloría General de la Republica, en base a los resultados de los informes de auditorias, establece responsabilidades a los Gobiernos Municipales observados, cuyos informes pueden determinar una responsabilidad administrativa, penal, ejecutiva o también determinar una responsabilidad civil, en la que se cuantifica el daño económico ocasionado. Otro resultado de estos informes de auditorias es el denominado "sin salvedades", en el que no se encuentran pruebas u observaciones sobre un mal manejo de recursos públicos. A continuación se realiza un análisis del cumplimiento de las auditorias según categoría demográfica municipal.

Observando la relación entre categorías, se tiene que la categoría B concentra la mayor cantidad de informes con responsabilidad civil con el 32% (90 de 277), seguida de la categoría D con 25% de informes con responsabilidad civil (67 de 269); después se encuentra la categoría B con 24% de informes en esta situación (68 de 282); y por

último la categoría A con 22% (16 informes con responsabilidad civil de 74 informes de auditorías).

Las categorías demográficas con mayor porcentaje de auditorías municipales que establecieron responsabilidad civil son: D con 87% (14 de 15 municipios) con esta responsabilidad, y B con 58% (61 de 106 municipios) en esta situación.

Los informes de auditoría municipal con mayor relación de responsabilidad civil se encuentran en las categorías B con 32% (90 de 277 informes) con esta responsabilidad, y D con 25% (67 de 269 informes).

Cuadro N° 9

Informes de auditoria con responsabilidad civil por categoría demográfica 1994-2001

Categoría demográfica ²²	N° de GM	N° de GM Auditados	% de GM auditados	GM Auditados con responsabilidad . (Civil, Ad., penal y ejecutiva)	N° GM Con responsabilidad civil	%de GM con responsabilidad Civil	Informe de auditorias	Informe de auditorias con responsabilidad (civil, Adm., penal y ejecutiva)	Informe de auditorias con responsabilidad civil	%de informes con responsabilidad civil
	1	2	3 (2/1)	4	5	6 (5/2)	7	8	9	10 (9/7)
A	98	41	Min.42%	15	14	Min34%	74	19	16	Min22%
B	129	106	82%	70	61	58%	277	121	90	Max32%
C	72	67	93%	48	36	54%	282	92	68	24%
D	15	15	Max 100%	14	13	Max87%	269	96	67	25%
Total	314	229	73 %	147	124	54%	902	328	241	27%

Fuente: Elaboración en base a informes de la Contraloría General de la República

²² Categoría A Menores a 5000 Hab. Categoría B entre 5.000 a 14.999 Hab. Categoría C entre 15.000 a 49.999 Hab. Categoría D mayores a 50.000 Hab.

3.8 Causas de daño económico de los municipios a nivel nacional

A continuación se presentarán las causas de daño económico observadas en las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República.

Cuadro N° 10

Causas más frecuentes de corrupción 1994-2001

Agregado nacional de las cinco causas más frecuentes	%
Pago de dietas por sesiones ordinarias y extraordinarias no asistidas	22
Gastos indebidos por alimentación, bebidas, camastrón navideño, otros	18
Por apropiación y disposición arbitraria de bienes del Estado	25
Incumplimiento de contrato de obras	25
Pago de pasajes y viáticos sin documentación de descargo	11
Total	100

Fuente: Informes de la Contraloría General de la República.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL CONTROL SOCIAL EN EL MARCO DE LA LEY N° 1551

ANALISIS DEL CONTROL SOCIAL EN EL MARCO DE LA LEY N° 1551

4. El control social en los municipios²³

La participación y control social en el modelo de descentralización vía municipios, consideramos que no se implemento adecuadamente, pese a que se han dado importantes avances pero no logros definitivos, la existencia del Comité de Vigilancia (CV) y su rudimentaria práctica del control social a la gestión municipal. También es necesario reconocer que está generando en la sociedad civil, una conciencia sobre la existencia de sus derechos, más que de sus deberes, tanto individuales como grupales y la obligación del Estado de respetarlos.

En temas de diseño de la Participación Popular la necesidad de redefinir el concepto de la llamada participación y control social, para que exista una claridad en los actores. No se trata sólo de discernir sobre la polémica de si los actores sociales deben sólo controlar o fiscalizar, y qué áreas específicas de una gestión municipal; sino sobre todo si esta práctica se reducirá al aspecto meramente instrumental y reduccionista de demandar y luego vigilar a nombre de la sociedad civil la ejecución del presupuesto.

Considerar el diseño altamente formalizado del modelo de control social vigente, mediado por instituciones sociales creadas por el Estado que no se consolidan, lo que no sólo impide una adecuada participación en las demandas y el control, sino que definitivamente no es adecuado si se trata de que los ciudadanos como parte de sus organizaciones sociales naturales tengan una “participación directa” tanto en procesos de autogestión como de participación indirecta en la gestión pública.

²³ PADEM Comités de Vigilancia. Para que sirva el comité de vigilancia. 2005

Considerar la excesiva y desordenada normatividad que no sólo provoca confusiones entre los actores del control social, sino que inhibe a una mejor práctica del mismo y mayor incorporación social, al servir como argumento restrictivo utilizado por los actores institucionales y operadores de la Participación Popular. No sólo se trata, entonces, de ordenarlas en una Ley del Control Social, como demandan los vigilantes, sino de realizar una revisión a fondo de las mismas para ajustarlas en función de un objetivo claro y un diseño menos formalizado, que permita sobre todo procesos tanto de participación directa como indirecta de las organizaciones naturales y legítimas, territoriales y funcionales, estableciendo procedimientos vinculantes para el gobierno municipal, a fin de que éstos, con su desidia no sigan desincentivando la participación social.

Hay que considerar que si la participación y control de las organizaciones sociales no logra realizarse a través del ciclo de la gestión municipal participativa. Difícilmente se puede seguir convocando a los ciudadanos y sus organizaciones a seguir esforzándose en participar en niveles de planificación, seguimiento y evaluación municipal, que no rinden en la práctica.

Por la visión restringida del actual modelo de demanda y control social, operadores y actores se extraviaron en aplicar mecanismos uniformes de concertación de la demanda y su incorporación a planes y programaciones municipales cayendo en el obrismo o en la ejecución de obras o en su caso la elaboración de proyectos, sin sentido estratégico ni visión de conjunto, donde el Comité de Vigilancia se dedicó a priorizar el control a la entrega de obras provocó la falsa polémica sobre control o fiscalización y, por tanto, la aparición de tendencias tecnicistas en los Comités de Vigilancia que idean vigilantes con altas capacidades en contabilidad, auditoría, ingeniería civil y derecho, para hacer seguimiento a procesos burocrático-administrativos y supervisión técnica de obras (que son competencias de instancias públicas, según la Ley de administración y control gubernamental, dejando de lado sus potencialidades sociales y políticas de influir y

vigilar procesos de desarrollo integral que impacten favorablemente en la población del municipio, a partir de planes y estrategias concertadas de desarrollo y su ejecución oportuna y adecuada por los gobiernos municipales, y también de corresponsabilidad por las organizaciones sociales.

4.1 La representatividad y legitimidad²⁴

Reflexionar sobre la persistente baja representatividad y legitimidad de los Comités de Vigilancia (CV). Las formas de su elección entre dirigencias intermedias en la que no participan los miembros base de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), la baja relación permanente con las OTB, la no identificación y por tanto el desinterés de éstas respecto a la suerte del Comités de Vigilancia, entre otras, hacen que esta institución social siga como una de las más débiles, sin base social propia y poca o nula capacidad de movilización, los avances logrados en cuanto a reconocimiento y/o apoyo del Estado u organizaciones de cooperación fue posible más por la coincidencia con intereses de los operadores de estas instancias que por una convicción y presión social. Esto significa que el respaldo (el único, si no el más importante) del que siguen pidiendo los Comités de Vigilancia, es que son la instancia dispuesta por Ley para la articulación y control social, frente a las otras organizaciones sociales del nivel municipal.

La institucionalización y jerarquización (verticalista) de la práctica del control social a favor de la directiva del Comité de Vigilancia, y dentro de ésta hacia su presidente, no sólo estaría consolidando el monopolio de la representación y ejercicio de "derechos" en un individuo, con sobrecarga de responsabilidades y su práctica ineficaz por éste, sino también una "burocratización" del control social, si el término vale, inhibiendo más la participación de las organizaciones sociales de base.

²⁴ PADEM: Como manejar el fondo de control social

4.2 Cambios en la participación y control social

Fortalecer al Comité de Vigilancia, pese a todas sus limitaciones analizadas; proponiendo una mayor eficacia y eficiencia en el control social, como también buscando su legitimidad ante sus bases; lo que implicaría un ajuste y ordenamiento de la normatividad sobre la materia (ya sea a través de la demandada Ley del Control Social), que permita una composición mixta y diferenciada de los comités, según las dinámicas y especificidades culturales y sociales de cada municipio, su descentralización a nivel de distritos en los municipios urbanos, como también incorporar modalidades directas y más legítimas de elección de vigilantes (por ejemplo, voto directo de vecinos en municipios urbanos) y su funcionamiento "colegiado".

En cuanto a las funciones del control, debería precisarse no sólo el alcance de las competencias, sino incorporar indicadores de cumplimiento relacionados más con procesos de desarrollo integral del municipio, complementado con herramientas operativas prácticas y diferenciadas por tipologías de municipios y Comité de Vigilancia. Este aspecto debería estar complementado con procedimientos que sean vinculantes para los gobiernos municipales (tanto para el ejecutivo, como para el Concejo Municipal), además que se establezca "sanciones" graduales para los infractores, que no afecten la ejecución de la inversión pública, y que los procedimientos de "sanción" sean descentralizados y menos burocráticos.

La incorporación de indicadores de cumplimiento, abre la posibilidad de que el Fondo de Control Social tenga una fórmula de asignación, por equidad, programación y eficiencia, además que su administración sea independiente de los gobiernos municipales mediante un directorio público con representación social, que incluso podría permitir el incremento de los recursos globales con participaciones de la cooperación internacional, implica también un nuevo impulso por el gobierno nacional en la

promoción del ejercicio de la ciudadanía mediante la práctica del control social, con el establecimiento de un programa público de fortalecimiento comunitario de mediano plazo que coordine acciones con todos los operadores del sector no gubernamental y de la cooperación internacional sobre la base de metas; en temas de difusión, capacitación de actores sociales, asistencia técnica y seguimiento permanente a su implementación y los impactos a ser logrados en los municipios. Un aspecto puntual es la posibilidad de constituir oficinas de asesorías técnicas para el control social, ya sea a nivel departamental o en mancomunidades de municipios, mediante convenios con las universidades del país y la participación de egresados de las áreas de contabilidad y auditoría, ingeniería civil y ciencias jurídicas.

La búsqueda de inclusión social se daría, entonces, en otros escenarios más democráticos y representativos del nivel municipal; donde la función secundaria de control social atribuida al Comité de Vigilancia sería cubierta con "auditorías municipalizadas, tener espacios en la Contraloría para que se haga ese trabajo y, por otro lado, transparencia, difusión de la información, que la sociedad vea que el trabajo se hace bien".

Finalmente, la opción de superación del modelo institucionalizado de demanda y control social por verdaderos procesos de participación mediante una modalidad mixta, provocar una mayor apertura del sistema político, la inclusión social haciendo que los ciudadanos, mediante sus organizaciones, participen en espacios de administración del Estado dando un mayor impulso a la democracia; en una lógica de complementariedad entre sociedad civil y Estado²⁵

²⁵ Propuesta de Enrique Finot

La participación de las organizaciones debería ser directa, tanto territoriales como en las funcionales, según sus formas propias de organización, con la condición de asumir la corresponsabilidad de contribuir al desarrollo municipal mediante prácticas de autogestión; coparticipación para la ejecución de planes y proyectos identificados y concertados por las mismas organizaciones y con sus gobiernos municipales.

En este esquema, el control social, también estará dirigido al cumplimiento de las responsabilidades municipales, también de las mismas organizaciones sociales, en el cumplimiento de los planes y proyectos concertados en función de los objetivos de desarrollo municipal; lo que sería realizado en las instancias de participación de los procesos de la gestión municipal.

4.3 Principales logros y dificultades del control social

Entre los principales logros alcanzados del control social son:

4.3.1 Logros

- Control de recursos económicos y acciones del Alcalde y Concejo Municipal.
- Se permite priorizar necesidades de las comunidades.
- Participación en procesos de licitación, revisión de precios, calidad de las obras.
- Permite la transferencia de la gestión municipal.
- La ley llegó al campo.

- Se implementa la planificación participativa municipal.
- Tiene recursos para su funcionamiento.
- El fondo se usa en compra de equipos y materiales para el funcionamiento de la oficina.

4.3.2 Dificultades

- El control social desarticula usos y costumbres de organizaciones sociales con la conformación del Comité de Vigilancia.
- Los gobiernos municipales no toman en cuenta las sugerencias.
- Sólo controla, no fiscaliza, por lo que no tiene poder.
- No hay reglamento específico para su funcionamiento.
- No participa en la aprobación de los gastos corrientes.
- Plan de Desarrollo Municipal, desactualizado y no se toma en cuenta en la planificación.
- Se cambian programas y proyectos aprobados sin consulta alguna.
- Hay dualidad de representación por las autoridades locales y el representante de las Organizaciones Territoriales de Base.

- No existe coordinación entre el Alcalde, Concejo Municipal y Comité de Vigilancia.

- Cambio de Alcalde y sus funcionarios perjudican al desarrollo.

En este contexto, se desarrolla las actividades de los comités de vigilancia o control social. Los logros y dificultades anteriormente mencionados son los que se presentan más en los municipios rurales, donde todavía no se ha desarrollado o institucionalizado el ejercicio de la ciudadanía²⁶.

²⁶ Raul Maydana. FES-ILDIS 2004 p.13

4.3.3 Algunas diferencias entre la Ley de Participación Popular y el control social

	Ley de Participación Popular	Control Social
Objeto	Promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país.	Ejercen el derecho tanto a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas de gestión pública, de los procesos participativos de toma de decisiones, así como el derecho al acceso a la información en los niveles, municipal, departamental y nacional.
Alcance	Reconoce personalidad jurídica a las Comunidades Indígenas, Pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas vecinales, respectivamente, que son organizaciones territoriales de base relacionándolas con los órganos públicos conforme a Ley	Debe pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, emitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la CPE.
Unidad de representación	En cada unidad territorial, se reconocerá una sola organización Territorial de Base, para acceder a los derechos y deberes definidos en la ley.	En las jurisdicciones municipales donde exista un sólo cantón, las Organizaciones Territoriales de Base elegirán tres ciudadanos para conformar el Comité de Vigilancia y donde existan dos cantones, cada uno elegirá dos.

CAPÍTULO V

AVANCES Y LIMITACIONES EN LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 1551

AVANCES Y LIMITACIONES EN LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 1551

5. El contexto de análisis de la Ley N° 1551

En este capítulo se desarrollara los principales aportes y limitaciones de la Ley N° 1551, principalmente en los municipios rurales, por que es en este ámbito donde se identifica de manera mas clara las dificultades principalmente. En cambio en los municipios urbanos este aspecto pasa desapercibido en la mayoría de los casos.

5.1 Avances de la Ley de Participación Popular

La relación Participación Popular y la Ley de administración y control gubernamental ha generado una simbiosis interesante, en tanto permite enfrentar y articular dos visiones de gestión: la política y lo social con la técnica ya que permite vincular sociedad con el gobierno con eficiencia y transparencia. Sin lugar a dudas que un adecuado equilibrio de ambas visiones en un nuevo concepto de gobernanza (legitimidad política y eficiencia administrativa) tendrá un beneficio para el Estado en su conjunto y la sociedad en particular.

La aplicación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Administración y Control Gubernamentales en municipalidades, como todo proceso social, no fue lineal, en tanto existen luces y sombras. A continuación se señalan algunos de los aspectos más relevantes al respecto:

La Ley de Participación Popular (LPP) entre sus muchas virtudes tuvo la de definir los instrumentos imprescindibles para el desarrollo de la gestión municipal: el Plan Anual Operativo (Programa de Operaciones), el presupuesto municipal y la rendición de cuentas de sus rentas y gastos, y además, exigir su utilización obligatoria condicionada por el desembolso de los recursos de coparticipación por el gobierno central. De manera más genérica, la Ley de Participación Popular, estableció que en caso que las municipalidades no den cumplimiento a las normas de los sistemas de administración y control fijadas por la Ley N° 1178, el poder Ejecutivo lo denunciará ante el H. Senado Nacional para los fines consiguientes de Ley (congelamiento de recursos de coparticipación).

La sociedad se ha apropiado de instrumentos técnicos, como son el programa de operaciones y el presupuesto municipal, dándole un uso político de concertación gobierno municipal y la sociedad.

La transparencia de la gestión pública, vía control social, ha permitido avanzar del concepto a la práctica; es un mecanismo concreto del control, donde la información contable se convierte en rendición de cuentas.

Se ha avanzado en la creación de la cultura burocrática sobre gestión pública en las municipalidades. Temas como Plan Operativo Anual, presupuesto, Contabilidad integrada y sistemas de compras se han internalizado en autoridades y funcionarios y son de conocimiento de la sociedad. Un ejemplo de ello es la presentación de programas de operaciones, presupuesto y estados financieros al Ministerio de Hacienda.

La evaluación de la aplicación de la Ley de administración y control gubernamental en las municipalidades se realizará considerando sus dos ejes fundamentales: los sistemas de administración y control, y el régimen de responsabilidad por la función pública.

La normativa desde el nivel central hacia el nivel municipal, como son las directrices de formulación presupuestaria municipal, las normas de administración de bienes y servicios para municipalidades.

El impacto de la inversión municipal en las regiones, en el campo del desarrollo humano principalmente, en infraestructura y en menor proporción en lo económico.

Un detalle de los mismos es el siguiente: Los planes de desarrollo municipal se realizaron en todos los municipios del país, y se normaron en la Ley de Municipalidades de 1999, donde se establecía la obligatoriedad de los mismos para acceder a la coparticipación tributaria. Más aun, se exigía también que los planes operativos anuales de los gobiernos municipales se entreguen hasta el 31 de marzo de cada año, caso contrario se cortarían los desembolsos de recursos de coparticipación tributaria al gobierno municipal que incumpliese con esta norma.

La norma establecía también la obligatoriedad de que los municipios conformen mancomunidades cuando tenían menos de 5.000 habitantes y preparen un plan de desarrollo municipal mancomunitario. La conformación de mancomunidades se elevó a la fecha límite, el 31 de diciembre de 2000.

A raíz del Diálogo Nacional 2000, se introdujo en la Ley del Diálogo un artículo que establecía la obligatoriedad de que los proyectos que estaban en el Plan Operativo Anual (POA) figuren en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), asegurando de esta manera que los proyectos que habían sido producto de la planificación participativa, es decir, resultado del PDM, se reflejen en el POA, evitando la manipulación del Alcalde en la financiación de proyectos.

Los planes de desarrollo departamental se han venido realizando desde el año 2000. Cabe señalar que si bien los nueve departamentos a través de sus prefecturas han concluido la elaboración de sus Plan de Desarrollo Departamental, que tienen informe de la Unidad de Planificación Estratégica (UPE) avalando su nivel técnico. Los planes de Desarrollo Municipal Mancomunitario pueden ser la solución a un vacío que se produce a posteriori a la participación popular.

Por tanto, los planes de Desarrollo Municipal Mancomunitario (PDMM) tuvieron la virtud de llenar un vacío y recoger las experiencias del pasado reciente. Ahora bien, debe recordarse que la Ley de Participación Popular establecía la obligatoriedad de que los municipios con población menor a 5.000 habitantes debían mancomunarse para poder recibir los recursos de coparticipación tributaria. Sin embargo, muchas de estas mancomunidades estaban constituidas de manera solamente formal, con la única finalidad de recibir los recursos de coparticipación tributaria

5.2 Las limitaciones identificadas en la implementación de la Ley N° 1551

A continuación describimos las principales limitaciones que se ha podido identificar en la implementación de la Ley N° 1551.

En este contexto de análisis de las Leyes nos enfrentamos con un problema de exceso o cuantitativo sino que prima otro de orden cualitativo: la homogeneidad en la normativa vigente. Sería importante homogeneización la planificación participativa, como una única forma de participar; el comité de vigilancia como única forma de controlar; el concejo municipal, como única forma de fiscalizar, como única y vertical forma de administrar los recursos municipales.

Si la multiplicidad de las normas de jerarquía mayor, como son las Leyes conexas, nos muestra un complejo y delicado panorama, aun debemos profundizar más el dilema e ingresar al análisis y recuento de las normas de menor jerarquía conexas.

En ese contexto y analizando la primera carga normativa, la teoría de la administración aconsejaría a todo Alcalde que cuente con un equipo técnico multidisciplinario, pero quienes han tenido la experiencia de poder conocer otros municipios que no sean necesariamente de las ciudades más importantes de Bolivia se darían cuenta de que esto simplemente es un sueño. Para objetivizar esta realidad en números, se habla de 26 cuerpos normativos conexas, que implican 157 artículos en diferentes normas y que se constituyen en las primeras normas conexas municipales.

Esto puede ser considerado el génesis de un caos normativo que años más tarde va a tener un efecto multiplicador de normas dispersas y no integradas que perjudiquen el buen desarrollo de la gestión municipal.

Luego de esta larga inventariación de las normas directas y de las normas conexas del periodo de análisis, es necesario plantear otra interrogante que deberá servir para reorientar el proceso de legislación municipal en Bolivia; es relativa a que si en nuestro país hemos afirmado como modelo o paradigma de gestión por resultados y se ha establecido un paraguas tan ampliado de atribuciones y competencias municipales, cómo se podría evaluar si un gobierno municipal es eficiente en el cumplimiento de sus mandatos con un marco de reglas tan amplias y dispersas, será que existe un solo gobierno municipal que cumple al menos con el 50% de estos mandatos múltiples, existirán gobiernos municipales, especialmente en el mundo rural, que han escuchado por lo menos de la existencia de esta avalancha de decretos y resoluciones.

Las normas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que se refieren a elaborar convocatorias, realizar pliegos de especificaciones, calificar técnica y

económicamente, hacer contratos, supervisar su ejecución, realizar procesos de recepción de bienes y servicios, verificar calidad y costos, etc., fueron para los municipios asignaturas complejas difíciles de aplicar. Es más, muchos indicios de responsabilidad civil, que se señalan en auditorias de la Contraloría, son el resultado del incumplimiento de determinadas situaciones formales, como la falta de factura, el no cobro de multa a contratistas, la falta de boletas de garantía, falta de documentación de respaldo por compra de bienes en “lugares informales” o contratación de servicios de “personas o empresas” a quienes no se hizo las retenciones de tributos. Así se inicio la transferencia de la cultura burocrática distorsionada del nivel central a los municipios, la cultura del papel y la norma.

La norma de administración de personal es compleja en procesos e instrumentos, y está pensada en organizaciones con gran cantidad de personal. La naturaleza de las municipalidades categorías A, B y C con menos de 10 funcionarios en el primer caso, 30 en el segundo y 50 en el tercero, y debido a la naturaleza multifuncional de los puestos de trabajo, hace de la misma inaplicable.

La norma de tesorería está orientada a la administración financiera del Tesoro General de la Nación, mientras que la norma de crédito público, por su carácter procedimentalista y burocrático, no requiere de normativa institucional. Esta segunda es limitada en cuanto a la definición y procesos de financiamiento vía instrumentos financieros, que sí son posibles de aplicar por las municipalidades. Se debe iniciar el proceso de diseño y desarrollo de normas básicas, de los sistemas de administración y control gubernamental, propias para municipalidades. Éstas en muchos casos elaborarán reglamentaciones específicas, y en el caso que sea necesario precisar responsables de determinadas tareas o definir determinados procesos particulares, son los manuales de organización, descripción de cargos y procedimientos que especificarán dichos aspectos, sin necesidad de hacer un “otro reglamento específico”. Este aspecto es plenamente compatible con lo señalado en el artículo 20 de la Ley N° 1178.

Se evidencia que las normas conexas van a ser importantes, como fuentes generadoras de obligaciones y responsabilidades de los gobiernos municipales, pero esta transferencia de responsabilidades no ha surgido de un diálogo o negociación entre niveles de gobierno; esto va ser muy notorio en este primer periodo, donde se va notar la ausencia de un mecanismo de representación municipal que frene o canalice un diálogo para la transferencia de obligaciones sobre los gobiernos municipales.

Observaremos la agudización de los problemas identificados producto de una carencia política normativa municipal.

Los análisis de las concordancias o las normas de integración entre cuerpos normativos son escasos, lo que ha profundizado la imposibilidad de hablar de un verdadero sistema de legislación municipal.

No existe un monitoreo de impacto de las normas, lo que implica que no se ha podido efectuar un análisis de las normas que por desuso, sobre posición o contradicción, requieren de un ajuste normativo.

También es importante señalar que por primera vez, desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, se publicó una compilación de normas directas y conexas en materia municipal, instrumento que se denominó Digesto, pero que no incorporó un análisis de concordancias o comentarios normativos, ni enlaces o integración normativa.

La falta de coordinación entre los tres niveles del Estado se refleja en la desarticulación de los procesos de planificación sectorial, departamental y municipal. Las prefecturas no logran canalizar la información del Plan de Desarrollo Departamental, hacia los gobiernos municipales ni procesar los Plan de Desarrollo Municipal, para formular el plan Departamental.

Los gobiernos municipales tampoco han podido avanzar en esta articulación, por que además de las limitadas capacidades institucionales para encarar el tema, la mayor parte de ellos elabora su Plan de Desarrollo Municipal a través de consultoras. Por su parte los ministerios establecen relaciones directas con los gobiernos municipales, pasando por alto el rol de las prefecturas. Todo ello dificulta la articulación de objetivos y políticas, así como la canalización de recursos hacia proyectos de interés compartido en la perspectiva del cofinanciamiento.

Por otra parte, existe la percepción de que el gobierno central, a través de los fondos nacionales, impone proyectos que han sido concertados con la cooperación internacional sin considerar las demandas emergentes de los procesos de planificación participativa.

Por otra parte, las prefecturas no han logrado establecer escenarios intermedios de articulación intra e intermunicipal y tampoco se ha podido integrar a las mancomunidades o las provincias al proceso de desarrollo departamental. En este ámbito, el consejo departamental no ha logrado compatibilizar los objetivos y prioridades departamentales con los objetivos y prioridades de los municipios de cada provincia, ni canalizar las demandas y acciones priorizadas para lograr que se complementen y/o cofinancien los programas de inversión departamental y municipal.

Pese al carácter descentralizado, participativo, estratégico que debe asumir el proceso de planificación, aún prevalecen resabios de las viejas lógicas verticalistas, tecnocráticas, sectorialitas y de corte fundamentalmente presupuestario en los niveles departamental y nacional, lo que impide generar y ejecutar políticas que incidan, efectivamente y de forma integral, en la mejora de las condiciones de vida de la población.

La desarticulación entre el Sistema de Planificación Nacional, el Sistema Nacional de Inversión Pública, el Sistema de Programación de Operaciones, y el resto de los sistemas como la de administración y control gubernamental se traduce en que los

proyectos programados en los planes de desarrollo (Plan de Desarrollo Departamental, Plan de Desarrollo Municipal y Plan Operativo Anual) no siempre son procesados por el Sistema Nacional de Inversión Pública, puesto que este sistema introduce otros criterios de priorización que modifican las determinaciones tomadas en los procesos de planificación participativa.

Por otra parte, en la elaboración de los Planes Operativos Anuales de las prefecturas y de los gobiernos municipales no siempre se toma en cuenta los objetivos, políticas, programas y proyectos de los Planes de Desarrollo Departamental y Planes de Desarrollo Municipal, lo que dificulta su ejecución, postergando las expectativas sociales generadas en los procesos de planificación. En otras palabras, no existe un nexo entre la planificación del desarrollo (de mediano y largo plazo) con la planificación operativa anual (de corto plazo), lo que impide que los presupuestos reflejen las prioridades de los planes de desarrollo.

Otra limitación identificada que dificulta la aplicación descentralizada e integrada de los sistemas de administración y control gubernamental en su carácter vertical y su poca flexibilidad. Su aplicación no es inmediata, demanda el diseño de instrumentos específicos para adaptar la norma básica a cada entidad, lo que incide nuevamente en la ya mermada capacidad de gestión de las instituciones públicas.

No todos los gobiernos municipales cuentan con los requisitos y capacidades indispensables para hacer funcionar los sistemas de administración y control gubernamental, lo que nos sitúa ante una paradoja. Para mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión pública se requiere de los sistemas de administración y control gubernamental, pero las dificultades para aplicarlos hacen que las entidades actúen al margen de esta ley. Como ejemplo está el sistema de adquisición de bienes y servicios, que dificulta el proceso de compras de los municipios con bajos ingresos (tipos A y B). Se debe reconocer que el 2002 se ha municipalizado parcialmente el Sistema de Adquisiciones de Bienes y Servicios.

Sin embargo al menos cinco sistemas deben municipalizarse (adecuarse al municipio), y son el Sistema de Planificación Operativa (sino cómo se incorpora la planificación participativa), el Sistema de Presupuesto, el Sistema de Administración Pública (para la aplicación de la carrera administrativa municipal y la incorporación del o los gerentes municipales), el Sistema Administración de Bienes y Servicios se debe complementar con la simplificación de trámites de contrataciones de municipios menores) y el Sistema de Contratación Interna. A ello se debe añadir la municipalización del Sistema de Control Gubernamental, también, para ligarlo al control social.

Aún no se ha logrado plasmar una orientación nacional clara sobre el concepto de "municipio competitivo-productivo", con una clara conciencia del rol que deben desempeñar los gobiernos municipales en el desarrollo económico. Tampoco se observa una articulación medianamente clara de las organizaciones económicas existentes en los municipios.

Por otra parte, se muestra una notable dependencia de los gobiernos municipales respecto a los ingresos de coparticipación tributaria, producto de la escasa capacidad de generar ingresos propios y aportes locales.

También existe una innegable incapacidad en la ejecución de las inversiones programadas por parte de la mayor parte de los gobiernos municipales. A ello se suma el hecho de que la gestión y canalización de recursos públicos concurrentes de los niveles nacional y departamental hacia el nivel municipal, así como de los recursos canalizados a través de los fondos de inversión y desarrollo, hasta ahora ha sido ineficaz, debido a los mecanismos de operación sumamente burocratizados, y en algunos casos poco transparentes e insuficiente, debido a limitaciones presupuestarias.

Se estima que el nivel municipal administra entre el 20% y el 30% de los recursos públicos de inversión, sin embargo, en relación con el total de recursos públicos administrados desde el gobierno central, el porcentaje correspondiente a los gobiernos

municipales resulta ser muy reducido (alrededor del 5%), lo que significa que las grandes decisiones sobre los recursos públicos son tomadas en el nivel central del gobierno. En consecuencia, se puede afirmar que no se han descentralizado plenamente las facultades para asignar y utilizar los recursos públicos, puesto que sigue existiendo una alta concentración de las decisiones y de las orientaciones de la inversión que modifica las prioridades departamentales y municipales que fueron tomadas en forma participativa. Esto lleva a afirmar que los mecanismos de definición y asignación de recursos públicos contribuyen a la centralización.

Por otra parte, en el tema de las funciones de las prefecturas y de los gobiernos municipales, las leyes, decretos reglamentarios y normas emitidas, como parte del proceso de modernización del Estado, las han saturado de competencias, funciones y responsabilidades. Esto se expresa en una inadecuada definición de las competencias entre los tres niveles del Estado, superposición de funciones, dilución de las responsabilidades, generación de vacíos y ambigüedades que afectan las posibilidades de un buen desempeño institucional y el funcionamiento coordinado y articulado de las instancias públicas.

De manera complementaria, se puede señalar que la estructura organizacional de las prefecturas y de los gobiernos municipales es compleja y poco funcional para los procesos de descentralización y de participación popular; tampoco responde a objetivos institucionales ni a los requerimientos de los planes de desarrollo.

Como parte de esta inestabilidad institucional se puede señalar que no existe la carrera administrativa y tampoco se cuenta con una política de contratación de personal, especialmente técnico, el cual es removido a causa de factores políticos, al igual que algunos cargos directivos, lo que hace vanos los esfuerzos y recursos que se asigna para la asistencia técnica y la capacitación.

En el proceso de planificación participativa hay actores sociales ausentes, tales como los empresarios, las cámaras y otras organizaciones que representan al sector productivo del país. Al realizarse los talleres de Plan de Desarrollo Municipal en capitales de Departamento, se nota que las juntas de vecinos no logran garantizar una participación relevante numéricamente. Por ello, es importante acompañar el proceso de planificación participativa con gabinetes de planificación urbana en municipios predominantemente urbanos y con planificación territorial en los municipios predominantemente rurales.

La planificación participativa debiera alcanzar también al comité de vigilancia, ya que es evidente que ha cumplido débilmente su rol de control social, tanto por las presiones político partidarias a las que se ha visto sometido como por la sobrecarga de funciones legales que se le encomendó desde el nivel central, además de las deficiencias técnicas que caracterizan su desempeño.

5.3 La Ley de Administración y Control Gubernamental en los municipios

Dadas las características de la Ley de Administración y Control Gubernamental, señaladas, de ser una Ley marco e instrumental, que antes que fijar procedimientos fija principios y criterios centrales sobre la gestión pública institucional, corresponde analizar la pertinencia de una Ley de Administración y Control Gubernamentales para los municipios, mediante la elaboración de un conjunto de normas básicas de los distintos sistemas de administración y control interno, que complementen a las ya señaladas en la Ley de Municipalidades, y que tengan las características de ser propias para las municipalidades, desde el punto de vista jurídico (entidad de naturaleza autónoma); y que políticamente fortalezca la participación de la ciudadanía en la gestión pública y administrativamente; señale aquellos instrumentos y criterios fundamentales para el desarrollo de la gestión; y, en su caso, defina procesos-marco fundamentales de

cumplimiento obligatorio. La norma de administración de bienes y servicios municipales es un excelente referente de norma propia para las municipalidades que han modificado montos, tiempos, requerimientos y procesos, acordes a las características de las municipalidades, en base a una visión integral del desarrollo, preservando los requisitos mínimos de legalidad y seguridad para el Estado.

En los casos en los que fueran necesarios cambios trascendentales en los procesos de gestión municipal, las opciones son el ajuste de la Ley de Municipalidades o elaborar una norma particular que complemente a la antes mencionada, como fue el caso de la Ley del Gasto Municipal.

La Ley de Administración y Control Gubernamental tiene una filosofía orientada a resultados; por ello, la normativa es una condición necesaria pero no suficiente; y las finalidades de la Ley son eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad. Una cultura de gestión gerencial, desde el nivel central, ha sido apuntada, sin embargo al desarrollo de una cultura burocrática formal, al desarrollo de normas más que a la formulación y evaluación de resultados.

Las normas básicas se han desarrollado pensando en una administración pública central y urbana, descontextualizada de la nueva organización del Estado descentralizado y participativo; por ello, más que constituir instrumentos de gestión modernos se han convertido en trabas a una gestión política y social.

A pesar del esfuerzo realizado por el gobierno central, la cooperación internacional, el sistema asociativo, la construcción de los instrumentos por parte de las municipalidades ha avanzado muy lentamente.

Conclusiones

De acuerdo a los objetivos planteados en la investigación, entre las conclusiones mas destacadas, podemos señalar los siguientes puntos:

1. La Ley de Participación Popular N° 1551 y la Ley de Administración y Control Gubernamentales.

En los diez años de la participación popular ni una sola de las gestiones de gobierno ha logrado integrar las normas municipales; por lo que se está hablando de normas dispersas que ponen en riesgo la construcción de un verdadero sistema legislativo municipal.

2. Evaluación del procesos legislativo municipal desde 1994-2004.

- Se ha podido comprobar que en estos 10 años de participación popular, el proceso legislativo municipal ha tenido una expansión significativa, que va desde la promulgación de la Ley de Participación Popular hasta establecer 25 normas directas y 65 normas conexas que representan 328 artículos conexos. Esto implica un amplio bagaje de normas que regulan la vida de los gobiernos municipales.
- La ausencia de un sistema normativo, sumada a la ausencia de un monitoreo y evaluación, genera como resultado que los operadores de la normas municipales actúen en muchos de los casos en desconocimiento de los marcos normativos que les regulan.
- Se ha podido evidenciar que muchas normas que se emiten sólo sirven para resolver coyunturas, pero se llega al extremo de que nunca logran entrar en práctica, ya que son inviables.

- Del examen de las Leyes tanto directas como conexas, se identificó 577 competencias municipales, 362 que nacen de competencias de normas directas y 215 de normas conexas.
- Del análisis del conjunto de periodos se ha inventariado 577 competencias y responsabilidades de los gobiernos municipales; en ese marco, si dividimos éstas con los días hábiles del año, cada gobierno Municipal, para cumplir con sus enteras responsabilidades, debería cumplir por día casi con dos competencias.
- A la dispersión normativa se le debe agregar la ausencia de un sistema de monitoreo de la legislación Municipal que permita definir qué normas deben ser modificadas o qué vacíos jurídicos se presentan.

3. Evaluación del control social.

- El control social debe efectivizarse en los niveles departamental y nacional, tal como han sido los acuerdos logrados en el Diálogo Nacional 2000, para lo que debe impulsarse la promulgación de la Ley del Control Social. En esta perspectiva, el control social debe abarcar todas las inversiones públicas, independientemente de la fuente que donde provengan los recursos.
- Se debe añadir que en la gestión pública local se encuentran formas veladas de corrupción, claro ejemplo: dentro del gasto de inversión y gasto corriente se encuentran dinámicas de corrupción como obras financieramente sobreestimadas, con "precio inflado", las que se ejecutan con ciertos niveles de corrupción. Pero se debe reconocer que el 3% o un monto alrededor de este daño económico parece mostrar capacidades de gestión financiera por parte de los gobiernos municipales.

4. La Ley de administración y control gubernamentales y su relación con la Ley de Participación Popular.

El proceso de implantación de la Ley de administración y control gubernamental, así como también de las normas básicas referidas a cada sistema establecido en la citada Ley, han tenido relativo éxito en la aplicación efectiva en el nivel Municipal. Esta norma tropieza con obstáculos como la complejidad en la que fue concebida, diríamos más orientada a organizaciones medianas y grandes, con recursos humanos y financieros más o menos importantes, con posibilidades de acceso a adelantos informáticos y a otras tecnologías de comunicación establecidas sobre todo en el ámbito urbano de las capitales de departamento y que no toma en cuenta aspectos que hacen al contexto rural y a características diferenciadas entre los gobiernos municipales.

5. Análisis de la pertinencia de Leyes municipales específicas.

- Las normas municipales, no son de conocimiento de los operadores municipales; y frente a esa ausencia surge un gran problema en el grado real que los gobiernos municipales puedan cumplir con tantas cargas y competencias.
- Por otro lado, se ha podido verificar que las cargas y responsabilidades transferidas a los gobiernos municipales no nacen de un análisis diferenciado de capacidades y han generado un marco de normas homogeneizante y no diferenciado.
- Se debe iniciar, si es necesario el proceso de diseño de normas básicas, de los sistemas de administración y control gubernamental, propias para municipalidades. Éstas en muchos casos elaborarán reglamentaciones específicas, y en el caso que sea necesario precisar responsables de determinadas tareas o definir determinados procesos particulares, son los manuales de organización, descripción de cargos y procedimientos

que especificarán dichos aspectos, sin necesidad de hacer un “otro reglamento específico”. Este aspecto es plenamente compatible con lo señalado en el artículo 20 de la Ley N° 1178.

- El sistema de administración de personal debe promover e incentivar (desde el nivel central) la incorporación de funcionarios a la carrera administrativa. Se debe poner un límite para la conclusión del régimen anterior, y se debe crear incentivos a los funcionarios para su incorporación voluntaria al nuevo régimen. Los procesos de reclutamiento, selección, evaluación, remuneración, capacitación, retiro deberán simplificarse, de manera de que su aplicación sea mayor.

- Es central el establecimiento de una política normativa establecida en un código municipal que facilite y genere una visión legal municipal integrada, de fácil utilización y con un monitoreo permanente.

Recomendaciones

En la perspectiva de revertir los problemas críticos y de generar condiciones que permitan profundizar la descentralización, los temas estratégicos en los que se deberá trabajar son los siguientes:

1. El sistema de administración de bienes y servicios deberá ampliar las cuantías de compras menores, facilitar la contratación de microempresas y de sectores carentes de NIT o registros formales. Las publicaciones en los casos de invitaciones y licitaciones deben ser gratuitas en un medio de comunicación del Estado subvencionado (Gaceta de contrataciones). El programa de contrataciones se eliminará al formar parte del Plan Operativo Anual, y los trámites se simplificarán con menos requisitos, menores tiempos y menores exigencias en costos para los proponentes. Las municipalidades tendrán accesos a bases de datos de precios referenciales de productos (la pizarra electrónica de precios), así como la calidad de los proponentes, verificando si tienen NIT, RECSA, pago de impuestos, o si no tiene cuentas pendientes con el Estado, a partir de bases de datos de información integrales del Estado. Los gastos que incurra la municipalidad estarán cubiertos por el pago del derecho de participación que realicen los proponentes.
2. Para que las normas municipales puedan tener una aplicabilidad y puedan responder a la realidad práctica de la variada gestión municipal, es fundamental la estructuración de normas municipales diferenciadas, que nazcan de estudios que permitan atender las distintas peculiaridades y categorías de distintas realidades, sin perder de vista la existencia de normas generales.

3. Otro obstáculo importante que hace a esta coyuntura es el "voto destructivo de censura", opuesto al magnífico pero inútil voto constructivo de censura, que funciona muy bien en Europa, pero que resulta fatídico en el caso boliviano, desestabilizando la cultura organizacional municipal como la ausencia relativa de frutos más ricos del fortalecimiento municipal, ejecutados directamente o con apoyo de la cooperación internacional, avanzando en este tema un paso a la vez y retrocediendo dos o tres pasos, cuando surge la ingobernabilidad e inestabilidad funcionaría.
4. Ajustar las normas básicas de cada sistema a los Gobiernos Municipales de manera diferenciada, con la perspectiva de que los reglamentos específicos y los procedimientos se adecuen a la coyuntura particular de gobiernos municipales rurales, municipalizar las Normas Básicas de Bienes y Servicios, aspecto que consideramos debe ser replicado en los demás sistemas.
5. El Estado ha transferido hasta ahora a los gobiernos locales recursos con un criterio homogeneizador; por ejemplo, en coparticipación tributaria bajó el criterio per cápita, es decir, por habitante de una sección de provincia, y en el caso de los recursos HIPC II, por Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, situación que ha sido un avance en cada momento en el que se suscitó la operativización de dichos instrumentos financieros; pero también es innegable que en algunos casos genera cierta pereza en las gestiones municipales, hecho que se puede comprobar al revisar las cifras de recaudaciones propias o las de inversión municipal. Por eso se plantea la necesidad de fortalecer nuestro sistema de transferencias intergubernamentales, para lo cual se sugiere algunas posibilidades: Generar un sistema de indicadores, premiando con más recursos a los municipios exitosos; incorporar un sistema de indicadores que refleje el avance de los resultados intermedios, los finales y el impacto, donde los proyectos se estructuran siguiendo la metodología del Marco Lógico, el mismo

que se constituye en un poderoso instrumento para verificar los objetivos (propósitos), los componentes y actividades de proyectos de desarrollo.

6. También se deberán realizar ajustes en los planes de Desarrollo Municipal, considerando su articulación con los planes departamentales de desarrollo económico y social (Plan de Desarrollo Departamental); además incorporar de manera explícita la estrategia de Desarrollo Económico Municipal.

Bibliografía

1. AYO DIEGO,

Municipalismo Participación Popular: Apuntes para un proceso

Editorial Muela del Diablo, págs., 162, Año 2003.

2. ALBO, XAVIER,

“Ojotas en el poder local”, CIPCA y PADER, Editorial HISBOL págs. 145, La Paz Bolivia 1999.

3. BARBERY ROBERTO,

Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia.

Editorial Sagitario Págs. 152-154, La Paz Bolivia 2005.

4. ESCOBAR CONSTANTINO

“Apuntes de Derecho Municipal”, Editorial Jurídica Temis. Págs., 259, La Paz Bolivia 2003

5. JEAN POUL GUEVARA

“Autodeterminación, análisis histórico político y teoría social”, Participación y desarrollo N° 13, Editorial Centro de Información de Desarrollo, La Paz Bolivia 1995

6. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA INE

Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda, La Paz Bolivia, año 2002

7. ILDIS, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

“Municipalización: Diagnostico de una década” Tomo I.

Editorial Plural, La Paz – Bolivia, págs. 607, año 2004

8. ILDIS, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

“Municipalización: Diagnostico de una década” Tomo II.

Editorial Plural, La Paz – Bolivia, págs. 591, año 2004

9. LEMA ANA MARIA,

“De al huella al impacto. La Participación Popular en Municipios con población indígena”. Editorial PIEB, Págs. 316, La Paz – Bolivia 2001.

10. MOLINA, FERNANDO

“Historia de la Participación Popular”, Editorial, EUREKA, Pgs 262, La Paz Bolivia 1997

11. MOLINA, ALEX

“Impacto de los recursos HIPIC II en las políticas sociales municipales”

Editorial EDOBOL, CIDIC Konrad Adenauer, págs. 127, La Paz Bolivia, 2003

12. MEDINA, JAVIER

Manifiesto Municipalista: por una Democracia Participativa Municipal

Ediciones Garza Azul, págs. 294, La Paz Bolivia 2001

13. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN

Problemática de los Gobiernos Municipales de escasa población.

Ediciones Senado Nacional Págs. 59, La Paz Bolivia, año 1999

14. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO
Plan de General de Desarrollo Económico Social “Para Vivir Bien”. La Paz Bolivia,
año, 2006
15. PADEM,
“Empoderamiento de las comunidades campesinas indígenas”, Editorial PADEM,
págs. 82, La Paz Bolivia, año 2000
16. PADEM,
“Participación Popular desde nuestras comunidades”, Editorial AOS, págs. 32, La
Paz Bolivia, año 2003
17. REPUBLICA DE BOLIVIA, HONORABLE SENADO NACIONAL
“Glosario de términos municipales”, Editorial Plural, págs. 287, La Paz-Bolivia
2005.
18. REPUBLICA DE BOLIVIA,
Ley No 1551-Ley de Participación Popular
Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz Bolivia año 1994
19. REPUBLICA DE BOLIVIA,
Ley No. 2235. Ley del Diálogo 2000
Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz Bolivia año 2000
20. REPUBLICA DE BOLIVIA,
Ley No 2028. Ley de Municipalidades
Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz Bolivia año 2001

21. REPUBLICA DE BOLIVIA,

Ley No. 1178. Ley de Sistema de Administración y Control Gubernamental

Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz Bolivia año 1995

22. RETOLAZA, IÑIGO,

“El municipio somos todos: Gobernanza participativa y transparencia municipal”.

Editorial Plural, págs. 131, La Paz – Bolivia, 2003.

23. URIOSTE, MIGUEL.

“Desarrollo Rural con Participación Popular”, Ed. Fundación Tierra, Págs. 297, La Paz-Bolivia, 2002.

ANTEPROYECTO DE LEY

LEY DE MODIFICACION Y COMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 1178

Artículo 1. Objetivo

La modificación y complementación de la Ley N° 1178 tiene por objeto:

- a) Establecer los lineamientos básicos de modificación y complementación a la Ley N° 1178.
- b) Disponer las modificaciones en las estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos responsables de los programas destinados a mejorar la administración de los recursos económicos de los municipios rurales.
- c) Reconocer y regular el funcionamiento de las instancias municipales para los programas destinados a mejorar la administración de los recursos económicos de los municipios.

Artículo 2. Principios

- a) Concertación, que implica que los esfuerzos y acciones a desarrollarse alrededor de los objetivos planteados.
- b) Transparencia, que implica que las acciones de la gestión pública municipal debe evitar el monopolio de la información.
- c) Corresponsabilidad, que implica que las acciones se asumen la responsabilidad compartida de participar en los esfuerzos del país de manejar eficientemente los recursos económicos de los municipios.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es de cumplimiento obligatorio para todos los órganos públicos municipales y los órganos públicos de la administración central y departamental.

Artículo 4. Actores y beneficiarios

Se reconoce como actores específicos a los siguientes:

- a) Los gobiernos municipales rurales.
- b) La presente ley reconoce como beneficiarios a toda la población del sector rural principalmente.

Artículo 5. Modificaciones a la Ley N° 1178

Como los municipios rurales se encuentran limitados en la aplicación de la Ley N° 1178, por su carácter vertical y su poca flexibilidad y es necesario adaptar la norma básica a cada municipio por la mermada capacidad de gestión de los gobiernos municipales rurales.

Modificar la ley N° 1178 es sus sistemas de administración y Bienes y servicios; sistema de Administración de personal.

Artículo 6. alcance y organización

Participación de las instituciones y órganos públicos involucrados en las políticas a ser analizadas y concertadas. Su alcance podrá ser de carácter nacional (en todos los municipios rurales).

