

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMIA



TESIS DE GRADO

FINANZAS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
CASO MUNICIPIO DE PORVENIR
DEPARTAMENTO DE PANDO
(2000 - 2004)

UNIVERSITARIO : Wilfredo Javier Mamani Condori

TUTOR : Lic. Roberto Ticona García

La Paz - Bolivia

2008

RESUMEN EJECUTIVO

La disparidad existente en la distribución de recursos y el grado de atención con bienes y servicios públicos a las distintas regiones del Estado boliviano, concluyeron en un proceso de descentralización vía municipios para la atención de demandas de inversión y funcionamiento de infraestructuras básicas (Educación, Salud, etc.).

En este marco el Municipio rural de Porvenir (Departamento de Pando) elabora y ejecuta su Programa Operativo y Presupuesto anual, observándose una distribución desproporcional entre gastos de inversión y gastos de funcionamiento, así como una mayor atención a gastos públicos sociales, en otras palabras existe mayor atención con recursos estatales a las demandas de inversión y funcionamiento de bienes y servicios públicos sociales que en inversiones productivas.

Hechos inmediatos sirvieron para evaluar en el Municipio la distribución presupuestaria para operación y mantenimiento de servicios públicos sociales y verificar su sostenibilidad, ante la vigencia de políticas de subsidiariedad del Gobierno Central, y la casi nula aplicación del principio de la capacidad de pago en el uso de servicios públicos en el área rural.

Actualmente el Municipio genera ingresos propios con ligeros incrementos, por la aplicación de políticas de recaudación fiscal en forma discontinua. Denotándose que el noventa por cien de su población genera ingresos entre quince a veinte bolivianos diarios, poniendo en duda la sostenibilidad financiera de gastos de Operación y mantenimiento de servicios públicos de tipo social ante un aumento de infraestructuras sociales y la alta dependencia en términos de recursos del Gobierno Central para elaborar y ejecutar su presupuesto.

DEDICATORIA

Al Ing. Evin Ventura Voght y colaboradores por aceptarme como un aportante a su municipio, al Lic. Roberto ticona por ser más que un tutor, a mis familiares y en particular a mi madrecita Eugenia Gonzáles por comprenderme y apoyarme en todo momento.

AGRADECIMIENTOS

Por el apoyo que me brindaron, por la paciencia que me tuvieron, por recordarme que todo esfuerzo tiene su recompensa les doy gracias al Lic. Roberto Ticona, al Lic. Luis Rada Velasco, a mis familiares, y en especial a mi madre y mi madrina Utte Rieger.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

i

CAPITULO I PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACION

Antecedentes	1
Planteamiento del Problema	4
I.2.1 Causas del problema	4
I.2.2.1 Causas Externas	4
I.2.2.2 Causas Internas	4
I.2.2 Especificación del Problema	5
Delimitación del Tema	5
I.3.1 Delimitación Temporal	5
I.3.2 Delimitación Espacial	5
I.3.3 Delimitación Temática	5
Objetivos	5
I.4.1 Objetivo General	5
I.4.2 Objetivo Específico	5
I.4.3 Operacionalización de Variables	6
Planteamiento de la Hipótesis	6
I.5.1 Formulación de la hipótesis	6
I.5.2 Especificación de la hipótesis	7
I.5.3 Identificación de las variables	7
I.5.4 Verificación de Variables	7
Justificación del Problema	8
I.6.1 Conveniencia del Estudio	8
I.6.2 Relevancia Social	8
I.6.3 Importancia Municipal	8
I.6.4 Valor Teórico	8
Metodología de la investigación	9

CAPITULO II MARCO CONCEPTUAL

Descentralización	10
Municipalización	10
Participación Popular	11
Democracia	11
Pobreza	12
Servicios Públicos	13
Gastos Públicos	13
Sostenibilidad Financiera	18
Indicadores de Desempeño Financiero	19
II.9.1 Indicadores de recurso	21
II.9.2 Indicadores de gasto	22
Proyecto de inversión pública	23
II.10.1 Ciclo de un proyecto	24
Sistema Nacional de Inversión Pública	24
Presupuesto	25

CAPITULO III	MARCO REFERENCIAL DE INVESTIGACION	
	La intervención y funciones del Estado	26
III.1.1	Función de asignación	27
III.1.2	Función de distribución	28
	Principios rectores de la política social	29
III.2.1	Universalidad	30
III.2.2	Solidaridad	30
III.2.3	Eficiencia	30
	Presupuesto público	31
	Gasto Público social: su sostenibilidad	33
CAPITULO IV	MARCO NORMATIVO DE GESTION MUNICIPAL	
	Constitución Política del Estado	37
	Ley de Participación popular y referentes	38
	Organizaciones	
IV.2.1	territoriales	38
IV.2.2	Municipios	38
IV.2.3	Competencias Municipales	39
	IV.2.3.1 Competencias en Salud y Educación	40
IV.2.4	Recursos y distribución	42
	IV.2.4.1 Ingresos	42
	IV.2.4.2 Gastos	44
	Planificación y presupuestos	48
IV.3.1	Planificación	48
IV.3.2	Presupuestos	49
CAPITULO V	DESCRIPCION DEL MUNICIPIO DE PORVENIR	
	Ubicación geográfica y extensión territorial	51
	Demografía	52
V.2.1	Migración	53
	Idioma	54
	Ingresos familiares	54
	Educación	55
V.5.1	Estructura institucional	55
V.5.2	Cobertura Escolar	57
V.5.3	Deserción escolar	57
V.5.4	Analfabetismo	58
V.5.5	Maestros y personal administrativo	58
V.5.6	Infraestructura escolar	59
	Salud	61
V.6.1	Distritos de salud	61
V.6.2	Establecimientos de salud	61
V.6.3	Personal de salud	62
V.6.4	Mortalidad	62
V.6.5	Presencia de enfermedades	62
V.6.6	Cobertura de servicios de salud	63

Servicios básicos	65
V.7.1 Saneamiento básico	65
V.7.2 Energía eléctrica	65
Vivienda	66
Aspectos económico-productivos	66
V.9.1 Sistema económico productivo	67
V.9.1.1 Producción agrícola	67
V.9.1.2 Infraestructura productiva	68
V.9.2 Caza y pesca	68
V.9.3 Producción artesanal	68
Indicadores de desarrollo humano	69
Gobierno Municipal de Porvenir	70
V.12.1 Estructura Organizativa	70
V.12.2 Capacidad instalada	70
CAPITULO VI FINANZAS DEL MUNICIPIO DE PORVENIR	
Ingresos del Gobierno Municipal de Porvenir	71
Ingresos propios o	
VI.1.1 directos	71
Ingresos indirectos o	
VI.1.2 transferencias	72
Ejecución de inversión	74
Diagnóstico de asignación y ejecución de recursos	79
VI.3.1 Gasto público: Operación & Mantenimiento	79
VI.3.2 Proporción de ejecución de recursos	80
VI.3.3 Desagregación de Proporción ejecutada de recursos	82
Indicadores del sistema de contabilidad integrada	83
VI.4.1 Indicadores de recurso	83
VI.4.2 Indicadores de gasto	84
VI.5 Comprobación de hipótesis	85
CAPITULO VII CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
VII.1 Conclusiones	90
VII.2 Recomendaciones	92
BIBLIOGRAFIA	93
ANEXOS	

BIBL

INTRODUCCION

Las formas de administración gubernamental de la nación cambian según el poder en curso, tal hecho posibilitó a un proceso de descentralización vía municipios desde 1994, quienes se encargan de la infraestructura y funcionamiento de servicios básicos así como del desarrollo económico de su jurisdicción. En este ámbito juegan un rol importante la población y el presupuesto del gobierno municipal, pero la falta de experiencia en particular de municipios rurales genera disparidad entre la generación de un bienestar poblacional y optima distribución presupuestaria, puesto que la participación poblacional en la elaboración del POA y PDM no es la deseada por su gran dispersión poblacional, aumentándose las necesidades de servicios básicos y el uso de recursos en programas y/o proyectos de funcionamiento de infraestructuras de salud, educación, saneamiento básico y otros.

En tal sentido se toma al municipio rural de Porvenir del Departamento de Pando, como punto de análisis para evaluar la distribución de presupuesto para mantenimiento y operación de servicios públicos, y verificar la sostenibilidad de distribución de su presupuesto para el funcionamiento de servicios públicos, puesto que existe una política de gubernamental de subsidiariedad y el no establecimiento de la corresponsabilidad población-estado para el continuo uso de servicios públicos.

Las necesidades de servicios básicos es amplia y la demanda en sus comunidades creciente, porque sus niveles de pobreza es del 68% y sus niveles de ingreso de un 90% de la población son entre 15 a 20 Bs. diarios y 10% son de 80 Bs. Diarios. Estos son aspectos que ponen en duda la sostenibilidad de funcionamiento de servicios públicos si se aumentan más infraestructuras por la alta dependencia que se genera del municipio hacia el gobierno central en términos de recursos.

Para el análisis se uso una metodología descriptiva y explicativa, bajo el cálculo de indicadores de gasto de Operación, Mantenimiento e Inversión a través de una reclasificación de datos de estados financieros acordes al objetivo de análisis: Administración General (Ejecutivo y concejo municipal), Otros Servicios (Servicios Básicos, multisectorial, etc.) este último a su vez en servicios básicos y resto de servicios. En tal entender la evaluación realizada es de tipo funcional más que normativo, es decir como realmente opera el presupuesto para cumplir actividades programadas en POA y PDM en temas de servicios públicos a pesar de que existan restricciones en los gastos corrientes.

A partir del análisis de la distribución del presupuesto se observa la existencia de problemas pero también se observa que la solución no solo debe partir del Gobierno Municipal de Porvenir sino en participación directa del beneficiario porque de esa manera sabrán como hacer uso eficiente de recursos que recaudan y los transferidos del gobierno central.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACION

I.1) ANTECEDENTES.-

El Siglo XXI se marca como la época de mayor preocupación por el tema de la pobreza, que aqueja a millones de personas en el mundo. Los países desarrollados y los organismos internacionales, aseveran que la teoría del rebalse no funcionó a pesar de que las economías arrojaron tasas favorables de crecimiento, más bien se observa agudización de las condiciones de vida de la población, urbana y rural¹. En ese contexto los países desarrollados y los organismos internacionales concentran su atención y apoyo económico en la solución de la pobreza.

En tal sentido, los países en desarrollo encaminan esfuerzos para superar la condición de pobreza imperante en sus pueblos. En ese contexto y bajo el nuevo marco de desarrollo, en el que prima la neoliberalización y la democracia², Bolivia una nación multicultural y amplia en insatisfacción de necesidades básicas y rezago de su aparato productivo, realiza un giro en la conducción de su vida económica y social, tomando en cuenta ante los nuevos hechos al capital humano como principal factor del desarrollo económico y social.

A lo largo de treinta y tres años (entre 1952 y 1985) de participación del Estado benefactor en el tema social, sus acciones y esfuerzos fueron de usos ineficientes de recursos escasos, dotando de esta manera una baja cobertura y calidad de servicios, y la mayor proporción de dichos servicios fue a sectores urbanos y organizados, no tanto a áreas rurales.

En el marco de la globalización, las reformas estructurales ocurridas en Bolivia y los hechos inmediatos de los 90's, como el agravamiento de los problemas sociales, concurren en la participación más activa de los sectores rurales a la vida económica y social, en la conducción a su mejoramiento de bienestar, por la implantación de la descentralización vía municipios. Efectivizándose con la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización administrativa, bajo una democracia representativa, que es participativo y fiscalizador en la toma de decisiones y ejecuciones de recursos a nivel municipal, incursionando a Bolivia en el proceso de Municipalización.

La aplicación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, transfiere del nivel central al nivel local capacidades: **ECONOMICA** (transfiere recursos), **ADMINISTRATIVA** (transfiere competencias) y **POLITICAS** (amplia jurisdicción, reconoce igualdad y cede impuestos).³

La creación de municipios autónomos en representación del Gobierno Central a nivel Local, se encargan de ejecutar las políticas sociales y económico productivas,

¹ Informe anual, Nro 50 FAO; Ministerio Británico para el desarrollo (DFID), (2000) "Reducción De la Pobreza en el mundo a la mitad el 2015", Naciones Unidas 1992 FNUAP, Pág. 5-6.

² CEPAL (2001), "Desarrollo rural en América Latina y el Caribe", Editorial CEPAL Santiago de Chile y Ramón Tamames B., (1999) "Estructura Económica Internacional", Editorial Alianza.

³ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, (2000) "Participación Popular en cifras", La Paz-Bolivia, Pág. 7 - 12.

por la asignación de competencias y recursos (según se muestra en el cuadro Nro 1), para una mayor cobertura en términos de bienes y servicios sociales especialmente a sectores excluidos (áreas rurales), para el mejoramiento de su bienestar, bajo una relación más cercana sociedad - Estado.

En tales ámbitos municipales la sociedad civil (urbana y rural) participa a través de la planificación, programación, control y fiscalización de las actividades que desarrolla el Gobierno Municipal, sean estas de tipo productivo o no productivo. Y la asignación de recursos es bajo criterios de priorización, eficiencia, universalidad y la incorporación, pero bajo aplicación posterior, de criterios de sostenibilidad, según los requerimientos planteados en las políticas del Fondo Productivo Social y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, para una mejor continuidad en la satisfacción de las demandas de la población.

CUADRO NRO 1
TRANSFERENCIAS DE CAPACIDADES A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

CONCEPTOS	ANTES DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR	CON LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR
Coparticipación tributaria, destinada a los municipios	10 %	20 %
Temas de competencia Municipal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Planificación urbana y catastro urbano. ✓ Infraestructura básica ✓ Servicios urbanos ✓ Mercados frigoríficos, parques y cementerios. ✓ Alumbrado público. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Anteriores con una ampliación al ámbito rural de jurisdicción territorial. ✓ Infraestructura y equipamiento en salud y educación. ✓ Administración de bienes y servicios sociales (incluye mantenimiento y operatividad de los mismos). ✓ Caminos vecinales. ✓ Micro riego ✓ En resumen se incorpora competencias tanto en el área social y el área no social.
Actores Municipales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gobiernos Municipales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gobiernos Municipales. ✓ Comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales.
Captación de Ingresos Municipales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impuesto a Propiedad de Bienes Inmuebles 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impuestos a: Vehículos automotores, Bienes Inmuebles, consumo de chicha, propiedad rural. ✓ Compensación por regalías.

Fuente: CEDLA 2000, escenarios virtuales y reales del sector agropecuario y rural altiplano. Y la Ley de participación Popular.

La exclusión de los *sectores rurales* en Bolivia, a lo largo de cuarenta y dos años (1952 a 1994) de la vida administrativa y política, dio lugar al surgimiento de problemas en los municipios, al momento de la transferencia de Competencias municipales en 1994, los cuales se resumen en los siguientes:

- No poseen capacidad administrativa, por lo que su Gestión Municipal y Desarrollo Municipal son bajos.
- Toman decisiones no priorizadas, y mucho menos relacionadas con los ingresos de su población.
- Existe una participación minoritaria del total poblacional, en la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal (PDM's) y Programas Anuales Operativos (POA's)
- Realización de mayor inversión social y menor inversión productiva.
- Se registra un mayor proceso de urbanización de áreas rurales, por mayor inversión en infraestructura urbana.
- La Municipalidad depende excesivamente de las transferencias, y realizan bajos esfuerzos fiscales municipales.

- Realizan Programas Operativos Anuales (POA's) de Gabinete y sin o con baja participación de los otros actores del municipio (OTB's, CV's, Salud, Educación, población, etc).
- Inexistencia de reglas claras para promover la concesión de servicios municipales.
- Irresponsabilidad en el manejo de financiero de la Municipalidad.
- Falta de aplicación de la carrera administrativa en las municipalidades.
- Los Gobiernos Municipales tienen dificultad para promover el desarrollo económico privado.

Durante la vigencia de la Participación Popular, los Gobiernos Municipales (Especialmente rurales), asignan en mayor proporción sus recursos a urbanidad, seguidos de gastos en salud y educación, y casi nada en sectores con retorno de inversión, que signifique para su población ingresos y también para el municipio a través de mecanismos de recaudación⁴.

El Gobierno Central, al momento de la aplicación de la Ley de Participación Popular y sus Reglamentos, transfiere la infraestructura física de bienes muebles e inmuebles de servicios públicos (salud, educación, micro riego, etc) a los Gobiernos Municipales, dotándoles la responsabilidad de administración, mantenimiento y renovación⁵, y dichas actividades son ejecutadas con recursos propios y las transferencias del Gobierno Central.

En ese contexto el problema es que el Estado cuenta con una limitada base de ingresos, ante la existencia de 327 municipios (2005) a quienes dotar de recursos para satisfacer las necesidades básicas de la población. En este marco es importante la sostenibilidad que tiene el funcionamiento de los servicios públicos que esta a cargo de los Gobiernos Municipales, los cuales cuentan con recursos escasos por la asignación de recursos de coparticipación según el tamaño poblacional. Y además en municipios rurales la recaudación de ingresos es baja o casi nula. Atendiéndose los problemas de pobreza, con recursos transferidos del Gobierno Central en su mayoría y en mínima proporción con recursos propios. Ello se presenta porque existe un aportación cercano a lo nulo de los directos beneficiarios para el funcionamiento de servicios públicos, y una política de subsidiariedad a nivel nacional junto a una corresponsabilidad no desarrollada en Municipios.

I.2) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.-

En base a anteriores análisis generales realizados, sobre los Gobiernos Municipales, se plantea el problema de la siguiente manera, para un Municipio en particular:

**“LA INSOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA DISTRIBUCIÓN
PRESUPUESTARIA DE RECURSOS PARA MANTENIMIENTO Y
OPERACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS, EN
EL GOBIERNO MUNICIPAL DE PORVENIR”**

I.2.1) Causas Del Problema.-

⁴ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, “Participación Popular en cifras”, La Paz-Bolivia, Pág. 719–200.

⁵ Ley 1551 (1994), “Ley de Participación Popular”, La Paz – Bolivia, Art. 13.

Para mejor explicación, se procede a dividir las causas del problema en externas y en internas, puesto que ambas dan a entender mejor el planteamiento del problema.

I.2.1.1) Causas Externas.-

- Existe un crecimiento poblacional, y por ende de sus necesidades de bienes y servicios públicos continuamente.
- La presencia de altas tasa de mortalidad, junto al crecimiento estadístico de las típicas enfermedades del lugar.
- La existencia de un alto grado de analfabetismo, junto a un crecimiento de la población estudiantil.
- Déficit de cobertura de energía eléctrica.
- Baja cobertura de saneamiento básico (agua potable, sistemas de drenaje, sistema de alcantarillado y otros).
- Existencia de un alto índice de pobreza, por ser población dispersa y rural.
- La generación de moras en pagos por los usuarios de los servicios públicos, para la continuidad eficiente y sostenible de los servicios.

I.2.1.2) Causas Internas.-

- Incumplimiento de las normas y leyes relacionadas con los Gobiernos Municipales.
- Asignación elevada de recursos para construcción de infraestructura pública de educación y salud.
- Asignación de recursos en mayor proporción para mantenimiento, reposición y operatividad de la infraestructura pública social.
- Obtención de recursos financieros para inversión y funcionamiento de servicios públicos del Gobierno Central y las entidades públicas de transferencia.
- Recaudación poco eficiente de recursos fiscales propios.

I.2.2) Especificación del Problema.-

El problema plantea que la nueva infraestructura de servicios públicos en especial los considerados sociales que se implanten y las que se transfirieron a Gobiernos Municipales, a partir de 1994 con la Ley de Participación Popular, tiene una inconsistencia con su sostenibilidad financiera para su operación continua, puesto que en el municipio el índice de pobreza es alto.

I.3) DELIMITACIÓN DEL TEMA.-

I.3.1) Delimitación Temporal, la presente investigación se realiza en un periodo de cinco años (2000 a 2004), para fines de análisis y de referencia, por existencia de información solo en ese periodo, y la perdida por parte de la Municipalidad de Porvenir de la información respecto de años anteriores, por cambio constante de Alcaldes y la casi nula generación y registro de informes financieros respecto a sus actividades en el periodo de 1994 a 1999. Aspecto confirmado por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, se hace referencia cuando corresponda a lo largo de la investigación referencia a datos anteriores al 2000 para análisis de comparación y de mejoras.

I.3.2) Delimitación Espacial, la investigación corresponde al Departamento de Pando, específicamente en la Provincia Nicolás Suárez, en el Gobierno Municipal de Porvenir.

I.3.3) Delimitación Temática, los gastos públicos conllevan en su concepción dos áreas, por una lado lo social y por otra lo productivo, en el presente estudio se hará énfasis de análisis en los puntos de ambas áreas relacionadas con el servicio público de tipo social de atención continua por gastos de Operación y mantenimiento del Gobierno Municipal de Porvenir (ver marco conceptual: gastos públicos).

I.4) OBJETIVOS.-

I.4.1) Objetivo General.- el objetivo de la presente investigación se plantea de la siguiente manera:

“EVALUAR EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE PORVENIR LA DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA DE RECURSOS PARA MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS, POSTERIOR A LA VIGENCIA DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR”

I.4.2) Objetivo Especifico.-

- 1) Analizar el crecimiento poblacional, y las necesidades de bienes y servicios públicos, con anterioridad y posterioridad a la vigencia de la participación popular.
- 2) Analizar e investigar la presencia de problemas en los establecimientos de salud que se encuentra en funcionamiento.
- 3) Analizar e investigar problemas de educación (analfabetismo, deserción, etc.).
- 4) Analizar e investigar el mejoramiento de los niveles de pobreza respecto de años anteriores a la vigencia de la Participación Popular.
- 5) Analizar la aplicación de las normas y reglamentos relacionados con los gastos de inversión y operación en ámbito municipal.
- 6) Investigar y Analizar la distribución presupuestaria de recursos para inversión y operación de servicios públicos.
- 7) Investigar, analizar y evaluar los recursos municipales percibidos en la Municipalidad de Porvenir, por transferencias gubernamentales, donaciones y recaudación de ingresos propios.

I.4.3) Operacionalización de Variables.-

<u>Numero de objetivo</u>	<u>Variable</u>	<u>Variable Operable</u>
Objetivo 1	Crecimiento poblacional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tasa de crecimiento poblacional ✓ Tasa de natalidad ✓ Cantidad de población en niños ✓ Cantidad de población en adolescentes ✓ Cantidad de población en adultos ✓ Cantidad de población en ancianos ✓ Cantidad de población total
	Necesidades de Bienes y servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Porcentaje de habitantes sin vivienda ✓ Porcentaje de habitantes sin saneamiento básico ✓ Porcentaje de habitantes sin electrificación
Objetivo 2	Establecimientos de salud	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nro de establecimientos de salud existentes ✓ Nro de especialidades atendidas ✓ Nro de personal médico especialista o no

	Registros de atenciones	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nro de casos por enfermedad típica ✓ Porcentaje de habitantes que accede a salud.
Objetivo 3	Educación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tasas de analfabetismo ✓ Tasas de matriculación ✓ Tasas de abandono escolar ✓ Numero de escuelas y colegios existentes ✓ Nro de alumnos por aula ✓ Nro de Maestros por cantidad de alumno
Objetivo 4	Niveles de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Porcentaje de pobres existentes respecto a la media nacional. ✓ Porcentaje de pobres indigentes ✓ Porcentaje de pobres medios ✓ Porcentaje de no pobres
Objetivo 5	Normas y reglamentos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley 1551, Ley 2028, Ley 1654, Ley 2296 y demás reglamentos y resoluciones sobre gastos municipales.
Objetivo 6	Distribución presupuestaria de recursos para inversión y operación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas Operativos Anuales (POA's). ✓ Estados Financieros de cada Gestión.
Objetivo 7	Recursos Municipales Percibidos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa Operativo Anual (POA's). ✓ Estados financieros sobre ejecución presupuestaria.

I.5) PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS.-

I.5.1) Formulación de la Hipótesis.-

“NO EXISTE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LA DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA DE RECURSOS PARA MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE PORVENIR”

I.5.2) Especificación de la hipótesis.-

La hipótesis planteada da a conocer que la sostenibilidad financiera esta relacionada con la obtención de recursos sean propios y/o de transferencia del ente central (directamente o a través de sus instituciones especializadas) para la operación continua de la infraestructura pública considerada social. Por tanto es una investigación de tipo relacional entre dos variables que son la obtención de recursos y la distribución de recursos.

I.5.3) Identificación de Variables.-

Para una explicación mas somera de la presente investigación, se plantea el siguiente esquema de variables, en términos generales.

(Programación del Gasto Público) = f (Ejecución de Gastos Públicos)

Variables Operables

- Programación de Gastos Corrientes
- Programación de inversión por actividad
- Programación de gastos de operación y mantenimiento por programa, en servicios públicos sociales.

Variables Operables

- Ejecución de recursos de transferencia gubernamental, recursos propios y otros recursos.
- Ejecución gastos de inversión por programa.
- Ejecución gastos de Operación y Mantenimiento por programa, en servicios públicos sociales.

I.5.4) Verificación de Variables.-

Para una elaboración consecuente de la presente investigación, se restringe a lo siguiente, tanto la presentación de datos como la elaboración del documento:

- Análisis y aplicación del marco normativo y legal, relacionado con los municipios (Ley de Participación Popular y sus respectivos reglamentos; Ley de Municipalidades, Ley del Dialogo, Ley de Gastos Municipales y reglamentos, clasificadores y directrices presupuestarias).
- Análisis del marco teórico relacionado con la satisfacción de demanda de servicios públicos, en vinculación con la planificación y el presupuesto.
- Para la verificación de la hipótesis se considera:
 - Plan quinquenal, Programación Operativa Anual del Presupuesto.
 - Estados Financieros de Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos Públicos efectuados, tanto en el área social y no social.
 - Informes Anuales entregados del Ejecutivo Municipal al Concejo Municipal.

I.6) JUSTIFICACION DEL PROBLEMA.-

I.6.1) Conveniencia Del Estudio

La investigación analiza, evalúa y sintetiza un problema financiero a nivel de Gobierno Municipal rural, en forma teórica y con trabajo de campo.

La investigación sirve de referencia para el Gobierno Municipal de Porvenir y para la asociación de Municipios de Pando (AMDEPANDO), puesto que es la institución que mayor orientación realiza en términos de aspectos financieros y planificación municipal, en el momento de la toma de decisiones, en la priorización de proyectos sociales en los 14 Gobiernos Municipales que conforman el Departamento de Pando. La generación analítica de esta información respecto a temas financieros, será útil para la gestión pública puesto que es inexistente la información municipal, en el sector público de Pando, sobre como marcha el empleo de recursos estatales en los municipios de Pando.

I.6.2) Relevancia Social

La población de Porvenir, representada mediante sus Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) contará con información y orientación sobre información base para funcionamiento continuo de los servicios públicos sociales que demandan, los que se analizarán para la formulación y elaboración de su Plan Quinquenal Municipal (PDM's) y el documento de Programación Operativa Anual (POA's). Puesto que su participación y aportes fue de absoluta relevancia para realizar el presente tema de investigación.

I.6.3) Importancia Municipal

Para el Gobierno Municipal de Porvenir, la presente investigación dará la oportunidad de llevar a cabo un seguimiento más somero en los siguientes aspectos:

- Uso y asignación eficiente de sus escasos recursos.
- Aplicación de criterios de priorización y orientación, respecto a proyectos sociales viendo la forma de vinculación con proyectos no sociales, en el momento de la toma de decisiones en la elaboración de sus Programas Operativos Anuales y Planes de Desarrollo Municipal, cuando se consulten en las cumbres anuales a la población de su jurisdicción Municipal.

- Realización de más y mejores esfuerzos de la Municipalidad de Porvenir, para la generación de políticas en pos de la recaudación de recursos propios.

I.6.4) Valor Teórico

La investigación es un aporte más, a la casi inexistente información al respecto de los efectos de la Participación Popular en municipios rurales, para posteriores análisis respecto al tema, en otros municipios o a nivel general de municipios rurales, de manera más puntual y específica.

I.7) METODOLOGÍA DE INVESTIGACION.-

La metodología de la investigación contempla los siguientes pasos:

- a) Describir y explicar**, el desenvolvimiento de las actividades financieras, datos descriptivos de las actividades municipales y demás referencias de investigación.
- b)** Se realiza un **análisis** pormenorizado de toda la información financiera y no financiera, para entender la investigación.
- c)** Para la exposición de resultados, se tuvo que contactar con el contador del Municipio para dar explicación al comportamiento de algunos datos financieros. Y como también con la población de las comunidades en co-adyuvación a un grupo de profesionales que realizaban estudios en el lugar.
- d)** El análisis financiero que se efectúa es más funcional u operativo, por las restricciones de consideración de la ley de gastos municipales. La exposición de datos financieros requirió de una reclasificación de datos proporcionados por los Estados Financieros del Municipio, para manejo e interpretación de indicadores de acuerdo al objetivo y la hipótesis planteada en la presente investigación. Tal reclasificación acorde a los lineamientos del Ministerio de Participación Popular para separarlos entre datos de tipo y no social, y reubicar los datos como gastos operativos, de mantenimiento y de inversión. Con dicha información reclasificada, se realiza el análisis correspondiente de gastos de Operación y Mantenimiento en base dos agregaciones a saber: **a) Administración General**, que corresponde al ejecutivo y al concejo, y **b) Otros Servicios públicos**, que corresponde a los llamados servicios Básicos (Educación, Salud, Electrificación y Saneamiento Básico), lo multisectorial y otros menores (forestación, agricultura, comunicaciones y transporte). Este a su vez en, **i) servicios básicos** y **ii) resto de servicios** (que incluye a los que no son servicios básicos).
- e)** La información que se utiliza es secundaria, porque los Programas Operativos Anuales y los Estados Financieros, son los entregados al ministerio de Hacienda, por la parte contable del Municipio. Y por la recopilación de datos estadísticos sobre el comportamiento de las variables de explicación social, y exposiciones de expertos en el tema de Mantenimiento y Operaciones.

De la información dotada por el Ministerio de hacienda se hace uso de la información de recursos *ejecutados*, y no de la parte de devengados. Es decir, se analiza la información en términos no del origen de ingreso o gasto, sino en términos de percibo y pagado, que muestra los recursos realmente movilizados.

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

La exposición de teorías, y la información correspondiente de datos financieros necesita de un instrumental de concepciones previamente definidos para dar lugar a correctas interpretaciones del lector. Por ello, toda la exposición y explicación de la investigación se basa en concepciones vertidas en este marco conceptual.

II.1) DESCENTRALIZACION.- La concepción de descentralización ha avanzado en forma más profunda que la concepción de centralización, puesto que tiene diferentes facetas, la definición de ILDIS al respecto es la acertada, al mencionar que la descentralización “es un proceso por medio del cual se transfiere tareas, con su respectivo personal y medios necesarios para su cumplimiento, de un nivel central a corporaciones de auto administración en niveles subordinados. El proceso de descentralización se da en el contexto de la modernización estatal”.

Por tanto la descentralización, es un largo proceso de traspaso de ciertas funciones, responsabilidades y capacidades del nivel central o nacional a un nivel subnacional. Dicha transferencia de competencias es en virtud del cual disminuirá o desaparecerá la tutela, el poder de decisión de la administración central.

Bolivia ha ingresado al proceso de descentralización previsto por la Constitución Política del Estado a partir de la promulgación de Leyes de Participación popular y de descentralización administrativa. La primera estableció el ámbito rural y urbano de las secciones de provincia como base territorial de los municipios, a los cuales se les proporcionó recursos además de nuevas competencias y atribuciones. La segunda transfirió y delegó al nivel departamental atribuciones de carácter técnico administrativo.

II.2) MUNICIPALIZACIÓN.- es el proceso de descentralización bajo un modelo municipalista, en el que se considera como unidad básica de administración al Municipio. Dicho ámbito de la investigación conlleva a realizar diferencia entre las distintas concepciones desarrolladas al respecto de las Localidades o Municipios, para tener un conocimiento y aplicabilidad de los mismos.

a) 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.

b) Municipalidad.- Es la organización jurídica, Económica y administrativa del Municipio. La Municipalidad es una entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La municipalidad es parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines.

c) Gobierno Municipal.- es la autoridad encargada de gobernar y administrar el municipio con el fin de planificar y promover el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio. El gobierno municipal está conformado por el concejo municipal y el alcalde elegidos en las elecciones municipales.

Para cumplir con sus objetivos, el gobierno municipal tiene atribución en los siguientes campos: desarrollo humano sostenible, infraestructura, administración y

finanzas, defensa del consumidor y servicios. En cuanto a este último el Gobierno Municipal puede otorgar en concesión, regular, controlar o gestionar directamente la construcción de obras y la prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento de residuos, etc.

Las tres concepciones se encuentran relacionadas entre sí pero no significan exactamente lo mismo, pero es base para la administración local.

II.3) PARTICIPACIÓN POPULAR.- en América latina el término Participación popular se entiende en sentido activo porque implica acciones con una determinada connotación social. Da lugar a muchas interpretaciones, sin embargo se define como la movilización o participación social del pueblo mediante un líder en distintos ámbitos: económico, político, social, religioso, ideológico y sociocultural, existiendo así una serie de actividades humanas y sociales en los que participa el individuo. En los esfuerzos de la Ley 1551, participar es incluir comunidades campesinas, a indígenas y ciudadanos, e implica intervenir corresponsablemente en la planificación y priorización en forma colectiva las inversiones públicas, vigilar la asignación equitativa de los recursos entre las zonas urbanas y las rurales, supervisar entre todos la ejecución de obras.

El instrumento por el que las organizaciones territoriales de base, permite realizar activa participación en la formulación y decisión de demandas, en cada una de las comunidades, para satisfacción de sus necesidades es la planificación participativa.

La Planificación participativa, cuando es de tipo municipal efectiviza la participación social en el desarrollo. Es la planificación de abajo hacia arriba que involucra a la sociedad civil en el diseño de su propio destino y desarrollo. Da lugar a los actores del municipio a: 1) controlar los recursos públicos y 2) la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales como la orientación y prioridades del desarrollo municipal, que se concretizan a través de la acción pública.

II.4) DEMOCRACIA.- La noción de democracia no tiene una definición clara y aceptada universalmente. Existen diferentes connotaciones e interpretaciones desde los liberales hasta los socialistas. En este sentido el término democracia se define por las particularidades históricas y el contexto socioeconómico concreto de cada pueblo y grupo social. Pero en general en cada concepción sobre democracia están insertas diferencias generales de libertad e igualdad⁶. De las varias definiciones que se dieron según la época y la necesidad, la más certera aplicada en inicios en nuestro Estado es “la doctrina que acepta la participación del pueblo en el gobierno”, lo que implica participar en la elección de sus administradores, participación en las decisiones políticas nacionales o en otras palabras participar en todo aspecto relacionado con el gobierno, y construir su propio futuro.

En la década de los 80`s las formas primigenias de gobierno en América Latina, estuvo marcada por fuertes procesos de redemocratización política. En todos ellos la descentralización del Estado ha sido planteada como un objetivo básico, entendiendo en ello el traslado de competencias y el reconocimiento de la autonomía

⁶ Libertad, igualdad y fraternidad, es el postulado de los que buscaron por primera vez la democracia, en la república de Francia.

política a los municipios, las federaciones o regiones, la promoción de la participación ciudadana y el desarrollo económico local.

La experiencia democrática boliviana, estuvo marcada por la falta de continuidad constitucional, tanto por la recurrencia de golpes de estado, restricción de libertades fundamentales y la discriminación y exclusión de importantes sectores de la población. En ese contexto la lucha es por la redemocratización política y democracia social. Así en el periodo de 80's en el país *se identifica a la democracia* con *elementos* que son básicamente *de derecho*, en el sentido antes mencionado sobre intervención de la ciudadanía en temas de decisión que afectan a los mismos. En 85 las élites políticas introducen el elemento de *institucionalización* que se pretende entender como democracia, apoyados en organismos internacionales. Es decir el tema de institucionalización, el de gobernabilidad en el parlamento, la división de poderes, el papel de los partidos y políticos. Y en 90 existe un reclamo por una mayor participación decisional en las políticas. El 2000 esa lectura institucionalista de la democracia es cuestionada, por existir un discurso ideológico, poder de decisión y repartija de poder por los representantes de la mayoría nacional. Estas nuevas formas de democracia se la entienden como la intervención de la población en la definición de los asuntos públicos. En tal contexto la democracia se establece bajo movimientos sociales que buscan la intervención y participación en la elaboración de la política nacional para también ser beneficiados de los frutos del crecimiento económico⁷.

II.5) POBREZA, La definición simplista menciona que un individuo que la sufre es aquel que no puede satisfacer las necesidades básicas que todo ser humano debe tener. Los distintos autores que se dedicaron o se dedican al estudio de la pobreza, como Amartia Sen y otros, definen la pobreza desde distintos puntos de vista de medición (de los Ingresos, de las Necesidades Básicas Insatisfechas(NBI), etc.), pero a más de tratar de realizar una definición propia, en la presente investigación se utilizará la definición desde el punto de vista de las NBI, definición utilizada por Instituto Nacional de Estadística, que apunta hacia aquellos hogares que sufren situaciones críticas en cuanto a la privación de bienes, recursos u oportunidades que posibilitan la subsistencia y el desarrollo en condiciones mínimas de acuerdo a la dignidad humana. El indicador de las NBI muestra el porcentaje de hogares que poseen al menos una de las siguientes características: a) más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico), b) habitan en viviendas inadecuadas (tipo de vivienda), c) carecen de baño con arrastre de agua (condiciones sanitarias), d) algún niño entre 6 y 12 años no asiste al colegio (asistencia escolar) o e) que en el hogar haya 4 o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe tenga bajo nivel de educación (capacidad de subsistencia). Este enfoque no depende de las variaciones del nivel de ingreso corriente como la línea de pobreza, sino que apunta a la dimensión estructural de la misma y permite analizar la problemática a largo plazo.

II.6) SERVICIOS PÚBLICOS.- son los servicios prestados por las diversas instancias del Estado, directamente o a través de concesionarios, para satisfacer las

⁷ EL DIARIO, Pág. 5, Política del 26 de septiembre de 2004.

necesidades comunes de la población. Por ejemplo, los servicios de agua potable, de electricidad, de teléfonos, de infraestructura, de carreteras, de transporte, de higiene y salubridad, de educación, de salud, de abastecimiento, de servicios bancarios, comunicaciones, de alcantarillado o eliminación de excretas y recogida de basura, de seguridad ciudadana, entre otras cosas.

La prestación de servicios públicos no es una actividad lucrativa, y suele caracterizarse por la seguridad y la continuidad.

Dentro del conjunto, de servicios públicos los servicios básicos son aquellos que se consideran elementales e imprescindibles para la vida de los estantes y habitantes, como por ejemplo, los servicios de agua potable, luz y alcantarillado, además de los servicios de educación, salud y vivienda.

La provisión, la construcción, el mantenimiento y la operación de varios de estos servicios públicos son de competencia municipal, ya sea directamente o mediante concesiones.

En Bolivia, se ha establecido el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) con la finalidad de proteger a los consumidores, a los prestadores de estos servicios y al Estado. Las superintendencias del sistema tienen la potestad de aprobar precios y fijar tarifas, otorgar concesiones, licencias y autorizaciones de acuerdo con leyes y reglamentos de cada sector.

II.7) GASTOS PÚBLICOS.- El gasto público es aquel en que el Estado incurre para sostener las instituciones gubernamentales centrales y para financiar servicios públicos prioritarios que permanecen en manos estatales; es decir, la cantidad de recursos que moviliza el Estado para el ejercicio de sus diversas funciones.

En dicho ámbito los Gastos Públicos Municipales, según la Ley 2296 son de dos tipos: ***gastos de inversión y de funcionamiento.***

a) 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.*

En las competencias y responsabilidades asignadas a las municipalidades, los gastos de funcionamiento incluyen el financiamiento de estudios e investigación de Proyectos de Inversión Pública, el financiamiento de programas de mantenimiento de caminos vecinales y secundarios, el financiamiento de gastos en suministros, materiales y/o personal eventual relacionados con la prestación de servicios de salud, educación y deportes. Los mismos no siempre son financiados con recursos de gastos corrientes pues se emplea también recursos de inversión por ser considerados o tratados como tales (ver gastos de inversión).

Los gastos de funcionamiento no pueden ser superiores al 25% del total de los recursos municipales de coparticipación, ingresos municipales y recursos de la Cuenta Especial Dialogo 2000, pero este último solo se usa para calcular el total y no se puede utilizar para pagar gastos corrientes.

Corresponden a este tipo de gasto las partidas 10.000, 20.000 y 30.000, correspondientes a Servicios Personales, Servicios No Personales, Materiales y Suministros según lo especificado en los Reportes de Estados Financieros de los Gobiernos Municipales. Y según el instructivo 1/99 del Vice-Ministerio de Participación Popular clarifica también como parte de este tipo de gastos a las partidas 71000, 72000, 73000, 74000, 79100, 79200, 79300, 80000, 91000, 92000, 93000, 94000, 95000, 96000 y 97000 del clasificador nacional por objeto del gasto.

Los gastos de funcionamiento para mejor comprensión se las distingue en:

- i. **Gastos operativos.-** Comprende todos aquellos gastos que tienen relación con el funcionamiento de una organización institucional gubernamental, de un proyecto determinado y/o de un servicio público. Tienen relación con la compra de materiales de escritorio, gastos de viáticos, gastos de pasaje, gastos de alimentación, gastos de transporte de productos agrícolas y/o químicos, compra de combustible, gastos de transferencia, etc. Es decir todos los enseres, insumos o suministros, con el que funcionará una determinada actividad o entidad.
- ii. **Gastos de sueldos y salarios.-** comprende todas las retribuciones al personal, cualquiera que sea la forma o el concepto en que se satisfacen para el conjunto de servidores públicos que prestan sus servicios profesionales en una institución pública. Incluyen sueldos, salarios, indemnización, primas, aguinaldos, seguridad social, aportaciones, etc.

b) Gastos de Inversión ó Gasto de Capital.- A efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se entiende por Gastos de Inversión Pública a toda asignación de recursos de origen público (propios del país, sector público interno, cooperación internacional oficial al Gobierno de Bolivia, sector público externo) que se da en administración bajo responsabilidad de cualquier entidad pública, para el destino al *aumento, mantenimiento o mejoramiento* de las existencias de capital físico de dominio público y/o capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad para la prestación de servicios o facilitar la producción de bienes. Las inversiones incluyen lo siguiente:

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

- e) Compra de bienes de capital físico.
- f) Mantenimiento de bienes y servicios de competencias municipal.
- g) Gastos para actividades de preinversión y proyectos de inversión.

Los gastos de inversión su uso se destina alo siguiente:

- i. **Gastos de Mantenimiento.**- Comprende todos los gastos relacionados con el conjunto de *operaciones y cuidados necesarios* para que las instalaciones, edificios, industrias, etc., puedan seguir funcionando adecuadamente. Un mantenimiento apropiado produce beneficios inmediatos y futuros al intensificar la productividad corriente y retrasar la depreciación de los activos. El propósito del mantenimiento de rutina es proteger la utilidad de la infraestructura y de los activos; el mantenimiento periódico tiene por objeto reparar averías concretas, y la rehabilitación corrige problemas importantes y el desgaste, para que las instalaciones vuelvan a estar en buenas condiciones de operaciones. La falta de atención al mantenimiento corriente de la infraestructura hará que el mantenimiento futuro sea menos productivo y de menor valor. Es evidente que las operaciones y el mantenimiento son dos caras de una misma moneda, y por lo tanto interdependientes: cuanto mayor sea el uso de la infraestructura, más rápido será su deterioro y mayor la necesidad de mantenimiento. Aunque las operaciones pueden ser relativamente independientes durante un breve periodo de tiempo, es decir que la falta de mantenimiento puede no traducirse inmediatamente en un descenso de la productividad⁸.
- ii. **Gastos de Mejoramiento.**- Comprende todas los gastos relacionados con el adelantamiento y/o aumento de las infraestructuras o equipos, etc. de un proyecto, programa o institución pública determinada, sea en *calidad o eficiencia*, haciéndolo poner en lugar o grado ventajoso respecto del que antes se tenía.
- iii. **Gastos de Aumento.**- Comprende todos los gastos que están relacionados con dar mayor extensión, acrecentamiento ó número, sea en términos de *infraestructura física o de equipamiento*, tanto de la administración general como de los servicios públicos. Dando a comprender en esta parte también a las nuevas construcciones y/o adquisiciones.

Por lo anterior, la inversión pública de capital incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público. Comprendiendo erogaciones que contribuyen a mantener y ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. De esta manera se desagrega los gastos de inversión según definiciones del Ministerio de Participación Popular y la Unidad de Políticas Sociales, tanto en *Área Social* como en el *Área No Social o productiva*.

⁸ Fondo Monetario Internacional, Guía de aspectos de política de gasto público en los países en desarrollo, 1991, Pág. 68.

b.1) Área social.- El gasto en el área social es un subconjunto del gasto público que agrupa los recursos que el Estado destina directamente para *atender el desarrollo y el bienestar de su población*. Bajo el objetivo de la prevención, rehabilitación o asistencia de individuos, de familias o de grupos sociales con amplias carencias y demandas, en pro de la igualdad de oportunidades, la realización personal, la integración social y la solidaridad.

Diferentes criterios existen sobre las partidas presupuestarias que deben incluirse en el cómputo del gasto social, pero hay acuerdo respecto a sectores básicos tales como la educación, la salud y la vivienda. En este trabajo de investigación se utilizan los datos suministrados por el Departamento de Contaduría General del Estado dependiente del Ministerio de Hacienda, los cuales a criterio del Ministerio de Participación Popular⁹ se consideran a los siguientes sectores como sociales: Educación y Cultura, Salud y Seguridad Social, Saneamiento Básico, Urbanismo y vivienda. Y de acuerdo a los reportes de Estados Financieros del Municipio, en conversación con personeros del Ministerio de Participación Popular, y tomando en cuenta los clasificadores presupuestarios y el contenido de la Inversión Municipal antes mencionada se desagregó las *clasificaciones de inversión social* sin alterar el contenido de las mismas, de la siguiente manera:

- ✓ **Educación.-** Toda inversión y/o actividades de apoyo al funcionamiento que se relacionan con el sector: refacción, mejoramiento de recintos escolares, construcción de nuevas escuelas, programas de cofinanciamiento relativos a este sector, dotación de materiales escolares, capacitación docente, etc.
- ✓ **Cultura.-** Toda actividad de inversión y/o actividades de apoyo al funcionamiento que se relacionan con el sector: construcción, refacción o equipamiento de centros culturales, programas de desarrollo cultural, educación cultural, etc. A entendido y conocimiento de personeros de las municipalidades y Participación Popular, se encuentra el conjunto de conocimientos sobre gimnasia y deportes, y práctica de ellos, encaminados al pleno desarrollo de las facultades corporales.
- ✓ **Salud.-** Toda actividad de inversión y/o funcionamiento: construcción y mejoramiento de centros de salud, programas específicos sobre enfermedades y males endémicos, equipamiento, dotación de materiales de salud, programas educación en salud, etc.
- ✓ **Seguridad Social.-** Es un sistema gestionado por el Estado cuya finalidad principal es dotar de protección a los ciudadanos de un país en caso de enfermedad, muerte de un familiar, abandonos de hogar, etc. La Seguridad Social en este caso cubre a los ciudadanos, desde la mas mínima edad, a través de la creación de albergues, orfanatos, hogares, tanto construcción, equipamiento y funcionamiento. Obtiene los recursos necesarios de las aportaciones de organismo internacionales o de asignaciones presupuestarias.
- ✓ **Saneamiento Básico.-** Toda actividad de inversión y/o funcionamiento, relacionadas con la dotación de agua potable y construcción de sistemas de

⁹ Landa Fernando, Aspectos Conceptuales del Gasto Público en Bolivia.

alcantarillado. Incluye refacción, mantenimiento, ampliación, tratamiento de aguas, letrinización de la localidad, etc.

- ✓ **Urbanismo.-** Se considera toda actividad de inversión, mantenimiento y equipamiento que tienen relación con los centros urbanos, como es el caso de edificios, plazas, calles, planificación urbana, etc. es decir todo lo perteneciente a lo urbano. El concepto estudia la evolución, organización, planeamiento y construcción de las ciudades o urbes, encara múltiples problemas de planificación de centros poblados.
- ✓ **Vivienda.-** Comprende únicamente toda actividad de inversión para dotar de un lugar habitable para las personas, que no cuentan con la misma sea bajo donación o bajo un sistema de reposición de la inversión en el mismo.

b.2) Área No Social.- El gasto en el área no social, es otro subconjunto del gasto público que el Estado destina directamente para *atender el mejoramiento y el desarrollo de aquellos aspectos de gran inversión que se encuentran relacionados con las actividades productivas sean de tipo privada o pública (Ej. Caminos, Sistemas de Riego, Electrificación, etc.)*. Bajo el objetivo de apoyo, promoción e incentivo a las diversos sectores del área productiva, para el consecuente efecto en el crecimiento de la economía nacional. Se consideran a los siguientes *sectores económicos* como inversión productiva: agropecuario, comunicaciones, electrificación, Industria y Turismo, Multisectorial y Recursos Hídricos y Transportes. De acuerdo a las observaciones de los Reportes de Estados Financieros del Municipio de Estudio y en conversación con personeros del Ministerio de Participación Popular, y tomando en cuenta los clasificadores presupuestarios y el contenido de la Inversión Municipal antes mencionada se desagregó dichas *clasificaciones de inversión productiva* sin alterar el contenido de las mismas, de la siguiente manera:

- ✓ **Agropecuario.-** Toda actividad de inversión y/o de apoyo a su funcionamiento dirigidas a la agricultura y la crianza de animales de corral.
- ✓ **Piscicultura o Desarrollo Pesquero.** **Toda las actividad de inversión y/o apoyo relacionadas con la** repoblación de peces en los ríos y los estanques, dirigir y fomentar la reproducción de los peces.
- ✓ **Forestación.-** Toda actividad y acción destinada a la conservación de una extensión territorial con plantas forestales.
- ✓ **Comunicaciones.-** Son inversiones y/o actividades con fines de contactar a las comunidades entre si o centros departamentales a través de sistemas de telefonía, radios de transmisión, etc.
- ✓ **Energía Eléctrica.-** Toda inversión y/o actividad de apoyo al funcionamiento de sus centros de operación, con el objetivo de dotar a las comunidades de energía eléctrica, ya sea a través de la red pública o sistemas locales.
- ✓ **Industria.-** Toda inversión programada y ejecutada para el desarrollo de algún tipo de industria a nivel local. Puesto que se trata de un conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos naturales, con una determinada

Instalación destinada a estas operaciones. Y pueden ser: *industria algodonera, industria agrícola o agroindustrial, Industria minera, etc.*

- ✓ **Turismo.-** Inversiones para fomento y desarrollo de actividades turísticas de una determinada región.
- ✓ **Multisectorial.-** Toda actividad de Inversión y/o mantenimiento que no tienen sector específico (poli funcionales, centros deportivos, coliseos, manejo de cuencas, estudios para el desarrollo, recursos naturales y medio ambiente, conservación y protección del medio ambiente, manejo de parques y áreas protegidas, y otros). Incluyen las actividades de fortalecimiento institucional y programas multisectoriales.
- ✓ **Recursos Hídricos.-** Inversiones para la búsqueda de fuentes de agua, la construcción de atajados y reservorios, la canalización de ríos, defensivos fluviales y otros relacionados con el sector.
- ✓ **Transporte.-** Toda actividad y/o inversión relacionadas con caminos, ferrovía, aéreo, fluvial y lacustre, y otros en transportes. Tanto en actividades de construcción y equipamiento de las mismas.

II.8) SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.- La sostenibilidad, resulta importante analizarlo en cualquier actividad para observar su continuidad en el largo plazo. “El crecimiento de hoy no debe hacerse a costa del crecimiento del futuro” ó “La Dotación de Servicios Básicos en forma Gratuita o consumo libre no debe hacerse en desmedro de generaciones futuras”, por tanto es válido para aplicar a los servicios públicos sociales porque en el largo plazo lo que prima es su rentabilidad para su continuo funcionamiento.

El concepto de sostenibilidad ha tenido un desarrollo más fuerte en otros campos y en menor medida en las ciencias sociales y el Sector Publico No Financiero. Por tal razón para mejor entendimiento y aplicación en la presente tesis se desagregará el término *sostenibilidad financiera*, puesto que es un elemento del tema que se trata en esta investigación, para luego pasar a definir el concepto mismo.

El concepto de *Sostenibilidad*, es de reciente aplicación en las economías en desarrollo puesto que los recursos son escasos y las necesidades por satisfacer son múltiples, y en especial cuando se trata de servicios públicos y demandas de áreas rurales, y ante ello se aplica el concepto de sostenibilidad que se la define como *el conjunto de acciones que se desarrollan en el presente, precautelando y cuidando que en el futuro y para las venideras generaciones dichas acciones no causen insuficiencias o carencias, más al contrario generen iguales o mejores beneficios que en la actualidad*¹⁰. En las acciones del desarrollo socio-económico se entiende a la sostenibilidad principalmente como autosostenimiento, es decir, la posibilidad de que estas acciones prosigan sin depender de la cooperación de otros entes superiores. Los mismos actores deberían ser los que impulsen, financien y desarrollen estas acciones de forma autogestionaria. La sostenibilidad hace referencia a las decisiones que garanticen la continuidad de un servicio, el mismo

¹⁰ PADEM, Glosario de Términos Municipales, 2003, Pág. 209.

que puede colapsar e interrumpirse cuando no se toman oportunamente medidas de previsión.

En lo *Financiero*, el concepto hace referencia a todas las actividades pertenecientes o relativas a la Hacienda pública o privada, a las fuentes de recursos y su asignación a rubros o partidas. Sin embargo para fines de utilización en la presente investigación se la define “como todas las acciones para obtener ingresos y ejecutar gastos que se encuentran relacionadas con el sector público no financiero (Gobiernos Municipales, Instituciones Publicas, Ministerios, etc.)”.

Por tanto, la definición que se acuña de sostenibilidad financiera en el ámbito público no Financiero es “*El conjunto de acciones de solvencia monetaria (obtención de ingresos) para asignación presupuestaria a los distintos programas de gasto público (inversión y operación) que se desarrollan en el presente, cuidando que a futuro para las venideras generaciones, no se causen insuficiencias o carencias, de servicios públicos de valor económico y social*”. Esta definición se plantea más en términos económicos, pero también tiene un contenido social. La definición lleva intrínsecamente el realizar más esfuerzos de *generar* recursos para asignar a gastos, para poder efectuar las actividades de inversión y operación continuamente. Aspecto que da a entender que no deben existir servicios públicos totalmente libre de cargas.

II.9) INDICADORES DE DESEMPEÑO FINANCIERO.- La teoría de las finanzas públicas establece que la actividad financiera de cada orden de gobierno se desarrolla a partir de dos funciones, una de ingresos y otra de **gastos**; siendo eminentemente, la primera una actividad fiscalizadora o de recaudación, y la segunda un instrumento presupuestario por la asignación de los recursos a los programas que darán seguimiento a los objetivos de los distintos niveles de gobiernos. Así las finanzas públicas o la actividad financiera de un determinado orden de gobierno, implica la consideración general de sus ingresos y de sus **gastos**.

La escasa disponibilidad de recursos, limita la libertad de los municipios para asignar sus dineros, en tanto éstos enfrentan ciertas responsabilidades que tienen que cubrir antes que otras, según la prioridad que cada uno de ellos tiene definidas en sus Planes Operativos Anuales. Ante la situación de que los municipios se interesan por conocer los montos y la procedencia de sus recursos, para saber cuánto recursos pueden comprometer tanto para gastos de operación y de inversión, tiene mucho sentido evaluar en qué medida cierto tipo de **ingresos** sirven para financiar cierto tipo de **gastos**, es decir evaluar la distribución presupuestaria entre los distintos tipos de gastos públicos.

La evaluación de las *finanzas municipales*, un ejercicio indispensable para establecer puntos de referencia y conocer si se está haciendo un esfuerzo por optimizar el uso de recursos. En este marco los indicadores son el mejor instrumento de evaluación.

a) Indicadores¹¹.- Son instrumentos de medición de las variables asociadas a las *metas*, cuyo propósito es medir un cambio en un determinado fenómeno o proceso.

¹¹ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, “INDICADORES DE DIAGNOSTICO, SEGUIMIENTO EVALUACIÓN Y RESULTADOS. ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA SU DEFINICIÓN Y APLICACIÓN”, Santa Fe de Bogotá, D. C., 1996.

Pueden ser cuantitativos o cualitativos. En este último caso, pueden expresarse en términos de "logrado", "no logrado" o sobre la base de alguna otra escala cualitativa. La magnitud obtenida de un indicador es utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad. Son percibidos como un instrumento analítico que facilita la medición de cambios por los que atraviesa una variable. Los indicadores son, por tanto, herramientas para llegar a un objetivo y guían para tomar decisiones

b) Valor del indicador.- Es el resultado de la medición del indicador y constituye un valor de comparación, referido a su *meta* asociada. Por ejemplo, la relación entre el Gasto de Funcionamiento y los Recursos Totales Asignados para Gastos Corrientes es un 28%. Si, previamente, hemos fijado una meta del 15%, se esta en presencia de un mal resultado; en cambio si la meta era del 30%, esto indicará un buen resultado.

Acorde a tales definiciones se plantea indicadores de tipo cuantitativa. El objeto principal de esta formulación de análisis del desempeño financiero municipal, es dar a conocer los criterios básicos que permitan, analizar las *estructuras de las finanzas* de los gobiernos locales, para conocer los esfuerzos que llevan a cabo para un uso más eficiente de recursos escasos ante amplias necesidades.

Los indicadores son extraídos del Sistema General de Contabilidad Integrada, que son de aplicación general. Los indicadores del sistema de Contabilidad, son para obtener una evaluación integral de la situación financiera, presupuestaria y patrimonial de la municipalidad. Sin embargo de todos ellos solo se utilizaran aquellos indicadores que sirven para la presente investigación.

II.9.1) Indicadores de recurso:

a) Grado de Independencia, este indicador mide la capacidad de generación de recursos propios respecto a los recursos recurrentes (propios, Coparticipación Tributaria y HIPC).

$$\text{CGRP} = \left[\frac{\text{IP} - \text{OI}}{(\text{IP} - \text{OI}) + \text{CT} + \text{RHIPC}} \right] * 100$$

Donde: **CGRP** = Capacidad de Generación de Recursos Propios
IP = Ingresos Propios percibidos por la municipalidad
OI = Otros Ingresos Propios (que son eventuales Ejemp. Multas)
RHIPC = Recursos HIPC Percibidos

Este indicador mostrará el porcentaje de recursos propios que el Gobierno Municipal es capaz de recaudar, respecto a los recursos recurrentes durante la gestión o la momento en el que se aplique el indicador, el resultado final resaltara la capacidad de generación de recursos propios del Gobierno Municipal, dando lugar a la evaluación de las políticas de recaudación fiscal que rigen en la institución.

El resultado de este indicador haciendo un análisis del universo de contribuyentes, implica tener un comportamiento progresivo en sus recaudaciones logrando que todos los contribuyentes paguen sus impuestos. Es decir aquellos que se encuentren oficialmente inscritos ante una municipalidad como sujetos pasivos del impuesto, en el caso de las actividades económicas de la misma manera la tendencia deberán ser a lograr que no exista evasión y que tanto los impuestos como las actividades económicas se paguen en el tiempo establecido por el Gobierno Municipal.

b) tasa de crecimiento de los impuestos, este indicador podrá ser aplicado a cada uno de los rubros de impuestos.

$$TCt = \left[\frac{It - It_{-1}}{It_{-1}} \right] * 100$$

Donde: TCt = Tas Crecimiento del Impuesto en año t
It = Monto del Impuesto recaudado en año t
It₋₁ = monto recaudado en año anterior
(Puede ser el año anterior o Ultimo Año serie)

El objetivo de este indicador es examinar el crecimiento real de los impuestos y su tendencia. Este análisis le da al ejecutivo municipal elementos para determinar la dinámica de la recaudación, e identifica debilidades en la gestión tributaria. Este indicador permite analizar la importancia relativa de los distintos impuestos, así como de las tasas patentes aplicadas por el Gobierno Municipal.

c) Elasticidad de Recursos propios Respecto a Coparticipación Tributaria más HIPC

$$Erp/ Ct + H = \left[\frac{TCRP}{TC(CT + HIPC)_1} \right] * 100$$

Donde:
Erp/ Ct + H = Elasticidad de recursos propios a Cop. Trib. y HIPC
TCRP = Tasa de Crecimiento de Recursos propios (tributarios y no tributarios)

Si este indicador muestra un resultado inferior a uno, por ejemplo 0.4, se puede evidenciar una tendencia a presentarse una sustitución de fuentes entre recursos propios y recursos provenientes de Coparticipación Tributaria, más los recursos HIPC. Esto puede significar una falta de interés en el cobro de impuestos, tasas, patentes, etc., así como en el pago por parte de los contribuyentes; o en desarrollar e implementar políticas y programas de recaudación fiscal que mejoren sustancialmente los percibido por este tipo de ingresos; como consecuencia del aumento significativo en las transferencias nacionales, lo cual puede ocasionar problemas de desahorro corriente y de inestabilidad en la situación financiera del Gobierno Municipal en el corto y mediano plazo.

Si el indicador fuera negativo y cercano a la unidad (-1), como resultado de un decrecimiento de recursos propios, se podrá evidenciar que existe una sustitución completa entre las fuentes de recursos, es decir que los recursos de coparticipación Tributaria y HIPC están financiando todas las actividades realizadas en el Gobierno Municipal incluso las que fueron programadas con recursos propios, creando serio problemas en la estructura financiera de la municipalidad.

La relación entre las tasas de crecimiento (elasticidad), de recursos propios respecto a la tasa de crecimiento de la sumatoria de los recursos de transferencia, resulta xxx, que verifica un incremento sostenido de las transferencias, que no esta acompañado por crecimiento de similar magnitud de los recursos propios. Situación que en el corto plazo impedirá la consecución de objetivos en el Corto plazo.

II.9.2) Indicadores de Gasto

a) Grado de cumplimiento de límites porcentuales para gastos de funcionamiento

$$\% = \left[\frac{GF}{(RP+CT + HIPC)} \right] * 100$$

Donde: GF = Gastos de Funcionamiento
CT = Coparticipación tributaria
RP = Recursos Propios
HIPC = Recursos por Condonación deuda

Para verificar el porcentaje tanto programado como ejecutado los gastos de funcionamiento, que deberán estar en marcados en los porcentajes que indica la ley de gastos municipales, se aplicará esta relación. El porcentaje debe ser igual o menor al 25 %.

Si cumple con lo especificado entonces si cumple lo establecido, con satisfacción, en caso contrario el Ejecutivo Municipal deberá tener en cuenta tales crecimientos, no aceptados por el ente central.

b) Elasticidad del ingreso Corriente respecto al gasto corriente

$$E_{i/g} = \left[\frac{TcIC}{TcGC} \right]$$

Donde: $E_{i/g}$ = Elasticidad Ingreso gasto
 $TcIC$ = Tas. Crecim. Del Ingreso Corriente
 $TcGC$ = Tas. Crecim. del Gastos Corriente

Si el indicador es menor a uno (1), o cercano a ese valor, es posible que la municipalidad este con problemas de desfinanciamiento de sus gastos, en la medida que los gastos corrientes estén creciendo a un ritmo mayor que el de los ingresos. Si el indicador es negativo por efecto de una tasa negativa en el numerador, la situación se presenta aún más crítica porque los gastos crecen positivamente y los ingresos no crecen, luego el gobierno municipal no puede cumplir con sus diferentes funciones principalmente en la prestación de servicios.

c) Análisis de la capacidad de inversión de la municipalidad respecto a la programación inicial

$$\% = \left[\frac{IE}{IP} \right] * 100$$

Donde: IE = Inversión Ejecutada
 IP = Inversión Programada
 $\%$ = Capacidad de Inversión.

Esta relación determinará la capacidad de ejecución del Gobierno Municipal en función a la inversión programada. Puede ser utilizada para analizar el porcentaje de recursos utilizados en inversión urbana y rural.

Esta relación se usará para determinar los recursos ejecutados respecto de los programados, en los gastos de Operación y Mantenimiento. Y nos dará a conocer el porcentaje de ejecutado en cada gestión.

II.10) PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA.- Los proyectos de inversión pública son un instrumento de intervención del Estado en áreas (económicas y sociales) que corresponden a su misión y naturaleza, bien sea porque no son atractivos al sector privado o bien porque sean indelegables a terceros.

Todo proyecto genera tanto costos como beneficios. Y “En materia de beneficios, el proyecto de inversión pública establece una diferencia de objetivos respecto de la inversión privada. El beneficio no se mide necesariamente por la retribución monetaria de los usuarios a la entidad gubernamental por los servicios prestados (aunque es deseable que el valor pagado sea lo más próximo del valor de uso), lo que persigue la institución –como representantes de los intereses de la sociedad- es maximizar el grado de satisfacción de los ciudadanos, por cada boliviano que se invierta en el proyecto. Si un Gobierno Municipal decide construir una nueva vía en el radio urbano, le interesa solucionar el problema de un grupo de ciudadanos que tienen dificultades de trasladarse de un lugar a otro, los beneficios desde un punto de vista social, estarán constituidos por el ahorro en costos de operación vehicular

(gasolina) de todo el parque automotor que transitará por la nueva vía. Pero desde punto de vista privado (financiero), los ingresos que genera el proyecto para el Gobierno Municipal, estarán vinculados con el impuesto que ahora deben pagar los propietarios de lotes aledaños a la vía y que antes no pagaban. *Y por lo general dichos ingresos no son suficientes como para recuperar el monto de la inversión del proyecto, sin embargo es deseable que por lo menos sean suficientes para cubrir los costos de mantenimiento de la vía, esto garantizará el tener **proyectos sostenibles a través del Tiempo***¹². En tal sentido los beneficios de la inversión pública se mide por fuera, considera los impactos en la sociedad y la economía y a más de satisfacer necesidades buscan el objetivo de hacer un **uso más racional de los recursos públicos**. Y se avanzará en el objetivo de racionalización, en la medida en que el presupuesto público se destine en mayor proporción a inversión y en menor proporción a gastos de funcionamiento del Estado.

La inversión pública tienen tres objetivos básicos: el crecimiento económico, el

desarrollo social y el desarrollo institucional/organizacional. La suma de estos tres

objetivos se orienta hacia el desarrollo socioeconómico del Municipio.

II.10.1) Ciclo de un proyecto.- El ciclo de un proyecto de inversión pública, es un proceso que atraviesa desde la idea hasta su operación y evaluación. El ciclo se inicia con la identificación de una necesidad o potencialidad y tiene al menos cinco etapas: a) identificación de la inversión, b) preinversión, c) inversión, d) operación y e) evaluación de los resultados.

La **Fase de Operación**¹³, comprende acciones para la puesta en funcionamiento del proyecto a efectos de que el mismo comience a generar los beneficios e incurra en los costos identificados y estimados durante la fase de pre-inversión. En proyectos de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, aseo urbano, etc.) los problemas de la fase operacional se consideran desde dos puntos de vista:

A Corto Plazo es el periodo inicial, después de iniciada la generación del servicio, cuando pueden plantearse diversos problemas relativos al proyecto (aplicación de técnicas de producción, el funcionamiento del equipo o la inadecuada productividad de las técnicas de producción o de la mano de obra, falta de personal administrativo, técnico y de operación calificados)

El Largo Plazo, se relaciona con los costos de generación del servicio e ingresos provenientes del cobro de tarifas o tasas, y ambos están directamente relacionados con las proyecciones hechas en la fase de preinversión. Si tales proyecciones resultan erróneas la viabilidad técnico-económica y la sostenibilidad del servicio a largo plazo, se verá inevitablemente perjudicada y si tales deficiencias se identifican solo en la fase operacional, las medidas correctivas no solo serán difíciles sino también extremadamente costosas.

¹² Guía metodológica de Preparación y Evaluación de proyectos de desarrollo local.

¹³ Ibidem, Pág. 27.

II.11) SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.- En Bolivia se lo creó como un sistema de organización y coordinación entre todas las instituciones que se relacionan con la inversión pública, y para lograr sus objetivos se sustenta en varios principios, de los cuales los siguientes tienen relación con la presente tesis:

- 1) ***Eficiencia socioeconómica***, establece que los recursos deben destinarse a las opciones de inversión que mayor rentabilidad socioeconómica reportan a la sociedad en su conjunto.
- 2) ***Compatibilidad con planes de desarrollo***, establece que las iniciativas de inversión deben guardar relación con los planes y estrategias de desarrollo nacional, departamental o municipal.
- 3) ***Sostenibilidad Operativa***, establece que todos los proyectos, una vez concluida su fase de ejecución de inversión, deben contar con los recursos financieros que garanticen su funcionamiento y, en consecuencia, generen los beneficios estimados en la fase de Preinversión.

II.12) PRESUPUESTO.- Es más que una simple estimación, cálculo de ingresos y gastos, es todo un sistema porque para su elaboración se requieren de más de un conjunto de elementos, metodologías y técnicas para una correcta y clara elaboración, para cumplimiento de objetivos. En ese entender, las Normas Básicas de Presupuesto de la Ley 1178, vierten que el ***Sistema de Presupuesto*** es un conjunto ordenado y coherente de principios, políticas, normas, metodologías y procedimientos utilizados en cada uno de los Subsistemas que lo componen, para el logro de los objetivos y metas del sector público.

El presupuesto en Bolivia, es un instrumento de planificación económico-financiera de corto plazo en el que se expresan objetivos y metas traducidos en programas operativos anuales, destinados a prestar bienes y servicios públicos mediante combinación adecuada y eficiente de los recursos.

El presupuesto se presenta en anteproyecto, y este no es más que la propuesta formulada por cada institución pública y comprende los gastos y financiamiento previstos para el ejercicio presupuestario, los resultados económicos, financieros y físicos de las operaciones programadas, en base a los lineamientos generales de la política presupuestaria y directrices presupuestarias del Ministerio de Hacienda.

CAPITULO III

MARCO REFERENCIAL DE INVESTIGACION

Ernesto Sampieri, en su libro Metodologías de la Investigación menciona “Para la explicación y predicción de cualquier fenómeno o hecho de la realidad se requiere de la concurrencia de varias teorías una para cada aspecto del hecho... y hay fenómenos que por su complejidad requieren no de una, sino de varias teorías para su explicación”¹⁴. En tal entender el marco teórico de referencia utilizado para la presente investigación es la recopilación de varios enfoques conceptuales y teóricos, que son acordes al estudio que se realiza.

La historia de Bolivia da a conocer que se suscitaron varios hechos que han dado lugar al surgimiento de una nueva concepción de intervención del Estado y al grado de participación ciudadana por la que se ha optado en la actualidad. Las luchas por la descentralización (ver Anexo A), la consecución de autonomía departamentales, junto a la solicitud de participación ciudadana fueron clamados a lo largo de la existencia de la nación. Los tres aspectos concurren en el establecimiento y profundización de la democracia en 80's. Que en los 90's significó la obtención de la descentralización, vía autonomías municipales y la participación ciudadana urbana y rural. En tal marco se desarrolla las actividades municipales.

El marco referencial que se desarrolla, da a entender sobre como se suscita la asignación de recursos para la otorgación de servicios públicos, a través de un presupuesto público para la satisfacción de demandas de la población.

III.1) LA INTERVENCIÓN Y FUNCIONES DEL ESTADO.-

Joseph Stiglitz, da a conocer en concordancia con la mayoría de autores en materia fiscal, que el mercado tiene fallas y en distintas circunstancias por no ser eficiente: fallo de la competencia, por la presencia de los monopolios; **dotación escasa o nula de bienes públicos por el mercado**; presencia de externalidades (más negativa que positiva); fallos de información; el paro, la inflación y desequilibrio. No siendo satisfecho por el mercado determinadas **necesidades sociales básicas**, lo que es un incentivo para que el Estado intervenga en la economía.

Análisis de Sierra y Cibotti, explican que existen economías mixtas donde el Estado participa en actividades económicas, para influir en la conducta del sector privado, con la utilización de un conjunto de normas y reglamentos (normas ambientales, normas fitosanitarias, normas de calidad, normas de seguridad, normas de impuestos, etc.), interviniendo en la economía con su **función reguladora**¹⁵. Connotando reglas de juego de la autoridad gubernamental en el mercado para actuación del sector privado. Influyendo con dicha función sobre los entes e

¹⁴ Ernesto Sampieri (1998), “Metodologías de Investigación”, México, Mc Graw Hill, Pág. 34-40.

¹⁵ El sistema regulatorio abarca desde la gestión macro hasta sectores y actividades específicas. En los últimos decenios por la Emergencia del mercado los ámbitos fiscales, cambiarios, monetarios, presupuestarios, sistemas financieros, sistemas de seguridad social, etc. Requieren de cambios en las reglas de juego, para un funcionamiento eficaz y eficiente del Estado. ILPES, Santiago-Chile, 1998, Pág. 135-140.

instituciones del sector público para un adecuado equilibrio en la provisión de bienes y servicios sociales.

El Estado benefactor da paso con políticas de ajuste a la desregulación económica, dando lugar a un Estado subsidiario, y con enfoques más pragmáticos que privilegian la complementación entre Estado y Mercado. Por lo cual surge la necesidad de reglamentar áreas y procesos potencialmente conflictivos desde la perspectiva de la eficiencia económica y del bienestar. El proceso de descentralización requiere de un marco regulatorio para diferenciar funciones del nivel Central, Regional y Local, para no contar con procesos que puedan resultar caóticos. La regulación garantiza el acceso de servicios a todas las áreas geográficas y sectores sociales, protege los intereses de usuarios, provoca un manejo adecuado de los recursos comunes de manera efectiva y eficiente para todos¹⁶.

Richard Musgrave menciona que los mecanismos del mercado por sí solos no pueden realizar todas las funciones económicas y menos sociales. Por ello la Política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado. En ese entender el Estado participa en la economía de un país, para cumplir con actividades de satisfacción de necesidades públicas a través de bienes y servicios públicos que otorga bajo las siguientes funciones: ***Función de asignación y Función de Distribución.***

III.1.1) La Función de Asignación.-

El mercado tiene fallas especialmente en la provisión de bienes sociales y la razón básica para ello es que sus necesidades son percibidas en forma colectiva, en tanto que para bienes privados la necesidad es percibida en forma individual. En ese sentido los beneficios de los bienes públicos no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran disponibles para otros consumidores. No es aplicable el principio de exclusión porque la participación de un consumidor más en los beneficios de los bienes y servicios sociales o públicos no reduce el consumo de otro. Es decir cualquier persona o grupo de personas aunque no tengan ingresos o no hagan la menor contribución a las arcas fiscales, están en la situación de influir para que la actividad estatal proporcione los beneficios reclamados. Es la condición de ciudadano o de habitantes incluso, la que sustenta su demanda no el hecho de que pueda cancelar el precio o costo de bienes y servicios requeridos. Y porque en mayor proporción son los que un menor aporte o ninguno hacen a su financiamiento, pero son los que tienen mayor necesidad de las prestaciones. Demostrando que la manifestación de demandas por bienes y servicios públicos no es en el mercado comercial sino en el mercado político, a través de mecanismos políticos por ser de carácter colectivo. Y mientras un ***Estado y una sociedad cuanto más democrático sean, más representativos*** serán las preferencias de ***demandas de bienes y servicios públicos***

¹⁶ Ibidem.

de los consumidores, que por lo general **no** las *manifiestan* en el *mercado voluntariamente*.

Los bienes sociales pueden ser producidos tanto por sector privado (material militar o naves espaciales) como por el sector público (Parques o Escuelas). Y cuando se menciona que los bienes sociales son provistos públicamente, significan que se financian por medio del presupuesto público, no importando por quien sean provistas los bienes (Sector Privado o Sector Público).

Los bienes sociales aunque estén disponibles para todos, sus beneficios pueden limitarse espacialmente. Algunos bienes son de tal forma que sus beneficios son de ámbito nacional (Ej. Defensa Nacional, Investigación de cáncer, etc.), mientras otros están limitados geográficamente (servicios de alumbrado, agua potable, carácter local). Por lo cual, la asignación de los *servicios públicos* deben ser provistos y su costo compartidos, de acuerdo con preferencias de residentes de la región de beneficio. De esta manera, ***los bienes públicos nacionales son suministrados por el Gobierno Central o Nacional, y los bienes públicos locales son suministrados por el Gobierno Local, y otros bienes y/o servicios de carácter regional son suministrados a escala regional.***

III.1.2) Función de Distribución.-

Al no existir medidas de política para ajustar la distribución¹⁷, el reparto de renta y riqueza depende de la dotación de factores (incluyendo, las capacidades individuales de generar ingresos, y la propiedad de la riqueza acumulada o heredada), y de los precios que consiguen en mercado. Tal distribución supone un grado sustancial de desigualdad y en especial en la renta capital.

Ante ello el Estado desempeña un papel en la redistribución, para tender a una situación justa o equitativa en la distribución de renta. La justicia en la distribución estriba entre individuos y familias y no entre grupos de factores. Entonces se pasa del ***enfoque de distribución como resultado del mercado a una distribución como una cuestión política***. Puesto que la distribución es y seguirá siendo un factor vital en la política y en la determinación de la misma. Y se hace evidente con el diseño de políticas impositivas y de transferencias. Y en este caso los proyectos de inversión pública de desarrollo regional o la construcción de carreteras afectan al bienestar económico de diversos grupos de la población y por tanto sobre las pautas de distribución. Pero en la política práctica se considera la redistribución y como hacerlo. Y ello implica alterar el estado actual de distribución, lo que conlleva decisiones a través del presupuesto, y ello da lugar a respuestas de individuos que perderán en el proceso lo que afectará el pastel disponible para redistribución e imponer costes que deben ser tomados en consideración. En tal sentido de equidad en la distribución implicaría tener en cuenta que hay quienes pierden (personas que

¹⁷ La cuestión de la distribución justa o equitativa entraña varias consideraciones de filosofía social y juicios de valor que las teorías de distribución no las han ahondado.

tiene riquezas y son sujetos de impuesto) y otros que ganan (individuos beneficiados con los recursos de otros), pero en fin de cuentas se trata de llegar en lo posible a un ***estado equitativo de distribución, sea vía subsidios o vía transferencias del sector público***. Significando que para una ***redistribución un poco más justa*** se aplican ***mecanismos fiscales de redistribución***.

La redistribución pasa por mejorar los niveles de disfrute de bienes y servicios sociales de aquellos que no lo pueden realizar por si solos, a través de mecanismos impositivos que mejor se adecuen para la realización de dicho objetivo. ***Implicando que la mejor posibilidad para llegar a una redistribución de ingresos tendientes a lo equitativo es a través del gasto público***. Medio para satisfacer necesidades de quienes no pueden satisfacerlas por si solos.

La intervención del ***Estado*** con su función de distribución, no pasa por intervenir con sus políticas¹⁸ en la distribución de ingresos que genera el sistema productivo, es decir ***no interviene en la distribución primaria de la renta, sino en la distribución secundaria de la renta***, a través de los niveles de consumo que permiten acceder a ciudadanos, sobre aquello que no pueden costear por si mismos (un parque de diversión, servicios de salud, educación, etc.).

III.2) PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL.

La CEPAL¹⁹ menciona que las ***políticas sociales son esenciales para el desarrollo. Y es a través del gasto público social que se puede influir sobre la distribución del ingreso, particularmente en la distribución secundaria***²⁰. Frente a los desafíos futuros en materia de derechos y desarrollo humano, y de desarrollo económico en el nuevo contexto de una sociedad y gobierno democrático se debe concebir a la política social en forma integrada que conjugue los principios de ***Universalidad, Solidaridad y Eficiencia***. Su aplicación debe estar presente en los diferentes momentos y mecanismos de la política y de los servicios públicos a saber, el diseño, el financiamiento, el acceso y la provisión, y en las formas de garantizarlos. El consenso universal sobre el objetivo de alcanzar y asegurar niveles de bienestar, o de ***vida segura y sostenible***, para el conjunto de la población implica y se logra con el ***acceso universal a los servicios y bienes básicos de valor social*** (educación, salud, protección social, nutrición, vivienda y servicios básicos). Significando el logro de las capacidades y habilidades para la plena participación social, económica y política de las personas. Por ello es necesario que se aplique los tres principios para el aumento de bienestar de la sociedad que sea cercana a la equidad y con una visión de sostenibilidad.

¹⁸ Es decir imponiendo precios a los factores de producción para su venta, o precios límites para la venta de productos comerciales.

¹⁹ Equidad Desarrollo y Ciudadanía, CEPAL, 2000.

²⁰ **Distribución secundaria de la renta**, Proceso de distribución por el que la renta generada por el proceso productivo se altera permitiendo a algunos agentes un nivel de consumo mayor o menor que el que les corresponde en función de su aportación. A esta modificación en la distribución de la renta responden, por ejemplo, las pensiones y subsidios de desempleo. Diccionario Espasa Calpe de Economía y negocios. Arthur Andersen.

III.2.1) Universalidad.- Consiste en garantizar a todos los ciudadanos (miembros de la sociedad) determinadas protecciones o beneficios (derechos) fundamentales asociados con ciertas características (cantidad y calidad) que se consideran necesarios para que sus perceptores participen plenamente en la sociedad que viven. El universalismo les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permitan el desarrollo económico en un momento dado. La Universalidad apunta asegurar la protección para quienes no pueden autónomamente acceder a ella, en forma definitiva, total o parcial, por razones involuntarias, no significando que todo será gratuito o automático.

La universalidad no es contraria a establecer criterios de selectividad, pues ante escasez de recursos públicos se impone la selectividad para asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

III.2.2) Solidaridad.- Postula que la participación es diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección, según la capacidad económica de las personas. Entonces la solidaridad coadyuva a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, dadas las diferencias en las condiciones económicas o en los riesgos (particularmente salud o empleo). Pero la vida de las personas y el desarrollo de las sociedades están de hecho afectados por la amplitud y la calidad de servicios y protecciones sociales. Por tanto la presencia de bienes de valor social no determina que el acceso al bienestar dependa exclusivamente de la capacidad de pago y de sus diferencias de riesgo, sino que debe garantizarse mediante la solidaridad el financiamiento.

La solidaridad se instrumenta a través del gasto público, en particular el proveniente de impuestos (directos e indirectos); pues ellos aseguran la solidaridad a quienes no pueden costear con sus propios recursos el acceso a servicios y protecciones sociales.

III.2.3) Eficiencia.- En términos generales, indica el logro de mejores resultados posibles en cuanto a cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos. Para que la equidad sea mayor y sustantiva, el uso de los recursos debe ser eficiente. *La búsqueda de la eficiencia significa más que ajuste a los sistemas internos de las organizaciones individuales, pues también se refiere a la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales para asegurar los principios de universalidad y de solidaridad, y determinados estándares de calidad para que globalmente los costos se minimicen y se maximicen los resultados.*

La eficiencia busca establecer una estructura de incentivos que permita el mejor uso y asignación de recursos en cada actividad y entre diferentes actividades, busca que los beneficios logrados en cada área tengan las menores consecuencias perversas para otras esferas o aspectos del desarrollo económico o social (Ej. Beneficiarios provoquen enfermedades, desempleo, licencia ó retiro anticipado). Lo que en el sentido de Pareto es obtener una ganancia de bienestar, mejorando la posición de cualquier individuo sin perjudicar a otro. Que como medida política, busca que se

ejerza la transparencia en la administración de los recursos asignados para un propósito.

La provisión eficiente de bienes (servicios) públicos financieramente responde a la aplicación del “principio de beneficio”. Este principio supone que los consumidores financian el costo de producción y provisión de los bienes públicos por medio de pagos (tributos e impuestos), los cuales a su vez corresponden estrictamente al beneficio recibido (Musgrave). Sin embargo, la incorporación de consideraciones de justicia distributiva (equidad) en los esquemas de hacienda pública hicieron que el “principio de beneficio” sea sustituido por el “principio de capacidad de pago”. Este principio se emplea para alcanzar un nivel socialmente deseado de distribución de la renta e implica la posibilidad de subvención. Es decir, los consumidores financian (pagan) el costo de producción y provisión de los bienes públicos en función de su posición socio – económica dentro de la función de bienestar social. En general, el pago será superior o inferior al beneficio percibido.

Y si bien la separación de programas y la identificación de sus fuentes y mecanismos de financiamiento y provisión contribuyen a la transparencia, es necesario ***afianzar el vínculo entre contribuciones y beneficios***, tanto en el ámbito de los programas generales como de los mecanismos de aseguramiento. Este criterio de equivalencia permite mayor eficiencia y transparencia en la política social.

Principios explicados de manera concreta dan a conocer que para formular presupuestos, planes operativos y proyectos, se debe tomar en cuenta estos tres aspectos, pues en municipios rurales encargados de la dotación de servicios públicos considerados de valor social, es de suma importancia para con sus comunidades que la componen, puesto que la lejanía y el acceso casi nulo a los mismos, les otorga potestad para satisfacer de mejor manera sus necesidades como representantes de sus localidades. Puesto que existen mecanismos de subsidio a la demanda junto a una oferta de servicios públicos. Y porque la oferta de servicios privados tiende a ubicarse en sectores de altos ingresos, por razones de costo o economías de escala.

III.3) PRESUPUESTO PÚBLICO.-

Temas inmediatos tratados concurren de manera coherente en la elaboración, ejecución y consecución de objetivos económicos y sociales mediante un presupuesto público²¹. El presupuesto implica previsión financiera de gastos e ingresos, y el ajuste de estas dos grandes partidas en que una economía ha de incurrir en cierto periodo de tiempo, gracias a que el sector público (municipios, federaciones, entes políticos, etc.) satisface necesidades públicas. Por tanto el presupuesto es un instrumento legal de la política de gasto, con un contenido político, económico y social.

²¹ Los presupuestos de las naciones se fundan en los ingresos de derecho público (tasas e impuestos); pero a su vez los ingresos se están determinados por los gastos y estos fijados por las necesidades, las tendencias políticas y las fuerzas económicas de cada país. Principio de la ciencia de las finanzas de Francisco de Nitti, Argentina, 1931. Pág.145.

En cuanto a la estructura de los **ingresos**, su naturaleza es primordialmente fiscal, es decir, su objeto es la recaudación de los dineros, vía impuestos, deudas, donaciones y/o transferencias. La estructura de los **gastos** se encarga, en cambio, de la asignación de recursos a los programas que darán seguimiento a los objetivos de los gobiernos dado un plan. Así, la **actividad financiera presupuestal** de un determinado orden de gobierno, es un proceso que va desde la **recaudación** hasta la **asignación** de los **recursos públicos**.

En finanzas públicas se admite que los ingresos se regulan y ajustan a los gastos, y no esta por aquellos como ocurre en economías privadas. Por lo cual no se puede como dilucida Matus Benavente “determinar los gastos de manera abstracta y menos por el deseo del Estado de atender al máximo las necesidades públicas sino que se confrontan el deseo de atender el mayor numero de necesidades públicas en forma eficiente con las limitaciones naturales de la renta nacional con que se cuenta o de la posibilidad de que el Estado se endeude”. La disponibilidad de recursos por tanto su consecución es la limitación para atender todas las necesidades públicas.

En un proceso de descentralización, el presupuesto público debe ingresar en una etapa previa de planificación y programación de necesidades a satisfacer, priorizando las mismas por medio del **mercado político**, cristalizándose luego en decisiones que conllevarán la estimación y asignación de recursos. Sirviendo de esta manera el presupuesto para obtener resultados óptimos de intervenciones en términos de calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad²².

La elaboración del presupuesto conlleva un conjunto de objetivos distintos que en la práctica se solapan, que implica la elaboración eficiente de un presupuesto para cumplimiento de objetivos. Es decir, que al satisfacer una necesidad o problema para beneficiar a muchos, se espera no afectar a casi nadie o a ningún aspecto. Sin embargo el afectar a algo es inevitable.

El presupuesto para su implementación conlleva fases, a saber: **a) Elaboración**, donde se prepara el presupuesto para un periodo determinado (Una Gestión), que se presenta a un ente de evaluación. Conlleva un proceso de larga consulta y análisis, de los cuales resultan directrices que se convierten en la base de las peticiones presupuestarias de los distintos actores sociales y entes públicos. **b) Evaluación**, se inicia desde el momento de la presentación del presupuesto hasta la emisión de una resolución. Implica la actuación de los entes evaluadores en el marco de las leyes financieras para su visto bueno. La resolución será de aceptación o la disminución de recursos de acuerdo a la situación que presente el Tesoro de la Nación. **c) Ejecución**, posterior a la promulgación del ente evaluador, cuando recibe la consignación y autorización para gastar, bajo supervisión continua. Aunque deba encontrarse en el marco de las legislaciones, el ejecutivo tiene cierta flexibilidad en el ritmo, en unos con aprobación de resolución o en otros de manera directa. **La fase**

²² Pedro Francke, José Castro, Rafael Ugaz, José Salazar, Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003, Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia, Perú, Abril 2003. Pág. 2

final comprende el registro contable y el **Control Financiero** del presupuesto, para la verificación de cumplimiento de techos de recursos y objetivos. El organismo de control es independiente del ejecutivo nacional, pero entrega informes a un ente superior (congreso o Min. Hac.), quién evalúa finalmente que los recursos se han gastado bajo los objetivos nacionales.

El presupuesto presentado, bajo lo anterior, en proyecto y es aprobado rige desde el día de su iniciación hasta su terminación, durante ese periodo se habla de ejecución presupuestaria. Comprendiendo esta la recaudación de ingresos y la realización del gasto que el presupuesto contempla. Entonces los ingresos son solo estimativos y puede recaudar más o menos del previsto. Los gastos al contrario no deben apartarse en su destino, y cualquier modificación requiere de una ley para mantener el equilibrio presupuestario.

III.4) GASTO PÚBLICO SOCIAL: SU SOSTENIBILIDAD.-

Los teóricos de finanzas públicas, sostienen que el gasto público representa un factor de redistribución del ingreso nacional. Puesto que el gasto público es un empleo definitivo de la riqueza que el Estado hace para satisfacer necesidades públicas²³.

En todos los países al comparar ingresos y gastos, da cuenta de la tendencia ascendente del gasto público, debido al aumento de los precios, de la deuda, de servicios públicos, de la población, al régimen de democracia y al desarrollo técnico²⁴. Sin embargo Matus B. menciona que “cuando el país tiene una gran extensión de territorio y la población se halla dispersa aumentan ciertos gastos de manera desproporcionada. Puede afirmarse que servicios se satisfacen a costo creciente. En cambio el aumento de la población y su concentración en zonas urbanas hace que determinadas instituciones trabajen a costo constante o decreciente, sin perjuicio de la aparición de nuevas necesidades causantes de más altos desembolsos”. Por tanto los gastos públicos y su tendencia se manifiestan según los objetivos que se planteen para con una sociedad (desarrollo, acceso a servicios públicos, etc.).

En la segunda mitad del Siglo XIX, el economista alemán Adolph Wagner presenta la “ley del crecimiento de los gastos públicos”. Afirmando que el desarrollo de la sociedad moderna industrial da lugar a crecientes presiones políticas “en pro del progreso social”, para coadyuvar con el progreso industrial de una nación. De este modo, se exige tener en cuenta las “condiciones de carácter social” en la dirección de las empresas²⁵. La participación del sector público en la economía con sus distintos servicios se hace una demanda cada vez mayor, agrandando los requerimientos de recursos para efectuar dichos programas, proyectos y/o actividades. *La expansión o crecimiento del gasto público es en respuesta al*

²³ Matus Benavente, pagina 55.

²⁴ Franco Gabriel, pagina 25.

²⁵ Vice - Ministerio de Planificación y Participación Popular (VMPPP), “LA ASIGNACIÓN LOCAL DE LOS RECURSOS: EL CASO DE LOS GASTOS CORRIENTES”.

crecimiento de los ingresos (crecimiento económico), es decir si se cuenta con más recursos o ingresos mayor es la posibilidad de ampliar los gastos.

Estado y gobiernos locales se han impuesto nuevas obligaciones en los distintos aspectos de la vida social por cambios en las concepciones políticas, cambios de hábitos y costumbres de ciudadanos. *Los gastos públicos locales²⁶ aumentan extraordinariamente no solo porque necesitan ampliar las instalaciones para hacer frente a requerimientos de una población creciente, sino porque se crearon nuevos servicios (de promoción de bienestar humano: cultura, recreación y ciencia) y se perfeccionaron los existentes (servicios de alumbrado, provisión de agua potable, ornato, desagüe) solicitando más gastos de inversión y de operación crecientes.*

Lo anterior advierte la diferencia de gastos públicos de inversión y de operación, en todos los niveles del sector público (municipios, federaciones, entes políticos, etc.). Y según Sierra y Civotti, los gastos de inversión tienen una limitante bastante preciso en el tiempo ya que solo se trata de concluir obras de arrastre o adelantarlos hasta una etapa prefijada, en cambio los gastos de funcionamiento implican desembolsos anuales durante todo el periodo del plan y con posterioridad al mismo. *Los gastos de inversión tienden a descender por la sucesiva conclusión de proyectos, los gastos de funcionamiento al contrario tienden a ascender como resultado del crecimiento vegetativo de la región beneficiaria.*

El gasto de funcionamiento evalúa el nivel de actividad de las entidades públicas que responden a decisiones previas al plan y deducir los recursos financieros anuales correspondientes. La precisión en el cálculo de dichos gastos a través de la desagregación por partidas (administración general, de servicios de educación, salud, etc.), demuestra la magnitud y tendencia de los gastos públicos de funcionamiento en el transcurrir del tiempo. En las progresivas marchas de las ciudades las agrupaciones rurales no consiguieron hacer grandes adelantos. Privadas en muchos países de su antiguo patrimonio difícilmente pueden recurrir a las atenciones más imprescindibles, y solo con la ayuda del Estado consiguen hacer frente a las nuevas obligaciones o satisfacción de necesidades básicas que este les encomienda (Franco Gabriel, Pág. 452). Siendo que las finanzas locales están en estrecho contacto con las del Estado, porque persiguen las mismas finalidades.

En este contexto, la descentralización ha jugado un papel importante en la expansión de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de servicios, y su efecto expansivo en los gastos públicos, pero no se ha alcanzado resultados halagüeños en términos de eficiencia y sostenibilidad financiera, como lo estarían demostrando una propensión de los Gastos Locales a aumentar más aceleradamente que los ingresos y una tendencia al excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales²⁷. Las finanzas locales disponen para el cumplimiento de sus fines

²⁶ Los gastos de los poderes locales en relación a ser altos o bajos dependen del tipo de organización estatal que prima: centralización, descentralización, oligarquía absoluta, etc. Principio de la ciencia de las finanzas de Francisco de Nitti, Argentina, 1931. Pág.170.

²⁷ ILPES, Reflexiones sobre desarrollo y responsabilidad, Santiago de Chile, 1998, Pág. 164.

de recursos de procedencia de dominio público y privado, tasas, contribuciones especiales, impuestos, donaciones, asignaciones, subvenciones y deuda²⁸. La realidad nos deja entrever existe una alta dependencia de las localidades, respecto de los recursos del Estado, en particular municipios rurales sea por transferencias directas o a través de sus múltiples instituciones públicas, ante tal situación no pueden mantener por si solos el creciente costo de servicios municipales (Pág. 120-123, Harold M. Somers). Pero los bastos municipios de un territorio sumado a los múltiples gastos nacionales a que debe atender un Estado, bajo la escasa disponibilidad de recursos no llegan a cubrir muchas necesidades locales y nacionales. *El gran reto de la descentralización es conjugar la formulación de un buen sistema de financiamiento que prevenga problemas fiscales, con la promoción de la equidad interregional y la delegación efectiva de los servicios sociales.*

La mayor dificultad de la descentralización se relaciona con los efectos fiscales adversos, derivados del diseño de los sistemas de transferencias (participación en las rentas nacionales que reducen la libertad en la política tributaria, por recursos inmediatamente destinados a gastos) y la casi inexistencia de facultades o incentivos para la generación de recursos propios a nivel local. Resultan esenciales las combinaciones convenientes y estables de recursos nacionales y locales, en que se determinen las fuentes de recursos propios en ambos niveles y crear incentivos (financieros, de asistencia técnica y otros), para que entes territoriales y sectoriales coadyuven a la efectiva financiación y descentralización de competencias y servicios. ***El fortalecimiento territorial es el mayor reto para dar mayor sostenibilidad al proceso de descentralización.*** Así cuando un gobierno local deba contribuir al gasto social generalmente es necesario incrementar sus ingresos fiscales y robustecer la capacidad de recaudación local, así como su competencia técnica de gestión administrativa y financiera, porque el exceso en la provisión y funcionamiento de bienes y servicios públicos más allá de los ingresos y solo con aportes del sector público, genera pérdidas de bienestar a la sociedad.

Un aspecto aún más esencial, es que la manifestación de una heterogeneidad estructural y social, resulta en que el empleo de cualquier política para mejorar la educación y la salud en las zonas rurales tendrá un impacto restringido y dudoso en sus resultados si simultáneamente no se siguen ***políticas que permitan ir aumentando rápidamente la productividad por trabajador del estrato primitivo de sector.*** De lo contrario significará para la política fiscal la tarea de desempeñar la expansión del gasto público para fin social, lo que hará aumentar la presión tributaria²⁹. De esta forma el reto de la descentralización es adentrar en la corresponsabilidad, entre Estado y Sociedad, para inversiones eficientes y sostenibles.

²⁸ Franco Gabriel, Pág. 456.

²⁹ ILPES, Reflexiones sobre desarrollo y la responsabilidad del Estado, Santiago de Chile, Pág. 170-176.

Las actividades de prestación de servicios públicos que se realice a la población, deberán tender a trabajar al costo. De esta manera habrá una identidad entre los propietarios del servicio y los usuarios. Y si el servicio público llegara a generar utilidades no significará sino un recurso más para financiar por la vía no tributaria ni de subvención de sus necesidades de expansión o mejoramiento del servicio público. La razón para establecer un argumento de tal magnitud es que si se pone a disposición un servicio público gratuito su demanda crecerá geométricamente obligando a canalizar más recursos de los que parecen convenientes dados los otros requerimientos. *Y llegar a una subvención por la vía no tributaria deberá ser el objetivo del gasto público, en el área social.*

Análisis teóricos inmediatos en las nuevas concepciones, da cuenta que debe estructurarse la provisión de bienes y servicios sociales, en conjunción con los gastos e ingresos públicos, bajo la visión sostenibilidad. En conferencia de 1998 “Reflexiones sobre desarrollo y responsabilidades del Estado”, se explica que “para hacer más funcionales los **objetivos de eficiencia y la participación** para hacerlos convergentes a la vez con **objetivos de equidad y sostenibilidad financiera**, se debe: **i)** diferenciar entre la provisión de una canasta de servicios sociales, que sería un bien público nacional, y la de bienes públicos locales, propios del desarrollo territorial, que podrían ser objeto pleno de descentralización política; **ii)** a través de esta última, inducir la participación ciudadana en decisiones tanto sobre gasto como sobre financiamiento; **iii)** tender a descentralizar la generación de servicios no propiamente gubernamentales a organizaciones especializadas, tanto estatales como no estatales, con y sin fines de lucro; **iv)** distinguir claramente entre dos sistemas redistributivos subsidiarios: uno dirigido a asegurar a los ciudadanos un acceso igualitario a la mencionada canasta y otro, orientado a apoyar el desarrollo económico territorial a través de transferencias de libre disponibilidad pero condicionadas al involucramiento de la ciudadanía en el proceso de asignación, incluido su respectivo aporte”. En este marco se distingue que los **gobiernos subnacionales** (municipios) tienen un **doble papel** en la **implementación** de las **políticas nacionales: 1)** como agentes de sistemas nacionales normativos y de redistribución social, y **2)** como concertadores entre productores y residentes de la gestión del desarrollo territorial³⁰.

De esa manera la provisión pública de bienes y servicios locales no se separa del desarrollo territorial, entendida como apoyo al sector privado, en pro del mejoramiento de condiciones de vida de residentes y propios de una localidad o región, para que el gobierno local y nacional no ingresen en un proceso de menor disponibilidad de recursos públicos en el tiempo frente al crecimiento vegetativo, y generen insatisfacción de necesidades. En tal cometido, es primordial el impulso de la actividad social en conjunción con la actividad económica privada. Pues de ello dependerá la sostenibilidad financiera de los servicios básicos de valoración social.

³⁰ Ibidem, Pág. 165-166.

CAPITULO IV

MARCO NORMATIVO DE GESTION MUNICIPAL

Las reformas implementadas en Bolivia a partir del año de 1985, fueron alcanzando otros niveles de la economía y finalmente a partir de 1993, se implementan medidas de reforma y modernización del Estado *primero* la modificación de la Constitución Política del Estado y *segundo* con la aprobación de leyes fundamentales de descentralización referidas a la participación social. Dando comienzo una etapa nueva en el país en materia administrativa y las relaciones Estado - sociedad. Sin embargo, es evidente que las posibilidades que brindan los procesos de descentralización no garantizan automáticamente un mayor ejercicio democrático o una respuesta efectiva a las múltiples necesidades. Pero el análisis de las normativas municipales nos dará a entender cuales son las posibilidades que tiene un Gobierno Municipal para satisfacer las demandas de su población local, a partir de las nuevas capacidades, competencias y responsabilidades otorgadas.

IV.1) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (CPE).-

La descentralización boliviana (Anexo A.2) confirma su tratamiento casi nulo, y un centralismo total en todas las actividades públicas. La modificación de la Carta Magna dan lugar a un avance más sucinto en los procesos democráticos y descentralizadores en la república.

La CPE en su 1er Art. *reconoce y consolida* como parte activa de la vida *Económica, Política y Social de la república boliviana, a indígenas y campesinos* antes sumidos a su suerte en sus tierras. Reconoce una república unitaria no permitiendo la disgregación territorial y menos la conformación de federaciones como planteaban politólogos ante una sociedad tan heterogénea. Y por último hace referencia a una *democracia de tipo representativa, más no participativa*.

La *descentralización boliviana*, posee *una doble orientación*, hacia los *municipios* y hacia los *departamentos*, a partir de dos leyes la de Participación Popular de 1994 y de Descentralización Administrativa de 1995, remarcándose lo municipal, como un ente autónomo y no lo departamental, como punto esencial de la descentralización. Tal situación en Art. 109 y 110 de la CPE, expresa que el Poder Ejecutivo se encarga de la administración de cada departamento a través de la *descentralización o desconcentración administrativa*, designando a un prefecto. Y los Art. 200 a 205, respalda que los municipios sean rurales o urbanos poseen una *autonomía, que consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción territorial* (Art. 4to, Ley de municipalidades). *Y la autonomía se ejerce por la libre elección de autoridades municipales, facultad de generar, recaudar e invertir recursos, potestad de dictar ordenanzas y resoluciones*. Para el ejercicio del mismo el gobierno municipal estará a cargo de un Concejo y un Alcalde³¹, lo que implica que además de recibir recursos del Estado, tienen potestad para establecer tributos (tasas o patentes). La que junto al

³¹ El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. El Alcalde tiene una potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de sus competencias.

Art. 146 expresa que las rentas municipales se invierten conforme a sus presupuestos establecidos, previa planificación de las actividades locales.

IV.2) LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y REFERENTES.-

La Ley de Participación Popular inicia el proceso de descentralización en el país, estableciendo modificaciones fundamentales para el nuevo accionar del Estado en el ámbito municipal. De la misma se destacan cuatro aspectos fundamentales:

IV.2.1) organizaciones territoriales.- La LPP además de reconocer y consolidar, *promueve* el proceso de *participación social* articulando comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales (Art. 1ro). Otorga y reconoce las formas de organización, liderazgo y administración territorial (OTB's, Art. 2 y 4). En su Art. 10 la LPP, acepta los Comités de Vigilancia (CV's). Ambos con el objeto de enlazar las OTB's con los Gobiernos Municipales y como instancia de ***control social*** sobre el órgano público. Los CV's vigilarán: a) recursos municipales sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa; b) controlarán que no destinen en *gastos corrientes* más de lo establecido por Ley de Gastos Municipales; c) Las CV's se pronunciarán ante malos manejos para recorte presupuestario.

La ***participación social***, requiere la presencia de las distintas comunidades de un Municipio en particular en municipios rurales pero la gran dispersión poblacional, dificulta la comunicación con el Gobierno Municipal, reforzándose la desigualdad entre comunidades a la hora de la gestión de las inversiones. Ante esta situación en otros municipios, las autoridades tomaron el mando principal, y con sus ***innovaciones*** suplieron varias de las deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos de participación y control social. *Las innovaciones fueron resultado del mayor interés de parte de los actores en la inversión social.* Por dicha innovación se logra mantener una gran cohesión interna de la población, entorno a una organización excepcional de las comunidades, respetando sus tradiciones y costumbres. Permitiéndoles estructurar un *plan de desarrollo micro regional* exitoso.

IV.2.2) Municipios.- Los municipios antes de 1994 fueron de índole urbana, en un total de 24 Gobiernos municipales³² en las capitales de departamento y ciudades intermedias, mientras que en el resto del territorio y más del 35% de la población vivía en localidades dispersas con menos de 250 habitantes, donde la única presencia "institucional" era la Central Sindical.

La LPP realiza un proceso de municipalización de todo el territorio. La circunscripción municipal de ciudades se amplía al área rural y se crean municipios rurales obteniéndose así un total de 327 municipios (con las recientes creaciones en 2005 de 13 municipios rurales en Santa Cruz, Cbba, Oruro y La Paz), todas con iguales competencias y atribuciones, conformándose municipios de tipo urbano-rural. Buscándose de esta manera la integración rural en lo *político, social, cultural y económico.*

³² Bustamante M. Fernando, PLANIFICACION Y MUNICIPALIZACION DEL DESARROLLO - BOLIVIA, Edit. EDOBOL, La Paz – Bolivia, 2004, Pág. 76.

La implementación de la LPP está induciendo un proceso de "urbanización de las áreas rurales" que va cambiando rápidamente la fisonomía de los territorios rurales. No sólo se están cambiando las pautas de comportamiento en relación con los patrones urbanos, sino que también se está copiando un tipo de municipio según el modelo urbano y el de las ciudades intermedias. Incluso en casos donde predomina la población dispersa carente de las principales satisfacciones sociales, la novedad del municipio refuerza la entrada de valores urbanos.

IV.2.3) Competencias Municipales.-

Las competencias ejercidas por los Gobiernos Municipales urbanos antes de la LPP, se amplían al ámbito rural de su jurisdicción territorial. Y a las mismas se han añadido otras competencias. La *Ley de Municipalidades* explica en su Art. 5, que **las finalidades** de las **municipalidades** y el **Gobierno Municipal** en el marco de la investigación planteada, son: a) promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio; b) promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas; e) promover la participación ciudadana tanto de estantes y habitantes del municipio.

Las competencias (Art. 8vo) en cuanto hacen al tema de investigación resaltan:

1) Desarrollo humano sostenible, incluye temas de desarrollo humano, de administración de bienes y servicios públicos, equidad de género en planes, programas y proyectos municipales, pero resalta acá el inciso que a la letra dice "Promover y desarrollar *programas y proyectos sostenibles* de apoyo y fortalecimiento a la *unidad de familia* a integración social y económica generacional..."³³. Sumado a ello la **atención de alimentación complementaria** (incluye desayunos escolares).

2) En infraestructura pública, construir, administrar, diseñar, mantener y mejorar los bienes muebles e inmuebles de propiedad de municipios, inclusive los transferidos por LPP³⁴, además de equipar servicios de salud, educación, cultura, deportes, micro riego, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales.

3) Administración financiera, generar, recaudar y administrar los ingresos del municipio de carácter **tributario y no tributario**.

4) Servicios, puede dar en concesión los servicios pero *cuando exista condiciones* para otorgar la misma, en tanto el Gobierno Municipal ejecutará en forma directa la prestación de servicios conforme al Plan de Desarrollo Municipal. Y puede regular, fiscalizar y administrar directamente servicios de aseo y tratamiento de residuos como de electrificación.

La Ley de Participación Popular en su Art. 14, en su inciso II, en complementación al área de infraestructura pública de la Ley de municipalidades, menciona que dota de equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros, incluyendo medicamentos y alimentos al *servicio de salud*. Y en cuanto a caminos vecinales se

³³ Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnología y otras aplicadas, a obras y caminos vecinales.

³⁴ la transferencia a título gratuito y libre de pasivos a favor de Gobiernos Municipales, los bienes muebles e inmuebles de servicio público de salud, educación, cultura y deportes, y la infraestructura de caminos vecinales y micro riego.

transfiere la infraestructura pero no las maquinarias y equipos, cuyo servicio será programado con el Gobierno Municipal y autoridades encargadas de caminos vecinales y departamentales. Esto implica que el Gobierno Municipal tiene competencias en materia de Desarrollo humano y Desarrollo Económico.

IV.2.3.1) Competencias en Salud y educación.-

En el **área de salud**, el Gobierno Municipal asume gastos de dotación y mantenimiento de infraestructura, los servicios básicos de salud, el suministro de insumos, medicamentos y materiales para su adecuado funcionamiento.

La dotación de medicamentos (Art. 22 del D.S. 23813) se registrará por el programa nacional de medicamentos, cuya recuperación se efectuará con cargo a los usuarios, y para pacientes de escasos recursos será cubierto por ingresos propios de Centro Hospitalario o de Salud, y por el Gobierno Municipal en caso de que fondos sean insuficientes. Y los medicamentos de los programas de salud, con carácter gratuito serán cubiertos por el Tesoro General de la Nación de acuerdo a programas generales del área³⁵. *Los suministros de centros de hospital y de salud, serán cubiertos por ingresos propios de servicios hospitalarios y por Gobierno Municipal a Cuenta de Coparticipación Tributaria.*

Ejecuta además el **Seguro Básico de Salud (SBS)**³⁶, el mismo que beneficia directamente a mujeres gestantes, por la atención sin costo en el parto y en el periodo de lactancia, a niños/as hasta los 5 años y adultos afectados con tuberculosis, malaria, cólera y enfermedades venéreas. A este se añade el **Seguro Médico Gratuito de Vejez**³⁷, la que junto al SBS se ejecutarán una vez firmado el convenio entre un Gobierno Municipal y el Ministerio de Salud y Previsión Social.

Se suma a anteriores la implementación del **Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN, 1996)** el cual es un instrumento que trata de atacar a algunas de las mayores deficiencias de salud que experimenta el país: los problemas materno - perinatales y las enfermedades de la infancia más frecuentes. El SNMN³⁸ hace que el gobierno central, las prefecturas y los municipios cofinancien la provisión de un paquete básico de servicios a las mujeres embarazadas y a los niños menores de cinco años de manera gratuita.

La *Ley del Diálogo Nacional* en salud para mejorar la calidad de sus servicios se extienden a la *inversión en equipamiento*, que incluye inversiones en medios de transporte, equipos, sistemas de informática y telemedicina; además de la

³⁵ Infección Respiratoria Aguda (IRA), lucha contra el cólera y diarrea (EDA y cólera), Salud Mujer y niño (Plan Vida), Malaria, Tuberculosis, micro nutriente y el programa amplio de inmunización.

³⁶ El seguro básico de salud busca acceso universal y está destinado a otorgar prestaciones esenciales de salud con calidad y adecuación cultural. Estas prestaciones tienen carácter promocional, preventivo, curativo y están orientadas a reducir la mortalidad en la niñez y la mortalidad en la maternidad. Art. 2, D.S. 25265 DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1998. DEL Gral Hugo Banzer Suares.

³⁷ Crea un régimen de privilegios y descuentos en beneficio de los ciudadanos bolivianos de 60 años o más, merced al cual tienen derecho a obtener deducciones o descuentos en las tarifas de servicios públicos (agua y luz), en el transporte público, y en el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, sumado a ello un seguro médico gratuito de vejes. Art. 1 y 7 Ley 1886, del 14 de agosto de 1998, del Gral. Hugo Banzer Suárez.

³⁸ Tanto el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, así como el Seguro Básico de Salud, fueron evaluados el año 1998 y el 2000 respectivamente. Se señalaron entre las conclusiones que no llegaban a los grupos poblacionales más pobres; no era difundido ni conocido especialmente en el área rural; los gobiernos municipales tenían mucho retraso en el pago de las prestaciones; presentaban problemas de disponibilidad oportuna de insumos médicos; existía una disparidad en el uso de fondos municipales. Organización Panamericana De La Salud, PERFIL DEL SISTEMA DE SERVICIOS DE SALUD BOLIVIA 2da edición, 2001.

capacitación de recursos humanos. Asume también responsabilidad en la selección del personal médico y paramédico para cubrir el déficit del sector de salud pública con recursos del Fondo Municipal para la Educación Escolar y Salud Pública.

Los gobiernos municipales tienen responsabilidad sobre la gestión del **saneamiento básico** que comprende principalmente cuatro áreas: provisión de agua potable, eliminación de desechos líquidos (alcantarillados), disposición de desechos sólidos y acciones para mantener el saneamiento del municipio (recolección y tratamiento de basura)³⁹.

El Nuevo modelo sanitario, es la adecuación del modelo de descentralización al sector salud. Para facilitar el funcionamiento y coordinación de las nuevas instancias e instrumentos se crea el “Directorio Local de Salud” (DILOS), que sirve de nexo entre la dimensión sectorial de salud (MPSSP), el gobierno municipal, la Prefectura y las organizaciones populares. El DILOS, como instancia de coordinación, busca compatibilizar la demanda social organizada con la oferta de servicios en salud con los planes de inversión y la asignación de recursos humanos al sector.

En el **Área de Educación**, el Gobierno Municipal tiene la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento de los servicios de educación en el marco de la Ley de Reforma Educativa, cuya política se orienta a introducir la transformación curricular, institucional y administrativo financiera, en el marco de las leyes de Descentralización y Participación Popular.

Los gobiernos municipales por la LPP, son los encargados de administrar y equipar los bienes muebles e inmuebles transferidos a su dominio y de proporcionar los insumos y materiales didácticos, en todos los niveles (preescolar, primario, secundario y alternativo). Es su responsabilidad mantener el desayuno en las escuelas públicas con la finalidad de mejorar el rendimiento intelectual de niños/as y disminuir la deserción escolar. Y como encargado de la administración de la infraestructura educativa, designará y pagará a sus propios administradores⁴⁰.

La *Ley del Diálogo Nacional* le otorga potestad en educación para mejorar la calidad del servicio, con *inversión en equipamiento escolar*: equipos y sistemas de informática y la dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria. El gobierno municipal asume la responsabilidad en la selección del personal del servicio de educación escolar pública, constituyéndose como un representante ante el Comité Local de Selección y participando de este proceso en el marco de la reglamentación y normas emanadas para el efecto.

Para el cumplimiento de competencias y finalidades, una gran mayoría de municipios urbanos poseen la infraestructura necesaria y suficiente, pero en los municipios rurales y/o urbano rurales no, y el que la LPP haya ampliado la jurisdicción al área rural genera demandas de inversión en infraestructuras de servicios públicos (salud, educación, etc.). Como efecto entre 1994 y 1996, la

³⁹ Art. 9 y 13 LEY DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE YALCANTARILLADO SANITARIO DEL 29 DE OCTUBRE DE 1999.

⁴⁰ Art. 50, Ley 1565, del 6 de Febrero de 1995, LEY DE REFORMA EDUCATIVA.

inversión municipal se caracterizó por un incremento sustancial en el sector social: salud, educación y saneamiento básico (472% respecto a 1994).

La provisión de bienes y servicios públicos, según precedentes se convertiría económicamente en ineficiente por la razón de que: si la participación popular lleva a la revelación de preferencias colectivas, pero ante la connotación de equidad y justicia distributiva que implican el acceso a los servicios, su *precio está generalmente subsidiado, y la mayoría preferirá utilizar el servicios en términos de “Free Rider”* (gratuitos).

IV.2.4) RECURSOS Y DISTRIBUCIÓN (INGRESOS Y GASTOS).-

IV.2.4.1) Ingresos.- Se advierte en las leyes municipales que los ingresos de Gobiernos Municipales, para el cumplimiento de sus distintas actividades en las diferentes gestiones, tiene clasificados sus ingresos en tributarios y no tributarios (Art. 102 Ley 2028):

- 1) Los tributarios son los provenientes de los *impuestos, tasas y patentes*⁴¹.
- 2) Los no tributarios, son enunciativos y no limitativos, y provienen de: pagos de concesiones o actos jurídicos realizados con los bienes municipales o productos de la política de concesiones o explotaciones existentes en la jurisdicción municipal; venta o alquiler de bienes municipales; transferencias y contribuciones; donaciones y legados en favor del municipio; derechos preconstituidos; indemnizaciones por daños a la propiedad municipal; multas y sanciones por transgresiones a disposiciones municipales; y operaciones de crédito público.

La LPP y la ley de Municipalidades entre unas de las competencias de Gobiernos Municipales, aclara que se encargará de administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de los ingresos propios en base al catastro rural - urbano y el Plan Nacional de uso del suelo aprobados por el poder ejecutivo.

Ponen en claro que podrán captar los gobiernos Municipales otros recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional que el Poder Ejecutivo podrá destinar para apoyar al ejercicio de competencias de Gobiernos Municipales, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y contrapartidas establecidas para su disponibilidad (Art. 15 de LPP).

El Art. 146 de la CPE y el Art. 19 de la LPP, clasifican como principal forma de recaudo tributario de ingresos propios al impuesto a la renta Presunta de Propietarios de bienes o impuesto a la propiedad de bienes muebles y vehículos automotores que comprende: el impuesto a la propiedad rural, el impuesto a la muebles urbanos y el impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves.

⁴¹ **Las tasas** corresponden a los recursos generados por la prestación efectiva de un servicio público individualizados en el contribuyente, como ser el arancel de derechos reales, valores judiciales, el registro civil, licencias de conducir, valores fiscales y otros. Los **Derechos** se refieren a los recursos que recauda el Estado por la otorgación de derechos administrativos a terceros, como ser: matriculas en escuelas públicas e instituciones de educación media y superior dependientes del Estado, registros e inscripciones y otros. **Las Patentes** son - a su vez - recursos que tienen su origen en la utilización de recursos forestales, petroleros, mineros y otros; así como los tributos que se perciben de personas jurídicas y naturales por la realización de actividades económicas dentro de la jurisdicción municipal. Dentro de este ítem se comprenden a las patentes forestales, las patentes petroleras y a las concesiones mineras principalmente.

En cuanto a cobrar tasas por servicios y patentes cuando corresponda, y otros tipos de impuestos serán establecidos por *ordenanzas municipales*⁴² de conformidad a la CPE, y antes de su aplicación deberá presentar al senado para su aprobación. Además se les otorga la potestad de cobrar impuestos al consumo específico sobre la Chicha maíz con grado alcohólico, impuestos a las transferencias de inmuebles y vehículos según Art. 99 de la Ley de municipalidades.

Así mismo un 20 % de la Coparticipación Tributaria a nivel nacional es destinado a los Municipios de acuerdo a la cantidad poblacional de cada jurisdicción, como parte de su fuente de ingreso principal. La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales a favor de Gobiernos Municipales y Universidades Públicas. Para cumplimiento de LPP y competencias definidas por Ley 2028. Y será abonada por TGN a través del sistema bancario a la respectiva cuenta de Participación Popular en municipios con Población mayor a 5000 habitantes. Y si la población es menor a 5000 habitantes entonces deberán conformar *mancomunidades*⁴³ para acceder a los recursos.

Los mecanismos de financiamiento de las actividades municipales son múltiples: a) **FONDO DE COMPENSACIÓN** (creado por Ley 1551, su acceso es en la modalidad de cofinanciamiento); b) **RECURSOS EXTERNOS** (contratados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de instituciones de financiamiento externo y de cooperación internacional. Bajo dos modalidades: crédito y donación. La primera financiados por organismos multilaterales, la segunda por agencias bilaterales); c) **LOS FONDOS DE DESARROLLO E INVERSIÓN** (canalizan gran parte de los recursos originados en créditos y es instrumentos de primera línea para alcanzar objetivos de la política del Gobierno Nacional en el sector social, a través del Fondo Productivo Social (F.P.S.); y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)) y d) **OTROS RECURSOS** provenientes de la comunidad, ONG o instituciones privadas, en la modalidad de cofinanciamiento.

Los recursos municipales son utilizados en cofinanciamiento o recursos de contraparte local y permiten al municipio apalancar otros recursos financieros. En este contexto, los Fondos de Desarrollo e Inversión, los organismos de cooperación internacional, ONG's e iglesia acrecientan su importancia como instrumentos financieros locales.

Por tanto los Gobiernos Municipales para la realización de las actividades y tareas propias, en *primer lugar* deberán *generar y administrar* sus propios ingresos. Sin embargo los ingresos en mayor parte están determinados por impuestos sobre la propiedad mueble e inmueble, lo que para municipios urbanos genera ingresos altos sumado a las tasas y patentes, al contrario para municipios urbano-rurales los mismos disminuyen pues es más rural que urbano el asentamiento de viviendas y de

⁴² **Ordenanza Municipal.-** son normas generales emanadas del concejo municipal, y son de cumplimiento por todos los habitantes del municipio. **Resoluciones Municipales.-** son normas de gestión administrativa, por tanto de cumplimiento administrativo. Las ordenanzas y resoluciones son de cumplimiento obligatorio a partir de su aplicación. Art. 20 de ley 2028 de municipalidades.

⁴³ Mancomunidad, dos o mas municipios a través de sus Gobiernos municipales, de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiéndose los recursos necesarios para la realización de fines que le sean comunes. Art. 155. Ley 2028, La Paz Bolivia.

su población. Y porque según Art. 36 de LPP, se mantiene lo establecido por la ley Nro. 1305 del 13/02/92, referido a la exención de pago de impuestos a la propiedad rural a favor de las comunidades indígenas y campesinas. Y por otra se ve en las comunidades indígenas ó campesinas muy poca generación de actividades económicas privadas, por lo que las patentes u otros impuestos no generarán muchos ingresos municipales.

En **segundo lugar** la transferencia de recursos del TGN y la casi nula generación de ingresos propios, promueve la dependencia financiera reproduciéndose así en los municipios, la dependencia financiera externa del país. Puesto que las transferencias estatales sea vía directa (Copart. Trib.) o vía indirecta (FPS, FNDR u otros), los hace solo dependientes, y ello lo demuestra el grado de endeudamiento que han adquirido una gran mayoría de municipios, por solo realizar inversiones sociales y no asegurarse de la eficiencia, eficacia y menos de su sostenibilidad. Según el periódico LA PRENSA⁴⁴ Sólo diez de los 327 municipios de Bolivia recaudan el 90 por ciento de los fondos para ejecutar sus obras y gastos, el resto vive de la coparticipación tributaria. Las alcaldías prácticamente no perciben ingresos, 120 están al borde de la inviabilidad. Y si en el mediano plazo no se hacen esfuerzos para revertir tal situación se generara un círculo de insatisfacciones cada vez más grandes. Con recursos Coparticipación tributaria los alcaldes construyen escuelas, postas sanitarias y plazas, pero no destinan de manera planificada a sectores productivos que pueden no sólo mejorar sus condiciones de vida y generar empleo, sino también garantizar ingresos al municipio para que atienda otras necesidades, de lo contrario la población migra a las ciudades y esto ocasiona graves problemas urbanos y pobreza rural, junto a una desutilización de las infraestructuras creadas en los municipios rurales.

IV.2.4.2) Gastos.- En una localidad el Gobierno Municipal designado tiene competencias y responsabilidades, designadas por el ente central, las cuales debe cumplir. Sin embargo para ello debe seguir las normas de distribución de gastos entre las distintas actividades tanto de funcionamiento como de inversión, planteadas en normas municipales.

Según el Art. 41 del D.S. 24447 (reglamento de la LPP) y la Ley de Descentralización, los recursos municipales de coparticipación y los de generación local, e ingresos de centros hospitalarios y de salud, cubrirán: los suministros de medicamentos, insumos suministros médicos, mantenimiento y conservación de equipos médicos y vehículos de establecimientos sanitarios, servicios básicos de agua, energía eléctrica, teléfono, limpieza; mantenimiento de infraestructura de centros de salud, construcción de infraestructura médica y equipamiento, aportes locales de contraparte para los programas nacionales, material de escritorio, capacitación de recursos humanos municipales y requerimiento de personal en forma adicional a los establecidos por el TGN. Los requerimientos de contratación será a requerimiento de los DILOS (Directorios Locales de Salud), y según Art. 8 de ley

⁴⁴ LA PRENSA, domingo 27 de marzo de 2005, pagina de negocios.

1702 de los gastos mencionados en incisos I y II serán considerados como gastos elegibles para ser financiados con cargo a recursos de inversión.

El Art. 46 de D.S. 24447, menciona la existencia en cada núcleo educativo de un centro de recursos pedagógicos (CRP), compuesto por biblioteca y otros materiales y equipos de apoyo al proceso educativo, de los que se hará cargo el Gobierno municipal.

Los gobiernos municipales por el Art. 5 y 23 de Ley 1702, deberán asignar recursos de la *coparticipación tributaria* en 85 % a inversión pública, y solo el 15 % a gastos corrientes. Y de Ingresos propios el 80 % a inversión pública y 20 % a Gastos Corrientes. El 85 % de Coparticipación Tributaria y el 80 % de los ingresos propios municipales deberán ser empleados en inversiones contempladas en Art. 107 -108 de la Ley 2028.

El Art. 50 de LPP aclara además, que son gastos elegibles para financiar con el 85% de recursos de coparticipación: proyectos de inversión pública; financiamiento de programas de mantenimiento de caminos vecinales y secundarios, y aquellos concurrentes con la prefectura de sus jurisdicciones; gastos a la prestación de servicios sociales, educación, deportes y salud; intereses y/o amortización de deuda pública interna y/o externa y otros pasivos financieros adquiridos para el financiamiento de proyectos de inversión; y otros gastos de capital.

Mediante Ley Municipal, el gasto corriente en cada gestión deberá ser hasta un 15 % de la coparticipación tributaria. Y connotan que en los municipios donde exista un número mayor a 20 mil habitantes deberán emplear el 20 % de ingresos municipales propios en gasto corriente, y en los municipios con número menor a 20 mil habitantes la asignación será del 30 % de recursos propios. Y en relación a este último punto dan referencia a que a partir de 2000 deberán acomodarse a una reducción de gastos corrientes de 40% a un 30% a partir de 2003 en municipios menor a 20000 habitantes. Y hasta el 2002 de 40 a 20% en municipios con población mayor a 20000 habitantes.

En noviembre de 2001, se promulga la Ley de gastos Municipales (2296), que establece nuevos parámetros, de distribución de recursos con relación a los gastos municipales, modificando lo establecido en la Ley de Participación Popular y en la Ley de Municipalidades, como consecuencia del incremento de recursos municipales para mejorar la calidad de los servicios municipales para mejorar la calidad de los servicios municipales y disminuir la pobreza estipulado por la ley del diálogo 2000.

Bajo tal Ley, los nuevos parámetros establecidos en Art. 3° respecto del Límite al Gasto de Funcionamiento, establece como porcentaje máximo, el 25%, que para fines de cálculo dice, se aplica sobre el total de ingresos de las siguientes fuentes:

Recursos de la Coparticipación Tributaria, Ingresos Municipales Propios y Recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000. Para financiar los gastos de funcionamiento, solo se pueden utilizar los Ingresos Municipales Propios y los Recursos de la Coparticipación Tributaria. Recursos HIPIC II y los del FPS, no puede destinarse a gastos de funcionamiento del Gobierno Municipal. Y lo establecido en Art. 4to de Ley de Municipalidades (de 2000), en cuanto al cumplimiento de la reducción mínima anual de gastos corrientes en Municipios mayores y menores a 20,000 habitantes se anula.

De otra el Art. 3ro de la Ley SUMI, define que su financiamiento está compuesto por: El TGN, ente que financiara la totalidad del costo de los recursos humanos, que sean requeridos para la implementación del Seguro Universal Materno Infantil. Pero con el 10 % de los recursos de la Participación Popular (Coparticipación Tributaria Municipal), deberán financiar insumos, servicios no personales y medicamentos esenciales, vinculados exclusivamente con las prestaciones del SUMI, otorgadas en establecimientos y brigadas móviles de salud de la jurisdicción municipal. Y podrán utilizar hasta el 10 % de los Recursos de la Cuenta Especial Dialogo 2000 para el financiamiento de insumos, servicios no personales y medicamentos esenciales del SUMI, cuando los recursos de Coparticipación sean insuficientes.

El Art. 4 del reglamento Ministerial de Salud, establece al igual que en la ley del Seguro Básico de Salud, la constitución de los Fondo Locales de Compensación de Salud (FLCS), con recursos municipales. Y por adscripción de Convenio con el Ministerio de Salud y Previsión Social, se deducirá en forma automática el 6.4 % del 85 % de Coparticipación Tributaria Municipal, destinados a inversión, como aporte al FLCS⁴⁵. Estos fondos cubrirán costos de medicamentos e insumos (excluyendo vacunas, jeringas y otros insumos esenciales provistos por el nivel central), costo de reposición de materiales, costos de consulta externa, hospitalización, diagnósticos, visitas domiciliarias, costo de viáticos y carburantes para la atención de comunidades rurales sin atención de salud y costos de transporte de pacientes en caso de emergencia obstétrica.

El Seguro Médico gratuito de Vejez, según su Art. 10 de su reglamento, su financiamiento será cubierto mediante una prima anual por cada asegurado de \$us 56, misma que será pagada en un 60 % por TGN, y en un 40 % por Gobiernos Municipales según el numero de asegurados de su jurisdicción. El total será pagado en dos cuotas semestrales por ambas partes contribuyentes.

Del total de recursos de coparticipación tributaria, según el SNMN el municipio debe asignar el 3.3% a una cuenta específica para financiar los insumos y medicamentos necesarios para el funcionamiento de este Servicio Nacional.

De acuerdo a dichos artículos y párrafos de gasto, se deben limitar a lo establecido en los mismos para no llegar a un endeudamiento o peor a un descalabro financiero. Sin embargo a primera vista se observa que lo dispuesto en la Ley 1551 de 1994 se modifica con la Ley 1702, en cuanto a techo de gastos corrientes (de 10 a 15%)

⁴⁵ Art.1 Resolución Ministerial 0182, del 10 de mayo del 2001, Reglamento del Seguro Básico de Salud.

notándose un aumento, luego con la Ley 2296 de gastos municipales se aumenta a un 25% de asignación de recursos de Coparticipación y Propios para gasto corriente, y en los gastos de inversión (de 90 a 75 %) se disminuye en términos de Coparticipación Tributaria y recursos propios asignados. Pero resalta el hecho que el saldo de recursos después de asignar a gastos corrientes, junto a recursos de préstamos y donaciones, la inversión tendería a crecer. Y según las leyes municipales no pueden ser utilizados los gastos de inversión como gastos corrientes pero si es posible a la inversa. *Pero en las mismas leyes no son coherentes con lo que expresan porque dan lugar a que los gobiernos municipales, aunque no en todas las partidas de gasto corriente⁴⁶ pero si en los imprescindibles (salud y caminos) son clasificados como elegibles de los gastos corrientes para ser financiados con recursos de inversión pública. Y bajo emisión de resoluciones ministeriales, varios gastos que deberían ser considerados de gasto corriente se considera de inversión.*

El proceso de planificación participativa reglamenta manejo de recursos de coparticipación, HIPC Y recursos propios, pero deja abierto el destino de los recursos externos (donaciones), en los que generalmente se suelen cubrir gastos operativos y personales.

En el año 2000 se implementa la **Ley del Diálogo**, diseñada para proporcionar el marco legal dentro del cual se llevarán a cabo los acuerdos del Diálogo Nacional. En ella se estipula que sucesivos diálogos tengan lugar cada 3 años y que los fondos provenientes del alivio de la deuda (PPME II – más conocido como HIPC por sus siglas en inglés) sean distribuidos a través de las municipalidades. En dicha Ley se establece los lineamientos para gestionar el alivio de pobreza, definiendo criterios de distribución de los recursos, destinados a programas de reducción de la pobreza.

La Ley del Dialogo establece la constitución de un **Fondo Solidario Municipal para Educación y Salud**, para **cubrir el déficit de personal medico y de educación**, para los próximos quince años. En ambas la selección del personal faltante a contratarse será analizada por los Comités Locales de selección en Educación y en Salud⁴⁷.

Una vez conformado el Fondo Solidario Municipal, la distribución del resto de recursos de HIPIC o alivio de deuda multilateral, se destinarán a los municipios de acuerdo a parámetros poblacionales. Y de la totalidad de recursos HIPC asignados los Gobiernos Municipales deberán emplearlos, en un 20 % para mejoramiento de la calidad de servicio de Educación pública, y en un 10 % para mejoramiento de la calidad de servicio de salud pública, ambos se dotará en base a datos de población del último censo de población y vivienda, y deberán emplearlos únicamente para equipamiento y mantenimiento de ambas áreas. Por último el 70 % de HIPC *para obras de infraestructura productiva y social.*

IV.3) PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTOS.-

⁴⁶ Los gastos corrientes son partidas que incluyen según los clasificadores presupuestarios a las partidas 10000, 20000 y 30000.

⁴⁷ Incluye la participación de Gobiernos Municipales, junta escolar, director de unidad educativa i dirección distrital, servicio departamental de Salud nombran a su delegado. Inciso III Y IV de Art. 7 de Ley del Diálogo.

IV.3.1) Planificación.- Uno de las leyes fundamentales difundidas y aplicadas entorno al sector público es la Ley 1178, que establece un modelo de administración y control para regular el funcionamiento de las entidades del sector público, y se basa en el enfoque de sistemas. Significando aplicar el concepto, las características y funcionamiento de los *sistemas de administración pública*. La Ley establece ocho sistemas para que las entidades públicas sean administradas con *criterios técnicos administrativos*, de entre las cuales el Sistema de Programación de Operaciones, esta relacionado con la planificación Municipal.

El Sistema de Programación de Operaciones (SPO) es un conjunto de normas y procesos que establece el Programa de Operaciones Anual (POA) de las entidades, en el *marco de los planes de desarrollo nacionales departamentales y municipales*. Comprende a los subsistemas de elaboración del Programa de Operaciones Anual y de Seguimiento y Evaluación de la Ejecución de estos programas. Es decir buscan que los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, se traduzcan en resultados concretos a alcanzarse en el corto plazo, mediante Planes Operativos Anuales.

El Programa de Operaciones Anual, es el que define los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos de gestión formulados, determina operaciones necesarias, estima tiempo de ejecución, *determina los recursos*, designa a los responsables para el desarrollo de las operaciones y establece indicadores de eficacia y eficiencia⁴⁸. El POA es de carácter integral, es decir incluye operaciones de funcionamiento, preinversión e inversión.

Para que no sean esporádicos y sin un horizonte que perseguir deberán formular un plan Estratégico de la entidad, puesto que es el instrumento en el que se establece los objetivos, políticas y estrategias de mediano y largo plazo de la entidad, en base a los planes de desarrollo nacional departamental y la misión de la entidad. El Art. 3, R.S. 216961 (Norma de Planificación Participativa Municipal), apoya la participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo. El Plan de desarrollo Municipal (PDM)⁴⁹, constituye la expresión de la problemática, potencialidades, limitaciones y aspiraciones priorizadas de la comunidad.

La elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal conlleva tener un método de recolección de datos, demandas y planificarlas de manera conveniente y adecuada, con todos los involucrados en la obtención del mismo. Por tanto sus pasos según ley de Planificación Municipal son: Preparación y organización del proceso, Elaboración del Diagnóstico, Formulación de estrategias de desarrollo, Programa de operaciones anuales, Ejecución administrativa y Seguimiento, evaluación y ajuste.

La programación Operativa Anual (POA) efectiviza las necesidades de prioridad y proyectos contenidos en el PDM, y se elabora participativamente. Y tanto en PDM y POA los Actores de Planificación Municipal son OTB's, CV's, asociaciones

⁴⁸ NORMAS BASICAS DEL SISTEMA DE PROGRAMACION DE OPERACIONES, 1996, Ministerio De Hacienda, La Paz Bolivia.

⁴⁹ Asegurarla compatibilización de PDM con planes y proyectos departamentales y nacionales en el marco del plan General de desarrollo Económico y Social de la República (PGDES).

comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil, propias de la jurisdicción territorial del municipio.

El Art. 29 de la Ley de planificación, connota que *anualmente* sobre la base de ejecución de POA el *Alcalde* elevará un *informe de avance de la ejecución de PDM al Comité de Vigilancia y al Concejo Municipal*, cuyo análisis permite el ajuste del PDM y la toma de decisiones correctivas que *garanticen la sostenibilidad del proceso de desarrollo municipal*.

Los PDM nacionales, departamentales y municipales garantizan que objetivos y políticas regionales y locales sean compatibles con las políticas y programas del Plan General de Desarrollo Económico y Social. Plan Municipal se convierten en insumo básico para la estructuración de la política y proyectos de inversión departamental y nacional. El Co-financiamiento de PDM se rige en Normas Básicas del SNIP y su reglamento, como las políticas de Co-financiamiento del Gobierno Nacional.

IV.3.2) Presupuestos.- La programación de operaciones es la base de formulación del presupuesto, es decir que la asignación de recursos financieros se debe efectuar de acuerdo a la demanda de recursos humanos, servicios, materiales y activos, establecidos en los programa de operaciones anuales.

El Presupuesto es un instrumento de planificación económico-financiero de corto plazo, en el que se expresan objetivos y metas del sector público, destinados a prestar bienes y servicios públicos, mediante la combinación adecuada y eficiente de los recursos. Para su elaboración y ejecución debe basarse en lo establecido en el subsistema de Presupuestos⁵⁰ de la Ley 1178.

Para disponer de los recursos de Coparticipación tributaria, en el marco del Art. 146 de la CPE, los Gobiernos Municipales deberán elaborar su presupuesto municipal concordante con el POA. La formulación, presentación y ejecución de los presupuestos de Gobiernos Municipales, deberán sujetarse a las directrices y los clasificadores de Presupuesto emitidos por el Ministerio de Hacienda.

Una distribución óptima de recursos en presupuesto de cada gestión requiere que se tome en cuenta la estimación de recursos a disponer en cada gestión fiscal, tanto de transferencia gubernamental como la generación de recursos propios, así como también recursos de cooperaciones y organismos internacionales sean donaciones, deudas y/o transferencias, y por ultimo la disponibilidad de caja de gestión anterior. Con base en dichas estimaciones podrá efectuar la programación de gasto como la contratación de personal, compra de bienes y servicios, gastos de inversión y otros que permita cumplir con las actividades y proyectos del POA.

Para la formulación del presupuesto se deberán tomar en cuenta los límites de gasto establecidos en la Ley 2296 sobre gastos corrientes y de inversión, tanto de recursos de Coparticipación Tributaria y de Ingresos Propios, como también demás disposiciones normativas al respecto de recursos de inversión.

⁵⁰ NORMAS BASICAS DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO, Resolución Suprema 217095, La Paz, 1997. Art. 15. Ministerio de Hacienda.

El Alcalde formula, ejecuta su POA y presupuesto en el marco del Plan de Desarrollo Municipal. En Art. 109 de Ley 2028, se aclara que en la ejecución presupuestaria solo se podrá modificar y efectuar traspasos presupuestarios, previa evaluación de los grupos de gastos correspondientes, los mismos que serán autorizados mediante Ordenanza Municipal expresa del Concejo. En ningún caso se realizan traspasos de recursos de inversión pública a los gastos de servicios personales.

Posterior al ejercicio fiscal los alcaldes deberán presentar informes de ejecución financiera, para su evaluación de gestión pública por el órgano rector y por la Contraloría General de la República quienes mediante un informe final emitirán si corresponde realizar reajustes, adopción de medidas correctivas o emisión de medidas drásticas por uso indebido de recursos por funcionarios públicos.

BIBLIOTECA DE ECONOMÍA

CAPITULO V

DESCRIPCION DEL MUNICIPIO DE PORVENIR

V.1) UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y EXTENSIÓN TERRITORIAL.-

El Municipio de Porvenir, Fue creado mediante ley del 24 de septiembre de 1938 durante la presidencia del Tcnl. German Busch Becerra. Su jurisdicción territorial es en la Primera Sección de la Provincia Nicolás Suárez, que se encuentra en la parte central de la Provincia, y el extremo noreste del Departamento de Pando.

Geográficamente se encuentra ubicado entre los paralelos 50°03'16'' a 56°46'95'' de latitud norte y 50°02'43'' a 56°71'73'' de latitud sur⁵¹.

Su limitación al norte es con la Capital Cobija y la República federativa del Brasil, al sur con la Provincia Manuripi, al Este con la tercera sección de la provincia Nicolás Suárez (Bolpebra) y al oeste con la segunda sección de la Provincia Nicolás Suárez (Bella Flor).

El departamento de Pando tiene una extensión de 63.827 Km², de los cuales la Provincia Nicolás Suárez cuenta con 9.819 Km², donde el Municipio de Porvenir ocupa una extensión superficial de 1.070 Km².

El Municipio cuenta con tres distritos: Distrito 1 - Porvenir, Distrito 2 - San Luis y Distrito 3 – Campo Ana. Cada una con sus respectivas comunidades.

Cuadro Nro 1
Distritos del Municipio Porvenir

Nº	DISTRITO Nro 1: PORVENIR		Nº	DISTRITO Nro 2: San Luis		Nº	DISTRITO Nro 3: Campo Ana	
	Comunidades (c) y/o Barrios (b)	Total Pob.		Comunidades	Total Pob.		Comunidades	Total Pob.
1.-	Rene Gonzáles (b)	170	1.-	Santa Lourdes	265	1.-	Nueva vida	40
2.-	Alto Cocama (b)	167	2.-	Nuevo Belén	70	2.-	Campo Ana	65
3.-	San jorge (b)	250	3.-	San Luis	187	3.-	San José	50
4.-	13 de Octubre (b)	275	4.-	Tres barracas	90	4.-	Colorado	45
5.-	Gral. Román (b)	145	5.-	Trinchera	40	5.-	Castañera	80
6.-	Senac (b)	40	6.-	Verónica	90	6.-	Buena Vista	40
7.-	26 de agosto (b)	185						
8.-	Porvenir central (b)	250						
9.-	Cocamita (c)	123						
10.-	Nueva Esperanza (c)	86						
11.-	Cachuelita Alta (c)	95						
12.-	Cachuelita Bajo (c)	82						
13.-	Gran Chaco (c)	60						
14.-	Villa Rojas (c)	350						
15.-	San Jorge (c)	75						
16.-	Agua Rica (c)	66						
17.-	Santa Fé (c)	55						
18.-	5 de agosto (c)	103						
	TOTAL	2577			742			320

Fuente: Elaboración propia, en base datos de PDM Municipal y encuestas a comunidades realizadas en 2004.

El Municipio de Porvenir cuenta con 30 comunidades de los cuales, tres barracas es de tipo privado (solo una familia comunaria). Cada comunidad se ha organizado y poseen a su representante de OTB, contando 22 con su respectiva personería jurídica en el año de 1995, y restantes se encuentran en trámites. Así mismo conformaron el comité de vigilancia de manera general y no por distrito. Con lo que denotan una

⁵¹ PDM, Municipio de Porvenir, 1998 – 2002.

participación y control social. Pero los comunarios mencionan que los representantes de OTB's pocas veces tienen tiempo para realizar las gestiones ante la Alcaldía para seguimiento, petición y/o planteamiento de demandas, resultando para la comunidad una pérdida de oportunidades para financiar obras y proyectos que requieren; y la dejadez en el control social provoca la realización de obras y actividades Municipales al margen de lo solicitado por una comunidad o barrio determinado.

V.2) DEMOGRAFÍA.-

La composición poblacional del Municipio, según datos de PDM Municipal e INE, es por habitantes rurales, por estar compuestos en su mayoría de comunidades campesinas y algunos barrios. Las comunidades se encuentran dispersas en la jurisdicción territorial y separada por grandes distancias entre comunidades y de la capital de su municipio (Porvenir Central). La población para 1992 se encuentra en un total de 3109 habitantes, y hacia 2001 en un total de 3713 habitantes. El distrito con mayor población como se observó en cuadro 1, es Porvenir seguido del distrito de San Luis.

Cuadro Nro 2
Población Municipio Porvenir

Municipio	Población Total Censo 1992	Población Total Censo 2001	HOMBRES	MUJERES	POBLACION AREA RURAL 2001	TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL
PORVENIR	3109	3713	2109	1604	3713	1.92

Fuente: Instituto Nacional de Estadística – Censo de Población y Vivienda 1992 y 2001.

Cuadro Nro 3
Población por grupos de edad
(CNPV 1992 Y CNPV 2001)

Grupos de Edad	Varones		Mujeres		Total	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001
0 a 5 años	299	355	288	346	587	701
6 a 18 años	567	673	454	546	1021	1219
19 a 59 años	808	960	534	643	1342	1603
60 y mas años	102	121	57	69	159	190
Total	1776	2109	1333	1604	3109	3713

Fuente: INE 1992 y 2001, CNPV.

Por cuadros se observa que el estrato poblacional en 1992 y 2001 con mayor frecuencia de existencia son los comprendidos entre los 0 a 59 años de edad. De acuerdo a datos del INE la tasa de crecimiento poblacional en una década fue de 1.92, con lo cual no llega al mínimo de 5000 habitantes especificado en la LPP. Y para su acceso a los recursos de Participación Popular pertenecen a la Mancomunidad Tahuamanu, y en conjunción con ellos establecen sus lineamientos de planificación de actividades para sus habitantes.

Un aspecto a destacar de los municipios de la Mancomunidad Tahuamanu, es que el mayor porcentaje de su población es proveniente de los colonizadores de origen español boliviano. Y por ser fronterizos con el Brasil, existe una ingerencia importante de brasileros, los que en su mayoría contraen matrimonio con bolivianas y poseen descendencias. En el Municipio de Porvenir se estima que un 5% de su población es brasiler⁵².

⁵² Plan de Desarrollo Municipal de la Mancomunidad, 2002. Pág. 19.

La densidad poblacional, según censo 2001, para la superficie del Municipio es de 3.5 habitantes por Km², superior a 1992 puesto que era de 2.90 habitantes por Km² (INE 2001).

La composición familiar del municipio es de 831 familias para 2001 según Censo de Población y Vivienda, bajo un promedio de 4.3 miembros por familia (Inferior a 1992, con 5.00). Con lo que se destaca, que la población se incrementa por el mayor número de hogares, pero su composición familiar disminuye. El INE en su documento tasa global de fecundidades⁵³ explica que el Municipio en 1992 tuvo un nivel 6.0 hijos por mujer y en 2001 un nivel de 5.2 hijos, es decir 0.8 hijos por mujer menos en una década, atribuibles a factores de urbanización, que trae consigo la educación.

V.2.1) Migración.-

En términos de la Mancomunidad Tahuamanu existe un marcado flujo migratorio, cuyas principales causas son la falta de trabajo, búsqueda de oportunidades para conseguir mejores ingresos familiares, y la falta de mercado e incentivos para el desarrollo y mejoramiento de productos de la región. La migración es alta de abril a noviembre, a la capital de Departamento o Riberalta.

Investigaciones de Distrital de Educación de Porvenir, la migración de los jóvenes es de manera temporal, pero es significativa por cuanto salen para continuar sus estudios a Cobija o Riberalta, debido al funcionamiento irregular de colegios, infraestructura deficiente y recursos humanos no calificados para concluir sus estudios secundarios en su comunidad. Los jóvenes también se movilizan por cuestiones de trabajo y para comercializar su producción.

En la Mancomunidad el 7.45 % aproximadamente migra definitivamente, en busca de mejores condiciones de vida. En el Municipio de Porvenir migra definitivamente el 5% de la población total. La mayor migración es de mujeres que de varones. La inmigración es de carácter temporal, y se basa en la actividad económica agro extractiva de la castaña y la madera. En general la migración en el Municipio de Porvenir tiene una tasa anual entre 1996 y 2001 (CNPV 2001) de 11,05 por cada mil habitantes del lugar.

V.3) IDIOMA.-

El idioma predominante en el Municipio es el castellano, sin embargo según la distrital de educación el 98 % de la población habla idioma portugués y un 1.90% habla el quechua y/o aymará. En el Municipio la población comparte como uso cotidiano el español y el portugués. Por tanto la mayor parte de los habitantes son bilingües.

V.4) INGRESOS FAMILIARES.-

Datos del INE sobre la población económicamente activa indica que la población pandina en general se dedica a actividades vinculadas con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, como ser: actividades agrícolas, forestales, pecuarias, caza y pesca, en el mercado laboral predominan los asalariados seguidos por los de cuenta propia.

⁵³ **Tasa Global-Fecundidad**, Numero promedio de hijos de una mujer en una cohorte hipotética durante su vida fértil. Si tuviera sus hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad y no estuviera expuestas a riesgos de mortalidad desde su nacimiento hasta la conclusión del periodo fértil.

En Porvenir se presenta todas esas formas laborales. Y para mejor entendimiento de la situación laboral, observar la composición de personas por actividad económica en el cuadro siguiente:

Cuadro Nro 4
Número de Personas por Actividad Económica: Municipio Porvenir

Actividad Económica	Número de Personas
Administración Pública, Defensa y Seguridad Social Obligatoria	38
Agricultura, Ganadería, Caza y Selvicultura	482
Comercio al Por Mayor y al Por Menor, Reparación de Vehículos Automotores, Motocicletas, Efectos Personales y Enseres Domésticos	154
Construcción	26
Educación	79
Explotación de Minas y Canteras	3
Industria Manufacturera	149
Pesca	39
Producción y Distribución de Energía Eléctrica, Gas y Agua	1
Servicio de Hogares Privados que Contratan Servicio Doméstico	6
Servicio de Hoteles y Restaurantes	23
Servicio de Organizaciones y Órganos Extraterritoriales	161
Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	26
Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	4
Servicios Sociales y de Salud	13
Sin Respuesta	1652
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	38

Fuente: www.enlared.org

Del cuadro se deduce que la **actividad económica predominante** es la **Agropecuaria**, seguido de la caza y pesca. Las barracas patronales que aún mantienen actividades contratan fuerza de trabajo permanente para la agropecuaria y temporal para la extracción de goma y recolección de la castaña, los que trabajan a destajo por percibir una renumeración de acuerdo a su producción. En las barracas el jornal es de Bs. 25 sin alimentación, y Bs. 15 cuando incluye la comida. Mediante una encuesta levantada, por un grupo denominado ETTEMPA de estudio socioeconómico y político, en el Municipio de Porvenir, obtuvieron resultados similares a Estudios educativos de la Distrital de Educación de Porvenir. En términos de que los ingresos familiares diarios es aproximadamente de 20 Bs. en un 25% de la población, 80 Bs. Equivale a un 10% y 15 Bs. en un 65%. La mayor parte de sus ingresos en las comunidades alejadas lo obtienen de la comercialización de sus productos de cosecha propia. Y por lo general las familias alejadas del distrito uno obtienen unos ingresos mensuales entre 200 a 350 Bs., los de medianos ingresos obtienen entre Bs. 450 a Bs. 600 mensualmente, y son en menor proporción las de mayor ingreso ubicados en el distrito uno entre Bs. 2200 a Bs. 3400. Por ello estudios tanto del sector de Educación, como de la mancomunidad indican que los ingresos son diferenciados en el Municipio.

V.5) EDUCACIÓN.-

Datos del Plan de Desarrollo Municipal y Educativo de la distrital, observa un desequilibrio entre oferta y demanda de servicios de educación. Las principales limitantes se refieren al número elevado de profesores interinos, el regular estado de

las infraestructuras educativas y el equipamiento deficiente o inexistente. Dichos factores inciden en la no satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje del total poblacional en edad escolar del Municipio.

V.5.1) Estructura institucional: tipo y Cobertura de los establecimientos

A nivel Departamental se cuenta con una Dirección Departamental de Educación, la misma que cuenta con 10 Direcciones Distritales, de las cuales entre el Municipio de Porvenir y Bella Flor comparten una Dirección Distrital.

El Municipio cuenta con dos tipos de educación: 1) *Educación Formal* dependiente del Estado, y 2) *Educación Alternativa*, en el que se ubica el Centro de Educación Media de Adultos “CEMA” y el centro de Educación Técnica Humanística para Adultos “CETHA” que funciona en convenio con CARITAS Pando.

El CETHA⁵⁴, es un centro que posibilita el Bachillerato Humanístico con capacitación técnica. Las personas que asisten al mismo son de escasos recursos económicos. Este centro no cuenta con infraestructura propia, se ocupan las instalaciones de CARITAS –PANDO, el equipamiento y mobiliario de esta es insuficiente. El grado de deserción es del 16% y la permanencia de 84% (PDEM, de la Distrital de Educación Porvenir-Bella Flor, 1999).

En el Municipio se tiene cuatro núcleos educativos organizados, en los cuales un 86 % de las Unidades Educativas asociadas se encuentra en el área dispersa ó en comunidades alejadas.

Cuadro Nro 5
Núcleos Educativos

Código Núcleo	Nombre del Núcleo	Nro de unid. Educativas	Área		Vías de Acceso
			Concentrada	Dispersa	
10345	Monseñor Santiestevan	5	3	2	Carretera
10343	Calama	6	0	6	Carretera y camino vecinal
10342	Serafín Castedo	5	0	5	Carretera
10347	2 de Agosto	6	0	6	Carretera y camino vecinal
Totales		22	3	19	

Fuente: Proyecto de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM), 1999.

Las 22 unidades educativas que prestan servicios en el Municipio, lo realizan en sus diferentes niveles, tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro Nro 6
Unidades Educativas por Nivel y Grado

NRO	NOMBRE UNIDAD EDUCATIVA	Tipo	PRE-ESCOLAR		PRIMARIO								SECUNDARIO			
			1ro	2do	1ro	2do	3ro	4to	5to	6to	7mo	8vo	1ro	2do	3ro	4to
1	Monseñor Santiestevan	Central	x	x	x	x	x	x	x	X	x	x				
2	Columna Porvenir	Seccional		x	x	x	x	x	x	X	x	x				
3	Cocamita	Seccional		x	x	x	x	x	x	X						
4	Nueva Esperanza	Seccional		x	x	x	x	x								
5	Bruno Racua	Seccional											x	x	x	x
6	Calama	Seccional		x	x	x	x	x								
7	Serafín Castedo	Central	x	x	x	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
8	Agua Rica	Seccional			x	x	x									
9	Santa Fé	Seccional			x	x	x	x	x							

⁵⁴ La enseñanza es de distintas modalidades: semipresencial, a distancia, Abelardo y Autodidáctico. Se enseña en las áreas de matemáticas, lenguaje, estudios sociales, ciencias naturales. Con estudios técnico en agropecuaria, salud y corte confección.

10	Cachelita Alto	Seccional			x	x	x	x										
11	Cachelita Bajo	Seccional			x	x	x	x										
12	Santa Lourdes	Central			x	x			x									
13	San Luis	Seccional			x		x											
14	Maranguapi	Seccional			x	x	x											
15	Nuevo Belén	Seccional			x	x			x									
16	Verónica	Seccional			x													
17	San Antonio	Seccional	x		x	x												
18	San José	Central	x		x	x	x	x	x	X	x							
19	San Pablo	Seccional	x		x	x												
20	16 de julio	Seccional			x	x	x	x	x									
21	Castañera	Seccional	x		x	x	x	x		X								
22	Máximo Mamio	Seccional			x	x	x	x	x									

Fuente: Dirección Distrital de Porvenir.

De las 22 unidades educativas, se observa que casi la mayoría cuentan con el nivel inicial y solo tres tienen la primaria completa y los mismos se encuentran en el área concentrada del Municipio. Con respecto al nivel secundario completo se cuenta con dos establecimientos en el área concentrada.

V.5.2) Cobertura Escolar.- Bolivia todavía no ha llegado a cubrir metas de cobertura escolar generalizada en el nivel primario y peor aún en los niveles pre-escolar y secundario. A nivel nacional el Departamento de Pando ocupa el último lugar de entre los nueve Departamentos con respecto a cobertura Escolar.

La tasa de cobertura para el municipio en promedio entre 1996-1999 es de 85.09 % y para periodo 2000-2003 es de 95.23 %. Y la diferencia en términos de cobertura se nota cuando la matriculación de los varones es mayor al de las Mujeres (cuadro 7).

Cuadro Nro 7
Matriculación en el Municipio de Porvenir

SEXO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	MATRIC.							
VARON	554	561	555	577	640	675	698	698
MUJER	454	468	438	480	616	533	527	510
TOTAL	1008	1029	993	1057	1256	1208	1225	1208
ALUMNOS EN Edad Esc.	1166	1189	1213	1236	1259	1269	1297	1320
Cobertura escolar	86.40	86.54	81.86	85.52	99.76	95.19	9.45	91.52

Fuente: Dirección Distrital – Educación Porvenir.

Teniendo en cuenta los núcleos, se aclara que el Núcleo 2 de Agosto es el que más disperso tiene sus unidades educativas, por lo cual tiene menor número de alumnos matriculados. El Núcleo Calama y Núcleo Serafín Castedo con sus cinco Unidades Educativas poseen un registro regular de alumnos. El núcleo que registró más alumnos es el Núcleo Monseñor Santiestevan con sus tres ciclos (pre-escolar, primaria y secundaria.)⁵⁵.

V.5.3) Deserción escolar.- Mide el grado de abandono de alumnos de las actividades educativas⁵⁶. La tasa deserción escolar en el Municipio de Porvenir, pasa de 19.05% en la gestión 96 a 15.40 % en 2003. Y según análisis de la distrital, en las gestiones 96, 97 y 98, el nivel inicial presenta el mayor nivel de deserción escolar y

⁵⁵ Proyecto de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM), gestión 1999 y proyectos educativos 2002 y 2003.

⁵⁶ Deserción escolar = (total alumnos abandonaron / total alumnos inscritos) * 100.

el más bajo es el de la secundaria. El nivel inicial presenta mayor deserción, porque algunos niños ingresan sin tener la edad correspondiente, sumada a ello la falta de profesores capacitados para atender este nivel.

Cuadro Nro. 8
Deserción Escolar por Sexo

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Varones	108	120	82	s/n	137	s/n	s/n	118
Mujeres	84	98	78	s/n	86	s/n	s/n	68
Total Retirado	192	218	160	s/n	223	s/n	s/n	186
Total Inscritos	1008	1029	993	1057	1256	1208	1225	1208
TASA DESERCIÓN	19,05	21,186	16,11	s/n	17,75	s/n	s/n	15,4

Fuente: Dirección Distrital de Porvenir

En general la deserción escolar, en la distrital esta estrechamente ligada al analfabetismo funcional, porque los niños y niñas abandonan la escuela sin haber consolidado el aprendizaje de la lecto-escritura, y menos conocimientos elementales de matemática.

El nivel de asistencia (Primaria y Secundaria) en el Municipio de Porvenir en general supera en diez puntos a 1992 al encontrarse en 75.1% en 2001 (CNPV-2001). Lo que da a conocer que la asistencia es regularmente buena pero todavía los alumnos no han tomado conciencia de la importancia de la educación en un 24.9%. Lo que resalta es que la población con años promedio de estudio se supero en 1.1% respecto al año de 1992.

Cuadro Nro. 9
Asistencia Escolar y Años promedio de estudio

PROVINCIA Y SECCION DE PROVINCIA	TASA DE ASITENCIA POBLACION DE 6 A 19 AÑOS			AÑOS PROMEDIO DE ESTUDIO POBLACION DE 19 AÑOS O MÁS		
	Censo 1992	Censo 2001	Progreso 1992 - 2001	Censo 1992	Censo 2001	Progreso 1992 - 2001
Bolivia	72.3	79.7	7.4	6.1	7.4	1.4
Pando	60.3	70.2	9.9	5.3	7.2	1.9
Porvenir	65.1	75.1	10.0	4.9	6.0	1.1

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 y 2001.

V.5.4) Analfabetismo.-

Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, da a conocer que el Municipio de Porvenir tiene un grado de alfabetismo de 81.4% con lo que su analfabetismo es de 18,6% (donde el 16,18% son varones y el 22,22% son mujeres), lo que es cercano al parámetro departamental (21,02%) y nacional (20,01%). Los esfuerzos gubernamentales por reducir la misma es ardua, pero todavía falta mucho para llegar a un nivel mas bajo, porque según Censo de Población y Vivienda de 2001 llega a 14% el analfabetismo en Porvenir, que comparados con el nivel nacional (13.3%) y departamental (13.9%) es similar. Dando a entender que la cobertura es suficientemente alta pero la tasa de asistencia no.

V.5.5) Maestros y personal administrativo.-

Cuadro Nro 10
Relación de maestros y personal administrativo
(2000 - 2003)

Núcleo	Recursos Humanos				Total
	Directores	Ases. Pedagóg.	Maestros	Pers. Adm.	
Total 2000	-	-	79	-	79
Total 2001	-	-	74	-	74
Total 2002	7	4	85	14	110

Total 2003	7	4	88	14	113
------------	---	---	----	----	-----

Fuente: Dirección Distrital de Educación Porvenir, POA Educativo 2002 y 2003.

Los registros existentes a partir del 2000, del Municipio rescatan que posee el personal necesario para desarrollar las actividades en el sector educativo. En términos de maestros, se percibe que se pasa de 79 maestros en el 2000 a 88 maestros en el 2003.

En base al número de alumnos inscritos por gestión la relación Alumno maestro se encuentra en un nivel de 14 alumnos. Tal relación alumno por maestro es cercano al departamento de Pando, que es de 15 alumnos. La Dirección Departamental de Educación demuestra que un 60,34% de los maestros son interinos. Y lo que evidenció la Distrital de Educación es que el 30% del total de maestros que imparten clases en el Municipio de Porvenir no cuenta con formación profesional.

Se realizó visitas a las distintas unidades educativas del municipio, y se observó que la mayoría se encuentra en forma dispersa en las comunidades alejadas y por lo mismo pasan clases en turno de la mañana por las grandes distancias (ver **anexo B**) que deben recorrer a pie o en bicicleta para asistir a clases, y la inexistencia de alumbrado público. Y solo en el área concentrada del Municipio (Porvenir Central) tienen dos turnos.

En las unidades educativas dispersas, sus aulas no son más allá de uno o dos, y raras veces tres. Y en una misma aula deben pasar 3 ó más niveles primarios, es decir o pasan de 1ro a 3ro en un aula ó de 4to a 7mo ó entremezclados, porque solo unos cuantos son de uno u otro nivel superior o inferior. Y el maestro en estas circunstancias no tiene otra opción más que hacerla de multi-educador. Siendo la cantidad de maestros el necesario para cubrir la demanda poblacional matriculada por año.

V.5.6) Infraestructura escolar.- En el Municipio de Porvenir la cobertura en educación primaria no es total, por tanto se están haciendo inversiones en construcción, ampliación, equipamiento y dotación de mobiliario a las Unidades Educativas aunque aún estos no son suficientes.

Las 22 unidades educativas del Municipio de Porvenir, en general no reúnen las condiciones para un buen desenvolvimiento de la enseñanza y el aprendizaje. Del total de Unidades Educativas, diez fueron construidas por el FIS (45,45%), y otras tres por el PEN (13.63%); el 9.09% fue ampliada y refaccionada por el FIS, encontrándose todos ellos en buen estado. Por otra, el 9.09% de las infraestructuras educativas se encuentra en condiciones regulares, el 22.72% se encuentra en malas condiciones. Sumándose a esta situación el deficiente equipamiento y mobiliario escolar en estos centros educativos, pese a estar todos los núcleos del municipio en proceso de transformación⁵⁷.

Cuadro Nro 11
Estado y Calidad de infraestructura,
Y Mobiliario disponible por establecimiento

NUCLEO	UNIDAD EDUCATIVA	INFRAESTRUCTURA	MOBILIARIO
--------	------------------	-----------------	------------

⁵⁷ son versiones de entrevista a Director Distrital de Educación Porvenir, Profesor Carlos Nakahima López, en base a los datos estadísticos que maneja el mismo.

MOSEÑOR SANTIESTEVEAN	Monseñor Santiestevan	Ampliada y refaccionada FIS	Nuevo
	Columna Porvenir	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	Cocamita	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	Nueva Esperanza	Nueva, Proyecto PEN	Nuevo
	Bruno Racua	Ampliada y refaccionada FIS	Regular
	Calama	Nueva, Proyecto PEN	Nuevo
SERAFIN CASTEDO	Serafin Castedo	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	Agua Rica	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	Santa Fé	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	Cachuelita Alto	Pésima (Sin techo)	Sin equipamiento
	Cachuelita Bajo	Mala (estructura de madera)	Malo
CALAMA	Santa Lourdes	Mala	Malo
	San Luis	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	Maranguapi	Nueva (estructura de madera)	Regular
	Nuevo Belén	Nueva, Construida FIS	Regular
	Verónica	Mala (estructura rústica)	Malo
	San Antonio	Regular, construcción rustica	Regular
2 DE AGOSTO	San José	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	San Pablo	Mala (estructura de madera)	Malo
	16 de julio	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	Castañera	Nueva, Construida FIS	Nuevo
	Máximo Mamío	Regular (estructura de madera)	Regular

Fuente: PDM Mancomunidad Tahuamanu, 2002 y distrital de Educación Porvenir.

Las unidades educativas por lo general no cuentan con servicios básicos. Las escuelas del área dispersa son los que más carecen de estos servicios, pero una minoría cuenta con baño higiénico. En cambio de las unidades educativas del área concentrada, solo tres unidades educativas poseen los principales servicios básicos.

Cuadro Nro 12
Servicios Básicos en las Principales U.E. Área Central

AREA DE UNID. EDUC.	Unidades Educativas (U.E.)	Agua Potable	Energ. Elect.	Baño Higiénico
AREA CONCENTRADA	Columna Porvenir, Bruno Racua, Monseñor Santiestevan	X	X	X
	Serafin Castedo.	S/S	S/S	X
	RESTO	S/S	S/S	S/S
AREA DISPERSA	Cachuelita alto y Bajo, Santa Fe, Agua Rica, Nueva Vida y San José	S/S	S/S	X
	RESTO	S/S	S/S	S/S

Fuente: Dirección Distrital Porvenir, POA 2000.

S/S: sin servicio

En general las unidades educativas el agua se abastecen de norias y vertientes que no garantizan su consumo. El servicio sanitario más utilizado es el de las letrinas, estructuras construidas por padres de familia y maestros.

V.6) SALUD.-

La política de salud expresada en el Plan Estratégico en Salud (PES)⁵⁸, tiene como componentes: el acceso universal, el seguro básico de salud, el fortalecimiento de la

⁵⁸ El Plan Estratégico de Salud (PES), tiene como objetivo: "Construir el Sistema Boliviano de Salud con acceso universal, en base a la atención primaria, a través de la medicina familiar y comunitaria, el escudo epidemiológico, el seguro básico, el seguro social a corto plazo, la promoción de municipios saludables y la carrera sanitaria, con participación y control social; en un proceso de inicio de la reforma, que las autoridades intentan que culmine con la Ley de la Salud, convirtiendo las políticas del Sector, real y efectivamente, en políticas de Estado". Min Salud.

red de servicios, la salud familiar y comunitaria, la implementación del escudo epidemiológico, el fortalecimiento de los programas básicos de salud, y el desarrollo de la carrera sanitaria.

V.6.1) Distritos de Salud.- En la actualidad en Pando se cuenta con 4 cabeceras de Distrito, con lo que se intenta garantizar la cobertura del servicio en todo el Departamento. De los cuatro en el Municipio de Porvenir se encuentra el Distrito de Salud II, que abarca a los Municipios de Porvenir, Bolpebra, Filadelfia y Bella Flor. Con esta nueva distritación se intenta facilitar la cobertura de los servicios de salud, aunque por la dispersión poblacional se hace muy difícil el acceso de la población a los servicios de salud.

V.6.2) Establecimientos de salud: equipamiento y la infraestructura

Cuadro Nro. 13

Establecimientos y personal de salud

ESTABLECIMIENTO	PERSONAL	LOCALIZACION
Centro de Salud "San Martín de Porres"	Un Director de Distrito Un Médico Dos odontólogas Seis Auxiliares de enfermería Un Administrador Un Técnico de Saneamiento Ambiental Un Inspector de Malaria Un Técnico de Laboratorio de Malaria Un personal de limpieza	Porvenir Central
Posta de Salud	Un Auxiliar de Enfermería	Villa rojas

Fuente: Centro de Salud Hospital Porvenir y Posta de Salud Villa Rojas.

El Municipio financia el funcionamiento de un Centro de Salud y una Posta Sanitaria. La dotación de medicamentos es manejada a través de aportaciones tanto del Gobierno Municipal como del Ministerio de sector. No existe otro centro de seguro social y menos del sector privado, por las características económicas de las familias del lugar.

El PDM de la Mancomunidad de Tahuamanu menciona que existen tres centros de salud, que cuentan con buena infraestructura, pero con equipamiento deficiente. Y el restante de postas de salud es rudimentario, debido a que no reúnen las más mínimas condiciones de salubridad, no cuentan con ambientes específicos para consultas, curaciones, atención de partos, etc. Es en esta última situación se encuentran el centro y la posta de salud de Porvenir.

Cuadro Nro 14

Infraestructura y Equipamiento por establecimiento

ESTABLECIMIENTO	INFRAESTRUCTURA			EQUIPAMIENTO
	Nro. Ambientes	Nro. Consultorios	Nro de Camas	
Centro de Salud Hospital Porvenir	8	3	5	Regular
Posta de Salud Villa Rojas	1	1	1	Insuficiente

Fuente: Centro de Salud Hospital Porvenir y Posta de Salud Villa Rojas.

V.6.3) Personal en salud.-

Uno de los indicadores de la cobertura de servicios es la relación de médico por población a ser atendida en los Municipios. Solamente existe 1 médico y siete enfermeras para prestar atención a los 3713 habitantes del Municipio. Pero en total el personal son diez según su especialidad, que se dedican a tratar directamente con la solución de enfermedades que se presentan en el lugar (ver cuadro 13).

Si bien existe déficit en personal médico y paramédico en el Municipio, el problema es la dispersión poblacional y la poca población que componen dichas comunidades alejadas. Y según reglamento de Ministerio de Salud para que exista un médico en las comunidades deben tener un mínimo de 1500 habitantes, y la mayoría no pasa de 50 a 200 habitantes, como se vio en cuadro 1.

V.6.4) La Mortalidad.-

El poco acceso a recursos humanos calificados en salud es factor para la incidencia de las tasas de Morbilidad⁵⁹ y Mortalidad en el Municipio, y la sola existencia de más enfermeras que médicos para resolución de complicaciones de salud, genera resistencia a ser tratados en el centro de salud.

Al examinar los datos de mortalidad infantil, el personal sanitario detecta que existe una alta correlación entre la pobreza y la salud de la población. Las poblaciones con ingresos bajos y precarias condiciones de vida, presentan generalmente tasas de mortalidad más elevadas. Las principales causas de la mortalidad infantil están ligadas a condiciones de insalubridad y a las características ambientales de la zona. La tasa de mortalidad infantil para el Municipio de porvenir es de 73 por cada mil (CNPV-1992), la que según CENSO 2001 del INE, llega a 57%, superior a la provincia Nicolás. Suárez con 49, pero menor al Departamental con 63(CNPV-2001).

V.6.5) Presencia de Enfermedades.-

Las enfermedades de mayor prevalencia en el municipio son la Malaria, las infecciones respiratorias agudas, las enfermedades diarreicas agudas y la leishmaniasis.

Cuadro Nro 15
Tipos de enfermedad más frecuentes por grupos de edad
En Municipio de Porvenir (2001)

TIPO DE ENFERMEDAD	GRUPOS DE EDAD					TOTAL
	- de 1 año	1 a 4 años	5 a 14 años	15 a 59 años	60 y más años	
EDA's	101	203	26	27	6	363
IRA's	44	84	11	19	2	160
Malaria	0	0	7	45	5	57

Fuente: PDM Mancomunidad de 2002.

EDA's (Enfermedades Diarreicas Agudas), IRA's (Infecciones Respiratorias Agudas)

Por el cuadro se nota que los más afectados por EDA's e IRA's son los niños de cuatro años para atrás. Y los más afectados por la malaria y la leishmaniasis son entre los 15 a 59 años. Siendo la tasa de incidencia de leishmaniasis de 36% en promedio (ver **Anexo C**). Entre las principales causas para la presencia de EDA's en el Municipio se detecto al medio ambiente tropical propicio para aumentar el grado y/o nivel de una enfermedad, la deficiente alimentación⁶⁰ y la mala calidad del agua.

V.6.6) Cobertura de Servicios de Salud.-

En cuanto a la cobertura de servicios de salud, la misma es baja por dos razones: la *primera*, para una extensión territorial de 1070 Km², existe solamente un médico en el Centro de Salud y en la Posta solo existe una enfermera. Enfermería no abarca la medicina general sino curaciones de infecciones leves y partos sin complicación,

⁵⁹ **Morbilidad.** Proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado

⁶⁰ La dieta básica de la población está constituida por el arroz, carne, frejol, yuca y plátano, complementada con carne de pescado, castaña y carne de monte, los que muy raras veces son complementadas por las verduras o legumbres.

entre otros menores. Y si la situación es más complicada debe viajar con el paciente a Porvenir Central o Cobija o Riberalta. Por lo cual la resolución de problemas de salud en el Municipio de Porvenir es insuficiente, tomando en cuenta que los establecimientos de salud se encuentran ubicados en los centros más poblados. *En segunda*, la gran dispersión poblacional, hace difícil el acceso a servicios de salud, y si desean un servicio deben viajar grandes distancias, desde sus comunidades hacia la sede de Gobierno Municipal Porvenir Central, y por las grandes distancias para llegar al Centro de Salud deben pagar un costo de pasaje alto.

La medicina tradicional es una práctica alternativa y complementaria que mantiene la población frente a la escasa cobertura de salud en los Municipios, esta práctica es preventiva, curativa y se encuentra acentuada en la población de comunidades lejanas al primer distrito. Las principales enfermedades que tratan con plantas medicinales, resinas, aceites naturales, etc. son: la diarrea, el vomito, parasitosis, tos, resfrío, la malaria, paludismo y otras dolencias que en su mayoría afectan a los menores de edad. La mayor atención de la medicina tradicional no está centrada en la enfermedad sino en la sintomatología de las personas (dolor de estomago, de cabeza, picaduras de víbora, fracturas, infecciones, disentería y otros).

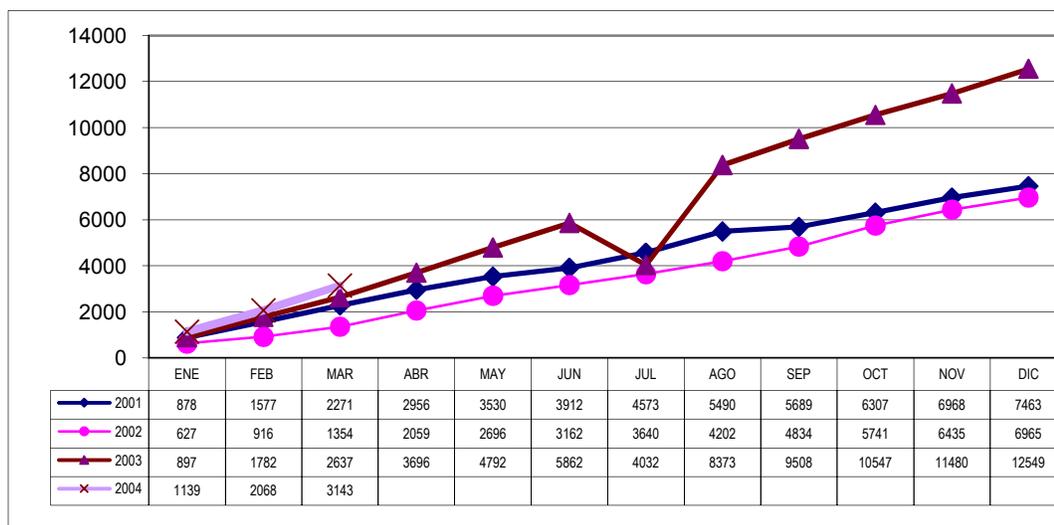
Los servicios del centro de salud son en medicina general, nutrición, atención a la mujer, odontología, y en programas prioritarios de salud (tuberculosis, rabia, malaria, leishmaniasis y fiebre amarilla). Estos últimos están orientados a los grupos vulnerables (primordialmente menores de 5 años, mujeres en edad fértil y adolescentes) siendo ejecutados mediante la promoción y prevención desarrolladas desde el primer nivel de atención por auxiliares de enfermería y campañas educativas implementadas en el nivel comunitario e institucional.

La cobertura en la mayoría de servicios para los niños y las mujeres⁶¹ va en aumento. Así la cobertura de partos atendidos en el hospital-Porvenir en 1997 fue de 18 %, y para 2001 es de 52.50%. Y para programas de otros grupos de edad su cobertura disminuye, atribuible a falta de presupuesto del centro de salud y la falta de apoyo de autoridades regionales, para atender a las comunidades dispersas.

Gráfico Nro. 1

Prestaciones otorgadas por el Centro de Salud Porvenir Gestiones 2001 – 2004

⁶¹ El Servicio Departamental de Salud – SEDES, informa que los porcentajes de vacunación son elevados. Se realiza dos campañas anuales de vacunación contra las siguientes enfermedades: Sarampión, Poliomeilitis (OPV), Difteria, Tétanos, Coqueluche (DPT), fiebre Amarilla, Tuberculosis (BCG) y rabia canina.



Fuente: Informe Centro de Salud San Martín de Porres o Porvenir.

El gráfico uno nos muestra que las prestaciones en salud, están aumentando la cobertura de servicios de salud pública por cuanto existe un grado de subsidio por parte del Estado vía Municipios.

Las cinco causas más frecuentes de consulta son: enfermedades del aparato respiratorio, infecciones intestinales, enfermedades del sistema osteomuscular, de la piel, y de la cavidad bucal o dental. El personal Auxiliar de Enfermería desarrolla acciones de atención primaria en salud a través de consulta externa en patologías prevalentes a los pobladores de las comunidades.

La información sobre el SBS, el SNMN y el SUMI, y sus atenciones a las usuarias es deficiente. Las fuentes de información más cercanas y precisas han sido el personal de salud y los propios beneficiarios. Posterior a la aplicación de todas las formas de atención en salud (SBS, SUMI, etc) a la población en general, en especial a las mujeres y niños, las usuarias recomiendan la utilización de los servicios a otras personas. Tal hecho se relaciona con la gratuidad, el tiempo de espera aceptable, y la resolución favorable de las complicaciones materno-neonatales. Todavía las familias realizan algún pequeño gasto o no lo efectúan pero el estado realiza el mayor gasto de atención en salud. Estableciéndose como la alternativa más accesible para la población frente a la no existencia de otros centros de salud.

V.7) SERVICIOS BÁSICOS.-

En el Municipio no existe un ente o entes encargado (s) de la dotación de servicios básicos por lo que el Gobierno Municipal es el directo responsable de la provisión, y de su funcionamiento y mantenimiento. El cuadro 16 muestra que la cobertura por alcanzar todavía es amplia.

Cuadro Nro 16
Distribución de Servicios básicos en la vivienda de los hogares
(Porcentajes del total de hogares – 2001)

Total hogares *	Agua de cañería o red		Energía Eléctrica		Servicio Sanitario	
	Tiene	No Tiene	Tiene	No Tiene	Tiene	No Tiene
831	36.22	63.78	42.96	57.04	0.16	99.84

Fuente: INE – CNPV 2001.

* Un hogar está constituido por una o varias personas que viven bajo el mismo techo en régimen familiar, sean o no parientes entre si, compartiendo habitualmente las comidas, presupuesto y administración del hogar.

V.7.1) Saneamiento Básico.-

En cuanto hace al sistema de **agua potable** por red de cañerías solamente existe en las comunidades de la sede del Gobierno Municipal y cercanas a la misma (Porvenir Central y sus comunidades, y Villa Rojas), en un total poblacional de 1410 habitantes, el restante no cuenta con el servicio de agua potable, y su abastecimiento lo realizan a través de ríos, arroyos y vertientes en las poblaciones ribereñas, mientras las comunidades no ribereñas se abastecen de lagunas, arroyos y pozos (norias), consumiéndolas en forma natural o con algún hervor.

La calidad del agua se ve afectada por las crecidas de los ríos en época de lluvias, con el arrastre de desechos orgánicos y por la falta de tratamiento lo que produce problemas gastrointestinales en la población de menor edad y adulta.

En cuanto al medio de **eliminación de excretas** (baños), el único medio en el Municipio es la letrina (que es un pozo profundo tapado con tablones), pero solo un mínimo de la población cuenta con este servicio en sus viviendas. La mayoría de la población realiza sus necesidades fisiológicas a la intemperie. La existencia de un sistema de alcantarillado es solo en la sede del Gobierno Municipal, y no en todos los barrios que la componen.

V.7.2) Energía Eléctrica.-

La principal fuente de energía para el alumbrado es la eléctrica, que paulatinamente es instalado en los centros poblados. Las primeras veces contaban con generadores de energía eléctrica a combustible con la que proporcionaban servicios entre las 19:00 y 22:00 horas, y no era regular por el alto costo de traslado del combustible. En la actualidad la energía proviene de la Capital Cobija. Si bien antes la municipalidad realizaba el cobro por este servicio ahora una empresa de tipo privada se hace cargo en forma directa tanto de la dotación del servicio como de su cobro. Las comunidades que cuentan con este servicio de energía eléctrica, son barrios de Porvenir Central, Villa Rojas, Santa Fé, Cocamita, Agua Rica y Castañera, es decir 6 comunidades⁶², con un total poblacional atendido de 1505 habitantes, el restante de la población utiliza kerosén y diesel para sus mecheros.

V.8) VIVIENDAS.-

Las viviendas en el Municipio están construidas con materiales de la zona (madera, palmeras y cortezas de chuchio y pachuiba, para paredes y el techo es de hoja de jatata o motacú y los pisos son de tierra). Pero en el barrio Porvenir Central y algunas barracas se encuentran algunas construcciones de adobe o ladrillo con techos de calamina o teja.

Cuadro Nro 17
Características Familiares por vivienda

Personas Por Familia	Familias por Vivienda	Promedio Personas Vivienda	Nro. De Ambientes Promedio	Promedio Dormitorio Por vivienda	Promedio Personas X dormit.
7.5	1.5	11.3	4.3	1.9	5.9

Fuente: PDM Municipal y de la Mancomunidad.

Cuadro Nro. 18
Características habitacionales por vivienda

DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y MUNICIPIO	TOTAL HOGARES	Tamaño promedio del hogar	PROMEDIO DE PERSONAS		MATERIAL PREDOMINANTE EN:			Tienen cuarto exclusiv	Tienen viviend a
			Por	Por	PAREDES	TECHOS	PISOS		

⁶² Informe contraloría General de república 2002.

			dormitorio	habitación multiuso	Ladrillo, bloque de cemento u hormigón	Calamina o Plancha	Tierra	o para cocinar	propia
NICOLÁS SUÁREZ	6.543	4,23	2,9	2,3	19,0	49,4	8,4	72,3	63,5
SECCIÓN CAPITAL - Cobija	4.923	4,24	2,7	2,3	24,7	58,4	8,6	69,1	61,1
PRIMERA SECCIÓN - Porvenir	831	4,28	3,1	2,1	2,3	28,3	3,0	90,1	66,1

Fuente: INE –CNPV 2001.

A simple observación se nota que el 33.99 % de la población no cuenta con vivienda propia y viven en alquiler. Y por otra las familias viven en hacinamiento, en especial por las nuevas familias que se conforman, las que generalmente viven en la casa de uno de sus padres.

V.9) ASPECTOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS.-

Los suelos en general son físicamente buenos pero químicamente pobres. Su fertilidad natural es muy baja los mayores usos son de extracción de castaña seguido de áreas de protección de flora, fauna y aprovechamiento forestal. Los suelos destinados a la ganadería extensiva son amplios y para la agricultura de subsistencia son escasos. Pero en general los suelos no son aptos para la agricultura permanente, sino es con uso de fertilizantes químicos-orgánicos y de cal.

V.9.1) Sistemas Económicos productivos.-

La población del Municipio practica sistemas de producción extractivo en la recolección de castaña, palmito, caza y pesca; producción agrícola caracterizada por ser de subsistencia con la producción de arroz, maíz, yuca, plátano y fréjol. La producción pecuaria es en menor medida en especial la vacuna, pero la cría de animales menores (gallinas, chanchos, etc.) es una actividad familiar cuyo tamaño y valor no es significativo, pero remplace algunas bases de consumo carnico de las familias.

V.9.1.1) Producción agrícola

Es básicamente un sistema de subsistencia en el que solo utilizan la mano de obra familiar, y es una agricultura a secano (Chaqueo). Ninguna población en el Municipio cuenta con un sistema de riego. Algunas familias tienen un pequeño huerto de verduras de consumo familiar que son mantenidas por riego manual. Los instrumentos de trabajo son rudimentarios y acorde a sus posibilidades económicas. El pequeño productor utiliza la motosierra, el hacha, el machete y mano de obra familiar. El mediano utiliza la motosierra y la mano de obra asalariada. El pequeño propietario urbano posee apenas una vivienda y parcelas menores a 10 Has., pequeño productor tienen hasta 500 hectáreas, mientras el mediano productor o ganadero posee entre 500 a 2000 hectáreas. Los productores medianos se dedican a la ganadería y desarrolla una agricultura solamente para satisfacer sus necesidades básicas y muy poco para la comercialización aspecto que atribuyen a la falta de mercado, que garantice la producción.

Para la siembra utiliza semilla seleccionada de su propia cosecha. La práctica de fertilización no es conocida ya que los suelos son utilizados solamente en dos campañas agrícola (verano - invierno) y luego la tierra queda en descanso para recuperar su fertilidad (barbecho). Utilizan principalmente el abono orgánico que lo

consiguen del los ganaderos vecinos para su pequeña huerta, y cuando el suelo disminuye su fertilidad habilitan una nueva parcela con Chaqueo.

Cuadro Nro 19
Campaña agrícola y rotación de cultivos

Año	Campaña	Cultivos
1	Verano	Arroz solo o asociado con maíz, o pasto en el caso de los medianos productores
	Invierno	Yuca o fréjol solo o asociado con plátano.
2	Verano	Yuca o plátano de la campaña anterior
	Invierno	Retorno del bosque secundario

Fuente: PDM de la Mancomunidad.

Las semillas certificadas no se encuentran en Cobija sino en suelo brasileño, su costo es muy elevado y de muy difícil acceso para pequeño productor.

La producción en general es para el autoconsumo familiar y la comercialización esta supeditada a la necesidad de la familia o trueque con otros productos necesarios y de uso frecuente (sal, azúcar, aceite, jabón, condimentos, kerosén, etc.) no existe excedentes significativos que justifiquen el pago de fletes para llevar sus productos a los mercados más próximos. Sin embargo a partir del año 2004 específicamente desde agosto cuentan con el apoyo del Gobierno Municipal, a través de un camión para traer sus productos al mercado campesino habilitado en el Municipio de Porvenir, por el cual solo deben pagar los costos de combustible, según la cantidad de producto que llevan.

V.9.1.2) Infraestructura productiva

La mayoría de los pequeños agricultores cuentan con depósitos rústicos donde guardan su producción, que no reúnen las condiciones técnicas de almacenamiento. Techo de palma (hoja de motacú o jatata tejida), pared de corteza de asaí (palmácea), piso elevado de corteza de pachuiba. La superficie construida puede alcanzar entre 12 a 16 mts²; sus granos son secados en el suelo sobre bolsas de yute o plásticas aprovechando las horas de sol.

El mediano productor cuenta con deposito de granos con piso elevado de madera aserrada, pared de tablas y techo de hoja de jatata tejida, con una superficie construida no mayor a los 16MTS² la mayoría dispone de secadora de grano construida de madera aserrada y piso elevado con techo móvil de jatata que le permite el secado seguro y optimo.

V.9.2) Caza y pesca

La intensidad de la actividad de pesca es baja con relación al potencial que presentan los ríos de la región. Las principales especies explotadas son: pacú, bagre, lista, traíra, pintado, surubí. Sardina corvina y sábalo. Es muy difícil cuantificar el consumo por especie, tomando en cuenta que el consumo de pescado es muy ocasional, porque hay más inclinación a la caza de mamíferos y aves.

La cacería y pesca es de subsistencia y no existe una información representativa de que la producción pueda ser con fines comerciales, pero la presión sobre estos recursos está relacionada con la cantidad de gente o tiempo de permanencia en bosque en actividad de extracción (castaña), que es el momento que realizan la caza. La frecuencia de caza es variable según las características de cada localidad, de la dinámica de cada familia o las actividades económicas de la población. Y solo ante la necesidad de recursos venden lo que cazaron o pescaron.

V.9.3) Producción artesanal.-

Los principales productos artesanales producidos están basados en la confección de tejidos de hoja de jatata para el techo de las viviendas. Es una actividad que se realiza de acuerdo a las necesidades familiares para vivienda y un menor porcentaje lo comercializa en mercado de Cobija o los centros más poblados como las capitales de sección, pero todavía los volúmenes de producción son bajos. La razón de producción es de 5 a 8 paños diarios, porque consideran el corte de hoja, selección de las mismas y luego el tejido.

También realizan la cerámica de construcción (ladrillo de gambote), con una mejora en la cocción de los mismos. Su producción en el Municipio es de 3000 unidades diarias y su destino son las aceras en construcción de Cobija.

V.10) INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO.-

El IDH⁶³ es un indicador expresado a través de tres variables (esperanza de vida, nivel educacional y nivel de ingresos) y permite medir el nivel de desarrollo humano del municipio. El IDH representa un elemento importante para el diseño de las políticas y la planificación regional.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el Departamento de Pando y consecuentemente en los municipios de la Mancomunidad Tahuamanu está por debajo de la media nacional que es de 0.648. El Municipio de Porvenir, bajo los anteriores análisis del Municipio los que en su mayoría fueron realizados en base al INE, lo ubican con un IDH de 0.617 para el 2001 (Desarrollo Humano y desigualdad social, 2001 INE), considerado dentro la mancomunidad como el Municipio con mayor Índice de Desarrollo Humano.

Cuadro Nro. 21

Índice de Desarrollo Humano Municipio de porvenir

Esperanza de vida al nacer	Analfabetismo en 2001	Mediana de Escolaridad en 2001	Ingreso Per cápita real en \$us	IDH
61 años	14.00	6 años	437	0.617
Niveles de Desarrollo Humano		Ubicación del Municipio a nivel Nacional y Departamental		
Alto	1.000 – 0.800	POSICION	Nivel nacional	Nivel Dptal.
Medio	0.799 – 0.500		49	2
Bajo	0.499 – 0.400			
Muy Bajo	0.399 – 0.000			

Fuente: INE CNPV 2001, Ranking Municipal 2001.

Documento de Desarrollo Humano en las secciones Municipales e informes de la Contraloría General de la República.

El nivel de pobreza en 1992 se encontraba en 82.7%, y bajo el censo de población y vivienda del 2001 se encuentra en un 68,3%, calculado en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas. Lo que a nivel de Ranking Municipal de IDH es el puesto 49. Sin embargo actualmente bajo datos CNPV-2001, el 31.7% de su población es no pobre, el 38.8% es moderadamente pobre y el 10.4% es extremadamente pobre. Todo ello indica que una gran parte de la población tiene determinadas necesidades satisfechas, y no de manera total, y en menor porcentaje no tiene ni siquiera esa parte determinada de necesidades satisfechas.

Y por tanto bajo el IDH actual se clasifica al municipio a nivel nacional con un nivel de desarrollo humano medio.

⁶³ El IDH se expresa en tres variables que conforman el IDH: la esperanza de vida al nacer, logro educativo (combinación de alfabetismo y media de escolaridad) y el ingreso per cápita. Asimismo el IDH (expresado en un rango de 0 y 1) indica cuanto se debe avanzar para llegar a ciertos niveles de seguridad relacionados con las capacidades de alcanzar una vida prolongada y saludable, de poseer conocimientos necesarios para desempeñarse en la vida.

V.12) GOBIERNO MUNICIPAL DE PORVENIR.-

La Municipalidad de Porvenir, es una entidad autónoma de derecho público con personalidad jurídica reconocida y patrimonio propio que representa institucionalmente al Municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines. Todo ello conforme a los objetivos, fines institucionales, responsabilidades y competencias otorgadas en la Ley de Municipalidades y de más leyes de competencia municipal.

VI.12.1) Estructura organizativa.-

El Gobierno Municipal de Porvenir cuenta con la siguiente estructura:

Cuadro Nro. 23

Organización Institucional del Gobierno Municipal de Porvenir

NIVEL	COMPOSICION
Normativo y de Fiscalización	Concejo Municipal compuesto de: Presidente del Concejo Vicepresidente del Concejo Secretaria del concejo Vocal Vocal
Ejecutivo de Decisión	Alcalde Municipal
Operativo de Ejecución	Oficialía Mayor Administrativa
	Unidad Adm. Contable
	Unidad Adm. De defensoría de la niñez
	Unidad Adm. De Intendencia Municipal
	Unidad Adm. Técnica Municipal
	Unidad Adm. Forestal Municipal

Fuente: Gobierno Municipal de Porvenir

VI.12.2) Capacidad instalada.-

La infraestructura que posee el Municipio tiene las siguientes características:

Cuadro Nro. 24

Capacidad Instalada

INFRAESTRUCTURA	AMBIENTES	EQUIPAMIENTO
Casa de una planta, con ambientes apropiados.	Siete Oficinas, dos almacenes y un salón rojo de reuniones.	Suficiente para desempeño Municipal

Fuente: Elaboración propia en base datos Municipales.

En el marco de la Mancomunidad Tahuamanu el Municipio de Porvenir es el considerado junto al Santos mercado con las mejores infraestructuras de orden administrativo gubernamental.

CAPITULO VI

FINANZAS DEL MUNICIPIO DE PORVENIR

La consecución del objetivo de reducción de disparidades económico-sociales de las distintas regiones del país, con transferencias del gobierno nacional a gobiernos locales adquiere un carácter de condicionalidad, que se expresa en redireccionar los *gastos corrientes* y los *gastos de inversión* en un equilibrio entre Desarrollo Humano y Desarrollo Productivo. Para que los gastos públicos financien servicios públicos prioritarios que permanecen en manos estatales y cumplan su función asignada.

El gasto social, tema de análisis, es un subconjunto del gasto público que agrupa los recursos que el Estado destina para atender el desarrollo y bienestar de su población. Existen diferentes criterios sobre las partidas que deben incluirse en el cómputo del gasto social, pero hay acuerdo respecto a sectores básicos tales como la educación, la salud y vivienda. En este trabajo se utilizan los datos suministrados por Contaduría General del Estado y sistema de archivos de planificación, ambos dependientes del Ministerio de Hacienda, donde se especifican la forma de distribución de los recursos públicos a los distintos rubros de interés de la presente investigación.

VI.1) INGRESOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE PORVENIR.-

Los ingresos del Gobierno Municipal de Porvenir comprenden los recursos financieros, que por ley son asignados para recaudarlos, los cuales perciben en forma continua a partir de su establecimiento en un momento en el tiempo. Su origen por tanto son de tipo tributario (ingresos directos) y no tributario (ingresos indirectos), y los montos a recaudarse son de acuerdo a su jurisdicción municipal y a las actividades desarrolladas. Los ingresos directos, constituyen las percepciones propias de la actividad municipal, mientras que los indirectos, representan los ingresos derivados de la aplicación de las Leyes Nacionales de Coordinación Fiscal.

VI.1.1) INGRESOS DIRECTOS Ó PROPIOS.-

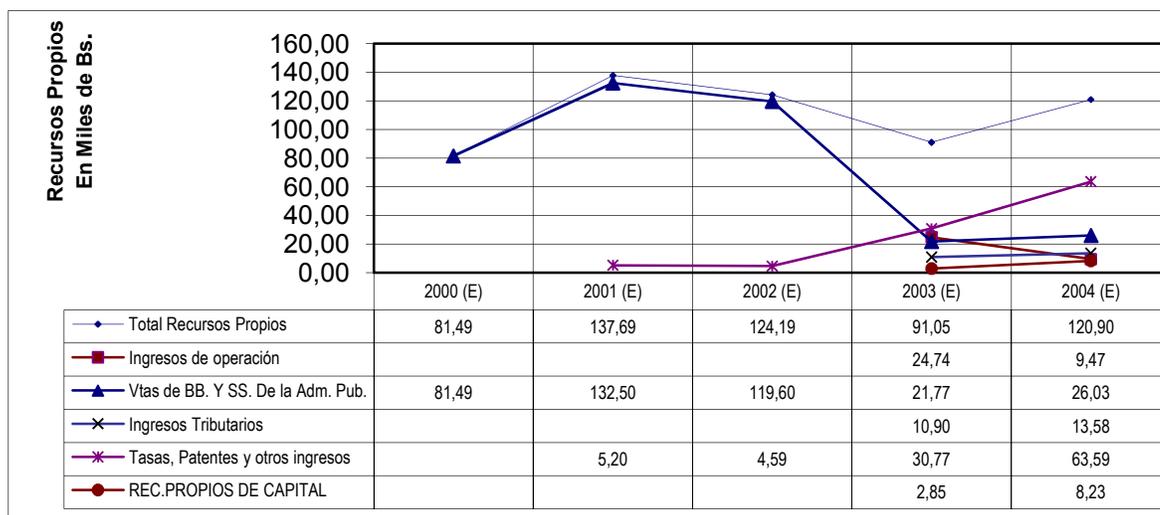
En el Municipio de Porvenir, después de 10 años de aplicación de la Ley Participación Popular sus recursos propios, tuvo un leve cambio, los cuales para el periodo de 1994 a 1999 por informes elaborados del Ministerio de Hacienda, tiene registrado un monto de \$us. 72. La argumentación para ello es la inestabilidad gubernamental que hubo, por boicots entre partidos políticos.

En el nuevo Siglo XXI, en gestiones posteriores al 2000 bajo una estabilidad gubernamental los ingresos propios tienen una nueva composición, por los rubros de ventas de terrenos ante habilitación de nuevos espacios de terrenos, la venta de servicios como los balnearios de Cocamita y Cachuelita, las ventas de servicios de la Administración Pública, los ingresos tributarios principalmente compuesto de impuestos a los inmuebles y vehículos automotores, y algunos impuestos por transferencias, y finalmente por las tasas, y las patentes forestales y/o municipales. Por la grafica 1 los recursos propios percibidos en promedio para gestiones 2001 a 2004 son más de 111 mil bolivianos. Y según percepciones de parte de FPS, son ingresos favorables aunque no suficientes para financiar proyectos y actividades.

GRAFICA NRO. 1

TOTAL RECURSOS PROPIOS PERCIBIDOS

(En Miles de Bs.)



Fuente: Elaboración Propia, en Base Datos de POA's y Estados Financieros del Ministerio de Hacienda para el Municipio.

El esfuerzo por mejorar la recaudación de ingresos propios del Gobierno Municipal de Porvenir, mejoró en un cien por cien respecto a gestiones anteriores, pero su avance es lento. En los cuatro años de percepción de recursos propios, los rubros que más contribuyeron en promedio son la Venta de Servicios de la Administración Pública y el cobro de patentes forestales, los que van en aumento. Los rubros que empiezan a contribuir a partir de la gestión 2003 son el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores. La venta de tierras en el área es un componente aleatorio de los ingresos, puesto que contribuirá solamente hasta la venta total de los mismos.

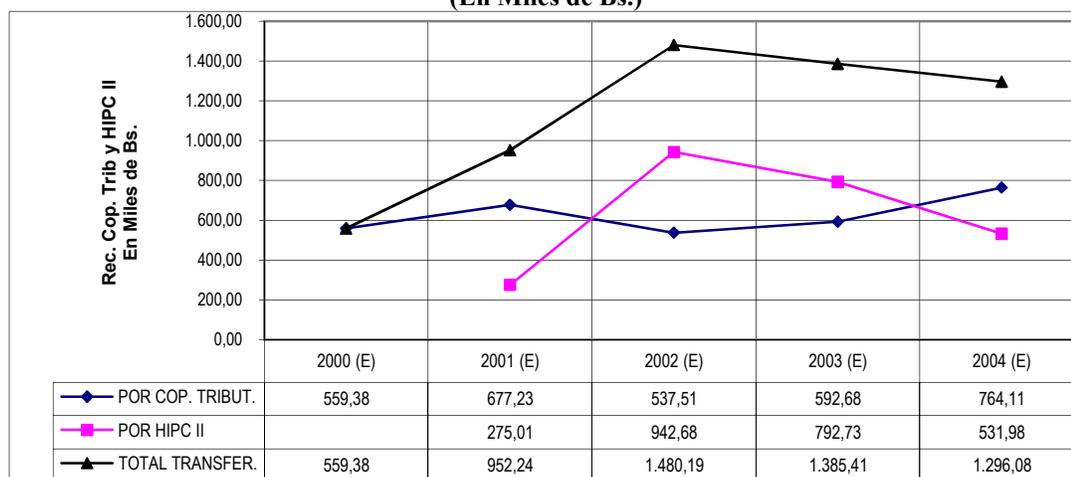
VI.1.2) INGRESOS INDIRECTOS O TRANSFERENCIAS.-

Los Ingresos Municipales, se componen de ingresos propios y de transferencias del Gobierno Central sean internos o externos, de créditos o de donaciones. Entre los recursos principales que otorga a todos los municipios, son parte de los recursos Recaudados a nivel Nacional bajo la llamada *Coparticipación Tributaria*, en un total de 20% para todos los municipios. En el Municipio de Porvenir, si bien no existía recaudación alta en años precedentes al siglo XXI, los mayores ingresos del cual disponían para realizar una u otra obra o actividad municipal dependían exclusivamente de los recursos de Coparticipación Tributaria, por datos del Ministerio de Hacienda en el periodo 1994 a 1999 la transferencia fue en promedio anual de 434,33 mil bolivianos.

Entre otro de los recursos, por arreglos de deuda en 2000 y 2001 con Organismos Multilaterales, bajo la denominación de HIPC II y con condiciones de aplicabilidad a programas y partidas distintos de servicios personales, se inicia a mediados de 2001 transferencias a municipios más empobrecidos. El Municipio de Porvenir se hace acreedor sobre dichos recursos, y a diferencia de los recursos de Coparticipación Tributaria Ejecutados tiene una tendencia hacia la baja sus recursos percibidos por *HIPC II*, tal y como se observa en el Grafico 2, desde un monto de Bs. **942 mil** en el año 2002 a Bs. **531 mil** en el año 2004. La respuesta de Contaduría Municipal es debido a la disminución del índice de pobreza como indicador de redistribución. En comparación los recursos de Coparticipación

Tributaria tienden a seguir convirtiéndose en los recursos más importantes para la ejecución de las actividades del Municipio de Porvenir.

GRAFICO NRO. 2
RECURSOS DE COPARTICIPACION TRIBUTARIA Y HIPC II
(En Miles de Bs.)



Fuente: Elaboración Propia en base datos de Ministerio de Hacienda, POA's y Estados Financieros

Ambos recursos de Transferencia Gubernamental, posibilitaron la ejecución de gran parte de las actividades del Gobierno Municipal de Porvenir, en particular la dotación de infraestructura en sus distintos sectores, para los cuales el Gobierno central le otorgó competencias y responsabilidades.

CUADRO NRO. 1
TOTAL RECURSOS PERCIBIDOS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(En Miles de Bs.)

TIPO-RECURSO	2000		2001		2002		2003		2004		PROM.
	Bs.	%	Bs.	%	Bs.	%	Bs.	%	Bs.	%	
RECURSOS PROPIOS	81,49	12,72	137,69	10,65	124,19	7,74	91,05	4,28	120,90	4,71	10,02
DON. CORRIENTES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45,78	1,78	0,45
TRANSFER. CORR.	559,38	87,28	952,25	73,64	537,51	33,50	592,68	27,87	764,11	29,77	41,19
D ON. DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	37,19	1,75	0,00	0,00	0,44
TRANSF. DE CAPITAL	0,00	0,00	62,33	4,82	942,68	58,76	808,84	38,03	1.514,52	59,00	40,15
DISM. OTROS ACTIV.	0,00	0,00	140,90	10,90	0,00	0,00	149,61	7,03	121,67	4,74	5,67
OBT. PREST. INTER.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	447,48	21,04	0,00	0,00	5,26
TOTAL REC. MUN.	640,87	100,00	1.293,17	100,00	1.604,38	100,00	2.126,85	100,00	2.566,98	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia en Base a Estados Financieros del Ministerio de Hacienda.

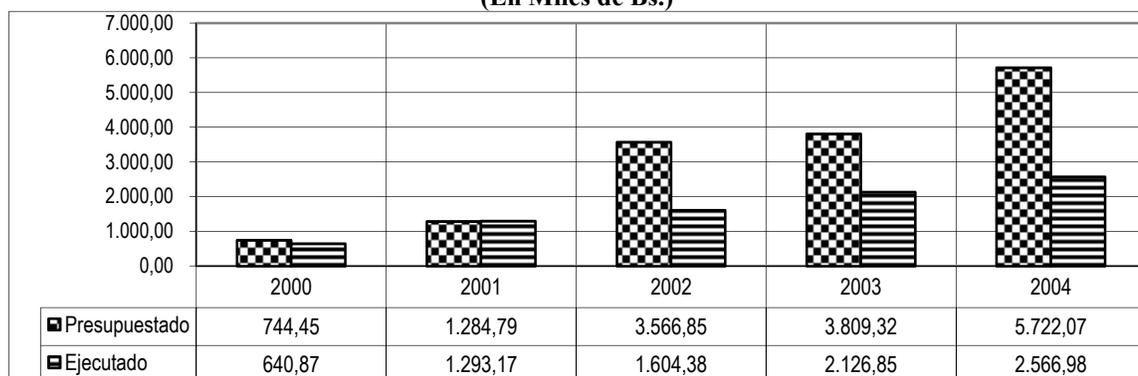
Mediante Cuadro Nro.1 se observa la composición promedio en mayor proporción de *transferencias corrientes* (41,19%), y por *transferencias de capital* (40,15%)⁶⁴, en menor proporción por Recursos Propios (10.02%), donaciones corrientes y de capital como de prestamos internos de instituciones como el FPS, FNDR y externos como el BID.

En cuadro 1, resalta la alta dependencia del gobierno Municipal respecto, *primero* de las transferencias del Gobierno Central, tanto de corrientes (Cop. Trib.), como de capital (HIPC II), desde el momento de aplicación mediante leyes y reglamentos

⁶⁴ Las transferencias corrientes por las subvenciones y subsidios del Gobierno Central. Y las transferencias de capital por transferencias de la Prefectura, el Fondo Productivo y Social (FPS), y el Sector Publico No Financiero.

correspondientes, y *segundo* de los recursos del FPS a partir de 2001, junto a prestamos, donaciones externas, y aportes de la prefectura a partir de 2003.

GRAFICA NRO 3
TOTAL DE RECURSOS POR GESTION: PROGRAMADO Y PERCIBIDO
(En Miles de Bs.)



Fuente: Elaboración Propia en base datos del Ministerio de Hacienda

La Gráfica 3 y análisis anteriores dan a conocer que de la totalidad de recursos del Gobierno Municipal de Porvenir, estimados en percibir durante las gestiones 2000 al 2004 en sus Programas de Operación Anual, los recursos percibidos desde inicios de 2000 poseen una relación diferencial respecto de lo programado en cada gestión. Pero en la totalidad de recursos municipales en determinadas gestiones (2001, 2003 y 2004) apoyaron a su incremento los saldos de gestiones anteriores.

VI.2) EJECUCIÓN DE INVERSIÓN.-

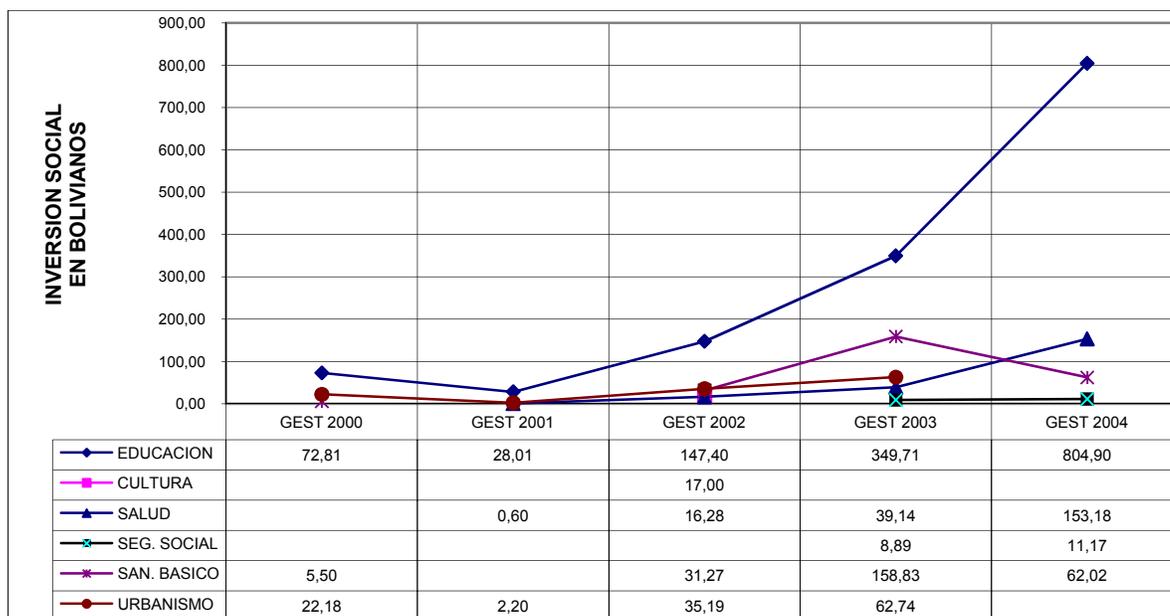
Para análisis de inversión se utiliza las clasificaciones realizadas por el Ministerio de Participación Popular (Ver Marco Conceptual) respecto de los distintos rubros de inversión, mismos que se han desagregado en rubros específicos, acorde a las características de inversión del Municipio. Y es en base a dicha desagregación que se interpreta las inversiones efectuadas en el municipio de Porvenir.

Las inversiones en el país, tiene dos componentes esenciales bajo la concepción de inversión pública del Ministerio de Participación Popular: inversiones en área social e inversiones en área no social.

El Gráfico 4, muestra que las inversiones en el área social entre las gestiones 2000 a 2004 han cobrado mayor importancia los rubros de Educación, Saneamiento Básico y urbanismo; a partir de la gestión 2002 ingresa Salud; y empieza a cobrar importancia el área de Seguridad Social a partir de 2003 la que aumenta para el año 2004, ambos por la implementación del Programa de Atención a la Niñez (PAN), con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la infancia.

Sin embargo resalta que si bien a nivel nacional las inversiones municipales en términos urbanismo son las mas altas, el tener inversiones de 22 mil en 2000 a mas de 62 mil en 2003, demuestra seguir dicha tendencia en el Municipio a pesar de que en el año 2004, no hayan realizado inversiones en urbanismo.

GRAFICA NRO 4
INVERSION DESAGREGADA EN EL AREA SOCIAL
(En Miles de Bs.)

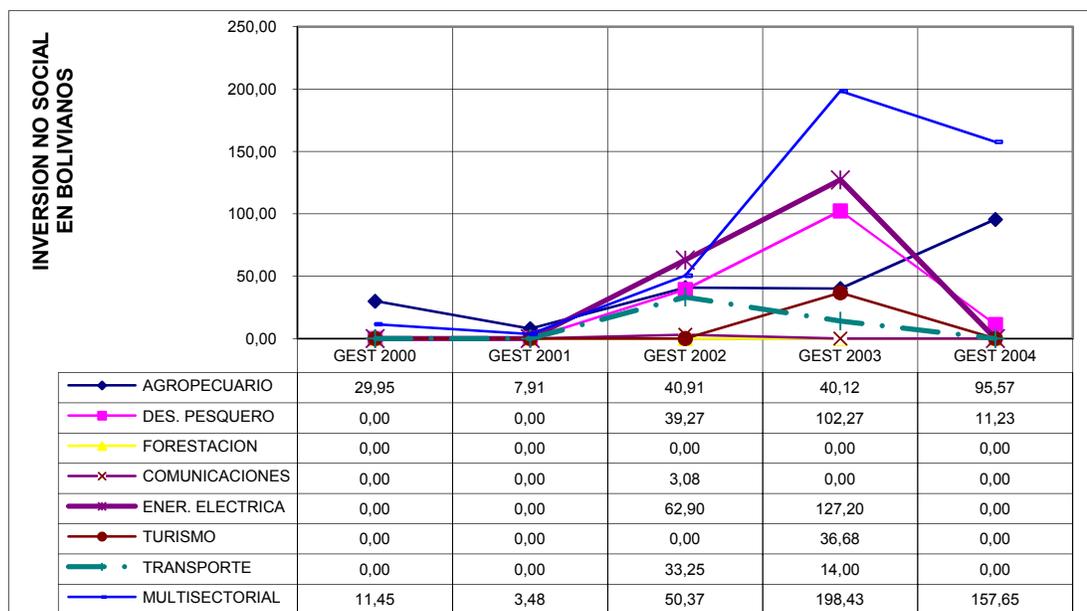


FUENTE: Elaboración Propia en base datos del Ministerio de Hacienda

En **Educación, Salud y Saneamiento Básico**, muestran una tendencia al aumento por las demandas de las distintas comunidades del Municipio Rural, porque un porcentaje mayor al 50% no cuenta aun con estos servicios (Censo de 2001). Las mayores inversiones realizadas en este municipio en el área de educación son en términos de construcciones, mejoras y ampliaciones de las infraestructuras de las Unidades Educativas, como de la construcción norias en las mismas, dichas inversiones se realizaron en conjunción con el Fondo Productivo y Social (FPS). En el sector salud las inversiones han dado lugar a equipamiento de oficina, ampliaciones de la única infraestructura del Centro de Salud “San Martín de Porres”, y el inicio de construcciones de postas sanitarias en dos comunidades (Buena Vista y Campo Ana). En el rubro de Saneamiento Básico, comprende la construcción de cámara séptica, ampliaciones del sistema de agua potable a villa rojas, las construcciones de sistemas de agua potable en las Comunidades de Cachuelita, Campo Ana, San Jorge, 26 de Agosto y Villa Rojas.

En cuanto al área de inversión no social (Grafica 5), entre las gestiones 2000 al 2004 las inversiones que más priman, son los rubros Multisectoriales y el rubro Agropecuario. En el área Multisectorial las inversiones más fuertes han sido en centros deportivos, mejoras de infraestructura y equipamiento del Gobierno Municipal de Porvenir, etc. A partir del año 2002 adquiere importancia el desarrollo pesquero. Y en dos años consecutivos se invierten en las áreas de Turismo y Energía Eléctrica. Sin embargo, las inversiones en Energía Eléctrica sobresalen en 2002 y 2003, por el cambio de la dotación o suministro a motor que funcionaba tres horas por las noches a conexión directa con funcionamiento de 24 horas del día. Las inversiones en el sector han consistido en ampliaciones del sistema a otras comunidades del Municipio Rural, como de dotación de luminarias, postes y redes de cables a las calles y plazas del Distrito uno Porvenir Central. En turismo resalta la construcción de parques turísticos infantil.

GRAFICA NRO 5
TOTAL INVERSION EJECUTADO EN AREA NO SOCIAL
 (En Miles de Bs.)



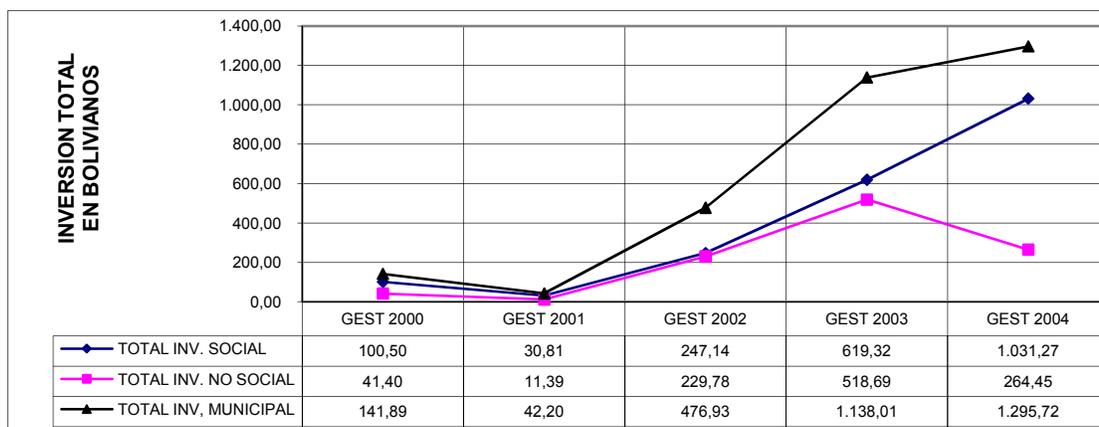
FUENTE: Elaboración Propia en base datos del Ministerio de Hacienda

Las inversiones en términos de apoyo al área productiva (agropecuario), se encuentra vinculados con inversiones de apoyo a la transformación de los granos de arroz a través de las instalaciones de Equipamientos de Peladoras del arroz en las comunidades de Cocamita y Castañera; y un centro de transformación de yuca en la comunidad de Gran Chaco. El apoyo en términos de Desarrollo Pesquero, consistió en la adquisición de tierras para proyecto piscícola, construcciones de atajados para la cría de peces en las comunidades de Nuevo Belén y Trinchera.

Encuestas realizadas a los habitantes de las comunidades beneficiarias de dichos proyectos, aluden que las inversiones en comunidades ha servido para la subsistencia y para comercio su provecho es minoritario.

La grafica 6, demuestra que las inversiones sociales son más altas que las inversiones de apoyo productivo, acorde a las características del Municipio de Porvenir. La **Inversión Social** pasa de 100 mil bolivianos en 2000 a más de un millón de bolivianos en 2004. En cambio las **Inversiones No Sociales** tuvieron un crecimiento hasta la gestión 2003, y una baja en 2004. Y a diferencia de las inversiones sociales los montos de inversión no social son inferiores. Connotando que en la **Inversión Total del Municipio**, la variable explicativa de la tendencia de las inversiones entre 2000 a 2004, son las ejecuciones de **Inversión Social**.

GRAFICA NRO 6
TOTAL INVERSION EJECUTADA
 (En Miles de Bs.)



Fuente: Elaboración Propia en base datos del Ministerio de Hacienda

La alta inversión es un logro institucional, puesto que el Municipio de Porvenir en periodos anteriores a 1994 debía esperar la voluntad del Gobierno Central para obtener una obra u proyecto social o productivo.

Sin embargo las inversiones del Municipio, se concentran en *Equipamiento, Infraestructura e Inversión en estudios o investigaciones.*

CUADRO NRO 2
INVERSION EN INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO
(EN PORCENTAJES)

	GEST.2000	GEST.2001	GEST.2002	GEST.2003	GEST.2004
<i>INVERSION SOCIAL</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
INV. EQUIPAM.	0,00	6,73	0,00	0,39	0,26
INV. ESTUDIOS	0,00	0,00	80,96	7,10	0,00
INV. INFRAESTRUCTURA	100,00	93,27	19,04	92,50	99,74
<i>INVERSION NO SOCIAL</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
INV. EQUIPAM.	14,61	30,55	28,72	0,00	0,10
INV. ESTUDIOS	0,00	0,00	24,03	0,29	4,22
INV. INFRAESTRUCTURA	85,39	69,45	47,25	99,71	95,68
<i>INVERSION SOCIAL</i>	70,83	73,01	51,82	54,42	79,59
<i>INVERSION NO SOCIAL</i>	29,17	26,99	48,18	45,58	20,41
<i>TOTAL INVERSION</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración Propia en base datos del Ministerio de Hacienda.

En el *Área Social* la inversión en equipamiento se presenta solo en tres años, discontinuos con menores inversiones entre 1% y 7% del total de inversión; en infraestructura se presentan con valores cercanos al 100%; En investigaciones se presentan en 2002 con un 80% y en 2003 con un 7.10% (Ver Cuadro 2).

En el *Área No Social* la inversión en equipamiento se presenta en tres años continuos, con mayores inversiones en 2002 (30.35%) y 2003 (28.72%), y menor en 2000 (14.61%); en infraestructura poseen las mas altas inversiones con valores muy cercanos al 100%, y en los años 2001 y 2002 son entorno al 50 % (Cuadro 2); en investigaciones en 2002 es alto (25 %) y restantes años es menor al 5%.

Dichos datos muestran que tanto en inversión social y no social, la mayor proporción de recursos de inversión son para infraestructura y en menor medida para equipamiento, estudios o investigaciones de proyectos. Así en términos de tasa de crecimiento anuales la inversión social presenta una ejecución mayor. Y la mayor

inversión efectuada en sector productivo en 2002, por cambio a motores en la dotación de energía eléctrica.

CUADRO NRO 3
TOTAL INVERSION EJECUTADA
(ANUAL EN PORCENTAJES)

	GEST 2000	GEST 2001	GEST 2002	GEST 2003	GEST 2004
Tas Crec. Anual Inv Soc.	0,00	-69,34	702,15	150,59	66,52
Tas Crec. Anual Inv No Soc.	0,00	-72,48	1917,16	125,73	-49,02
TAS DE CREC TOTAL INV	0,00	-70,26	1030,12	138,61	13,86

FUENTE: Elaboración Propia en base datos del Ministerio de Hacienda

Las inversiones sociales pasan de tasas de crecimiento negativa a positivas constantes, situación que en el área no social presenta positivo para el 2003 únicamente. Denotando la realización de esfuerzos por invertir en el área productiva, pero las demandas de las distintas comunidades en el área social hacen que en el total de las inversiones tengan un peso más alto que lo productivo. Así lo confirma el informe 2000 a 2003 presentado por el Ejecutivo Municipal de Porvenir.

CUADRO NRO 4
SECTORES DE INVERSION EJECUTADA

Inversiones en Contraparte PREF. MUN.	Inversiones en Contraparte FPS - MUN.	Inversiones con el FDC	Obras Ejecutadas Directamente
* Estadio de fútbol * Coliseo Abierto * Balneario Municipal * Enlosetado de calles * Circuito cerrado de MotoCross * Pista de carrera de caballos	* Escuela Multigrado San José * Escuela Seccional Nueva Vida * Ampliación escuela Monseñor Santiesteban y Bruno Racua * Escuelas Multigrados de: Castañera, Cocamita, Agua Rica, San Luis. * Proyecto Agua potable Porvenir * Proyecto de Agua de comunidades rurales	* Centros de acopio de y peladora de arroz en comunidades de Cocamita, Castañera y Santa Lourdes.	* Ripiado de calles * Construcción baño mercado público * Construcción de cruce de calles * Construcción de puentes de madera * Alumbrado de plazas y canchas * ampliaciones de redes de agua * construcciones de parques turísticos * Mantenimiento anual de unidades educativas

Fuente: informe Quinquenal de Honorable Alcalde de Porvenir.

Se establece, bajo antecedentes, una alta dependencia en inversión, en mayor proporción para el sector social que para el sector productivo, respecto de los recursos del Gobierno Central, del endeudamiento y donaciones externas. Aspecto que denota aún un bajo esfuerzo en la consecución de recursos propios. En otras palabras, la mayor inversión es en términos de servicios básicos (servicios de agua potable, educación, salud, electrificación y saneamiento básico), y en menor medida en áreas consideradas apoyo productivo (agropecuario, piscicultura y turismo).

VI.3) DIAGNOSTICO DE ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE RECURSOS

VI.3.1) Gasto Público: Operación y Mantenimiento (O&M).-

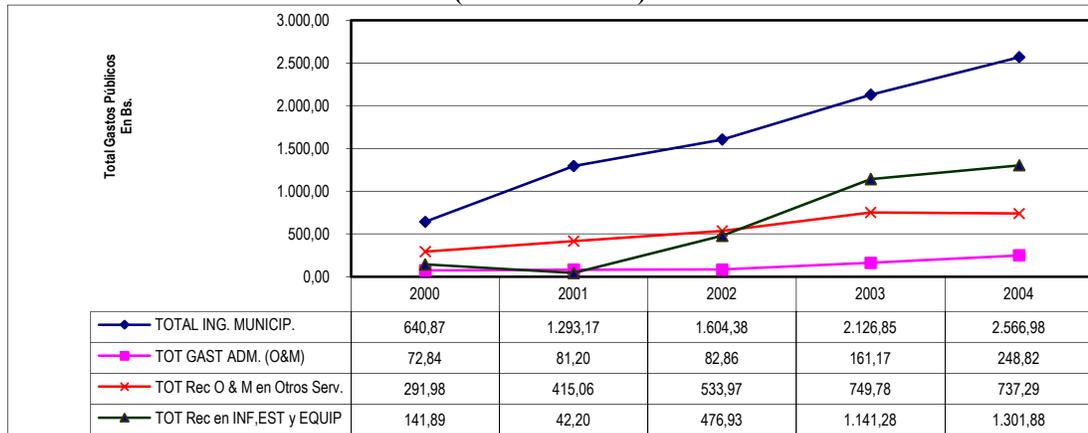
Se observó en párrafos precedentes que los ingresos totales del municipio, tiene crecimiento en el periodo de estudio, y por lo mismo en la **grafica 7**, se observa en forma agregada un crecimiento del Gasto de operación y mantenimiento, según una sub-clasificación de los gastos en dos sectores agregados:

- 1) Gasto Corriente o de funcionamiento de la **Administración Pública Municipal** de Porvenir: Pago de sueldos, compra de suministros y otros para operar.
- 2) Gasto de Funcionamiento de **otros servicios Públicos** que otorga la municipalidad: Aseo urbano, Dotación de Agua potable, reparación de parques, etc.

GRAFICA NRO 7

TOTAL GASTOS PUBLICOS POR GESTION AGREGADOS

(En Miles de Bs.)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los Gastos de *Administración Pública General*, se observa que pasa de un monto de 72 mil bolivianos en 2000 a más de 248 mil bolivianos en 2004. Significando tener una tasa de crecimiento promedio anual de 32.48 %, debido al número de personal que ocupa.

Los Gastos Públicos de *otros Servicios Públicos*, en los registros financieros y contables, se observó que corresponden a los sectores de educación, salud, seguridad social, unidad forestal, unidad técnica, aseo urbano y fortalecimiento institucional. Y su financiamiento proviene no de recursos destinados a gasto corriente, sino de gastos destinados a inversiones, financiando las partidas de gasto consideradas de funcionamiento. Los montos se encuentran entre Bs. 291 mil en la gestión 2000 a Bs. 737 mil en gestión 2004, representando una tasa de crecimiento promedio anual del 21.91 %, menor a lo Administrativo y significativa en ejecución de recursos. En todos los municipios ya sea por razones justificadas o injustificadas se reclama la expansión de los límites establecidos por ley para la asignación de los gastos corrientes. En muchos casos, los niveles de ingresos y desarrollo locales lo permiten, caso contrario una mayor responsabilidad de continuidad de servicios públicos, el municipio recurre a prácticas innovativas que disfrazan los gastos corrientes con gastos de inversión para ampliar el margen de 25%. Aspecto por el cual se ha realizado un readequación de los recursos de gasto ejecutados en la Municipalidad de Porvenir, para analizar los recursos realmente empleados en gastos de Operación y Mantenimiento de los servicios públicos.

Los sucesos de crecimiento de gastos ocurrido en forma anual, tanto de gasto corriente como de inversión (Grafico 7), dan cuenta que los gastos *Administrativos* tienen un gasto anual promedio de **129.38 mil bolivianos**. Los gastos de los *otros servicios* públicos en promedio son de **545.61 mil bolivianos**. Los gastos de inversión en equipamiento, infraestructura e investigaciones y/o estudios, tuvieron un crecimiento promedio de **620.84 mil bolivianos**. Dando a entender que los gastos de Operación y Mantenimiento de los otros servicios públicos fueron creciendo en cuatro veces los gastos *Administrativos* del Gobierno Municipal.

Los gastos de Operación y Mantenimiento (O&M) en agregación Administración General y otros servicios, en promedio anual gastaron **674.99 Mil bolivianos**, connotando mayor gasto que los destinados a inversiones de aumento o mejoramiento de infraestructura, equipamiento, mobiliario o preinversiones.

VI.3.3) Proporción de Ejecución de Recursos.-

En todas las municipalidades por disposición normativa del Gobierno Central y los Órganos Rectores de sector se realiza anualmente la planificación municipal, bajo un techo presupuestario estimativo del Ministerio de Hacienda, para efectuar la distribución presupuestal entre los distintos programas o actividades en los que se desempeñará en la siguiente gestión un Gobierno Municipal. Y con base en ello en el Municipio se observa el grado de ejecución presupuestaria (ver cuadro 5).

**CUADRO NRO 5
GRADO DE EJECUCION DE LOS RECURSOS**

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	PROMEDIO
TOT GAST ADM. (O&M + INV)	51,38	53,13	45,44	46,35	72,57	53,77
TOT INV INF,EST, EQUIP	78,50	51,51	18,78	36,86	29,82	43,09
TOT O & M DE OTROS SERV	77,81	75,34	65,73	76,20	69,92	73,00

Fuente: Elaboración propia en base datos de Ministerio de Hacienda.

El indicador de grado de ejecución presupuestaria respecto a lo programado en el POA, solo para gastos *Administrativos* se encuentra para el quinquenio 2000 – 2004, en promedio de 53.77 %, y para gastos de O&M de *Otros Servicios Públicos* en un promedio de 73 %, y para las inversiones en estudios, equipamiento e infraestructura, se encuentran en un promedio de 43.09%. Por tanto, denota que los gastos de Operación y Mantenimiento para ambos sectores agregados, son superiores en ejecución y en relación a las partidas programadas para inversión.

**CUADRO NRO 6
GRADO DE EJECUCION DE LO PROGRAMADO: POR SECTOR**

SECTOR	2000	2001	2002	2003	2004	PROMEDIO
	E/P	E/P	E/P	E/P	E/P	E/P
EDUCACION	0,89	0,89	0,90	0,88	0,81	0,87
SALUD	0,79	0,53	0,68	0,63	0,78	0,68
SAN. BASICO	0,00	0,60	0,75	0,90	0,66	0,58
ELECTRICIDAD	0,82	0,95	0,73	0,00	0,55	0,61
CULTURA	0,57	0,88	0,91	0,00	0,00	0,47
MULTISECTORIAL	0,77	0,69	0,52	0,70	0,71	0,68
SEGUR. SOC.	0,00	0,63	0,60	0,39	0,45	0,41
Otros (*)	0,00	0,69	0,38	0,87	0,67	0,52

Fuente: elaboración propia en base datos del Min de Hacienda.

(*) Incluye: forestación, agricultura, comunicaciones y transporte.

Observando el cuadro 6, el grado de ejecución por sector específico, adecuado según el clasificador presupuestario, muestra que se destacan la ejecución de gastos respecto lo programado los considerados servicios básicos (Educación, Salud, Saneamiento Básico y Electricidad), además de lo multisectorial en más del 50%. El grado de ejecución de los recursos en los distintos programas del Gobierno Municipal de Porvenir, evidencia que la ejecución presupuestaria responde a programas de utilización continua por la población (cuadro 6).

El grado de demandas de los servicios públicos es cada vez en mayor proporción. Por ejemplo, en el sector educación solicitaron ampliación y construyeron dos escuelas más pero a los que nadie asistía. En el sector salud, según el director de salud los comunarios si bien tienen la facilidad del seguro de vejez, el Seguro Básico de Salud ahora reemplazado por el SUMI, después de recibir las atenciones correspondientes en salud, en raros casos se pago lo debido como aporte de beneficiario por las atenciones pero en la mayoría de los casos los comunarios no

pagan y piden que el servicio sea gratuito. Otro ejemplo es el de los servicios de agua potable, por el que una gran parte de los comunarios se hicieron conectar, pero del total de beneficiarios el 20 % se encuentra en situación de mora o no pago del servicio, en la mayoría de seis a ocho meses, y otros hasta de un año. En Aseo Urbano, por el recojo de basura en forma continua del total de calles del centro mas poblado no se tiene registros de cobros de tasas de por tal servicio.

Las demandas de las comunidades del municipio de mas ampliaciones, mejoramiento o reconstrucciones de colegios o escuelas, implementación de luminarias en los mismos o ampliación de la red eléctrica, el sistema de agua potable, el recojo de basura, etc. Servicios que son de continuo uso por la población y sin aportes de manera conciente de los propios comunarios, los gastos de operación & mantenimiento tienden al crecimiento, para asegurar la operación de servicios públicos.

VI.3.3) Desagregación de Recursos ejecutados: Operación v Mantenimiento.-

En esta parte de la presente investigación, se realiza el análisis en base a tres rubros relacionados con los gastos de operación y mantenimiento. El primero es la *Administración General*, el Segundo y tercero provienen de la sub-clasificación de los *otros servicios públicos* de gastos de operación y mantenimiento en:

1. *Servicios Básicos*, incluye a sectores Salud, Educación, Saneamiento Básico y electricidad.
2. *Resto de Servicios*, incluye al sector multisectorial, seguridad social, cultura y otros considerados menores.

Ambas sub-clasificaciones sumadas a la Administración General, denota la magnitud de gastos efectuados en operación y mantenimiento, por separado.

CUADRO NRO 7
SERVICIOS BASICOS Y RESTO DE SERVICIOS
(En Miles de Bs.)

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	PROMEDIO
ADM GRAL O	72,84	81,20	82,74	155,67	237,68	126,03
ADM GRAL M	0	0	120,00	2,23	4,99	42,40
ADM GRAL O+M	72,84	81,20	202,74	157,90	242,67	151,47
SERV BASICOS O	130,29	196,39	302,98	342,87	378,24	270,15
SERV BASICOS M	1,51	7,62	5,80	74,73	11,84	20,30
SERV. BAS. O+M	131,80	204,01	308,78	417,60	390,07	290,45
RESTO SERV O	157,14	209,90	224,33	269,55	335,19	239,22
RESTO SERV M	3,04	1,15	0,87	62,63	12,03	15,94
RESTO SERV O+M	160,18	211,05	225,19	332,18	347,22	255,16

Fuente: elaboración propia en base datos del Ministerio de Hacienda.

O: Gastos de Operación; M: Gastos de Mantenimiento; O+M: Gastos de Operación y Mantenimiento

Por cuadro 7, se observa que los gastos efectuados por las tres sub-clasificaciones se concentran más en la parte de operación en relación a los gastos de mantenimiento. El cuadro 8 expresa que la ejecución de los recursos -de acuerdo a las partidas de gasto de funcionamiento dadas en el clasificador presupuestario en forma anual por el Ministerio de Hacienda- en la *Administración General*⁶⁵ en promedio del total de recursos que ejecutaron en gasto corriente el 75 % correspondió a la partida 10000

⁶⁵ Administración General, incluye Alcalde, contador, secretarias, personal de limpieza e intendentes municipales, sumados al personal del concejo.

es decir a sueldos, salarios y otros beneficios sociales, tanto de empleados permanentes como de eventuales. Y solo un 16.7% a la partida 20000, correspondientes a gastos para atender los pagos por la prestación de servicios de carácter no personal, el uso de bienes muebles e inmuebles de terceros, así como para mantenimiento y reparación⁶⁶. En la partida de materiales y suministros⁶⁷ los gastos son menos del 5%. Y una menor proporción destinado a transferencias por concepto de pertenecer a la Mancomunidad Tahuamanu y la Asociación de Municipios de Pando (AMDEPANDO).

CUADRO NRO 8
EJECUCION DE RECURSOS POR PARTIDA
(Promedio Porcentual 2000 – 2004)

SUB CLASIFICACION	SERV. PERS.	SERV. NO PERS.	MAT. Y SUM.	TRANFERENCIAS	TOTAL
ADM GRAL	75,00	16,73	4,92	4,19	100
SERV BASICOS	9,34	23,99	55,00	14,60	100
RESTO DE SERVICIOS	52,47	18,07	29,29	0,22	100

Fuente: elaboración propia en base datos del Min de Hacienda.

En **Servicios Básicos** en promedio los mayores recursos destinados son para gastos en servicios no personales junto a materiales y suministros, que incluye a las transferencias, puesto que son -según el contador del municipio- recursos transferidos para algún pago de estudio o el suministro de medicamentos y/o materiales de escritorio.

En cuanto al **Resto de Servicios**, la mayor proporción de gastos son para la partida 10000, para el caso de personal eventual considerado inversión que se efectúa para la operativización de un determinado programa o proyecto. Seguido por gastos en materiales y suministro, y servicios no personales.

Lo anterior demuestra el grado de encubrimiento que se efectúa en el municipio para poder realizar mayores atenciones al funcionamiento continuo de los servicios públicos municipales o delegados en competencia del Municipio de Porvenir.

VI.4) INDICADORES DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD INTEGRADA

Para determinar el grado de cumplimiento de los indicadores establecidos por el sistema de contabilidad Integrada, se considera lo explicado en el marco conceptual.

VI.4.1) Indicadores de los Recursos.-

a) Grado de Independencia.- Entre los primeros indicadores, se analiza los recursos que genera respecto de los que percibe.

CUADRO NRO 9
GRADO DE INDEPENDENCIA EN RECURSOS

	2000	2001	2002	2003	2004
[IP-OI / (IP-OI) + CT + HIPC II]	12,72	16,90	7,74	5,98	8,00

FUENTE: Elaboración Propia En Base Datos De Ministerio de Hacienda

Resultados confirman un bajo esfuerzos por efectuar una mayor recaudación de ingresos en su jurisdicción. Solo en 2000 y 2001 cercanos al 20%, y de 2002 a 2004, son menos de 10%. Por tanto el funcionamiento de las actividades del Municipio,

⁶⁶ La partida 20000 asimismo incluye servicios comerciales y profesionales. Todos los servicios de esta partida pueden ser prestados por personas naturales o jurídicas y por organismos públicos y privados.

⁶⁷ La partida 30000 comprende la adquisición de artículos, materiales y bienes, que se consumen o cambien de valor durante la gestión en las entidades del Sector Público. Se incluye los materiales que se destinan a la conservación y reparación de bienes de capital.

depende íntegramente de los recursos de Transferencias Gubernamental (Coparticipación Tributaria y HIPC II).

b) Tasa Crecimiento de la Recaudación de Impuestos.-

**CUADRO NRO 10
TASA DE CRECIMIENTO DE RECAUDACION TRIBUTARIA**

Años	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos tributarios	0,00	0,00	0,00	10.903,00	13.584,39
$(IT_{(t)} - IT_{(t-1)} / IT_{(t-1)}) * 100$		0,00	0,00	0,00	24,59

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE DATOS DE Min. Hac.

La recaudación tributaria se presenta a partir del 2003 de forma parcial, por cobrar impuestos a los bienes inmuebles y otros menores, pero no así a los vehículos automotores que los cobro en gestión anterior.

c) Elasticidad Recursos Propios Respecto a Coparticip. Tributaria y HIPC II

Sus resultados posibles, son menor a la unidad y mayor a la unidad. En cuanto a la primera (cuadro 11) se evidencia, que solo en las gestiones 2001 y 2003, se presenta un resultado mayor a la unidad, implicando un esfuerzo para que no exista una sustitución entre ingresos propios y los recursos que percibe del Gobierno.

En las gestiones 2002 y 2004, se presentan negativos resultado del menor esfuerzo en 2002 en términos de recaudación fiscal, utilizando recursos de transferencia del gobierno en mayor proporción. En la gestión 2004, presenta negativo por haber disminuido la captación de recursos de HIPC II, para el cual existió un esfuerzo recaudatorio que paleo el faltante de recursos de transferencia. Por tanto, los esfuerzos recaudatorios sea por impuestos, tasas, patente u otros para obtener sus ingresos se realizan en forma discontinua.

**CUADRO NRO 11
ELASTICIDAD DE RECURSOS PROPIOS**

ELASTICIDAD	2000	2001	2002	2003	2004
TAS CREC REC PROP	----	0,69	-0,10	-0,27	0,33
TAS CREC (COP TRIBUT +HIPC II)	----	0,21	1,19	-0,06	-0,06
$Erp = TCRP / TC(CT+H)$	----	3,27	-0,08	4,17	-5,09

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE DATOS DE Min. Hac.

TCRP: Tasa de Crecimiento de Recursos Propios TC (CT+H): Tasa de crecimiento de Cop. Trib. Y HIPC II

VI.4.2) Indicadores de Gasto.-

a) Grado de Cumplimiento de Limites de Gastos De Funcionamiento.-

El indicador determina el grado de ejecución de los gastos de funcionamiento, de la parte administrativa en relación a lo establecido por la Ley 2296 (25%).

**CUADRO NRO 12
LIMITES DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO**

AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004
TOT GAST ADM. (GF)	72.842,36	81.197,71	82.858,47	161.165,56	248.822,06
REC PROP (RP)	74.842,36	83.198,71	84.860,47	163.168,56	250.826,06
COP TRIBUT (CT)	559.377,30	677.233,34	537.507,52	592.681,80	764.105,33
HIPC II (H)	0,00	0,00	942.683,52	792.727,79	531.978,54
$GF / (RP+CT+H) * 100$	11,49	10,68	5,29	10,41	16,09

FUENTE: Elaboración Propia En Base Datos De Min. Hac.

El cuadro 12, muestra resultados que son menores al límite establecido por la ley de Gastos Municipales. Dando a conocer que realiza esfuerzos para que se destinen mayores recursos a Gastos de Inversión.

b) Elasticidad Ingreso Corriente Respecto a Gasto Corriente.-

**CUADRO NRO 13
ELASTICIDAD DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO**

AÑO	2001	2002	2003	2004
TAS CREC GAST CORR	0,11	0,02	0,95	0,54
TAS CREC (RP + CT + HIPC II)	0,20	1,06	-0,01	-0,001
EI / EG	1,73	51,73	-0,01	-0,002

FUENTE: Elaboración Propia En Base Datos De Min. Hac.

Los resultados de la elasticidad (cuadro 13) muestran que entre 2001 y 2002 no tienen problemas para financiar sus gastos corrientes puesto que los ingresos pueden cubrir sin dificultad dichos gastos. Y en las gestiones 2003 y 2004, los resultados negativos dan a conocer que los gastos crecen pero los ingresos no encontrándose en problemas para cumplir sus prestaciones de servicios públicos.

VI.5) COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS.-

En sector público los ingresos se adecuan a los gastos, debiendo tener un *crecimiento de gastos mínimos* por la escasez de recursos y amplias necesidades por satisfacer. Análisis precedentes, dan cuenta del cumplimiento del límite de gastos establecidos por la ley 2296 (25% gastos corrientes), considerando solo a la Administración General (Alcalde, Consejo y demás servidores públicos menores); más un análisis agregado de datos, otorga la visión de ser insostenible los gastos de Operación y Mantenimiento, en términos de operatividad del presupuesto, por los altos gastos que se ejecutan en cada gestión transcurrida en los distintos servicios públicos que presta el Gobierno Municipal de Porvenir, en particular los utilizados continuamente por la población.

Informes de Contraloría General Departamental de Pando, aseveran que el Municipio de Porvenir posee un IDH considerado de un nivel superior respecto de gestiones anteriores, por incrementar la cobertura de servicios públicos y atención a las demandas de sus comunidades, considerándolo un Municipio de categoría media. En tal marco de acontecimientos la medida razonable a utilizarse en apoyo a la comprobación de hipótesis, es la tendencia de ejecución de los gastos de Operación & Mantenimiento agregados (Cuadro 14).

**CUADRO Nro 14
LÍMITES DE GASTOS MUNICIPALES**

Ley en cuestión	Fecha de Emisión	Gasto Corriente	Gasto de inversión
Ley de Participación Popular, 1702	Modificada en 1995	15 % de Cop. Tributaria	85 % de Cop. Trib.
Ley 2028 de Municipalidades	Octubre de 1999	Municipios > a 20000 Hab.: 20 % de Rec. Prop. Municipios < a 20000 Hab.: 30 % de Rec. Prop.	> 20000 Hab. 80 % Rec. Prop < 20000 Hab. 70 % Rec. Prop
Ley 2028 de Municipalidades	Octubre de 1999	Ajustes al Límite de Gasto: para Mun. < a 20000 Hab.	
		Año 2000: 40 %	Año 2000: 60 %
		Año 2001: 33 %	Año 2001: 67 %
		Año 2002: 30 % (*)	Año 2002: 70 % (*)
Ley 2296 de Gastos Municipales	Noviembre de 2001	25 % de (Cop Trib + Rec. Prop)	No menciona

Fuente: Elaboración Propia en Base Ley 2028, Ley 1551 y Ley 2296.

(*) Es el Límite en el que partir de 2003 deberá mantener los municipios con Población menor a los 20000 Habitantes.

La comprobación estadística se realizará aplicando un único límite de gasto porque los varios porcentajes, complica el aplicar un sistema de evaluación uniforme mediante estadística. Así demuestra datos porcentuales registrados en los POA's reprogramados del Gobierno Municipal de Porvenir (cuadro 15).

CUADRO NRO 15
RESUMEN DE LÍMITES DE GASTOS MUNICIPALES

Años	2000		2001		2002		2003		2004	
	Gasto Corriente	Gasto de Inversión								
RP	40 %	60 %	25 %	75 %	22.07 %	77.93 %	44.21 %	55.79 %	39.87	59.25
CT	15 % CT	85 %	15 %	85 %	17.50 %	78.09 %	37.95 %	61.32 %	30.16	61.51

Fuente: Elaboración propia en base registros de POA's y Estados Financieros del Municipio de Porvenir.

RP: Recursos Propios; CT: Coparticipación Tributaria

Informes de Ministerio de Hacienda evidencian que los municipios, en particular urbanos, en su mayoría superan en promedio el 25% de gasto corriente del presupuesto total de recursos ejecutados, por la mayor asignación a las partidas 10000, 20000 y 30000 en la prestación de servicios públicos municipales. Ante tal marco de hechos, se plantea un supuesto válido de aplicación municipal, para corroborar estadísticamente lo enunciado en cuanto a la insostenibilidad de la distribución presupuestaria de operación y mantenimiento, hasta aquí demostrada. El supuesto es que *“existe un único límite para gastos de Operación y Mantenimiento, para todos los servicios públicos, de 25 % del total de presupuesto (Rec. Propios, Cop. Trib. y HIPC) para todo municipio, establecidos por el ente central desde la gestión 2000 en adelante”*. Por tres aspectos: **i)** Existen distintos límites para gastos de funcionamiento entre 2000 a 2004 (cuadro 15); **ii)** Los Recursos del HIPC tienen su aplicación desde la gestión 2001, en gran parte de los municipios y en todos los municipios desde la gestión 2002. Y en el municipio de Porvenir por registros del Viceministerio de Inversión Pública, recibió recursos del HIPC desde mediados de la gestión 2001; **iii)** el límite de 25% es razonable para establecer políticas de recuperación de inversiones efectuadas, para la prestación de servicios públicos, puesto que la operación y el mantenimiento son dos caras de una misma moneda, por tanto interdependientes, cuanto mas se usa una infraestructura mayor es la necesidad de mantenimiento. Se comprobará la hipótesis central con la inclusión de datos de operación y de mantenimiento que se ejecutan con recursos propios o de transferencia gubernamental (Cop. Trib. y HIPC).

CUADRO NRO 16
CALCULO DE LIMITE DE GASTOS MUNICIPALES

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004
Rec. Propios	81.487,99	137.692,25	124.187,25	91.047,32	120.900,38
POR COP. TRIBUT.	559.377,30	677.233,34	537.507,52	592.681,80	764.105,33
POR HIPC	0,00	0,00	942.683,52	792.727,79	531.978,54
TOT REC TRANSFER.	640.865,29	814.925,59	1.604.378,29	1.476.456,91	1.416.984,25
Lim. Del 25 %	160.216,32	203.731,40	401.094,57	369.114,23	354.246,06

La comprobación de la hipótesis, por ser un estudio de un corto periodo de tiempo (5 años) se basa en un análisis estadístico de dósimas de hipótesis, que son validas para realizar la comprobación empírica de datos. El análisis se realiza en base a la importancia (significatividad) del determinante principal “gastos público municipal en Operación & Mantenimiento”, para la continuidad de los servicios públicos, la cual es evaluada mediante el estadístico t. Este estadístico permite contrastar las hipótesis que no cuentan con datos de la varianza poblacional en cualquier caso de estudio, y cumplimiento del requisito de una muestra de datos menor a 30.

En los Municipios se presenta un crecimiento no sostenido de gastos de operación y Mantenimiento, por subsidios del Estado. En el Municipio de Porvenir para que exista una situación sostenible de su presupuesto de gastos de Operación y Mantenimiento, debe presentar un crecimiento constante o por debajo de un límite de 25% del total de su presupuesto, para la continua prestación de servicios públicos, lo contrario llevará a mayores requerimientos y usos de recursos del Gobierno central en la satisfacción de demandas por la población.

El planteamiento genera las siguientes hipótesis de comprobación estadística:

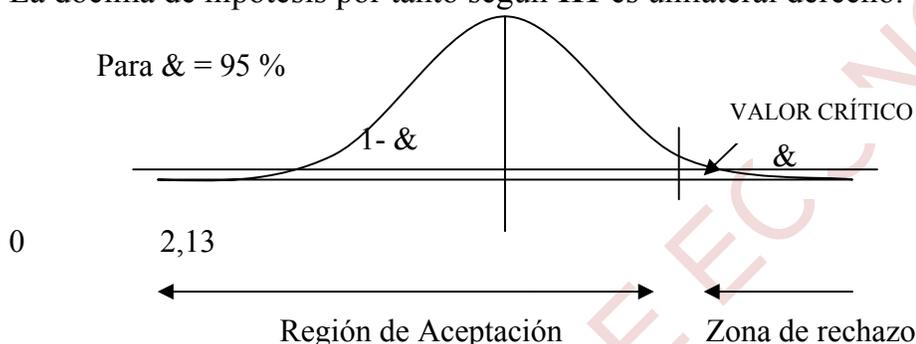
$$H_0 : L_{gom} \leq 25 \% \quad (\text{sostenible o constante})$$

$$H_1 : L_{gom} > 25 \% \quad (\text{insostenible o no constante})$$

Donde L_{gom} , es Límite de gasto Operación y Mantenimiento.

El grado confianza con el que se trabaja es de $\alpha = 95\%$.

La dódima de hipótesis por tanto según H_1 es unilateral derecho.



Primer caso.-

CUADRO NRO 17
AGREGACION DE DATOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS SERVICIOS
(GASTO DE OPERACIÓN & MANTENIMIENTO)

AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004
ADMGRAL (SOLO O&M)	500,00	0,00	14.416,50	90.696,56	115.182,53
OTROS SERV. (SOLO O&M)	176.157,30	258.609,05	411.301,90	560.380,25	537.361,42
total ejecutados	176.657,30	258.609,05	425.718,40	651.076,81	652.543,95
TOTAL RECURSOS (RP+CT+HIPC)	640.865,29	814.925,59	1.604.378,29	1.476.456,91	1.416.984,25
LIM = (GOM / RP+CT+H)*100	0,28	0,32	0,27	0,44	0,46

Fuente: Elaboración Propia con datos estados financieros Municipio-Porvenir

CUADRO NRO 18
DATOS ESTADISTICOS

MEDIA POBLACIONAL	MEDIA MUESTRAL	Varianza MUESTRAL	desviación Típica Muestral	TAMANO MUESTRA
μ	\bar{X}	S^2	S	n
0,25	0,352	0,009	0,093	5

Fuente: Elaboración Propia con datos estados financieros Municipio-Porvenir

Aplicando el estadístico de prueba:

$$T = \frac{\bar{x} - \mu}{(s \sqrt{n})} \quad \text{Para } \alpha = 95 \% \quad \text{ES } 2,46$$

SEGUNDO CASO.-

CUADRO NRO 19
GASTO DE OPERACIÓN & MANTENIMIENTO DE OTROS SERVICIOS

Años	2000	2001	2002	2003	2004
OTROS SERV. SOLO O&M	176.157,30	258.609,05	411.301,90	560.380,25	537.361,42

total ejecutados	176.157,30	258.609,05	411.301,90	560.380,25	537.361,42
TOTAL RECURSOS (RP+CT+H)	640.865,29	814.925,59	1.604.378,29	1.476.456,91	1.416.984,25
LIM = (GOM / RP+CT+H)*100	0,27	0,32	0,26	0,38	0,38

Fuente: Elaboración Propia con datos estados financieros Municipio-Porvenir

CUADRO NRO 20
DATOS ESTADISTICOS

MEDIA POBLACIONAL	MEDIA MUESTRAL	Varianza	desviación Típica Muestral	TAMANO MUESTRA
u	X	S ²	S	n
0,25	0,321	0,0033	0.057	5

Fuente: Elaboración Propia con datos estados financieros Municipio-Porvenir

Aplicando el estadístico de prueba:

$$T = \frac{x - u}{(s / n)} \quad \text{Para } \alpha = 95 \% \quad \text{ES } 2,79$$

TERCER CASO.-

CUADRO NRO 21
AGREGACION DE DATOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS SERVICIOS
(GASTO DE OPERACIÓN & MANTENIMIENTO-INLUYE SUELDOS)

AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004
ADM GRAL	72.842,36	81.197,71	82.858,47	154.696,56	242.668,10
O&M OTROS SERV	291.978,57	415.058,11	533.970,52	749.777,13	737.289,13
TOTAL EJECUTADOS	364.820,93	496.255,82	616.828,99	904.473,69	979.957,23
TOTAL RECURSOS (RP+CT+H)	640.865,29	814.925,59	1.604.378,29	1.476.456,91	1.416.984,25
LIM = (GOM / RP+CT+H)*100	0,57	0,61	0,38	0,61	0,69

Fuente: Elaboración Propia con datos estados financieros Municipio-Porvenir

CUADRO NRO 22
DATOS ESTADISTICOS

MEDIA POBLACIONAL	MEDIA MUESTRAL	Varianza	desviación Típica Muestral	TAMANO MUESTRA
u	X	S ²	S	n
0,25	0,573	0,013	0,115	5

Fuente: Elaboración Propia con datos estados financieros Municipio-Porvenir

Aplicando el estadístico de prueba:

$$T = \frac{x - u}{(s / n)} \quad \text{Para } \alpha = 95 \% \quad \text{ES } 6,31$$

El resultado del estadístico de comprobación T-Student, en los tres casos presentados es superior al valor crítico y bajo lo establecido en la hipótesis central de la tesis, se demuestra rotundamente el hecho de existir insostenibilidad en el Municipio de Porvenir en términos de la ejecución de gastos de operación y mantenimiento, sea bajo cualquier innovación a nivel municipal en la que se encuentre encubierta la continuidad de funcionamiento de los servicios públicos que demanda la población beneficiaria. Por tanto la distribución presupuestaria se torna insostenible, por la asignación en mayor cuantía a las áreas sociales.

La docimasia de hipótesis estadística no muestra lo que legalmente se conoce sino da a conocer aquello que no se muestra en realidad. Este instrumento estadístico confirma el uso de recursos mediante programas o proyectos para funcionamiento, aspecto que la Municipalidad de Porvenir deberá analizar para ver la ampliación o construcción de servicios públicos y/o trabajar al costo en determinados servicios

públicos, en un mediano y largo plazo. Puesto que las demandas de las comunidades de servicios públicos es cada vez mayor, demandando primero infraestructura y luego su funcionamiento.

Las varias innovaciones en el ámbito local para “disfrazar” los gastos corrientes con gastos de inversión, disminuyeron en gran medida los gastos corrientes. El ejemplo más claro esta en la contratación de personal para proyectos específicos de inversión, donde destaca prioritariamente la contratación para la prestación de servicios en salud y educación. Este tipo de gasto de acuerdo a las normas básicas de inversión pública (R.S. No. 216768) es considerado inversión. Otro tipo de innovaciones en esta materia se asocia con la creación de unidades desconcentradas de la alcaldía como proyectos, para la atención de servicios públicos como seguridad social, unidad técnica municipal, aseo urbano, etc. Los gastos en servicios personales de estas unidades desconcentradas también se incorporan como gastos de inversión, sin embargo dichos gastos como en todo Municipio del País en la mayor parte de los casos corresponden al ámbito administrativo o técnico de la alcaldía.

BIBLIOTECA DE ECOLOGÍA

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

VII.1) CONCLUSIONES

- A)** El incremento de Gastos Públicos de inversión y funcionamiento en servicios básicos se encuentra en directa relación con el crecimiento poblacional, por la mayor dispersión poblacional en que se desarrollan las comunidades del municipio, no existiendo un plan de desarrollo jurisdiccional, limitando las posibilidades de direccionamiento y prioridad de recursos municipales.
- B)** Las formas de obtención de ingresos del poblado en efecto aseveran la existencia de pobreza cerca del 70% en el municipio de porvenir, por la concentración en solo 10% con altos ingresos y 85% con ingresos de subsistencia, situación que explica la casi nula accesibilidad a servicios básicos y el grado de hacinamiento en que habitan la mayor parte de la población de Porvenir. Generándose la susceptibilidad de expandir y/o continuar con los servicios públicos básicos. Porque si se satisface un servicio se genera la demanda de otro servicio aunque no se tenga informes positivos de autosostenibilidad de servicios demandados con anterioridad, hecho que genera más gastos en la municipalidad para el funcionamiento de servicio público puesto que la recaudación no es en la misma proporción. Por tanto, el problema no radica en la atención a las demandas de necesidades de las comunidades, sino en la continuidad o sostenibilidad de servicios públicos para futuras generaciones, si es que no se prevén participación de la población con pago tarifas mínimas en salud, el sufragio de gastos educativos de sus descendientes, pago de servicios de basura y/o agua.
- C)** Los ingresos municipales posterior a su década de aplicación de La Ley Participación popular, se torna más aceptable debido a que sus fuentes de ingresos propios se componen de nuevas actividades e incrementan los recursos del municipio, faltando aún su fortalecimiento y continuidad en rubros impositivos municipales. Denotándose tal hecho en la totalidad de ingresos del municipio, en el que en promedio transferencias corrientes (41,19%) y transferencias de capital (41,15 %) son los que más aportan en relación a recursos propios (10,07%). Remarcándose el hecho de dependencia de las Transferencias del Gobierno Central (Cop. Trib. y HIPC) desde sus inicios de aplicación, al no existir registros contables de ingresos propios de periodos ex-ante a la gestión 2000.
- D)** En la totalidad de gastos públicos de Porvenir, las ejecuciones de gastos de inversión y operación son en mayor proporción destinados a bienes y servicios de valor social, con énfasis en servicios básicos, mermando sus posibilidades de desarrollo municipal a pesar de existir un Plan de Desarrollo Municipal. Conotando tal hecho que las demandas de las distintas comunidades de Porvenir son más en servicios básicos que en sectores productivos. Y aunque sus inversiones son considerables en lo productivo su destino todavía es para el autoconsumo, en mayor proporción. Y tanto en inversión social y productiva, la mayor cantidad de recursos son para infraestructura y en menor medida para equipamiento. Con todo ello aseveran el hecho de que el municipio sigue más hacia un sendero de continua satisfacción de necesidades de servicios públicos que ha transmitir los procesos de corresponsabilidad en los que debe sumergirse la población beneficiaria para un adecuado desarrollo municipal, sin perjuicio de generaciones futuras.

E) Mientras los gastos de inversión en un menor lapso se tornan cero, por su disminución al término de una obra, los gastos de operación se expanden por el continuo uso de principales servicios públicos y su no reposición continua de gastos operativos, encubriéndolos con gastos de inversión, como si fueran otros programas o proyectos, ampliando los márgenes establecidos por ley. Así lo demostró la ejecución de gastos de operación y mantenimiento respecto de los gastos de inversión, además de presentarse más gastos de operación que de mantenimiento en servicios básicos. Connotando todo ello tres aspectos: **Primero**, que el municipio se encuentra encaminado en un proceso de desarrollo urbano, en el que la demanda poblacional se dirige a satisfacer necesidades antes que conseguir apoyo en inversiones relacionadas con actividades económicas. Puesto que las mayores inversiones en el área social son necesarias para el desarrollo humano, pero en muy poco resuelven el tema de la pobreza, porque dichas inversiones significan seguir generando un tipo de paternalismo del sector público local en la población, bajo un modo distinto a empleos (subsidiariedad). **Segundo**, los recursos municipales percibidos han tendido a un crecimiento superior a gestiones anteriores al 2000, la asignación y ejecución en los distintos programas que se hace cargo el Gobierno Municipal de Provenir da cuenta que la ejecución presupuestaria de recursos no tiene un objetivo realizable de mediano ni Largo plazo en que basarse para contribuir a reducir la pobreza. **Tercero**, los gastos públicos de inversión y de funcionamiento ejecutados en el municipio dan cuenta que existe mayor dependencia de la población para con el Gobierno Municipal de Provenir, observándose que la dotación de bienes y servicios no es bajo la visión de Costo trabajo en tiempo prudente, es decir que exista recuperación de costos para la continua operación del servicio. Dándose mayor énfasis a un desarrollo de subsidiariedad por la connotación de equidad y justicia distributiva que implican el acceso a los servicios públicos, donde su precio está generalmente subsidiado y la mayoría prefiere utilizarlos en términos de Free Riders. Por tanto la provisión de bienes y servicios públicos se convierte económicamente ineficiente e insostenible. *Porque la dependencia de una generación redundante en un círculo vicioso en generaciones futuras, aspecto que además de generar insostenibilidad del proceso de desarrollo municipal, se transformará como una obligación del gobierno municipal.*

VII.2) RECOMENDACIONES

- 1°. **Respecto de Servicios Públicos:** Para lograr que las prestaciones de servicios públicos sean eficientes, deberán establecer proyectos que en el mediano y largo plazo establezcan sistemas tarifarios de trabajo al costo, que lleven a cubrir los costos de operación en salud, agua potable y recojo de basura. Porque las atenciones a demandas en todo servicio público de forma gratuitas influyen en el crecimiento de la demanda de manera no proyectada tanto en atención como en costos. Es cierto que existen servicios públicos como parques o plazas por los que no se pueden cobrar, pero no todo servicio debe ser gratuito. Por tanto para que incida favorablemente en la calidad de las prestaciones de servicios públicos, en particular de los continuamente utilizados deberán establecer la condicionalidad de participación de la población en dichas prestaciones para que puedan en el mediano y largo plazo, sufragar ellos mismos los servicios que exigen se les satisfaga.
- 2°. **Respecto de los ingresos y gastos:** Lo ingresos de transferencia gubernamental no siempre se encuentran disponibles en los mismos montos frente a las necesidades. Ello se debe a que de las Fuentes de Financiamiento de los cuales depende para la obtención

de sus recursos municipales, éstas Fuentes también dependen de un Gobierno Central, y éste depende del *tamaño y el normal desenvolvimiento de las actividades económico productivas* de la República, para la captación de ingresos y su consecuente distribución por rubros, para el normal desenvolvimiento de actividades del sector público. Y cuanto mayor crecimiento de gastos y menor captación de ingresos en el tiempo, el funcionamiento de servicios públicos locales con alta subsidiariedad da lugar al cierre de la mayoría, y en desmedro de la población. Por tanto no está de más recordar que la teoría señala como deseable, una situación en la que la mayor parte de los ingresos que los municipios reciben, provengan de su esfuerzo directo. Ante ello deberán generar políticas de recaudación más efectivas tanto de tasas, patentes e impuestos a bienes muebles e inmuebles, y vehículos automotores que sean de aplicación continua y no discontinua.

- 3°. **Respecto de la Planificación y el Presupuesto:** Los Planes de desarrollo Municipal deberán incorporar, la activa participación de los directos beneficiarios para su compromiso de efectivización de lo planificado en coordinación con el Personal de Gobierno Municipal. Dicha planificación deberá incorporar un proceso de desarrollo no paternalista y en sentido de lograr un equilibrio entre las áreas social y no social, para consecuencia y concordancia con la segunda recomendación y el objetivo de la reducción de la pobreza y para que la continuación de servicios públicos no tenga un sentido de alta subsidiariedad más que lo necesario. En este planteamiento el Gobierno Municipal juega un rol sumamente importante, para no “repetir los errores del pasado” y debe reorientar sus actividades actuales buscando alcanzar el Desarrollo Humano y el Desarrollo Económico, en el que la población beneficiaria se convierta en los promotores del desarrollo local. Sin embargo, el desafío está en incorporar a las prácticas municipales las prácticas culturales de participación y organización que tienen los directos beneficiarios (puede ser comunitaria, sindical, vecinal, etc.), para lograr mejores resultados de Planificación. Dicha planificación servirá para dar un sentido sostenible a la distribución presupuestaria entre gastos de inversión versus Operación y Mantenimiento, en concordancia estratégica de avance hacia a un municipio con menor índice de pobreza y con la paulatina reducción de la subsidiariedad para su acceso a un sistema de servicios de mayor envergadura y calidad.

BIBLIOGRAFIA

- BARRAGAN Rossana y otros (2001). Formulación de proyectos de investigación. La Paz: PIEB. Segunda Edición.
- CEDLA (2000). Escenarios Reales y Virtuales del Sector Agropecuario y Rural del Altiplano Boliviano. La Paz-Bolivia. Primera Edición.
- CEPAL (2001). Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. Bogota: Alfa y Omega. Primera Edición.
- CEPAL (2000). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. México: Alfa y Omega. Segunda Edición.
- CLAUSEN A. W. (1985). Pobreza en Países en Desarrollo 1985. Washington D.C.: Banco Mundial.
- FUNDACION MILENIO (1997). La Propuesta del Desarrollo Humano en Bolivia. La Paz-Bolivia. Primera Edición.
- FUNDACION TIERRA, QHANA (1995). Conozcamos la Ley de Participación Popular. La Paz-Bolivia. Primera Edición.
- HERNÁNDEZ S. Roberto (1998). Metodología de la investigación. México: Mc Graw-Hill. Segunda Edición.
- ILDIS (1990). Políticas para enfrentar la Pobreza en Bolivia. La Paz – Bolivia: ILDIS.
- ILDIS (1994). La Participación Popular: Foro Económico Nro 34. La Paz-Bolivia: Publicidad Arte Producciones.
- ILDIS (1996). Participación Popular y Municipio. La Paz – Bolivia: ILDIS.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, INE (1999). Bolivia un mundo de Potencialidades. La Paz-Bolivia: INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, INE (2000). Pando: indicadores Sociales y Económicos. La Paz- Bolivia: Secretaria Técnica del desarrollo Nacional (STDN).
- LANDA Fernando y ADHEMAR Esquivel (1997). Aspectos Conceptuales y metodológicos del Gasto Público Social en Bolivia. La Paz – Bolivia.
- Ley 1178(1991). Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamental (SAFCO o SAYCO). La Paz -Bolivia: Gaceta Oficial.
- Ley 1551(1994). Ley de Participación Popular. La Paz-Bolivia.
- Ley 1654(1995). Ley de Descentralización Administrativa. La Paz-Bolivia.
- Ley 2028(1999). Ley de Municipalidades. La Paz-Bolivia: Gaceta Oficial.
- Ley 2296 (2000). Ley de Gastos Municipales. La Paz-Bolivia: Gaceta Oficial.
- Ley 2235(2001). Ley del diálogo Nacional. La Paz-Bolivia: Gaceta Oficial.
- MINISTERIO BRITANICO (2000). Informe Nro 50, FAO. Reducción de la Pobreza en el Mundo a la mitad en el 2015. Naciones Unidas.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2003). Partidas Presupuestarias 2003. La Paz-Bolivia. Min. Hacienda.
- MOLINA Gray (1995). La Participación Popular y la Descentralización Administrativa. La Paz-Bolivia. Primera Edición.
- MORALES A. Rolando (2000). Política Económica, Geográfica y Pobreza. La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar.
- MORALES A. Rolando (1998). Estudio sobre Pobreza Rural en Bolivia. La Paz-Bolivia. Primera Edición.
- MUSGRAVE Richard A. y MUSGRAVE Pegui B. (1999). Hacienda pública Teórica y Aplicada. Madrid: Mc Graw-Hill. Quinta Edición

Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (2003). Glosario de terminas Municipales. La Paz-Bolivia. Tercera Edición.

SALAME G. Aramayo (1989). El proceso de la Descentralización Administrativa en Bolivia: Análisis Legal, Situación Actual y perspectivas. Cbba: Amigos del Libro. 1ra Ed.

SIERRA y CIVOTI Ricardo (1967). Economía del Sector público. Santiago de Chile. Primera Edición.

STIGLITZ Joseph (1997). La Economía del Sector Público. Barcelona: Antoni Bosch. Segunda Edición.

UDAPSO (1997). Carpeta de indicadores de Participación Popular 1996. La Paz – Bolivia: UDAPSO.

VILLEGAS Carlos (2000). Estrategia para la reducción de la pobreza. La Paz – Bolivia: CEDLA.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

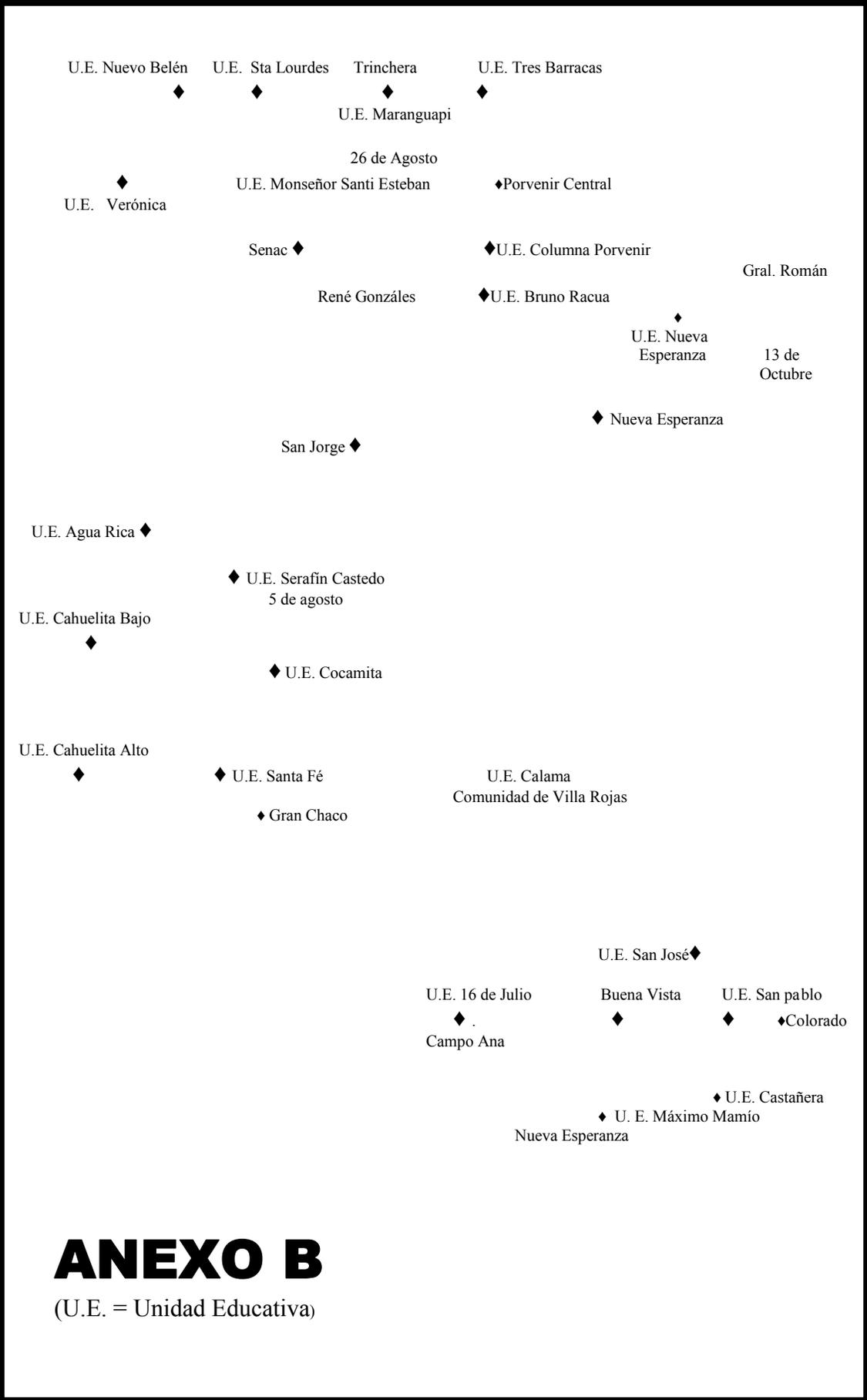
ANEXOS

BIBLIOTECA DE GRADUADA

DESCENTRALIZACION	MUNICIPALIZACION
<p>En la constitución de 1871 surgió la idea de federalizar a la república en respuesta a la arremetida del caudillismo militar.</p> <p>En 1878 a 1880 se da la constituyente en la que se plantea el cambio de un sistema unitario por el federal a través de un largo debate parlamentario entre Federalistas y Unitaristas.</p> <p>El 03 de octubre de 1898 las ideas de los federalistas se presentan en proyecto de ley de radicatoria del poder ejecutivo, lo cual desencadena la Revolución Federal en 1899, con una guerra civil que solo obtuvo el cambio de la sede de gobierno de sucre a La Paz.</p> <p>En 1931 se presenta al congreso la Ley de Descentralización de acuerdo al Referéndum del Gral. Blanco Galindo el 26/febrero/1931, y llevo el nombre de Ley Orgánica Administrativa Departamental como primer intento serio y sólido de realizar la descentralización, pero al momento de promulgarse en 1932 Salamanca lo vetó porque se iniciaba la guerra del Chaco (15/julio/1932).</p> <p>El decreto de 12/febrero/1938, se constituye el primer intento por descentralizar no solo las capitales de departamento sino las capitales de provincia e incluso de cantones. La importancia radica en su contenido apolítico, al prohibir a los miembros del concejo pertenecer a algún partido político, a milicia o al clero.</p> <p>A partir de 1952 aparece la voluntad política por los protagonistas de la revolución de unificar y centralizar para fundir regiones y culturas en una nación unitaria.</p> <p>En 1967, se aprueba las reformas a la Constitución Política Del Estado, la que restringía la voluntad del pueblo de conseguir una descentralización democrática y participativa.</p> <p>En el periodo de 1971-1978, el poder Ejecutivo forma que en un aparato central para monopolización del poder como política de Gobierno. Los comités cívicos entre 1971 y 78, son el único medio para canalizar legítimamente la participación social en los procesos de formulación de política.</p> <p>Con el retorno a la democracia en 1982 los Comités Cívicos Regionales hacen presión en favor de la descentralización administrativa. Tuvo éxito con la elección directa de alcaldes, concejales, y la aprobación de la Ley Orgánica de municipalidades que reconoce la autonomía municipal.</p> <p>En el periodo 85- 92, se efectuó una serie de Reformas económicas estructurales de importancia para el Estado boliviano. A ese conjunto se añaden las reformas políticas y sociales. En lo político es la devolución de la democracia por de suscripción de acuerdo político en 05/02/91, devolviéndose la confianza en el sistema político y retorno a la democracia. Dicho acuerdo contuvo los siguientes compromisos: reforma de la Constitución Política del Estado, reforma y modernización del poder judicial, régimen civil y régimen único nacional, reforma del sistema electoral, reforma educativa, ley de descentralización administrativa, ley de partidos políticos y otros.</p> <p>La descentralización va más allá de una reorganización del Estado para alcanzar propósitos fundamentales de participación ciudadana, promoción armónica del Desarrollo Económico y social, y de redistribución territorial del poder estatal.</p> <p>Entre 1993 a 1997, se lleva a cabo numerosas reformas, entre las que resaltan la capitalización y la descentralización. Dos medidas no ligadas, pero van debilitando la capacidad del poder central. El</p>	<p>Se debe anotar que según la historia ya estaban conformadas en la época colonial las municipalidades y los ayuntamiento, aspecto que se heredo y continuo en vigencia en la vida republicana. Posterior a la guerra de independencia y consolidada la republica los municipios no se conciben en el proyecto de constitución de Simón Bolívar.</p> <p>Con ley del 21/06/1826 los ayuntamientos pasan sus fondos y rentas al tesoro público, y la jurisdicción de alcaldes a los jueces de primera instancia, y mediante Asamblea Constituyente de 1826 se confirma la supresión de municipalidades y sus atribuciones las cumplirá una intendencia de policía con sus emisarios y guardianes.</p> <p>La IV Constitución de 1839 (26/octubre) reconoce explícitamente los municipios y las atribuciones de concejos municipales, quienes no solo se ocupaban de la vida local sino también se quedan encargados de orden nacional: promover la agricultura, el comercio y la industria, velar sobre la constitución, proponer ternas para la elección de jueces, vocales de distrito, ministros de la corte suprema de departamentos y otras funciones de la administración pública del Gobierno Central. En este sentido el Mariscal Santa Cruz enmendó el error no solo restableciendo las municipalidades, organizándolos y exaltando sus atribuciones sino dotándoles de un poder que no tuvieron en la época colonial.</p> <p>En 1843 a 1851 por la inestabilidad boliviana que se atravesaba, se abolió de la constitución el capitulo sobre régimen municipal y nuevamente se da lugar a las intendencias de policía. La Asamblea constituyente de 1861 reinstala los Gobiernos municipales. A partir de ese momento se consolida institucionalmente el municipio y variaron tan solo las leyes de organización municipal y los nombramientos de municipes y concejales, funciones y atribuciones, y muchas veces quedaron absorbidas por los regimenes de facto.</p> <p>Desde 1952 hasta 1985 periodo caracterizado por numerosos gobiernos de facto, las elecciones para municipes y concejales fueron suspendidas y reestablecidas según parecer de cada gobernante, en tal situación los municipios eran manejados como simples apéndices del Gobierno Central como Unidades Administrativas de apoyo político a uno u otro gobierno.</p> <p>Con relación a las unidades político-administrativas, durante la última mitad del siglo XX, se consolidó el régimen de las prefecturas departamentales, y las jurisdicciones de las alcaldías (municipios) fueron reducidas simplemente al radio urbano de las principales ciudades urbanas y rurales. Esta concepción de la estructura territorial duraría hasta 1994 con la implementación de la Participación Popular.</p>

<p>Estado ya no es mas dueño de minas, industrias, comunicaciones, ni ferrocarriles y; por otro lado, ha transferido a las regiones parte de su poder, parte de sus competencias.</p>	
<p>Los Comités Cívicos, querían descentralización vía gobiernos departamentales. Finalmente, las dos vías se están implementando. El proceso de descentralización es con aprobación de la Ley de Participación Popular (Abril/1994) vía municipios, posteriormente con la aprobación de la Ley de Descentralización Administrativa (1995) vía departamentos.</p>	
<p>En conclusión la descentralización Departamental, por norma no posee poder Legislativo, ni Decisional, ni Económico y únicamente es administrativo. No existe elección sino nombramientos.</p>	<p>En conclusión la Municipalización posee por norma la capacidad Legislativa, Decisional y Económico. Y el nombramiento de su gobernante es mediante elecciones.</p>

BIBLIOTECA DE ECONOMIA



ANEXO B

(U.E. = Unidad Educativa)