

# UNIVERSIDAD MAYOR SAN ANDRÉS

## PLAN EXCEPCIONAL DE TITULACION PARA ANTIGUOS EGRESADOS

Facultad :Ciencias Económicas y Financieras  
Carrera :Economía  
Título

### Gestión Ambiental en el ámbito del Municipio Productivo y el marco de las Reformas del Estado

Postulante **Rafael Peñaranda Murillo**  
Tutor **Lic. Juan Pablo Ramos Morales**

marzo 2000

# RECONOCIMIENTO

**A la Universidad Mayor de San Andrés y por su intermedio a la Carrera de Economía. Distinguidos Docentes, Personal Administrativo, compañeros estudiantes.**

**Por ese invaluable espíritu de camaradería que se constituye en el baluarte del país.**

**Al Licenciado Juan Pablo Ramos Morales por su valiosa y eficaz orientación en la conjunción de ideas en orden de plasmar el presente Trabajo Dirigido.**

**Al noble amigo Enrique Navajas S. y su familia, por la actitud consecuente frente a los compromisos que nos une.**

# **AGRADECIMIENTO**

**A la persona que me dedicó su vida.**

**Trinidad Murillo Cárdenas**

**Mi madrecita.**

# INDICE DE CONTENIDO

## I SECCION DIAGNOSTICA

1.	<b>INTRODUCCION</b> .....	1
	1.1. Estructura de la investigación.....	1
	1.2. Problema.....	3
	1.3. Objetivos.....	6
	1.4. Justificación.....	6
2.	<b>CONCEPCION Y ORIGEN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOLIVIA</b>	7
3.	<b>MARCO CONCEPTUAL PARA UNA GESTION AMBIENTAL</b> .....	9
	3.1. Aspectos Conceptuales.....	9
	3.2. Marco Conceptual para la Gestión Ambiental.....	10
	3.3. Calidad y Nivel de Vida.....	11
4.	<b>EQUIDAD</b> .....	13
	4.1. Desarrollo Social.....	15
	4.2. Desarrollo Humano.....	15
	4.3. Desarrollo Humano en Bolivia.....	17
5.	<b>GOBERNABILIDAD</b> .....	19
	5.1. Revalorización del Fundamento de Ciudadanía.....	19
	5.2. Revalorización del Fundamento Territorio.....	20
	5.3. Revalorización del Ejercicio del Poder Ejecutivo.....	21
6.	<b>DIAGNOSTICO</b> .....	24
	6.1. Agua y Suelos.....	24

6.2.	Municipio y Gestión Ambiental.....	25
6.3.	Evaluación.....	26
7.	<b>MUNICIPIO PRODUCTIVO.....</b>	28
7.1.	Concepto.....	28
7.2.	Instrumentos Técnico Administrativos.....	31

## II SECCION PROPOSITIVA

1	<b>CULTURA ORGANIZACIONAL.....</b>	34
1.1	Aspectos Generales.....	34
1.2	Creación de una Cultura .....	35
1.2.1	Culturas Fuertes y Culturas Débiles.....	35
1.3	Cultura Organizacional.....	36
1.3.1	Definición.....	36
1.3.2	Funciones.....	37
1.4	Clasificación de Culturas.....	37
	▪ Rutinaria	
	▪ Burocrática	
	▪ Soñadora	
	▪ Emprendedora	
1.4.1	Matriz de Cultura Emprendedora .....	39
1.4.2	Indicadores de Cultura Organizacional Emprendedora.....	40
2	<b>RASGOS CULTURALES EMPRENDEDORES EN MUNICIPIOS BOLIVIANOS</b>	
2.1	Cultura Organizacional en Bolivia.....	42
2.2	Encuesta Rojas y Verdesoto (1996).....	42



### III SECCION CONCLUSIVA

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>44</b>
BIBLIOGRAFIA.....	46
SIGLAS & ABREVIACIONES.....	51

## I SECCION DIAGNOSTICA

### 1 INTRODUCCION

#### 1.1 Estructura de la Investigación

A través de la promulgación de la Ley de Participación Popular de 1994, finalmente se activa un circuito de procesos en vías de integrarse al espíritu globalizado de la Sostenibilidad.

Se recordará que a tiempo de materializar las recomendaciones de la Agenda XXI, planteada en Río 92, cuatro grandes obstáculos definidos en las áreas económicas, sociales, de política y gestión ambiental, impedían a la nación boliviana insertarse al concepto de sostenibilidad.

Una vez cerrado el circuito recién se pudo pensar en la dinámica que le precede al tema que se trató cual fue el Desarrollo Económico y su relación intrínseca con la Gestión Ambiental en el marco de las nuevas Reformas del Estado

Sin embargo el enfoque globalizador no puede proporcionar su identidad a cabalidad sin mostrar su espíritu asociativo. Las relaciones son la investidura esencial de sus máximos objetivos.

Inmerso a la presente sección, luego de la parte introductoria que establece los parámetros de la presente investigación, se confecciona un Diagnóstico de las principales Reformas del Estado y su relación con los principios del Plan General Económico y Social (PGDES). Ésta relación se considera establecida propiamente con los acápites de la Concepción y Origen del Desarrollo Sostenible en Bolivia, el Marco Conceptual para una Gestión Ambiental, los estándares de Equidad y Gobernabilidad.

Cuando se ingresa al acápite de Diagnóstico, se ingresa por añadidura al análisis del Municipio Productivo en virtud a que éstos resultan ser el puente que une al Gobierno con sus Leyes y Normas reformadas y la Sociedad Civil que funge como Grupo Meta.

El acápite de Diagnóstico sin embargo, tiene la función de organizar los diferentes elementos de conflicto con los que la experiencia real desafía y expone ante los Municipios su capacidad de solución.

A su vez el acápite de Municipio Productivo expone su tarjeta de presentación y brinda a conocer aquellos elementos instrumentales con los que se ha munido ante tales situaciones de conflicto.

De ésta manera concluye la Sección Diagnóstica dando paso a la siguiente Sección Propositiva donde se puede apreciar en forma extensiva el humilde aporte de la presente investigación.

Se hace una relación explicativa somera de los que se entiende por "Cultura Organizacional" para concluir esta sección con una próxima relación también somera pero esta vez descriptiva de la "Cultura Organizacional en Bolivia".

Para la conclusión de la investigación, se presenta un Resumen Ejecutivo que sintetiza el espíritu con el que se elaboró esta obra y su pequeño pero significativo aporte.



## **1.2 Problema.-**

Se parte de la premisa que a partir de la - Ley N° 1551- Ley de Participación Popular (LPP) de abril de 1994 y la Ley N° 1654 Ley de Descentralización Administrativa (LDA), se otorgan competencias y recursos a 311 Municipios<sup>1</sup> dándoles un protagonismo fundamental en la planificación del desarrollo en el ámbito local, específicamente en jurisdicción territorial, la sección de provincia.

Paralelamente, es preocupación del gobierno la aplicación de la - Ley N° 1333 - Ley de Medio Ambiente, para lo cual se ha creado un Cuerpo Reglamentario que contempla como objetivo principal la Regulación de la Gestión Ambiental, mediante el conjunto de actividades orientadas al Desarrollo Sostenible.

Con la - Ley N° 2028 - Ley de Municipalidades de octubre de 1999, el milenio se inicia con 314 Municipalidades, vale decir que se incrementan siete municipalidades más, para un periodo que en abril del 2000 cumple siete años de vigencia.

Uno de los argumentos para que el ritmo de crecimiento en la productividad de los municipios **apenas sea alentador**, está referido a que en la elaboración de POA's , los componentes mas débiles de estos apuntan a aspectos de Gestión y Sostenibilidad Ambiental, por la falta de estrategias claras y realistas de sus proponentes.

A pesar de la modernización del sistema político expresado en los nuevos parámetros de planificación participativa en sus diferentes estratos tanto espaciales el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) quinquenal, como temporales con el Plan Operativo Anual (POA), que traducen y alimentan la gran estrategia nacional de desarrollo cuya máxima expresión es el Plan General Económico y Social (PGDES) y los Planes de Desarrollo Departamental (PDD) , en la práctica, la falta de visión estratégica de los proyectos que puedan conducir a la solución de los problemas de falta de previsión ambiental expresados en los indicadores de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es evidente. Éstos se quedan en el camino proponiendo y ejecutando proyectos de relevancia productiva de corto plazo pero de menor importancia para el desarrollo local y sostenible.

---

<sup>1</sup> El año 1994 el proceso se inicia con 311 Municipios.

La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) pretende dar respuesta a esta carencia de visión estratégica de los municipios, pero no siempre se respetan los principios de una sociedad sostenible <sup>2</sup> cuando se programan las operaciones anuales, por lo que los POA's , en muchos casos, terminará incluyendo proyectos que dan solución a las necesidades de avance económico inmediato de la población dejando de lado las más profundas.

Ésta carencia de visión estratégica de los municipios es un reflejo de la demanda social escasamente dirigida hacia la producción, administración ecuánime de los recursos naturales y autosostenimiento. Una planificación participativa en este sentido no será nunca capaz de generar una demanda cualitativamente superior. Ello, simplemente respalda el tipo de cultura de gestión que predomina en los grupos humanos de determinado municipio donde la visión compartida por todos los actores locales que oriente los esfuerzos individuales al logro de una misión organizacional emprendedora no existe o no es el valor dominante, por lo que carece de fuerza para encausar a todos sus componentes hacia un mismo fin: mejorar la calidad de vida de los habitantes sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan.

La convulsión del "giro" se presenta cuando a partir de la promulgación de la Ley N° 1551 que otorga personería jurídica a las Comunidades Campesinas, Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales incorporándolas a la vida jurídica, política y económica del país y que posibilita la conformación de 314 municipios urbano - rurales que incluyen el control social con la conformación de Comités de Vigilancia como instancias articuladoras entre organizaciones sociales y gobierno municipal, todas estas organizaciones fueron sorprendidas con la novedad que los gobiernos locales contaban con recursos económicos por primera vez en la historia y se ampliaban sus obligaciones.

<sup>2</sup> Gobierno Municipal de La Paz "Diagnóstico y Análisis sobre la problemática ambiental" Apuntes referidos al Seminario Taller realizado entre el 11 y 12 de septiembre de 1997. **PRINCIPIOS DE UNA SOCIEDAD SOSTENIBLE**

1. RESPETAR Y CUIDAR LA COMUNIDAD DE LOS SERES VIVIENTES.
2. MEJORAR LA CALIDAD DE LA VIDA HUMANA.
3. CONSERVAR LA VITALIDAD Y DIVERSIDAD DE LA TIERRA.
4. REDUCIR AL MINIMO EL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES.
5. MANTENERSE DENTRO DE LA CAPACIDAD DE CARGA DE LA TIERRA.
6. MODIFICAR LAS ACTITUDES Y PRACTICAS PERSONALES.
7. FACULTAR A LAS COMUNIDADES PARA QUE CUIDEN DE SU PROPIO MEDIO AMBIENTE
8. PROPORCIONAR UN MARCO NACIONAL PARA LA INTEGRACION DEL DESARROLLO Y LA CONSERVACION.
9. FORJAR UNA ALIANZA MUNDIAL.

La evaluación de la experiencia inicial funciona como retroalimentación para proponer nuevas políticas de fortalecimiento municipal, por lo que se han emprendido acciones tendientes a capacitar a los interesados en sistemas de gestión de la Ley SAFCO, de la Ley 843, además de las intervenciones en salud, educación y otros. Ejemplos destacables de éstas iniciativas son los módulos de capacitación para explicar la Ley de Participación Popular, consultorías sobre aspectos tributarios y finanzas, y otras intervenciones en gerencia social. También existen esfuerzos por informar acerca de las ofertas sectoriales de financiamiento, de infraestructura, capacitación y asistencia técnica de parte de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Gobierno Nacional y Prefecturas.

A siete años de vigencia de éste proceso de modernización, la fase productiva de los municipios y la eficiencia en el desempeño de la administración municipal no han logrado aún aquel nivel que supere la barrera del subdesarrollo destacado en los Índices de Desarrollo Humano (IDH), los municipios aun requieren de asistencia, mas no en un espíritu paternalista, sino provocando su autosostenimiento, administración ecuánime de los recursos naturales y a la productividad.

En síntesis, *existe una baja ponderación* de valores naturales, sociales y culturales; a pesar de existir estrategias como para vivir sosteniblemente, aun se juega a la supervivencia. Existe una *baja valoración* del potencial productivo de los municipios actuando éstos como medios de producción por su carácter institucional. Es un problema de cosmovisión crítica que además de postergar el desarrollo de sus potenciales productivos en un primer momento, eclipsa toda perspectiva sostenible en la continuidad de futuros momentos.

### 13. **Objetivos.-**

A través del presente trabajo, se estima dejar la perspectiva de una valoración racional sobre:

- El proceso de Sostenibilidad al que se apunta con las nuevas Reformas del Estado.
- La evolución del nivel de Desarrollo Humano al presente en un espíritu de democracia activa al amparo de las últimas leyes vigentes.
- El potencial del trabajo con los municipios en el marco de su integridad con la gestión ambiental, a fin de conquistar patrones mejorados de desarrollo y sostenibilidad.

Finalmente y el objetivo central

- ❖ Dejar establecida la presencia de indicadores de "Cultura Organizacional" de características emprendedoras que influyan en el potenciamiento de los Municipios Productivos.

### 1.4 **Justificación.-**

En el proceso de la Participación Popular en marcha, se ha visto que la visión del municipio estrechamente asistencialista ya no se puede sostener. Paralelamente, la tarea de fiscalizar y hacer cumplir la Ley 1333 del Medio Ambiente de forma coercitiva, no solamente se contrapone al carácter POPULAR de la Ley de Participación Popular, sino que demandaría esfuerzos que restarían efectividad a los objetivos inicialmente trazados. Se ha pensado entonces, en dos momentos de la Participación Popular a designarse el inicial, donde se ha impulsado el inicio de la descentralización vía los municipios; y el segundo momento, que resalta a los municipios como los actores de mayor importancia del ámbito local para asignarles el papel de motivadores y articuladores del desarrollo productivo del municipio, en una armónica integración con las aspiraciones de una apropiación de la naturaleza, vale decir una unidad hombre - naturaleza respetuosa de las limitaciones de los recursos y la capacidad de la biosfera de asimilar los resultados de la actividad humana.

Se considera que una forma de incentivar tanto el capítulo de la productividad como el de la sostenibilidad de los municipios es la del fortalecimiento de la "**Cultura Organizacional**", a determinar dicha presencia justificadamente se aspira.

## 2. CONCEPCION Y ORIGEN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOLIVA

Si bien la Ley de Participación Popular se constituye en el eslabón motriz de aquellos procesos en vías de integrarse al espíritu de la Sostenibilidad, no cabe duda que la Agenda XXI gestada en la Cumbre para la Tierra, realizada en Río de Janeiro en junio de 1992 y acordada por 172 naciones en vías de desarrollo, protagonizó el mismo papel trascendental de transmitir y activar toda la preocupación del mundo dirigidas a un país de las características que presenta Bolivia.

De tal manera que al igual que ésta nación, se rige a través de una Carta denominada Constitución Política del Estado, la Agenda XXI se constituye en una especie de Carta Magna para la Gestión del Desarrollo Sostenible en sus distintas dimensiones, vale decir sociales, económicas, de conservación de los recursos naturales, de fortalecimiento de los actores principales y sobre la ejecución misma.

La importancia de subrayar en este tipo de acepciones radica en mentalizar definitivamente que un determinado desarrollo económico en el segundo milenio no puede estar separado de la convicción de un tratamiento sostenible del medio ambiente.

No en vano el entonces Presidente Sánchez de Lozada cometió un error a sabiendas, el de crear un ministerio bajo la denominación de "Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente", ya que por un lado el ciudadano común lo identificó como un ministerio simplemente ambientalista y, por otro, reflejó una incoherencia conceptual ya que el desarrollo sostenible incluye, necesariamente, el tema ambiental

La denominación, según el entonces Ministro de la Presidencia José Guillermo Justiniano

"...fue el resultado de un largo análisis con el Presidente que insistió en el añadido de "Medio Ambiente" para que la gente ubique al nuevo ministerio debido a la complejidad de entender al desarrollo sostenible."

Se recordará que a tiempo de materializar las recomendaciones de la Agenda XXI se identificaban puntualmente cuatro aspectos que impedían integrarse al concepto de Sostenibilidad. Éstos se centraban en las áreas de: economía, social, política y ambiental.

En lo **económico**, la desmesurada dependencia de la producción y exportación de bienes altamente intensivos en el uso de recursos naturales no renovables y la aun mas grave

dependencia del ahorro externo. (prestamos y donaciones), de fuente multilateral y bilateral, para financiar los proyectos de desarrollo del país.

En lo **social**, las alarmantes tasas indicadoras de la pobreza y la marginalidad, principalmente concentradas en la zona rural y en los nuevos asentamientos humanos de la periferia urbana de las principales ciudades del país. La inexistencia o difícil acceso a servicios elementales de salud, educación y socio sanitarios para una mayoría de la población, constituía una megatendencia insostenible que requería acciones masivas e inmediatas.

En lo **político**, se llegó a la conclusión que la democracia formal representativa, de carácter excluyente para la mayoría ciudadana, había llegado a una situación de crisis. Había, por tanto, que identificar los instrumentos y mecanismos que permitan el tránsito hacia una democracia participativa en el más amplio sentido del término.

Imperaba entonces la urgente necesidad de acercar el estado al ciudadano y lograr una integración entre los sistemas autóctonos y occidentales de organización de la sociedad, es decir la comunidad y el municipio.

Finalmente, en lo **ambiental**, el proceso económico de explotación intensiva e irracional de nuestros recursos naturales, así como algunas técnicas de producción contaminantes y degradantes del aire, de la tierra y del agua, configuraban un proceso autodestructivo e insostenible.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Intervención del Sr. Ministro de la Presidencia José Guillermo Justiniano en "Construyendo el Futuro" 25 opiniones sobre Desarrollo Sostenible MDSMA Bolivia 1997

### 3. MARCO CONCEPTUAL PARA UNA GESTION AMBIENTAL

En Bolivia, tanto en la región andina como amazónica, se desarrollaron diversas culturas precolombinas, las que con un criterio adecuado, lograron acondicionar sus sistemas productivos a las características ecológicas del medio. Haciendo uso de distintos pisos ecológicos, desde la puna hasta las tierras bajas, las culturas andinas pudieron producir los alimentos necesarios para su población. Los pueblos amazónicos mediante un sistema de terraplenes y canales lograron el aprovechamiento del régimen de inundaciones para la producción agrícola en los suelos de la sabana que, actualmente, son incultivables. Con la Colonia, estos perfiles de COSMOVISIÓN se desvanecieron y los sistemas productivos fueron desarticulados, se inició un proceso de deterioro ambiental generalizado en el país, el que se ha visto particularmente agravado en el siglo pasado. El ejercicio de visualizar el hábitat motiva necesariamente a reflexiones profundas sobre una sola realidad crítica.<sup>4</sup>

#### 3.1 Aspectos Conceptuales.-

A pesar que algunos términos puedan resultar familiares debido al uso frecuente en el siguiente acápite se hace una mención conceptual de como se entenderán estos, relacionados en el desarrollo de este trabajo.

**Desarrollo Sostenible.-** Es aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades de la generaciones futuras.

Se entiende por Conservación al manejo del uso humano de organismos y ecosistemas, con el fin de garantizar la sustentabilidad de dicho uso. **Preservación** es una modalidad del uso de los recursos naturales renovables, caracterizada por la limitación al mínimo posible de la intervención humana.

**Gestión Ambiental.-** Es la etapa central en el proceso de ordenamiento ambiental que se desarrolla mediante la fijación de metas, planificación, mecanismos jurídicos, etc., de las actividades humanas que influyen sobre el medio.

#### 3.2.MARCO CONCEPTUAL PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

---

<sup>4</sup> FOBOMADE "El desafío ambiental en Bolivia", Doc. De Trabajo N°1, Bolivia 1992

### MARCO CONCEPTUAL PARA LA GESTION AMBIENTAL<sup>5</sup>

**AMBIENTE.** - Es el compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y momento determinados, que influyen en la vida material y sicología del hombre. Incluye agua, aire, suelo y su interrelación así como todas las relaciones entre estos elementos y cualquier organismo vivo.

**DESARROLLO** Es el proceso de mejoramiento continuo simultaneo y armónico de la calidad de vida de todos los miembros de una sociedad y de la sustentabilidad en su medio ambiente.

El Desarrollo y el Ambiente son inseparables e interdependientes (Son partes de un mismo proceso con componentes que se interrelacionan y se condicionan fuerte y permanentemente).

El Desarrollo Sostenible exige una gestión que preserve las potencialidades de bienes y servicios del ambiente para el beneficio de las generaciones presente y futuras.

Hay tres variables constantes e inseparables en el desarrollo sostenible la gente (lo social) la producción (lo económico) y el ambiente (todo el resto y lo que hace posible la existencia de la gente y de la producción).

La Gestión del Desarrollo así como el manejo ambiental son responsabilidades de cada ser humano, en cada instante de su vida (no puede sustituirse el manejo ambiental que corresponde a cada quien, pero si es necesario que alguien ayude a definir como son y como deberían ser las relaciones de las personas y sus organizaciones con el ambiente, a establecer adecuadas actitudes y normas de conducta y supervisar y controlar su cumplimiento).

El ambiente no puede ser tratado como un "sector" o un "capítulo" de la economía o de lo social es parte de todo y en cada caso; así como el desarrollo (proceso hacia el bienestar) no es un "sector" de la economía o un "capítulo" de la social: involucra toda acción humana y a todos los recursos, incluido el ser humano como tal.

Para este cuadro se sintetizara que Gestión Ambiental es el conjunto de actividades normativas, administrativas, operativas y de control, estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la Sociedad en general, para garantizar el desarrollo sostenible y la óptima calidad de vida.

De conformidad con lo indicado antes, la Gestión Ambiental debería referirse a todo, sin embargo, con fines metodológicos, para organizar y hacer practica la aplicación de normas y ejecutar las diferentes actividades, se reconocen a las llamadas "Áreas Estratégicas de la Gestión Ambiental" como a los grandes campos de la acción de la Gestión Ambiental que requieren de un tratamiento específico y prioritario por el Estado y la Sociedad, debido a su importancia para el Desarrollo Sostenible y para la calidad de vida (En forma similar con fines metodológicos, suele reconocerse a "áreas estratégicas del desarrollo" a la agricultura, a la industria, a los servicio, etc.).

<sup>5</sup> Extraído de la exposición del Ing. Herian Fernández. (en la fecha) Consultor de la Subsecretaría de Medio Ambiente en el Seminario - Taller "Diagnóstico y Análisis sobre la problemática ambiental en la ciudad de La Paz", realizado entre el 11 y 12 de septiembre de 1997. Organizado por el Gobierno Municipal de La Paz.



El propósito es asegurar una toma de decisiones sostenidas y ambientalmente racionales y ponerlas en práctica, permitiendo así el proceso de desarrollo económico y social en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

### **3.3. Calidad y Nivel de Vida.-**

La Calidad de vida.- Es la posibilidad y grado que tiene un grupo social de resolver necesidades humanas elementales que responden a los valores de tener, amar y ser. Utilizamos los recursos disponibles de su Medio Ambiente natural y social.

El nivel de vida.- Es un indicador de progreso materia que refleja el nivel de consumo de Bienes y Servicios, en función a la capacidad adquisitiva de las personas.

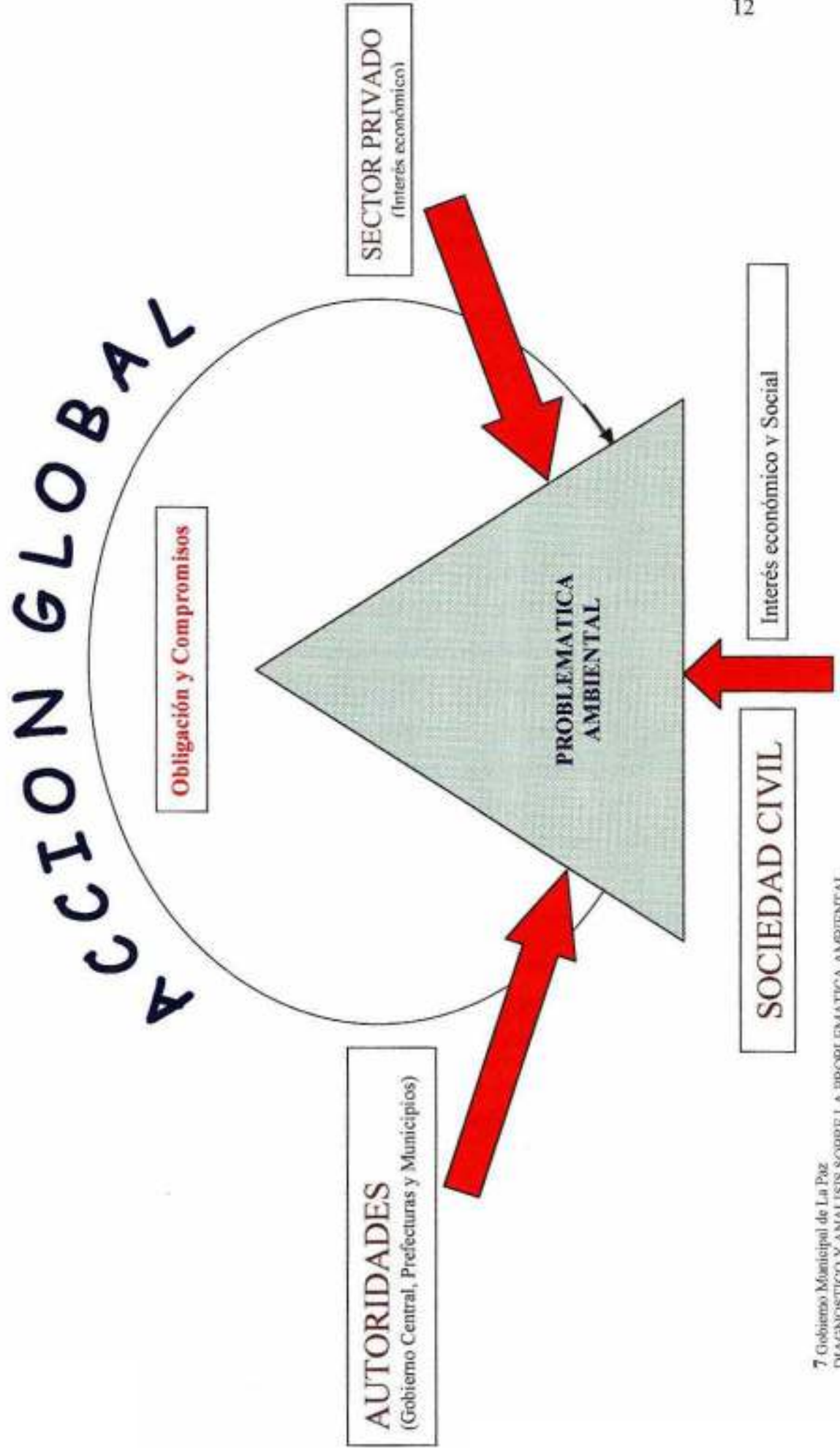
Según Bolanos <sup>6</sup>, los factores de mayor incidencia sobre el Medio ambiente son:

- ✓ Consumo de energía
- ✓ Desarrollo Tecnológico
- ✓ Necesidades de Alimentación
- ✓ Producción de Alimentos
- ✓ Crecimiento de Población
- ✓ Movimiento de Población
- ✓ Comercio nacional
- ✓ Comercio Internacional
- ✓ Producción de economía
- ✓ Riqueza y deuda nacional
- ✓ Uso cambiante de la Tierra
- ✓ Consumo de recursos naturales
- ✓ Urbanización
- ✓ Desechos industriales
- ✓ Industrialización incontrolada

---

<sup>6</sup> Citado de la exposición del Ing. Herián Fernández (en la fecha) Consultor de la Subsecretaría de Medio Ambiente en el Seminario - Taller "Diagnóstico y Análisis sobre la problemática ambiental en la ciudad de La Paz", realizado entre el 11 y 12 de septiembre de 1997.

# IMPLEMENTACION DE LA GESTION AMBIENTAL<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Gobierno Municipal de La Paz  
DIAGNOSTICO Y ANALISIS SOBRE LA PROBLEMATICA AMBIENTAL  
1997

#### 4. EQUIDAD

1997

El fundamento del Desarrollo Sostenible esta basado en cinco principios elementales:

ECOLOGICO	El D.S. debe basarse en el respeto a la naturaleza y adaptarse a su diversidad, restaurarla y asegurar un uso sostenible de los RRNN.
EQUIDAD	El D.S. debe buscar la superación de las grandes desigualdades sociales entre las presentes generaciones, conservando los recursos que pertenecen a las futuras generaciones.
RESPECTO A LAS CULTURAS	El D.S. debe crecer desde dentro y no ser impuesto desde fuera, debe surgir de las necesidades de mejoramiento de los recursos que pertenecen a las futuras generaciones.
NO VIOLENCIA	Las grandes desigualdades, la pobreza, la dominación, así como la discriminación y marginación generan violencia. El D.S. debe ser pacífico en su sentido directo y estructural.
SOLIDARIDAD	El D.S. debe dar satisfacción a las necesidades básicas y crear buenas condiciones de vida para todos, estimulando la igualdad

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz "Diagnóstico y Análisis sobre la problemática ambiental"

Casi todos abrazan el concepto de Equidad Social como una necesidad ineludible como para pensar en estructurar política de desarrollo alguna.

Según el Informe de la UICN de 1982 - Estrategia para la Conservación – Los recursos vivos esenciales para la supervivencia del hombre y para un desarrollo sostenido están siendo destruidos o se agotan de manera creciente. Al mismo tiempo aumenta rápidamente la demanda humana de esos recursos. Mas abajo se ilustra el problema. Si el deterioro de las tierras continua al ritmo de actual, casi un tercera parte de las tierras de cultivo del mundo (simbolizadas por el tallo de los cereales) quedará destruida dentro de 20 años.

(Figura N° 1)

El apremio causado por el creciente número de seres humanos que requieren unos recursos en disminución se exagera debido a los volúmenes desproporcionadamente elevados del consumo de los países desarrollados (Figura N° 2).

Figura N° 1

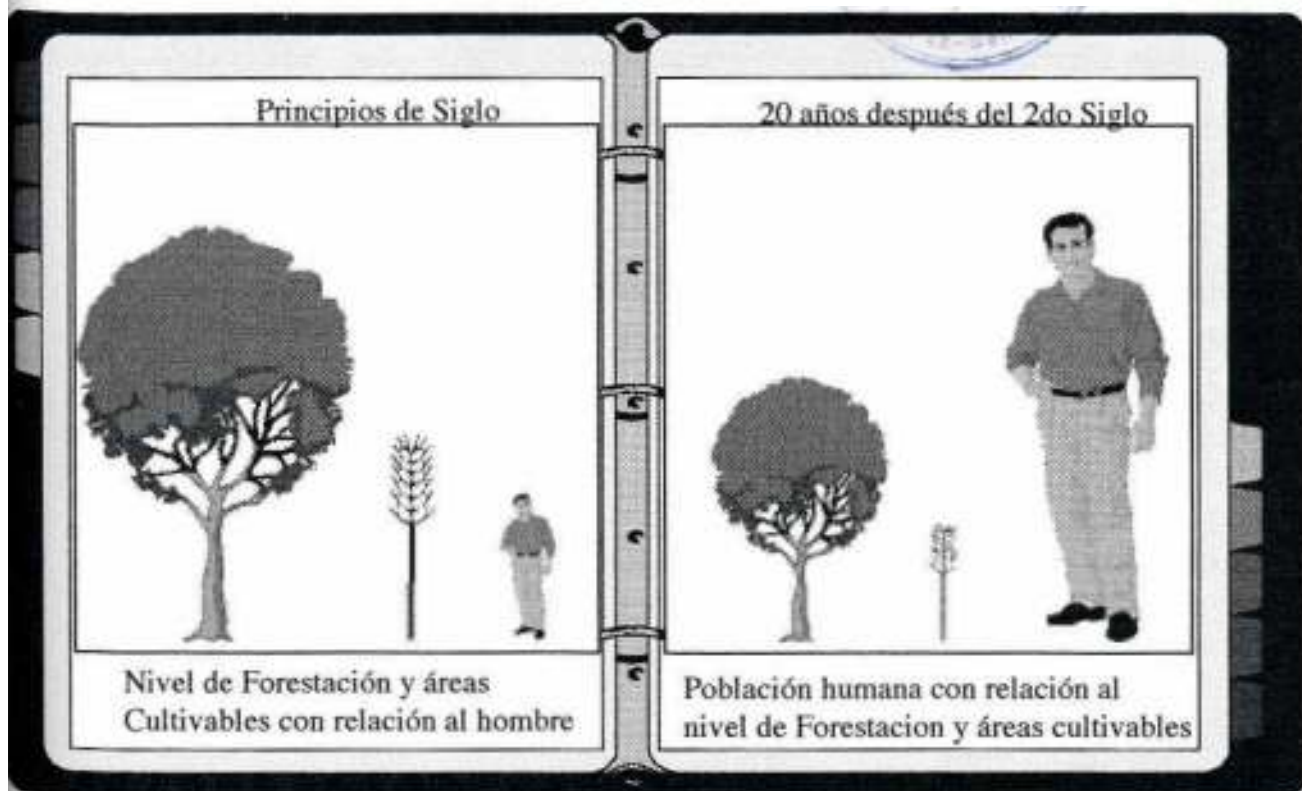
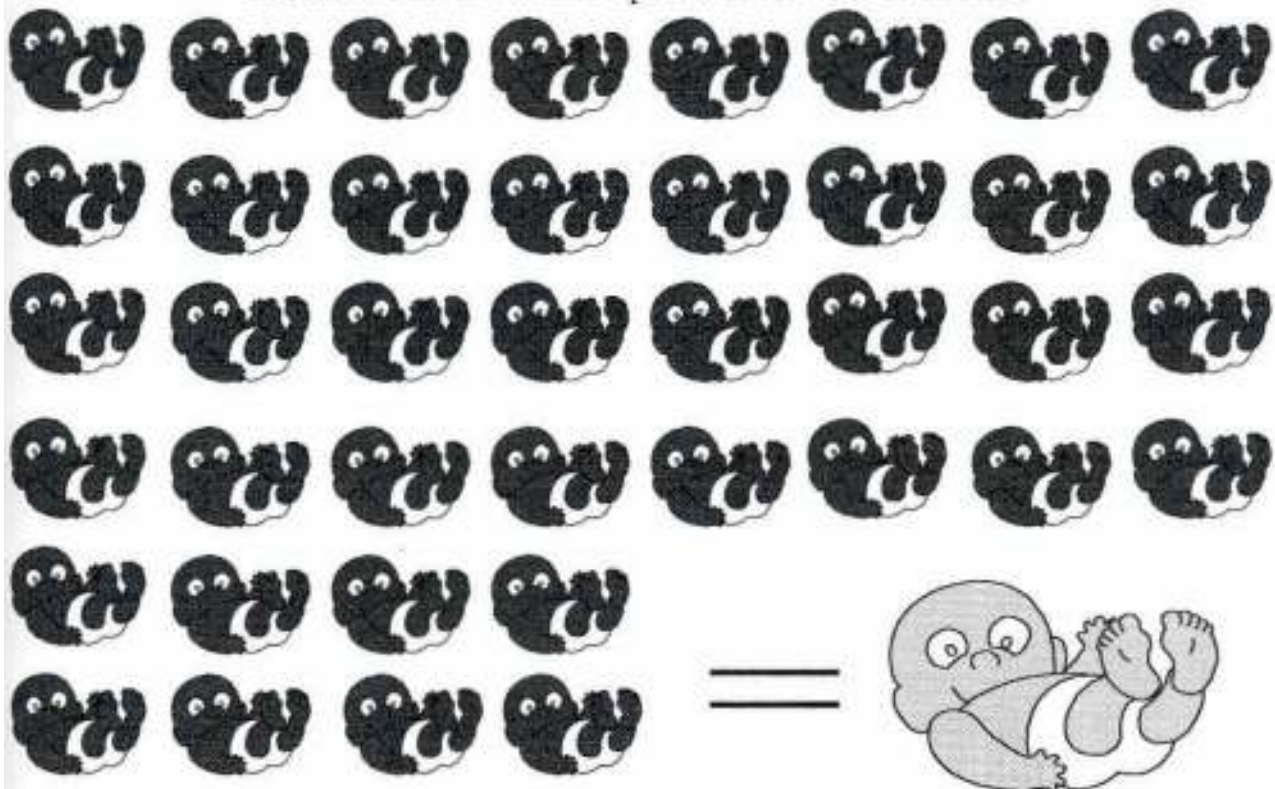


Figura N° 2

El consumo de 40 somalies equivale al consumo de un suizo



Elaboración Propia en base a sus similares de UICN 1982 -Estrategia para la Conservación

#### **4.1 Desarrollo Social.-**

Toda esta situación a nivel mundial condujo a la convocatoria de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Ésta se llevo a cabo en marzo de 1995 en Copenhague (Dinamarca), los gobiernos de 118 países (entre ellos Bolivia) aprobaron una Declaración y un Programa de Acción que representan un nuevo consenso sobre la necesidad de situar al ser humano en el centro del desarrollo.

Como objetivos generales se comprometieron a dar la máxima prioridad a las estrategias de la lucha contra la pobreza, el pleno empleo y la promoción de sociedades estables, seguras y justas, las cuales se resumieron a los 10 compromisos<sup>8</sup> siguientes:

- ❖ Erradicar la pobreza absoluta.
- ❖ Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas.
- ❖ Promover la integración social basada en la promoción y la protección de todos los derechos humanos;
- ❖ Lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer;
- ❖ Acelerar el desarrollo de África y de los países menos adelantados;
- ❖ Velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social;
- ❖ Aumentar los recursos asignados al desarrollo social;
- ❖ Crear "un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social";
- ❖ Lograr el acceso universal y equitativo a la educación y la atención primaria de la salud,
- ❖ Fortalecer la cooperación para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas

#### **4.2 Desarrollo Humano.-**

A partir de entonces se dió la iniciativa de un indicador muy relevante en la economía. Se trata del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este es un indicador sintético, construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que mide el logro medio de un país en términos de tres indicadores básicos: longevidad, definida como una función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido en función de una combinación

---

<sup>8</sup> ONU "Declaración y Programa de Copenhague" Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social" marzo 1995

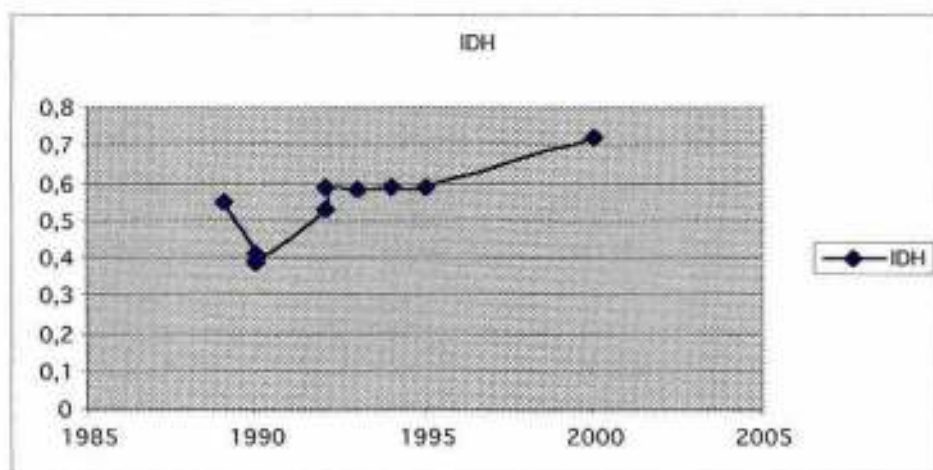
de alfabetización de adultos y tasas de matrícula combinada en educación primaria, secundaria y terciaria; y nivel de vida, que es medido por el PIB per cápita real.

El IDH en las estadísticas del INE contiene datos ajustados desde 1989 que resume datos desde 1985. El año 1990 presenta tres registros, el 92, dos registros y tomando en cuenta que dicha información debe ser sintetizada con Cuentas Nacionales, no se presentan mayores indicadores a partir del año 1995, cuando se registra la cifra de 0,584.<sup>9</sup>

Bolivia ocupa el puesto 111 de un total de 174 países. El IDH en Bolivia es el más bajo entre todos sus vecinos Perú y Paraguay, los más cercanos quienes superan la cifra de 0,700, Argentina Brasil y Chile están sobre 0,800.<sup>10</sup>

Lo rescatable de este concepto está en la forma restringida en que actualmente se concibe el desarrollo, que parece tener como objetivo central el crecimiento de la economía y no el bienestar de las personas. La propuesta actual es volver a considerar a la persona como el centro de objetivos de desarrollo y no como capital humano, concepto que lo reduce a la calidad de insumo o agente de consumo.

La lectura de estos datos revela una interesante variación que baja en sus niveles en el cambio de decenio 1990, sube a partir de 1992 y su variación a partir de entonces es mínima, de allí la aseveración inicial que el progreso, si bien es positivo, en términos reales apenas si es alentador.



Elaboración propia en base a datos del INE, excepto por la proyección al año 2000.

<sup>9</sup> INE "Anuario Estadístico 1998" CD del mismo año.

<sup>10</sup> Calderón F, y Lastrea R, "La fuerza de la equidad" Bolivia 1997

### **4.3 Desarrollo Humano en Bolivia.-**

Y es que el índice propiamente dicho en Bolivia no es alto. La Pobreza, concebida como insatisfacción de necesidades básicas ( carencias de educación, salud, vivienda y servicios básicos) es masiva, y requiere de acciones integrales que promuevan el desarrollo de las capacidades y el acceso universal a los servicios sociales y mercados productivos. Siete de cada diez bolivianos no pueden atender sus necesidades básicas y tres de cada diez vive en la indigencia. En áreas rurales la incidencia de la pobreza es de las mas altas de Latinoamérica. El 95% de los hogares rurales vive en condiciones de pobreza y el 69 % en la indigencia.

La Pobreza en Bolivia muestra una alta dispersión geográfica. Todas las ciudades capitales de Bolivia, además de El Alto, suman menos de un tercio (31%) del total de la población pobre. Ésta dispersión plantea importantes desafíos para el diseño y Gestión de políticas. La pobreza comprende no solo carencias, sino también exclusión. Mujeres, niños y habitantes de comunidades y pueblos indígenas han sido habitualmente excluidos de la atención del estado y no han encontrado canales efectivos de participación ciudadana.<sup>11</sup>

Las características de la pobreza en Bolivia incide fundamentalmente también en su entorno ecológico. De los dos conflictos de mayor importancia en Bolivia, vale decir

- La degradación de los suelos por erosión.
- La pérdida de la diversidad biológica.

Ninguno de estos factores se han suscitado por la fuerza de las adversidades naturales propiamente, sino por la fuerza de las adversidades sociales del hombre en cuya desesperación y emergencia hecha mano de su entorno, sin las debidas precauciones, vale decir que toma actitudes bajo presión en función de su estado de pobreza, sin dar lugar a hacer el debido uso de sus facultades racionales.

La Historia de la humanidad se encuentra en un momento constitutivo que está cambiando nuestra cosmovisión hacia una forma de vivir en función a lo que nos depara el futuro, importando no solamente la dirección del cambio, sino también la velocidad. Una de las mayores tendencias de la gestión de políticas sociales en Bolivia viene siendo el de compatibilizar la magnitud de demandas sociales con la prestación de servicios e inversiones, de manera ágil, oportuna y sostenible. Los procesos de Participación Popular y

---

<sup>11</sup> "Construyendo el Futuro" MDSMA 1997

Descentralización Administrativa establecen un nuevo escenario para la gestión de políticas concertadas entre los diferentes niveles de administración, demandando, por lo tanto, nuevos mecanismos de ejecución de programas y proyectos.

A partir de 1997 se lleva adelante una singular iniciativa; el Programa de Acciones Estratégicas (PAE) , que responde a las demandas que emergen en las reformas de Participación Popular y Descentralización Administrativa. El PAE busca agilizar la gestión de políticas sociales mediante la asignación concertada y eficiente de recursos para alcanzar los objetivos del Desarrollo Humano en corto y mediano plazo. Con esta iniciativa, se organiza la oferta programática del gobierno central y se prevé un mecanismo transparente de cofinanciamiento de inversiones para los gobiernos locales.

El PAE plantea un mecanismo novedoso de gestión compartida para el diseño y gestión de políticas, donde intervienen el gobierno central, las prefecturas, los fondos de inversión y los gobiernos municipales. Mientras el gobierno central prioriza áreas de intervención y formula políticas de cofinanciamiento, los gobiernos municipales identifican sus necesidades de inversión y provisión de servicios y gestionan recursos de cofinanciamiento a través de los fondos de inversión y las prefecturas de departamento.



## 5. GOBERNABILIDAD

El pivote de la gobernabilidad en un proceso de Desarrollo Sostenible exige de una amplia familiaridad con la realidad nacional, razón por la cual el Estado boliviano habría ingresado en una revisión total de su estructura a partir del año 1993. La modificación de la Constitución Política del Estado y las leyes que le son emergentes, el concepto de territorio, la distribución de la población y los instrumentos de ejercicio de poder, han impactado en las prácticas y el comportamiento ciudadano.

Tres importantes cambios "político - sociales"<sup>12</sup> abrigan la esperanza de mejores condiciones en lo que a Desarrollo Económico y Gestión Ambiental se refiere.

- a) Revalorización del Fundamento de Ciudadanía.
- b) Revalorización del Fundamento de Territorio.
- c) Revalorización del Ejercicio del Poder Público.

### 5.1. Revalorización del Fundamento de Ciudadanía.-

Una estructura compuesta por Consejos: Municipales, Departamentales, Provinciales; Comités de Vigilancia y más de 14.000 Organizaciones Vecinales, indígenas y campesinas con personalidad jurídica legal y realmente establecida corroboran una participación masiva de ciudadanos que antes tenían únicamente la calidad de habitantes.

Institucionalidad y participación, son las condiciones imprescindibles de gobernabilidad.

La característica principal del proceso de gobernabilidad antes de la LPP estaban centradas en la planificación indicativa. Esta concepción ponía énfasis en la oferta cual era eminentemente sectorialista, alineada a procesos tecnocráticos de empresa que no tenían la identificación apropiada con la sociedad sino con la región. Se trataba de una planificación de orientación vertical donde la fuente era el gobierno central asistencialista y la región el receptáculo con su conglomerado de habitantes pasivos.

En contraste, el proceso de descentralización que toma como instrumento fundamental a la planificación participativa municipal (PPM) incluye a la población en el proceso de planificación del desarrollo. La dirección del flujo de comunicación es de abajo hacia

---

<sup>12</sup> "Construyendo el Futuro" MDSMA 1997

arriba, de esta manera, se integra la planificación indicativa con la planificación participativa.

Según Mario Galindo Soza, éste proceso no fue nada fácil cuando compara la estructura estatal con la de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) de 1994, comentando *“como el Estado había ocupado el territorio de peor manera que la propia CSUTCB”*.

MATRIZ DE ORGANIZACIÓN ESTATAL Y DEL CAMPESINADO DE BOLIVIA 1994

Concepto / Nivel	Estado Nacional	Gobierno Local	CSUTCB
<b>Nacional</b>	Presidencia Ministerios		CSUTCB
<b>Departamento</b>	Prefectura Corporaciones		Federación Deptal
<b>Provincia</b>	Subprefectura		Federación Provincial
<b>Secc. Provincia</b>		Municipalidad	Central Campesina
<b>Cantón</b>	Corregidor		Subcentral campesina
<b>Comunidad</b>		Subalcaldías	Sindicato campesino de base

Fuente: Mario Galindo Soza en Las reformas estructurales en Bolivia 1998

## 5.2. La Revalorización del Fundamento de Territorio.-

Es otra consecuencia natural cuando los pueblos se iniciaban y terminaban en los Radio Urbanos, mal provistos y con insuficientes servicios pero constituidos en única referencia geográfica. El 42% de la población con la calificación de “rural” se debatía en la marginalidad y la exclusión. Esta situación tampoco era diferente en los centros denominados “urbanos”. De 124 municipios con población mayor a 2.000 habitantes que ostentaban pomposamente la calidad de Gobiernos Municipales, en realidad solo 24 de ellos administraban recursos y competencias en ciudades con la misma situación de marginalidad y exclusión.

La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), se orienta sobretodo a sentar las bases para el manejo sostenible de los recursos naturales, el saneamiento legal y la consolidación de la propiedad de la tierra manejada productivamente; titulando tierras de

campesinos, pequeños productores y empresarios agrícolas que cumplan una función social. También La Ley pretende cumplir con la reivindicación de tierra de propiedad comunal y territorio para los pueblos indígenas.<sup>13</sup>

El gran aporte de la Ley, en el marco del desarrollo sostenible y la defensa de los recursos naturales, fue la definición del termino económico y social de la siguiente manera:

*“La función económico – social en materia agraria establecida por el artículo 169 de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario”.*

La profundidad e importancia del artículo señalado consiste en que amplía el abanico de posibilidades de uso de la tierra a actividades que sean compatibles con la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, siempre que se paguen los impuestos establecidos a fin de no fomentar la acumulación especulativa de la tierra, así como permite al productor destinar parte de su tierra a producción forestal o para futuras ampliaciones. Adicionalmente, sujeta el uso de la tierra a su capacidad de uso mayor, a fin de evitar la degradación de la misma al ser utilizada en actividades no compatibles con su potencialidad.<sup>14</sup>

### **5.3. Revalorización del Poder Ejecutivo.-**

La cultura cívica en el país ha venido presentando valores disminuidos y existía una pérdida de credibilidad bastante marcada hacia la función pública. Una refundación de la República, mediante una nueva Institucionalidad con componentes de la base social, fundamento de la soberanía era la proyección propicia, a través de autoridades constituidas, con responsabilidades y recursos y por ello con posibilidad de justificar las estructuras administrativas mas allá de los organigramas.

Pero no se trata únicamente de llenar los espacios institucionales y políticos que den justificativo a un Estado moderno. La transformación mas importante debe provenir de la

<sup>13</sup> “Forjando el Municipio Productivo” AIPE 1999

<sup>14</sup> “Las Reformas estructurales de Bolivia” Milenio 1998

expresión ciudadana que al ampliar su visión crítica aspira a valorar racionalmente el papel protagónico de su futuro con raíz en las políticas públicas en la base social.

Aparece entonces la necesidad de darle contenido a la propuesta boliviana para alcanzar Desarrollo Sostenible en una conjunción o integración de Desarrollo Humano, Económico y Medio Ambiente, en una palabra, de lograr "*Seguridad Humana*". En el campo del Desarrollo Humano se mencionó ya al Programa de Acciones Estratégicas (PAE's) que definen las actividades y los montos de la inversión pública nacional, departamental y municipales las áreas priorizadas como fundamentales. En el desarrollo económico, la Propuesta de Reactivación Productiva del Agro y la formulación de un Programa de Acciones Estratégicas (PAE's) de Naturaleza Productiva, sirve de referencia a los actores públicos y privados para la ejecución de actividades concurrentes. Y en el Desarrollo Sostenible, se identifican acciones que demuestran que las políticas nacionales se convierten en actuaciones de la comunidad.

El trabajo empezó con precisar el Perfil de los Gobiernos Municipales en su relación con el Desarrollo Sostenible, para definir después las acciones de las instancias nacionales y departamentales podían ejecutar de manera concurrente.

Las bases para esta nueva concepción del municipio y su gobierno, se mencionaron ya en la reforma a la Constitución Política del Estado, aprobada también en 1994 (agosto), que vinculó la autonomía municipal, en tanto potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica, con una jurisdicción territorial. La estructura administrativa del Estado el año 1997 permite verificar un enorme contraste con la estructura expuesta para el año 1994. En el cuadro que precede, Galindo Soza lo compara con la estructura del Poder Ejecutivo a nivel nacional, rescatando la perspectiva de una similitud sistemática.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO BOLIVIANO 1997

Nivel	Ejecutivo	Cabeza	Legislativo
Nacional	Gobierno	Presidente de la República	Parlamento
Departamental	Prefectura	Prefecto	Concejo Departamental
Municipal	Alcaldía	Alcalde	Concejo Municipal

Fuente: Mario Galindo Soza en Las Reformas estructurales en Bolivia 1998

La Constitución, además, contiene enunciados generales sobre la institucionalidad municipal, la jurisdicción territorial que corresponde a un municipio, la constitución de los gobiernos municipales, la elección y sustitución de alcaldes, las condiciones que deben llenar los ciudadanos para ser elegidos miembros de los consejos municipales y algunas disposiciones con respecto a la posibilidad de la asociación o mancomunidad de las municipalidades. Los aspectos particulares relativos a las funciones de las municipalidades y las obligaciones presupuestarias del Estado para con ellas, están especificadas en otras leyes y normas legales. La Ley de Participación Popular y la Ley Orgánica de Municipalidades son las que definen actualmente gran parte de las atribuciones municipales y regulan su institucionalidad. La primera de las nombradas es la que revitaliza la noción de gobierno local; le otorga funcionalidad en el marco de la modernización del Estado y configura las características básicas del actual desempeño municipal en Bolivia.

Cuando se procedió al diseño de la Ley de Participación Popular, la división territorial del Estado fue uno de los aspectos centrales que se tomó en cuenta. La Ley de Participación Popular definió, entonces, que la jurisdicción territorial de cada gobierno municipal es la sección de provincia. Con ello, se sienta la base física para la administración del territorio, para la gestión de un gobierno local responsable del mismo y para la participación de los diferentes actores sociales asentados en el territorio municipal, en el proceso de desarrollo local.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> \*Agua y Municipios\* PEIRAV 1999

## 6. DIAGNOSTICO

Cuando se definía el concepto de Medio Ambiente, se decía que éste era el compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes y que incluía básicamente los elementos :

### AGUA - AIRE - Y SUELO

La experiencia con los municipios deja escapar al elemento aire debido a la relativamente baja potencialidad industrial con la que cuenta el país.

#### 6.1 Agua y Suelos.-

Sin embargo los **suelos y las aguas**, si , presentan conflictos cuya solución aun no cuenta con los medios suficientes como para paliar dificultades. Una de las falencias elementales es la carencia en infraestructura tecnológica capaz de mesurar apropiadamente los impactos ambientales.

Los Conflictos Ambientales (CA) entendidos como *"Aquel donde la controversia de información, intereses o valores entre al menos dos grupos interdependientes, se refiere a cuestiones relacionadas con el acceso, disponibilidad y calidad de los recursos naturales y de las condiciones ambientales del entorno que afectan la calidad de vida de las personas"*<sup>16</sup> son susceptibles a mayores subclasificaciones en función a los Usos y Costumbres que se les pueden dar dentro de la soberanía de un municipio.

#### 6.1.1. AGUA

El liquido elemento cumple con las siguientes funciones que en su defecto se constituyen en las subcategorias de CA's para el próximo usuario.

- Aguas para riegos.
- Agua Potable de consumo comunitario.
- Agua para la generación de energía eléctrica.
- Ciclos de Agua.- La gran diversidad en los ciclos del agua; tanto dentro del año como entre años, presentan grandes diferencias en la disponibilidad de este elemento cuyas fluctuaciones suelen ser grandemente imprevisibles. Por estas fluctuaciones, la gestión de agua debe ser extremadamente flexible y contar con mecanismos de adecuación a las cambiantes condiciones, lo que suele ser posible sólo en sistemas de manejo locales, con formas de comunicación y decisión descentralizadas. La necesidad de contar con

<sup>16</sup> "Conflictos Ambientales" Crespo y Orellana quienes citan a (CIPMA 1995:2), Bolivia 1999

una gestión flexible y localmente adaptada, impide la formalización de sus reglas y acuerdos, y su integración en sistemas de planificación públicos sobre uso y manejo.

- Cuencas Hidrográficas.- Y su diferencia con los municipios; por naturaleza, la gestión de agua se ubica en el contexto geográfico de una cuenca, o un sistema de cuencas, del que los límites no suelen coincidir con los límites político-administrativos de los municipios, sobrepasando, más bien, los mismos, por lo que la gestión de agua en el municipio depende también de los usos, controles e inversiones en otros municipios. Ésto, para las prácticas de gestión de los grupos de usuarios, no suele generar problemas, pero, para los gobiernos municipales, crea complicaciones en sus actividades de planificación e inversión.

### **6.1.2. TIERRA**

Los CA's relativos a la tierra son mas abundantes y de otro orden de factores. Si bien, al igual que con aguas se continua con los problemas en función a Usos y Costumbres, en esta subvalorización entrarían los problemas de pérdidas en:

- La cobertura vegetal
- Biodiversidad
- Erosión y degradación de suelos
- Contaminación de suelos y biota
- Otros.

La interrelación de los suelos con la sociedad presenta además otras subclasificaciones, ésta vez relativas a la pertenencia territorial, tanto desde el enfoque étnico como del político, donde se juegan intereses además de los culturales también los económicos.

### **6.2. Municipio y Gestión Ambiental.-**

Introducido el elemento Municipio en el campo de la Gestión Ambiental, las estadísticas de los PDM's muestran (desde la óptica ambientalista) dos áreas donde aun persiste una carencia importante de compromiso. Estas áreas son:

### 6.2.1. En lo Institucional.

- Hasta la fecha no se tiene constituido el Tribunal Agrario Nacional, por lo tanto no se designan las autoridades del INRA como lo percibe la Ley.
- No ha cambiado nada el proceso de los tramites por cuanto persiste el centralismo que obstaculiza la celeridad de tramites, tal como se habia propuesto.
- La politización con la que actualmente se esta manejando demuestra la existencia de negligencia y desconocimiento de los funcionarios del INRA en la aplicación de la Ley.

### 6.2.2. Sociedad Civil.-

- Se puede percibir que existe evidente falta de recursos económicos que no permite dado la rápida y completa institucionalización de los órganos creados por esta Ley.
- La incertidumbre se expresa también en la evidente falta de voluntad política de hacer funcionar esta Ley, puesto que es ciertamente conflictiva.<sup>17</sup>

Esto invita claramente a diferenciar los dos tiempos antes mencionados con la Participación Popular. El primero cuando se lanza la Ley y el segundo luego del impacto con la sociedad civil.

### 6.3. Evaluación.-

Cuando aparecen las respectivas evaluaciones se hace imprescindible efectuar una nueva clasificación, cual es:

#### LA URBANA - LA RURAL

Los problemas urbanos son relativamente similares entre los diferentes municipios pero los problemas rurales se dispersan en un numero mayor obedeciendo al tipo de región al que pertenece, llámense altiplano, valles llanos etc.

De la generalidad de los problemas urbanos se pueden citar a loteamientos, negociados en la titulación, presión sobre la tierra prebendal. Y de los rurales, reversiones al Estado, colonizaciones, también loteamientos aludiendo causales de herencia además que de forma natural se constituye en un recurso hipotecable.

---

<sup>17</sup> "Forjando el Municipio Productivo" AIPE 1999



**Resumen.-**

En el cambio de milenio se esta viviendo aquella etapa en la que además de asumirse todo este abanico de divergencias, se trata de poner soluciones de carácter global, es decir que vengan a tener vigencia para toda la sociedad civil. Esta tarea definitivamente no es sencilla y debe ser regulada tanto desde el ámbito jurídico, como desde el institucional; pero también asistencial, mas no de aquel sistema indicativo que regia antes sino del participativo.

## 7. MUNICIPIO PRODUCTIVO

Después que la reciente Reforma de la Constitución Política del Estado, La Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa centrara el resumen de sus objetivos en los Municipios, éstas pequeñas unidades administrativas de derecho público que conforman la integración Gobierno Sociedad y Territorio, han ganado una mayor cantidad de concepciones simultaneas. Tal es el caso del término de Municipio Productivo.

### 7.1. Concepto.-

Municipio Productivo:

**Es el escenario donde los actores públicos y privados generan, de manera articulada, participativa y concertada, un entorno propicio, a través del cual se den las condiciones necesarias y apropiadas para promover la dinamización de la estructura económica local, con el objeto de superar las condiciones de vida de la población. Todo esto en el marco del desarrollo sostenible.**

Juan Pablo Ramos Morales<sup>18</sup> lo disgrega de la siguiente manera:

- Cuando se habla de un **escenario**, se lo debe entender en un sentido amplio. es decir, más allá de lo territorial o físico, es también un escenario en lo político, en lo económico, en lo social, en lo cultural y en lo administrativo, entre otros.
- Al mencionar a los **actores públicos y privados**, nos estamos refiriendo a la participación estatal, a través de cualquiera de sus instancias de gobierno (ministerios, viceministerios, prefecturas, gobiernos locales y otros); como también a la participación de la sociedad civil (empresas, pequeños productores, sindicatos, comerciantes, OTB's, etc.), en otras palabras todos aquellos actores sociales y económicos involucrados con el desarrollo económico local.

Estos actores pueden pertenecer al nivel local como al nivel supra local.

- En lo referido a la **forma articulada, participativa y concertada**, se está haciendo énfasis en tres aspectos cruciales para alcanzar un municipio productivo.

---

<sup>18</sup> "Municipio Productivo" Documento UADM de J. Pablo Ramos M.

**Articulada**, se refiere a una acción conjunta y coordinada entre los distintos actores que participan en el proceso, ya que acciones aisladas o marginales, por mejores intenciones que lleven, no han de tener el impacto y resultado requeridos para promover efectivamente el desarrollo económico local.

**Participativa**, en sentido de que el municipio productivo debe ser el resultado de una amplia y activa participación social.

**Concertada**, es decir, que deben existir acuerdos entre los diferentes actores sobre los objetivos, resultados y las funciones que cada uno de ellos debe desempeñar en búsqueda de un fin común, el municipio productivo.

- Un **entorno propicio**, tiene que ver con la existencia de una serie de condiciones favorables (tangibles e intangibles) que coadyuven al surgimiento y permanencia de iniciativas económicas locales. Dicho de otra manera, un entorno propicio está relacionado con una variedad de aspectos tendientes a facilitar el rol de los agentes económicos, tal el caso de capacidades, habilidades, voluntades, infraestructura, conciencia y coordinación entre muchas otras.
- Debe comprenderse por **dinamización económica local** al proceso, mediante el cual se mejoran, substantivamente, los indicadores macroeconómicos en el ámbito municipal. Estos indicadores son: la inversión, el ahorro interno, el empleo y el ingreso.
- **Superar las condiciones de vida**, conlleva de forma implícita la disminución de los márgenes de pobreza, que debe ser el fin de toda acción que tenga que ver con la temática del municipio productivo.
- El tema de municipio productivo debe estar inmerso bajo la visión y principios del **desarrollo sostenible**, el cual se entiende: Como el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población (actual y futura), a través del desarrollo productivo integral, el desarrollo social con equidad y la participación ciudadana plena, bajo los preceptos de conservación de los recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental. Es por lo tanto una visión integral, donde las dimensiones económica, social, política y ambiental deben considerarse equilibrada y armónicamente.

En otras palabras, se puede entender por municipio productivo lo siguiente:

**Municipio productivo es un entorno propicio, donde existen condiciones favorables para que los actores públicos y privados puedan, de forma articulada, concertada y**

**participativa, promover diversas iniciativas tendientes a dinamizar la economía local, y como efecto generar mejores y equitativas condiciones de vida para la población. Todo esto en el marco del desarrollo sostenible.**

Como se puede apreciar, en el proceso de Participación Popular en marcha se ha visto que la visión del municipio estrechamente asistencialista ya no se podía sostener. Paralelamente, la tarea de fiscalizar y hacer cumplir la Ley 1333 del Medio Ambiente de forma coercitiva, no solamente se contrapone al carácter POPULAR de la Ley de Participación Popular, sino que demandaría esfuerzos que restarían efectividad a los objetivos inicialmente trazados. Hoy el Municipio se ha investido de nuevas atribuciones; es un gobierno local que responde a las necesidades de una sociedad civil que a su vez es el mismo gobierno; "gobernados son gobernantes".

Gobierno y sociedad es la nueva RELACIÓN en evolución. Se ha pensado entonces, en dos momentos de la Participación Popular a designarse el inicial, donde se ha impulsado el inicio de la descentralización vía los municipios; y el segundo momento, que resalta a los municipios como los actores de mayor importancia en el del ámbito local para asignarles el papel de motivadores y articuladores del desarrollo productivo del municipio, en una armónica integración con las aspiraciones de una apropiación de la naturaleza, vale decir una unidad hombre - naturaleza respetuosa de las limitaciones de los recursos y la capacidad de la biosfera de asimilar los resultados de la actividad humana. La gobernabilidad, en términos generales, es el conjunto de relaciones y acciones institucionales de los gobiernos con la sociedad civil, con el propósito de dar dirección a las acciones de desarrollo y mantener el orden público. La gobernabilidad incluye, además, el concepto de buen gobierno, que hace referencia al desempeño gubernamental en el sentido de su eficiencia técnico-administrativa, el respeto a la ley, la responsabilidad frente al ecosistema, los recursos naturales y la transparencia general de la acción pública.

Se puede valorar el grado y el estilo de gobernabilidad en el ámbito municipal, aplicando una serie de conceptos que ayudan a analizar la calidad de las relaciones público-privadas en la definición y la implementación de políticas de desarrollo local. En el contexto de la gestión de Medio Ambiente, es útil usar como conceptos principales: la colaboración

público-privada en consenso, la asistencia subsidiaria, la responsabilidad pública y grados de control social, y finalmente la formación y el aprovechamiento del potencial social.

## **7.2. Instrumentos Técnico Administrativos.-**

### **7.2.1. PDM & POA**

Las ideas económicas de los componentes de una determinada sociedad inmersa en un municipio, deben reflejarse en un proyecto debidamente elaborado en base a las guías metodológicas de la Dirección Nacional de Participación Popular (DNPP). A continuación, tal proyecto se someterá a la aprobación del Concejo Municipal, vale decir que tal proyecto debe reflejar de tal manera su validez que consensualmente identificara cierta prioridad en la región. De esta manera, tanto el grupo que se adjudica la autoría del proyecto como otros en la misma *ceteris paribus*, aspiran que sus ideas conformen también el Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

#### **PDM**

Este plan visto, tanto desde la óptica del miembro del grupo que elaboro el proyecto, como desde la óptica genérica de todo el sistema que en este caso se denomina Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) de la Nación, se constituye en la síntesis de todo el proceso que define los objetivos de desarrollo municipal, resume las competencias políticas y de poder en el ámbito municipal, referidas a la asignación de recursos públicos, activa la participación social.

#### **POA**

El Programa de Operaciones Anuales es una instancia, como indica su nombre, que programa y clasifica participativamente, la prioridad de los proyectos contenidos en el PDM, para ello se sujeta a una guía denominada Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.

Diagnostico Preliminar.- Es posible efectuar análisis independientes de POA correspondientes a gestiones pasadas pero en términos generales, un estudio de AIPE <sup>19</sup> ha

---

<sup>19</sup> "Forjando el Municipio Productivo" AIPE 1999 (Versión interpretada, aumentada y corregida)

detectado las siguientes insuficiencias, como ellos lo llaman en su aplicación y que son muy sintomáticas.

- A pesar de una relación porcentual de demandas favorables a las inversiones en sectores económico productivos, la ejecución presupuestaria de los POAs, nos muestra lo contrario, en la mayoría de los casos las limitaciones de inversión se han debido a la carencia de estrategias claras que orientan la misma.
- Los componentes mas débiles de los POAs son los referidos a aspectos de gestión y sostenibilidad ambiental, tanto por la falta de estrategias claras y realistas así como por los porcentajes de inversión relativamente mucho mas bajos que otros componentes.
- La ejecución de los POAs muestra que los sectores mas atendidos son los del área social, principalmente referidos a la inversión en infraestructura social y su equipamiento.
- Por estas razones, el principio de integralidad no ha logrado efectivizarse, en desmedro de los aspectos relacionados con el crecimiento económico y la gestión ambiental.
- Los actores en los procesos de planificación participativa son de carácter territorial representando los intereses de su comunidad o junta vecinal, esta situación limita una visión sistémica y estratégica del desarrollo, debido a que se priorizan las demandas sociales coyunturales en desmedro de las inversiones estratégicas.
- La actividad económica productiva es eminentemente privada, se expresa orgánicamente a través de formas asociativas sectoriales, las cuales están limitadas a participar en los espacios de planificación y toma de decisiones.
- La gestión ambiental es promovida por movimientos sociales o algunos líderes con una visión nueva del desarrollo, los cuales también tienen limitaciones formales para participar efectivamente en los espacios de planificación y toma de decisiones.
- La sostenibilidad de los proceso de desarrollo municipal estará siempre en riesgo si no se logra un crecimiento económico armónico con el manejo sostenible de los recursos naturales.

### 7.2.2. PLOT - PLUS - POP

<b>PLOT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PLUS</b>	Plan de Uso del Suelo
<b>POP</b>	Plan de Ordenamiento Predial

Éstos instrumentos tecnico-administrativos advertidos tanto por su dimensión, cualidad, y posicionamiento geopolítico, fueron creados para responder a necesidades que si bien sabemos se presentarán, hasta la fecha no se han pronunciado conflictos acusantes. Por ejemplo los que pueden estar referidos a aguas subterráneas y cuencas hidrográficas.

El siguiente cuadro sintetiza el contenido, utilidad y relación entre los instrumentos:

#### INTERRELACION INSTRUMENTAL TECNICO ADMINISTRATIVA

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>MATERIA que trata</b>	<b>RELACIONES entre planes</b>
<b>PLOT</b>	Orientar el uso y ocupación de un territorio, especializando las políticas y objetivos del desarrollo integral.	Manejo integral de biofísico, económico, socio-cultural, espacial, político administrativo.	Espacializa dinámicas, políticas y plan de desarrollo municipal (PDM)
<b>PLUS</b>	Reglamentación de los usos de suelos teniendo en cuenta la aptitud de uso de cada una de las zonas de territorio municipal.	Reglamentación para los diversos tipos de uso y ocupación, según potencialidades y restricciones.	Retroalimenta los otros planes, PLOT, PDM.
<b>POP</b>	Determinar las servidumbres ecológicas y rescatar para el uso forestal sostenible, las áreas de propiedad privada, que por capacidad de su uso mayor debieran estar destinadas a tal fin.	Manejo integral de información del biofísico, uso actual y reglamentación para asignación de usos y otros usos justificados, según potencialidades y restricciones en áreas de propiedad privada.	Reglamenta la aplicación de las leyes y planes en la Unidad Productiva, de propiedad privada.

Fuente: Forjando el Municipio Productivo AIPE 1999. (Versión resumida)

## II SECCION PROPOSITIVA

### 1. CULTURA ORGANIZACIONAL

#### 1.1. Aspectos Generales.-

Con el cambio de milenio, el proceso de la Participación Popular inicia proyección mejorada en el marco del Desarrollo Económico que hoy se conjuga con la Ley de Reactivación Económica LRA<sup>20</sup>. Esta proyección lleva como consigna corregir una de las debilidades mas marcadas en el marco de la LPP y LDA, cual es la "institucionalidad".

Como indican los responsables de AIPE "... estas leyes en su generalidad han recorrido un proceso contradictorio de institucionalización. Sin embargo habrá que reconocer que pese al rol y funciones definidas que vienen contenidas en las leyes, lo que se ha provocado de manera inmediata a la promulgación de las mismas es un vacío institucional que se expresa: en la no - creación de instituciones previstas, en la ausencia de regulación específica para los distintos ámbitos del Estado y que se expresa en el funcionamiento errante de las instituciones gubernamentales",<sup>21</sup>

Hoy el gobierno, a través del VPPFM en su flamante estrategia de Desarrollo Institucional Municipal (DIM) consigna una diferencia fundamental entre Desarrollo Institucional y Desarrollo Organizacional, enunciando este cambio de la siguiente manera: - Hasta hace poco se entendía el término "institución" en forma ambigua incluyendo los conceptos que la literatura teórica define como propiamente "institución" y lo que se define como "organización". Douglas North establece la distinción entre ellos señalando al uno como las reglas y al otro como los actores. Las instituciones se definen por las normas, y las organizaciones son grupos de individuos que intentan mejorar su bienestar dentro de las reglas establecidas.<sup>22</sup>

Inciendo enfáticamente en el aspecto ambiental de cualquier estrategia, plan o teoría, el presente documento expone como propuesta principal aportar con el término:

<sup>20</sup> Ley N° 2064 "Ley de Reactivación Económica" Abril 2000. Gaceta Oficial de Bolivia.

<sup>21</sup> "Forjando el Municipio Productivo" AIPE La Paz 1999.

<sup>22</sup> Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal - DIM - Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. Página WEB.



"Cultura Organizacional" a ser incluida en cualquier temario que tenga por objetivo perfeccionar el proceso económico en el que se vive.

## **1.2. Creación de una Cultura.-**

La cultura de las organizaciones no es el producto de un milagro aislado, y, una vez creada, rara vez se desvanece.

Es el producto de actitudes que en la continuidad de su frecuencia, se vuelven hábitos, costumbre y tradiciones. Naturalmente tales actitudes deben provenir de una determinación holísticamente establecida y de allí su importancia con la gestión ambiental. Un ejemplo de una determinación que puede marcar el inicio de una cultura es la siguiente: "Creemos en ser honrados, verídicos, castos, benevolentes, virtuosos, y en hacer el bien a todos los hombres. Todo lo creemos, todo lo esperamos; hemos sufrido muchas cosas y esperamos poder sufrir todas las cosas. Si hay algo virtuoso o bello, o de buena reputación, a esto aspiramos."<sup>22</sup>

### **1.2.1 Culturas fuertes y culturas débiles.-**

El grado de fortaleza de una cultura alcanza a determinar el éxito o fracaso de su gestión según la política con que se la maneje por lo que resulta muy importante prever esta característica considerando la cualidad de pluricultural de Bolivia.

Las culturas fuertes sostienen con fuerza los valores centrales de la organización se sostienen con intensidad y están muy difundidos. Entre mas miembros los acepten y mayor sea su compromiso con ellos, mas fuerte es la cultura. En congruencia con esta definición, es evidente que esta cultura tiene mayor influencia en la conducta de sus miembros.

A su vez otros autores dudan de las bondades de las culturas fuertes en virtud a que plantean dos tipos de estrategias para implementar las organizaciones, una de desarrollo de cultura fuerte y la de cultura débil que seria la más apropiada por su flexibilidad para diseñar una organización orientada al cambio.

---

<sup>22</sup> Art. 13 Doctrina y Convenios LDSUD

### **1.3. Cultura Organizacional .-**

#### **1.3.1. Definición .-**

Cuando el término "idiosincracia" empezó a cobrar vigencia en el acervo nacional identificando en alguna característica pero de forma genérica a la población boliviana al interior de su personalidad, fue uno más, de los momentos apropiados para evocar su cultura propiamente dicha.

La cultura se define como una abstracción de carácter mental relativa a un conjunto de valores, formaciones ideológicas, de sistema de significados, de técnicas u prácticas productivas y de estilos de vida.<sup>23</sup>

Al presente, ya no se tomará al boliviano como un habitante de un determinado país, sino como un componente organizado y de ahí que en adelante se adoptara el término de "Cultura Organizacional" (CO) como aquel sistema de significados compartidos que ostentan los componentes y que distinguen a la organización de las otras. La suma de siete características principales será la esencia de la Cultura Organizacional (en Bolivia).<sup>24</sup>

- ❖ Innovación y riesgos: El grado en que los del municipio sean estimulados para que sean innovadores y corran riesgos.
- ❖ Atención al detalle: El grado en que se espera que el municipio muestre precisión, análisis y atención al detalle.
- ❖ Orientación a los resultados: El grado en que el gobierno se concentra en la producción o los resultados, más que en las técnicas y los procesos seguidos para alcanzarlos.
- ❖ Orientación a la sociedad civil: el grado en que las decisiones del gobierno toman en cuenta el efecto de los resultados en los miembros del municipio.
- ❖ Orientación a los equipos: El grado en que las tareas se organizan alrededor de equipos y no de individuos.
- ❖ Agresividad: El grado en que la sociedad civil es agresiva y competitiva antes que conformista.

<sup>23</sup> "Diccionario de términos ambientales" Crespo R. Bolivia 1999

<sup>24</sup> "Fundamentos de comportamiento Organizacional" Robbins S., México 1998.

En la definición original de cultura organizacional tomada de Robbins, se toma por base a la gerencia de una determinada empresa, sus empleados o candidatos a empleados y su correspondencia con el público consumidor. En el presente análisis se adopta a gobierno como la gerencia, el municipio como los empleados y el resto de la sociedad civil como la gente o público consumidor.

- ❖ Estabilidad: El grado en que las actividades del municipio se dirigen a mantener el *statu quo* y no al crecimiento.

La CO se orienta al modo en que la comunidad percibe estas siete características y no como las adopta, de tal manera que se trata de un *termino descriptivo*. En contraste con la investigación de satisfacción laboral que es un termino evaluativo.

### 1.3.2 Funciones <sup>25</sup> .-

- Definir límites al señalar las diferencias entre los municipios.
- Proporcionar identidad al municipio
- Facilitar el compromiso como algo superior al interés personal de un individuo.
- Operar como reforzador de la estabilidad del sistema social.
- Mantener unido al municipio, ofreciendo los estándares a lo que deben aspirar, hacer y decir sus autoridades.
- Servir de mecanismo de control y lógica que guía y da forma a las actitudes y la conducta de las autoridades.

### 1.4. Clasificación de Culturas <sup>26</sup> .-

Las culturas más comunes encontradas son:

- ❖ Rutinaria
- ❖ burocrática,
- ❖ soñadora
- ❖ emprendedora.

Cultura rutinaria.- Es generada por el crecimiento de municipios muy pequeños que no han cambiado sustancialmente las posiciones estructurales, especialmente las referidas al rol del municipio originario, delegación y descentralización.

Tiene las siguientes características:

---

<sup>25</sup> Inspirado en Robbins S. 1998

<sup>26</sup> "Administración & Estrategia" Hermida, Serra y Kastica. Argentina 1992

- No realiza análisis de situación o diagnóstico estratégico.
- No obtiene objetivos, ni metas claras y precisas.
- No tiene en general, una estrategia implícita o explícita, clara y concreta.
- Su enfoque y posicionamiento son estáticos, guiados por la rutina y el tradicionalismo.
- El modelo estratégico implica el total olvido del usuario y la innovación.
- Excesiva centralización e inadecuada función en cuanto a municipio originario.
- Se considera erróneamente a la eficiencia como exceso de actividades y resolución de problemas urgentes.
- A medida que el estado crece, todo este cuadro se incrementa y en el caso de cambios generacionales se puede llegar a caer en una cultura de tipo burocrática.

Cultura burocrática.- Este tipo de cultura se genera por el crecimiento desmedido del municipio cuando se evidencia que es necesario incrementar el grado de control. Entonces, se formulan normas, procedimientos, rutinas que se convierten en trabas a la creatividad individual y a la acción. Usualmente presentan las siguientes características:

- Parálisis estratégica (falta de visión y acción)
- Lentitud operativa (falta de acción-exceso de control)
- Estrategia rígida y estática
- Ineficiencia
- Pérdida de ventajas competitivas por desaprovechamiento de oportunidades.
- Lentitud en la toma de decisiones.
- Pensamiento influido solamente por normas o procedimientos nuevos.

Cultura soñadora.- Este tipo de cultura se encuentra usualmente sólo en sectores de municipios y está liderada por individuos con mayor desarrollo del hemisferio derecho del cerebro. Algunas características son:

- Mucha visión y poca acción.
- Se perciben oportunidades pero no suelen ser aprovechadas.
- La percepción de oportunidades no se adecua a las condiciones reales o no existe acción que las lleve a cabo.

Cultura emprendedora. - La cultura emprendedora tiene tres características básicas:

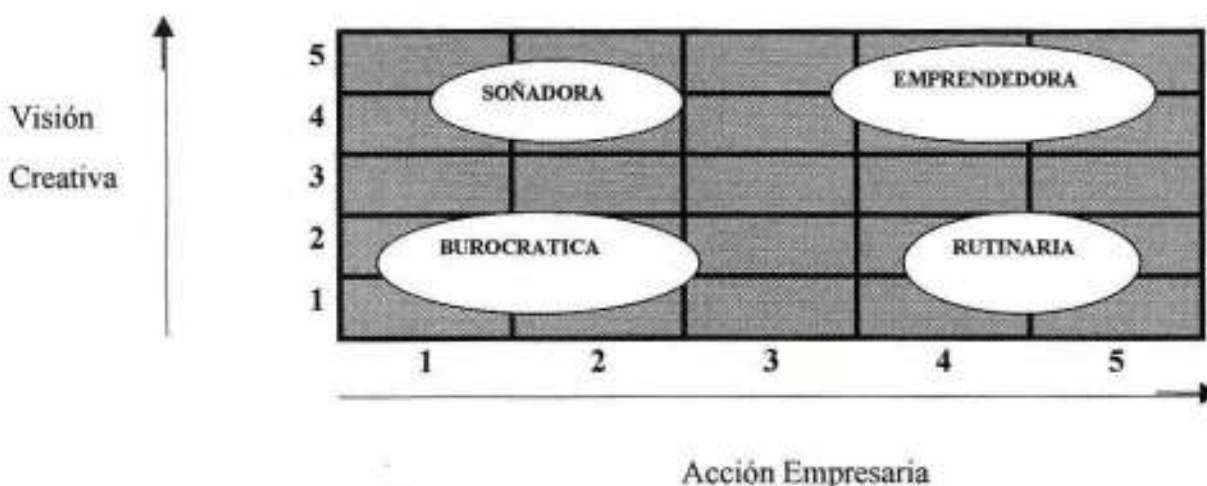
- Percepción de oportunidades. Todos los componentes del municipio buscan nuevas oportunidades. Se institucionaliza el cambio. Se eliminan los “reinos”. Las necesidades funcionales se balancean. Responsabilidades por objetivos definidos.
- Logro de resultados. Se acepta y motiva la flexibilidad de ejecución. Se apremia la persecución de oportunidades y no se castigan los errores.
- Gente exitosa. Creen que el éxito es posible. Actúan guiados por el pensamiento positivo. Utilización de método de pequeños logros. Gran énfasis en el concepto de responsabilidad que reemplaza al tradicional concepto de autoridad.

#### 1.4.1. Matriz de Cultura Organizacional Emprendedora .-

En ésta matriz de cultura empresarial, la capacidad de acción se cruza con la capacidad de visión creativa, basadas en la difusión de significados compartidos por amplias porciones de los grupos humanos en los municipios.

Cada variable discurre en una escala del 1 (valor mínimo) al 5 (valor máximo), donde la variable del eje de ordenadas es la visión y la variable del eje de abscisas es la acción:

Gráfica.- Ubicación de los tipos de cultura empresarial.



Fuente: Hermida, Serra y Kastika

- **Visión:** está dada por la capacidad de percibir, reconocer, buscar e imaginar oportunidades.
- **Acción:** está relacionada con la iniciativa de hacer, con el aprovechamiento de las oportunidades percibidas. Dependiendo del grado de visión y acción de la cultura, que puede presentarse en una intensidad igual o diferente en las diversas áreas del gobierno municipal, se ubica el tipo de cultura predominante y las subculturas en la celda de la gráfica.

Otro autor <sup>27</sup> percibe otro tipo de características referidas a cultura organizacional emprendedora.

#### **1.4.2. Indicadores de Cultura Organizacional Emprendedora** <sup>28</sup>.-

- **La identidad de los miembros:** El grado en que los empleados (comunarios que trabajen con, para o en el municipio) se identifican con el municipio como un todo y no sólo con su tipo de trabajo o campo de conocimientos profesionales.
- **Enfasis en el grupo:** El grado en que las actividades laborales se organizan entorno a grupos y no a personas.
- **El enfoque hacia las personas:** El grado en que las decisiones de la administración toman en cuenta las repercusiones que los resultados tendrán en los miembros del municipio.
- **La integración en unidades:** El grado en que se fomenta que las unidades del municipio funcionen de forma coordinada e interdependiente.
- **El control:** El grado en que se emplean reglas, reglamentos y supervisión directa para vigilar y controlar la conducta de los comunarios que trabajen con, para o en el municipio.
- **Tolerancia al riesgo:** El grado en que se fomenta que los comunarios que trabajen con, para o en el municipio sean agresivos, innovadores y arriesgados.
- **Los criterios para recompensar:** El grado en que se distribuyen las recompensas y los ascensos, de acuerdo al rendimiento del comunario que trabaje con, para o en el municipio y no por su antigüedad, favoritismo y otros factores ajenos al rendimiento.

<sup>27</sup> "Fundamentos de Comportamiento Organizacional" Robbins S. México 1998.

<sup>28</sup> IDEM También en ésta relación se agregan los términos adecuados al presente estudio.

- Tolerancia al conflicto: El grado en que se fomenta que los comunarios que trabajen con, para o en el municipio traten abiertamente sus conflictos y críticas.
- El perfil hacia los fines y los medios: el grado en que la administración se perfila hacia los resultados o metas y no hacia las técnicas o procesos usados para alcanzarlos.
- El enfoque hacia un sistema abierto: El grado en que el municipio controla y responde a los cambios del entorno externo.

## **2. RASGOS CULTURALES EMPRENDEDORES EN MUNICIPIOS BOLIVIANOS**

Según el Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia 1998, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), puede obtenerse una aproximación a la cultura institucional en Bolivia si se analizan los resultados de un indicador denominado "LATINBAROMETRO" , la encuesta del Ministerio de Desarrollo Humano y la Secretaria de Participación Popular (Roas y Verdesoto, 1996), La encuesta del Proyecto Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (Romero Ballivian et. al 1997) y el estudio sobre Gobernabilidad del PNUD (Achard et. Al . 1992). Estudios que indagaron sobre las percepciones de gente común y líderes clave en los municipios.

### **2.1. Cultura Organizacional en Bolivia.-**

Se presenta una relación que vincula estrechamente a las concepciones de "Cultura Organizacional" y "Desarrollo Humano en Bolivia. En ambos casos los actores principales resultan ser la sociedad en su conjunto con rasgos personalizados de conducta y eficiencia. Se alimenta este tipo de rasgos a través de las tradiciones que se vivifican año tras año.

Cuatro son los factores mas notables de perjuicio en esta sociedad:

- El legado histórico del autoritarismo.
- La fragilidad de los procesos tanto económico como de integración.
- Significativos cambios demográficos.
- Un proceso de cambio aun incipiente en la transformación de los nuevos valores que surgen. (Por Ej. Democracia Participativa).

### **2.2. Encuesta Rojas y Verdesoto (1996) .-**

Algunas conclusiones interesantes de esta particular encuesta realizada por esta consultora revela lo siguiente:

- En Bolivia existe una cultura política democrática o cultura emergente.
- La elite local boliviana demuestra que es mucho mas informada, tolerante y activa en la política que el ciudadano común.
- Una dimensión importante de la Cultura Institucional en Bolivia es el nivel de participación en organizaciones voluntarias, cívicas y otras.



- En las cuatro principales ciudades de Bolivia, un 78% participa en alguna organización, siendo las más comunes, los clubes deportivos.
- Las Juntas Vecinales son una institución de referencia muy importante.
- Al cruzar dirigencia y pertenencia se evidencia que 34,5% en alguna oportunidad a sido dirigente de organizaciones sindicales, deportivas o barriales.
- El 21,3% de las mujeres participa en alguna organización. Los hombres llegan al 47,3%. El mayor índice de participación en organizaciones se encuentra entre empresarios y profesionales sin dependencia laboral con un 54%.
- Sin embargo cuando las comunidades o barrios tienen problemas una gran mayoría acude a las autoridades municipales para solicitar ayuda. Siendo una minoría la que se dirige a la Junta de Vecinos.
- Otro elemento para comprender la participación cívica tiene que ver con el nivel de interés en las elecciones - nacionales y municipales -.
- Las encuestas proporcionan un mecanismo para comprender el estado actual de la descentralización administrativa y el proceso de municipalización que se desarrolla en Bolivia, siendo los resultados aun muy prematuros y su verdadero impacto sobre cuestiones como la equidad, el desarrollo humano y la cultura institucional se podrán medir recién a mediano o largo plazo.
- En resumen, existen límites severos al respecto. Se evidencia un bajo nivel de conocimiento del sistema político y bajos índices de participación en organizaciones políticas y / o de barrio.

### III SECCION CONCLUSIVA

#### RESUMEN EJECUTIVO

A través de la promulgación de la Ley de Participación Popular de 1994, finalmente se activa un circuito de procesos en vías de integrarse al espíritu globalizado de la Sostenibilidad.

Se recordará que a tiempo de materializar las recomendaciones de la Agenda XXI, planteada en Río 92, cuatro grandes obstáculos definidos en las áreas económicas, sociales, de política y gestión ambiental, impedían a la nación boliviana insertarse al concepto de sostenibilidad.

Una vez cerrado el circuito recién se pudo pensar en la dinámica que le precede al tema que se trató cual fue el Desarrollo Económico y su relación intrínseca con la Gestión Ambiental en el marco de las nuevas Reformas del Estado

“Éste modelo requiere un enfoque globalizador e interdisciplinario para comprender los diversos fenómenos. Su interés está en considerar la interacción, interrelación e interdependencia mutua entre ellos. *Hasta que no empecemos a pensar en términos de relaciones no estaremos preparados para afrontar las cuestiones ambientales* ni para pensar en una nueva ética de la solidaridad, basada en las relaciones antes que en los objetos. En definitiva no estaremos preparados para el desarrollo sostenible”

El enfoque orientado al desarrollo sostenible, requiere de una práctica más solidaria y menos competitiva *mas participativa* y menos excluyente, más respetuosa de los sistemas naturales y de las diferencias culturales, más equitativa con las futuras generaciones. Es necesario actuar más orientados al “**ser**” que al “**tener**”.<sup>30</sup>

Bolivia apuntó a los Municipios como canal de este circuito de relaciones y como todo cambio acarrea un proceso de crisis subsecuente, la experiencia mostró las primeras y más grandes dificultades en la intervención prefectural a los mismos a través de los planes de fortalecimiento municipal y de los procesos de capacitación. No es difícil comprender esta situación de desconcierto que se sufre. Dadas las circunstancias, los procesos de transición, se caracterizan por la alteración de factores fundamentales que cohesionan la sociedad. Fenómenos que se manifiestan en los diferentes niveles de estabilidad y certidumbre.

<sup>30</sup> Como manifiesta el Dr. Camacho Peña (quien cita a Pesci R.) en “Forjando el Municipio Productivo” de AIDPE La Paz febrero 1999.

No en vano se están modificando; valores, sistemas de organización, y representación, finalidad y expectativa vitales, sentidos de pertenencia de grupo, comunidad o municipio.

La Teoría de los Ciclos [desde el punto de vista de: ciclo económico como fluctuación a corto plazo] indica que con el cambio de milenio, el proceso de la Participación Popular está iniciando una nueva onda expansiva. Esta onda lleva como consigna corregir una de las debilidades mas marcadas en el marco de la LPP y LDA, cual es la "*institucionalidad*". Hoy el gobierno, a través del Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal en su flamante estrategia de Desarrollo Institucional Municipal (DIM) consigna una diferencia fundamental entre Desarrollo Institucional y Desarrollo Organizacional, enunciando este cambio de la siguiente manera: - Hasta hace poco se entendía el termino "institución" en forma ambigua incluyendo los conceptos que la literatura teórica define como propiamente "institución" y lo que se define como "organización". Douglas North establece la distinción entre ellos señalando al uno como las reglas y al otro como los actores. Las instituciones se definen por las normas, y las organizaciones son grupos de individuos que intentan mejorar su bienestar dentro de las reglas establecidas.<sup>31</sup>

Inciendo enfáticamente en el aspecto ambiental de cualquier estrategia, plan o teoría, el presente documento expone como propuesta principal aportar con el término "*Cultura Organizacional*" a ser incluido en cualquier temario que tenga por objetivo perfeccionar el proceso de Desarrollo Económico en el que se vive.

---

<sup>31</sup> Estrategia de "Desarrollo Institucional Municipal" DIM VPPFM Pagina WEB.

## BIBLIOGRAFIA

### De Referencia Directa

	Páginas WEB
INE	<a href="http://www.ine.gob.bo">http://www.ine.gob.bo</a>
UICN	<a href="http://www. Iucn.org/">http://www. Iucn.org/</a>
PADER	<a href="http://municipio-productivo-pader.com">http://municipio-productivo-pader.com</a>
PNUD	<a href="http://guf.pnud.bo">http://guf.pnud.bo</a>
VPEPP	<a href="http://www.vppfm.gob.bo/new/">http://www.vppfm.gob.bo/new/</a>
A.I.P.E.	"Caminado hacia el Municipio Productivo" La Paz, 1999.
A.I.P.E.	"Forjando el Municipio Productivo" La Paz 1999.
CALDERON Fernando, LASERNA Roberto	"La fuerza de la Equidad" Editorial Los Amigos del Libro La Paz 1997.
CMMAD	"Nuestro Futuro Común" Alianza Editorial España 1992.
CRESPO C., J. Renato	"Diccionario de términos ambientales" Bolivia 1999.
CRESPO Carlos y ORELLANA René,	"Conflictos Ambientales. Bolivia 1999.
GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ.	"Diagnostico y Análisis sobre la problemática ambiental" Apuntes referidos al Seminario Taller. Sept. 1997.
GACETA OFICIAL DE BOLIVIA	"Ley de Reactivación Económica" Ley N° 2064 Bolivia. Abril 2000.
HERMIDA, SERRA Y KASTIKA	"Administración & Estrategia" Ed. Macchi Argentina 1992.
IJSUD	"Doctrina y Convenios" EUA 1993.
INE	"Anuario Estadístico 1998"
MDSMA	"Construyendo el Futuro" La Paz 1997.
MILENIO	"Las reformas estructurales en Bolivia" Bolivia 1998.
O.N.U.	"Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social" Nueva York 1996.

PADILLA A., Enrique "Ciclos Económicos y Política de Estabilización"

7ma.Ed.Siglo XXI México 1986.

PEIRAV, Hoogendam Paul "Aguas y Municipios" Bolivia 1999.

PNUD Desarrollo Humano en Bolivia 1998.

ROBBINS Stephen P., "Fundamentos de Comportamiento Organizacional"

5ta Ed. México 1998.

UADM RAMOS MORALES Juan Pablo "Municipio Productivo"

Documento La Paz 2000.

UICN "Unión Mundial para la Naturaleza"

### De Referencia Indirecta

CLAD

<b>Paginas WEB</b>	
CLAD	<a href="http://www.clad.org.ve/elclad.html">http://www.clad.org.ve/elclad.html</a>
CONGRESO	<a href="http://www.congreso.gov.bo/index.v.3.html">http://www.congreso.gov.bo/index.v.3.html</a>
PNUD	<a href="http://guf.pnud.bo">http://guf.pnud.bo</a>
SNIDS	<a href="http://coord.rds.org.bo/">http://coord.rds.org.bo/</a>
UNDP	<a href="http://www.undp.org/hdro/">http://www.undp.org/hdro/</a>

CONGRESO

PNUD

SNIDS

UNDP

A.H. "La Pobreza en Bolivia" Conferencia Asociación Humboldt La Paz 1996.

ALBUQUERQUE, Francisco. "Manual del Agente de Desarrollo Local"

Ed. CEBEM Bolivia 1999.

ALBUQUERQUE, Francisco. "Cambio Tecnológico, Reestructuración Productiva y

Estrategia de Desarrollo" Instituto Latinoamericano y del Caribe de

Planificación Económico y Social ILPES. CHILE 1995

BAIRON C., Máximo. Propuesta Bairon para el Desarrollo urbano de La Paz" 1996.

BLACUTT M., Mario "Economía del Medio Ambiente" Comisión del Medio Ambiente de

la Honorable Cámara de Diputados. 1997

BRAVO A., Ricardo. "Investigación Económica" México. 1995.

- BUNGE, Mario. "Investigación Científica" Ed. Ariel España. 1991.
- CARDENAS, Faustino V. "Proyecto de Tesis" Bolivia. 1991.
- CASANOVAS S., Roberto + GARCIA Ch., Oscar. "Las ONGs latinoamericanas y los desafíos del desarrollo organizacional" ICCO/PROACTIVA/IDEPRO Bolivia 2000.
- CEBEM "Ecología Desarrollo y Neoliberalismo" La Paz 1995.
- CEDOIN "Participación Popular" Dossier Bolivia 1994.
- CELCADEL "El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local" Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Proyecto SACDEL Seminario Internacional. San José. Costa Rica. 1992.
- CERENA "La actualidad del Pensamiento de David Ricardo - Teoría y Aplicaciones Ambientales" Centro de Economía y Recursos Naturales. Seminario La Paz 1993.
- CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CONGRESO Honorable Congreso de la Nación.
- FIELD Barry C., "Economía Ambiental" Mac Graw Hill. Colombia 1995.
- FOBOMADE "Río 92" La Paz. 1994
- GARCIA GOMES - HERAS, José Ma y otros. "Ética del Medio Ambiente" Ed. Tecnos España 1997.
- GLENDER Alberto + LICHTINGER Victor (comp.). "La Diplomacia Ambiental" FCE México 1994.
- GUDYNAS Eduardo. "La Práxis por la vida" Uruguay 1991.
- GUDYNAS Eduardo. "Vendiendo la Naturaleza" Instituto de Ecología. La Paz 1996.
- HEINRICH Freddy + EGUIVAR Mario "El Medio Ambiente en la Legislación Boliviana" Bolivia 1991.
- MONTES DE OCA, Ismael "Geografía y Recursos Naturales de Bolivia" La Paz 1989.

- MORALES, Cecile B. "Manual de Ecología" Instituto de Ecología UMSA La Paz 1988.
- MORALES, Cecile B. "Medio Ambiente y Ecología Aplicada" Bolivia 1990.
- MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACION  
 "Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989 - 2000" Bolivia 1989.  
 "Estrategia Nacional de Desarrollo" Bolivia 1992.
- MDSMA Plan General de Desarrollo Económico y Social - El Cambio para Todos  
 Bolivia 1994.
- PADER Promoción Al Desarrollo Económico Rural.
- PNUD "Informe del Desarrollo Humano en Bolivia 2000"
- PRODENA "Consideraciones Ecológicas para las Elecciones 93" Pro Defensa de la  
 Naturaleza. La Paz 1993.
- QUIROGA, María Soledad. "Políticas y Estrategias de Educación Ambiental en Bolivia"  
 Plan de Acción Ambiental de Bolivia. (PAAB) La Paz 1993.
- QUIROGA Rayen. "Globalización e Insustentabilidad" Chile 1996.
- RAZA, Werner G. "Desarrollo sostenible en la periferia neoliberal" Ed. CID/Plural  
 Bolivia 2000
- REVISTA DEL DERECHO INDUSTRIAL "Derecho Ambiental" Argentina 1979.
- RICALDI Tania (Comp.) "Una nueva mirada a la ecología humana" CESU-UMSS  
 Cochabamba 1999.
- SNIDS Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sostenible .
- TUGORES Q., Juan. "Economía Internacional e Integración Económica" Mac Graw Hill  
 2da. Ed. España 1996.
- UMSA "Naturaleza y Efectos de la Radiación Ultravioleta y la Capa del Ozono "  
 Seminario. Instituto de Investigaciones Físicas - UMSA. La Paz 1996.
- UNDP Human Development Report.
- VARAS Juan Ignacio, "Economía del Medio Ambiente". Chile 1995.

- VPEPP "Participación Popular Segunda Evaluación - aprendizaje de la Ley  
1994 - 1999, La Paz 2000.
- VPEPP " Participación Popular en Cifras Vol. III La Paz 2000.
- VPPFM Primer Censo de Gobiernos Municipales 1998.



## SIGLAS & ABREVIACIONES

AGENDA XXI	Conferencia de la ONU Río de Janeiro Brasil. Feb. 1992 - Cumbre para la Tierra - RIO 92
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
CA	Conflictos Ambientales
CD	Concejo Departamental
CM	Concejo Municipal
CMMAD	Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo
CO	Cultura Organizacional
CP	Concejo Provincial
CP	Corto Plazo
CPE	Constitución Política del Estado
CSUTCB	Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CV	Concejo de Vigilancia
DDA	Demanda
DE	Desarrollo Económico
DIM	Desarrollo Institucional Municipal
DNPP	Dirección Nacional de Participación Popular
DS	Desarrollo Sostenible
EIA	Evaluación del Impacto Ambiental
FOBOMADE	Foro Boliviano de la Sociedad Civil sobre el Medio Ambiente y Desarrollo
GA	Gestión Ambiental
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria -
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LMA	Ley de Medio Ambiente
LOM	Ley Orgánica Municipal
LP	Largo Plazo
LPP	Ley de Participación Popular

LRE	Ley de Reactivación Económica.
MDSMA	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTB	Organización Territorial de Base
PAE	Programa de Acciones Estratégicas
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PEIRAV	Programa de Enseñanza e Investigación en Riego Andino de los Valles
PGDES	Plan General Económico y Social
PIB	Producto Interno Bruto
PLOT	Plan de Ordenamiento Territorial
PLUS	Plan de Uso de Suelo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POP	Plan de Ordenamiento Predial
PPM	Planificación Participativa Municipal
RE	Reformas del Estado
RIO 92	Conferencia de la ONU Río de Janeiro Brasil. Feb. 1992 - Agenda XXI - Cumbre para la Tierra.
RRNN	Recursos Naturales
SAFCO	Administración y Control Gubernamental
UADM	Unidad de Apoyo al Desarrollo Municipal
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Mejor conocida como "Unión Mundial para la Naturaleza"
VPEPP	Viceministerio de Planificación Económica y Participación Popular. VPPFM
VPPFM	Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. VPEPP.