

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA
MENCION GERENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**



PROYECTO DE GRADO

**“EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL COMO
HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BUEN
GOBIERNO LOCAL”. ESTUDIO DE CASO: MUNICIPALIDAD DE
CARANAVI,
AÑO 2013.**

Postulante: Vidal Amadeo Laime Humerez
Tutor: Lic. Jorge Abel Kafka Zuñiga

**La Paz - Bolivia
2018**

DEDICATORIA:

A mis padres Sofía Humerez y Porfirio Layme quienes a pesar de las vicisitudes acaecidas y los giros inesperados, supieron a su manera, brindarme un apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTO

A mis compañeros de lucha, Jaime Ávila, Carlos Moldiz, Romer Alcón, Humberto Claros y Humber Velásquez. Aún falta mucho por recorrer.

Al Lic. Jorge Abel Kafka Zuñiga, por su colaboración en la concreción de este trabajo.

Al pueblo boliviano, a quien debemos nuestro mayor agradecimiento, quienes tuvimos la oportunidad de transitar por las aulas universitarias.

Índice

Introducción

Capítulo 1: Diseño metodológico	1
1.1. Planteamiento del problema de investigación	1
1.2. Pregunta de la investigación	3
1.3. Justificación	3
1.4. Objetivo general	6
1.4.1. Objetivos específicos	6
1.5. Diseño de investigación	8
1.5.1. Tipo de investigación	8
1.5.2. Metodología	8
1.5.3. Técnicas de investigación	9
1.6. Marco teórico de la investigación	10
1.6.1. El sistema político	11
1.6.2. El gobierno unidad mínima del sistema político	11
1.6.3. Funcionamiento del sistema político en relación al entorno	12
1.6.4. Ingovernabilidad y conflicto social como resultado de una ineficaz gestión pública	12
1.6.5. Gestión pública su situación actual	12
1.6.6. Panorama de la gestión pública en América Latina	17
1.6.7. Gestión pública intercultural	18
1.6.8. Modelo de evaluación de gestión pública	19
Capítulo 2: Marco contextual y jurídico de la descentralización en Bolivia	22
2.1. Antecedentes históricos	22
2.2. Ley Orgánica de Municipalidades de 1985	22
2.3. Reconfigurando el juego político en la hora de la participación popular	23
2.4. Ley de Municipalidades de 1999 y la Ley del Diálogo Nacional	26
2.5. Recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos	27
2.6. Estado Plurinacional y nuevo régimen autonómico	27

2.7.	Ley de Gobiernos Autónomos Municipales	29
Capítulo 3: Características Generales del Municipio de Caranavi		36
3.1	Ubicación geográfica	36
3.2	Delimitación	37
3.3.	Clima	38
3.4.	Fauna	38
3.5.	Suelo	39
3.6	Aire	39
3.7.	Agua	40
3.8.	Inclémencias	40
Capítulo 4: Estructura organizativa y funcional del Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi		42
4.1.	Estructura organizacional de la municipalidad de Caranavi	42
4.2.	División político - administrativa	43
4.2.1.	Distritos y Cantones	43
Capítulo 5: Gobernabilidad y Conflicto Social en el municipio de Caranavi		46
5.1.	Contexto del conflicto de Caranavi	46
Capítulo 6: Potencialidades y debilidades del capital humano dependiente el Gobierno Autónomo		49
6.1.	Caranavi y el desafío de pensar el futuro	49
6.2.	Ordenamiento territorial y relevamiento de información	52
6.3.	El capital humano, equidad de género y su importancia	54
6.4.	Movilidad de personal, duración en el cargo y grado de instrucción	57
6.5.	Uso de las tecnologías de información/comunicación en la atención del ciudadano	60
6.7.	Conclusiones	61

Capítulo 7: Presupuesto y finanzas municipales, un manejo que requiere la mayor responsabilidad posible 64

7.1.	Importancia e incidencia del presupuesto, en la concreción del programa de gobierno	64
7.2.	El presupuesto como eje transversal que otorga vitalidad a la gestión pública	65
7.3.	Desajustes entre el presupuesto aprobado y el crédito vigente	67
7.4.	Composición y estructura del presupuesto de Caranavi	70
7.4.1.	Ingresos propios de la municipalidad de Caranavi: un contexto sombrío	71
7.4.2.	Transferencia del tesoro general de la nación a la municipalidad de Caranavi	72
7.4.3.	Otros ingresos de la municipalidad de Caranavi	73
7.5.	Ejecución presupuestaria de la municipalidad de Caranavi	75
7.5.1.	Relación entre el techo presupuestario y la ejecución presupuestaria	76
7.6.	Gastos por grandes rubros	78
7.6.1.	Gasto corriente	79
7.6.2.	Inversión neta	80
7.6.3.	Partidas no asignables a programas	80
7.7.	Conclusiones	81

Capítulo 8: Cobertura y calidad criterios sobre los que se apoya la provisión de proyectos y servicios públicos 83

8.1.	La exigencia de la ciudadanía por la atención y resolución de demandas y necesidades de la población	83
8.2.	Servicios públicos y sectores atendidos por la municipalidad	90
8.3.	Percepción sobre la provisión de bienes y servicios brindados en el área urbana y rural	92
8.4.	Conclusiones	96

Capítulo 9: Deliberación y consenso como escenarios inherentes a los regímenes democráticos

9.1.	Gobernabilidad: un intento por conciliar ideas, sensaciones y pensamientos divergentes	98
------	--	----

9.2.	Componentes de la gobernabilidad en un régimen democrático	100
9.3.	Participación de la ciudadanía aspecto clave en la construcción de la agenda pública	102
9.4.	Difusión y establecimiento de canales de comunicación entre la ciudadanía y los gobernantes	104
9.5.	Socialización de la legislación local puesta en vigencia	106
9.6.	Protección y atención de sectores altamente vulnerables y en situación de riesgo	106
9.7.	Conclusiones	108
Capítulo 10: Conclusión final		110
Bibliografía		119
Índice de Cuadros		123
Anexos		126

RESUMEN

El presente proyecto de grado tiene como principal propósito sensibilizar a las autoridades políticas de los gobiernos autónomos municipales sobre la importancia que implica la realización de una autoevaluación de la gestión pública. Para el efecto, se toma como objeto de estudio a la municipalidad de Caranavi; al respecto cabe señalar que dicha institución el año 2013 atravesó por un periodo de ingobernabilidad política severo, seguido por situaciones de violencia que tuvieron como consecuencia la paralización de las actividades administrativas.

En ese entendido, una de las principales inquietudes que motivaron la realización de este estudio de caso, se debe al interés de los actores políticos por preservar el poder que detentan, sin embargo, este aspecto es secundario si consideramos el hecho de que las autoridades políticas constantemente tienen que lidiar con el escrutinio ciudadano. En otras palabras, se parte de la premisa de que lo más importante para las autoridades políticas no recae solamente en ganar una elección, sino lo realmente esencial es extremar esfuerzos en el proceso de gobernar.

En este entendido, la presente investigación centra su atención en conocer y evaluar el desempeño de la municipalidad de Caranavi en aspectos tales como: la estructura organizativa y funcional de la Gobierno Autónomo Municipal, el presupuesto y finanzas municipales, la cobertura y calidad respecto a la provisión de proyectos y servicios públicos y por último, se necesitaba conocer los niveles de deliberación generados desde la municipalidad hacia la población.

Las conclusiones arribadas, sobre las cuatro áreas de observación arriba mencionadas permiten tomarle el pulso a la gestión pública local, por consiguiente, la información generada producto de la autoevaluación efectuada al interior de esta institución coadyuva y mejora el desempeño de las autoridades políticas, sin embargo, esta situación depende en parte de la voluntad política de las autoridades en función de gobierno, ambos actores (incluso la ciudadanía) tienen la obligación de construir consensos capaces de generar bienestar en la población, esa es su principal labor y para eso se requiere evaluar la gestión municipal pues de lo que se trata en última instancia es generar las condiciones para un buen gobierno local.

Introducción

"Haz lo difícil cuando todavía es fácil y lo grande cuando todavía es pequeño. Un viaje de diez mil kilómetros comienza con un solo paso"

Lao Tzu, filósofo chino

Los días 20 y 21 del mes de mayo de 2013 el Municipio de Caranavi fue víctima de violentos enfrentamientos entre los pobladores del lugar, la situación se tornó tan delicada que decenas de heridos tuvieron que ser evacuados para su pronta atención médica; las autoridades municipales no pudieron apaciguar y mitigar los ánimos caldeados debido a que en parte ellos tenían una gran cuota de responsabilidad. La pugna acaecida tenía como objetivo tomar el control de la Alcaldía a través de la compulsión de sectores sociales afines y en contra de la máxima autoridad edil. Las condiciones políticas no eran nada favorables pues propiciaron un clima de ingobernabilidad que repercutió en la inevitable paralización de la gestión municipal.

Tres años antes al Alcalde Municipal Señor Teodocio Quilca del Movimiento al Socialismo MAS, había obtenido el 64.52% del total de los votos emitidos en las urnas, el resultado le permitió contar con la mayoría del Concejo Municipal (5 de los 7 concejales electos), tal resultado dejaba entrever que el quinquenio no tendría sobresaltos apabullantes, sin embargo, la situación fue otra. La poca atención en temas que demandaban un tratamiento oportuno impidió a las autoridades de la municipalidad de Caranavi una reacción certera, oportuna y pertinente, sumados al empecinamiento de las posturas políticas así como la exigua predisposición al diálogo, fueron factores que terminaron agudizando y profundizando el conflicto, pues se llegó al extremo de obstruir el ingreso de las autoridades municipales y funcionarios públicos a las dependencias y espacios propios del Gobierno Municipal.

Por lo mencionado ¿qué hace de Caranavi tan importante para detenernos y escrutar la situación de este municipio desde el tamiz de la Ciencia Política? El presente trabajo se enfoca en identificar si las autoridades de la municipalidad de Caranavi consideraron recurrir a aspectos clave que son inherentes a la "gestión pública" tales como: 1. Planificación Estratégica y Desarrollo Organizacional; 2. Finanzas Municipales 3. Servicios y Proyectos. y 4. Gobernabilidad Democrática. Cuatro dimensiones que permiten tener una mirada cercana

sobre el proceso de gobernar y que en el caso de la municipalidad de Caranavi, permitirá evaluar el desempeño institucional del Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi (año 2013).

Las conclusiones arribadas proporcionaran un mejor entendimiento sobre cuestiones poco abordadas o ligeramente tomadas en cuenta por las autoridades de la municipalidad de Caranavi. Estos insumos, vienen a ser herramientas que toda autoridad municipal en función de gobierno debiera utilizar. Esa es una de las recomendaciones a las que se arriba y que no necesariamente debe circunscribirse al caso de la municipalidad de Caranavi.

La metodología del presente trabajo fue cualitativa, pero también se utilizó información proveniente de la cantera cuantitativa, es decir se acudió a datos estadísticos, datos económico-financieros, hemerográficos y legislación concerniente. En suma, en primera instancia se procedió a la revisión bibliográfica. Segundo, se realizó una encuesta a funcionarios municipales, autoridades jerárquicas e informantes clave. Y tercero se procesó la información para su posterior cotejo y elaboración del documento final.

Como conclusión se puede aseverar que Caranavi tuvo que pagar una factura muy costosa, debido al hecho de que la gestión pública fue encaminada pésima e ineficazmente. Tal aseveración es realizada si tomamos en cuenta los siguientes resultados:

Primero, la ausencia de objetivos a largo plazo, implica que las acciones a ejecutar por parte de las autoridades de la municipalidad de Caranavi estuvieron signadas por la improvisación, y la volatilidad coyuntural. Aspecto que repercute decisivamente en el personal, pues el trabajo que se realiza no está compelido a cumplir una visión y misión traducida en acciones previamente planificadas.

Segundo, la baja ejecución presupuestaria evidencia la incapacidad de las autoridades de la municipalidad de Caranavi, de concretar proyectos de gran impacto capaces comprometer un presupuesto necesario para la atención de demandas apremiantes. Por otro lado, la dependencia fiscal proveniente del Tesoro General de la Nación, compromete de sobremanera a la institución y devela la vulnerabilidad del Municipio.

Tercero, si bien los servicios y proyectos cubiertos por la municipalidad de Caranavi están sujetos al cumplimiento de las competencias establecidas tanto en la Ley Marco de Autonomías y la propia legislación local, también es cierto que estos se ven reducidos

fundamentalmente por la exigua asignación presupuestaria, en consecuencia, la provisión y atención de necesidades de la población tienen una limitación tanto en cobertura como en calidad.

Cuarto, la relación entre gobernantes y gobernados en la municipalidad de Caranavi, se tornó tensa e inmanejable, debido a que los canales de comunicación tuvieron una ruptura abrupta, esta aseveración se asocia al hecho de que las autoridades restringían y excluían la participación de la ciudadanía a sectores y organizaciones afines, como consecuencia de una participación restrictiva, la deliberación en instancias legislativas (Concejo Municipal) debido a la animadversión y encono contra el Alcalde, se tornó ornamental y superflua.

Los resultados advierten que una gestión pública municipal llevada a cabo con responsabilidad en lo venidero tendrá que enfocar su mirada y detener su atención en el proceso de gobernar; las autoridades políticas en el ejercicio del poder deberán tomarse el trabajo de evaluar el desempeño institucional de las entidades a su cargo, cuyo propósito no es otro que la construcción de un buen gobierno local que enfoque sus esfuerzos en mejorar la calidad de vida de las personas.

Capítulo 1

Diseño metodológico

1.1. Planteamiento del problema de investigación

Gobernar nunca ha sido una tarea sencilla y esto debido a que ninguna sociedad es estrictamente homogénea, o lo que es lo mismo, las personas tienen distintas percepciones que no necesariamente son iguales. Bolivia a lo largo de su historia no estuvo ajena a los cambios trascendentales acaecidos por fenómenos exógenos/endógenos del contexto. Es decir, su estructura organizativa, incorporó formas de relacionamiento de diversa índole entre el Estado y la sociedad.

Uno de los momentos más decisivos de este relacionamiento con el Estado, fue la promulgación de la Ley de Participación Popular N° 1551, de fecha 20 de abril de 1994, la cual sin lugar dudas, trastocó y suscitó un álgido debate en torno a la municipalización en Bolivia.

Las propuestas más significativas de la LPP, giraron en torno a una multiplicidad de criterios que se inclinaban por consolidar municipios productivos que reduzcan las brechas de desigualdad¹ y avancen en el reconocimiento de su autodeterminación, a partir de la generación de nuevos liderazgos locales que participen íntegramente en escenarios de deliberación legislativa, cuyo valor fundamental se asentó en convertir al gobierno local en el engranaje que articule los esfuerzos del nivel meso con el nivel nacional; asimismo transmitió la idea central en la promoción de una democracia representativa con participación de todos los ciudadanos, para que los órganos responsables de velar por los intereses públicos y la administración pública respondan a las demandas de la sociedad Boliviana (Aliendre, 2014).

En suma, los gobiernos municipales vinieron a convertirse en la pieza que articula la presencia institucional del Estado y al mismo tiempo su cercanía con la población permitió

¹ En el año 2000 se promulga la Ley del diálogo, el cual diseña la Estratégica Boliviana para la Reducción de la Pobreza EBRP, para este cometido, destina los recursos del HIPC I y II respectivamente, (recursos provenientes de la condonación de la deuda externa) en este sentido, los gobierno locales, tuvieron una mayor inyección de recursos económicos, sin embargo bajo este incremento de recursos, se plantea que el Estado debe priorizar la asignación presupuestaria, acorde a un modelo de transferencias fiscales competitivas, estratégicas e incluyentes, vale decir, es necesario, no solo el rasgo equitativo sino, se debe premiar a aquellos Municipios que se destaquen y que trabajen incansablemente por una mejora sustancial.

proporcionar mayores insumos, para la generación de políticas públicas más acertadas y acordes con la realidad. Aunque también es cierto que esta medida no tuvo un inicio idílico, por el contrario el proceso de aprendizaje en ocasiones fue perturbador, pues algunos municipios padecían entre otras cosas de ingobernabilidad severa, votos de censura, peticiones de renuncia, atentados contra la vida del alcalde, denuncias de corrupción, roscas clientelares, desfalco y congelamiento de cuentas públicas (Ayo, 2010). Todos estos problemas en la gestión pública municipal si bien no son una constante, repercutieron de diversas maneras hasta la actualidad.

Si por un lado el juego político permite la posibilidad de contar con la presencia de nuevos actores de corte popular (también estipula mayores prerrogativas)², por otro lado, es importante mencionar que muchos gobiernos locales, tienen serias dificultades en establecer parámetros que le tomen el pulso al desempeño institucional, que indique si la gestión municipal va por buen camino, o por el contrario existen elementos que le impiden avanzar (Rodríguez 2008).

Los problemas llegan a ser molestos y peligrosos a la vez, pues no solo se quedan en el nivel local sino se extienden a niveles como el meso o incluso el nacional. Pareciera que estamos condenados al atraso debido a la docilidad de nuestras instituciones. Pero no todo es malo en la gestión. Indudablemente existen avances que, a pesar de ser avizorados tenuemente, son también logros importantes. El problema está en determinar y establecer exactamente los parámetros de una buena gestión pública municipal. Ante esto, es imperativo sentar las bases primigenias para tener un conocimiento sistematizado de los logros de gestión. Contar con este tipo de instrumento permitirá estar pendiente de los avances, retrocesos u obstáculos que conlleva la gestión pública Municipal.

La valoración y evaluación del desempeño de una gestión de gobierno ineludiblemente recae en la ciudadanía (esta responsabilidad está en manos de los electores cada cinco años). Pero cuando un gobierno municipal no atiende las demandas de la ciudadanía ya sea por incompetencia o por cuestiones alejadas de su control, de manera inercial en la ciudadanía crece un sentimiento de insatisfacción, por consiguiente, el escenario a configurarse será de conflictividad.

² Ley N° 031, de fecha 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”.

Ante este escenario, el ejercicio democrático a través de comicios electorales a mitad de mandato, permite la remoción y/o ratificación de autoridades que fungen en instancias de decisión (al parecer este mecanismo es el bálsamo que soluciona disfuncionalidades apremiantes). Sin embargo, esta forma de salir del paso si bien permite tener un control certero hacia las autoridades de turno, no subsana, ni recupera el tiempo que se pierde en el caso de una transición forzosa. Lo cual me lleva a inferir que es mejor evitar acciones perniciosas tanto para la institución como para la ciudadanía. Entonces de lo que se trata es aplicar un modelo de evaluación de la gestión que permita saber si esta última logra resultados o no. De esta manera se busca explorar que relación pueda tener el desempeño de la gestión pública en el nivel de gobierno local con situaciones de alta conflictividad social e ingobernabilidad, que dicho sea de paso es un estado recurrente en el nivel local de gobierno en nuestro medio.

Por estas razones la gestión pública municipal debe procurar la solución de problemas apremiantes de la población. Este aspecto se circunscribe en el ámbito institucional (Gobierno Municipal) entonces, podríamos colegir que la municipalidad para poder responder de manera acertada a la población debe contar con un instrumento que le tome el pulso a la gestión pública municipal. Como ya se ha señalado, la ciudadanía al final de gestión realiza una valoración sobre el trabajo que efectúan las autoridades ediles, serán ellos los que en definitiva tendrán la última palabra.

1.2. Pregunta de la investigación

La pregunta a la que responde este proyecto de investigación es:

¿Cuál fue el desempeño institucional de las autoridades del Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi durante el periodo 2013?

Esta pregunta surgió producto de los sucesos de violencia registrados al interior de este municipio en el mes de mayo 2013, los cuales tuvieron gran repercusión por su duración y alto grado de violencia.

1.3. Justificación

Propiamente uno de los niveles de gobierno cuya característica peculiar exige estar en cercanía con la población es el nivel Municipal. Ésta cercanía invita a un examen riguroso del

desempeño de gestión de parte de la ciudadanía, el cual efectúa la respectiva evaluación mediante el veredicto democrático y decide la remoción, ratificación o revocatoria de mandato de una autoridad.

De esta manera en el nivel municipal (y los demás niveles de gobierno) la institucionalidad es regida por los cánones de la democracia. Entonces si en última instancia es la ciudadanía quien refrenda una gestión de gobierno, pareciera pertinente que las autoridades del nivel municipal, se rijan por parámetros y/o diagnósticos que recojan el sentir, las necesidades y las demandas de la población.

Uno de los elementos para entender el decurso de una buena gestión pública municipal pasa por un análisis meticuloso de las luces y sombras que enfrenta toda institución. Establecer el lado gris de cualquier entidad municipal implica describir una infinidad de dificultades. Hablar de gestión es también hablar de los problemas que aquejan a las autoridades de turno. “La realidad genera problemas, amenazas y oportunidades. El político trabaja con problemas y la población sufre problemas” (Matus, 1993, p. 22). Por tal razón es fundamental avanzar en el establecimiento de instituciones de calidad, a partir de un rendimiento óptimo que repercuta efectivamente en el desempeño de la gestión pública.

Se parte de la siguiente premisa: El gestor público al igual que un médico, que ausculta a su paciente para detectar síntomas de un malestar o descompensación debe partir y apoyarse en un diagnóstico que permita recetar según sea el caso, un antibiótico o un analgésico. De la misma manera, el gestor público debe seguir tal ejemplo para responder ante situaciones de crisis institucional, inestabilidad política e ingobernabilidad, con decisiones acertadas y apoyadas en el conocimiento cabal de la capacidad institucional instalada. O como dijo Carlos Matus: “Creo que así como un mal médico mata gente en la sala de cirugía, la mala planificación mata gente desde sus oficinas de trabajo”. En última instancia, los daños ocasionados a las instituciones políticas pueden llegar a tener dimensiones incalculables.

En primera instancia es menester señalar que Caranavi entre el 20 y 21 de mayo de 2013, fue escenario de un conflicto violento entre los pobladores del lugar, cuyo saldo fueron decenas de heridos, la razón de la disputa fue “*el control de la Alcaldía*”. Sin embargo, si retrocedemos en el análisis nos topamos, con que los actores en conflicto tres años antes comulgaban y convergían políticamente, pues el Alcalde electo Sr. Teodocio Quilca del Movimiento al Socialismo MAS, obtuvo el 64.52% del total de los votos emitidos, este

resultado permitió quedarse con la mayoría de los Concejales (5 de los 7 concejales electos), el resultado de la contienda electoral era claramente favorable para el Ejecutivo Municipal pues gozaba del apoyo de la Ciudadanía, las organizaciones sociales y su vez controlaba la instancia legislativa (Concejo Municipal). Fruto de una serie de sucesos consecutivos efectuados por las autoridades de la municipalidad de Caranavi es que la ventana de estabilidad/gobernabilidad se cerró intempestivamente.

Ante el panorama un tanto sombrío surge la siguiente pregunta ¿Cuál fue el desempeño institucional del Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi durante el periodo 2013? Realizar una evaluación del desempeño institucional implica auscultar sobre elementos que tienen que ver inevitablemente con dimensiones propias de la “*gestión pública municipal*” hablamos de planificación, provisión de bienes y servicios, asignación de recursos y participación ciudadana. Las conclusiones arribadas proporcionarían un mejor entendimiento sobre cuestiones poco abordadas o ligeramente tomadas en cuenta por las autoridades de la municipalidad de Caranavi. Estos insumos convertidos en indicadores de gestión de uso ineludible y periodicidad regular, vienen a ser herramientas que toda autoridad municipal en función de gobierno debiera utilizar. Esa es una de las recomendaciones a las que se arriba y que no necesariamente debe circunscribirse al caso de la municipalidad de Caranavi.

Empero, antes de hacer referencia a que se entiende por *gestión pública municipal*, se debe precisar que encontrar una definición unívoca, clara y puntual es una quimera ya que la reflexión al respecto es tan abundante como confusa, al punto que no es descabellado sentir desaliento. Y esto debido a que si bien hay marcadas diferencias entre *administración/gestión* (en el ámbito público municipal), la última no ha logrado desarrollar un corpus teórico consistente, a diferencia de su antecesora cuya larga tradición le permite mantenerse aún vigente.

Sin duda el proceso de gobernar es sumamente complejo, más aún cuando no se cuentan con las herramientas necesarias para emprender tal desafío. Al respecto, las autoridades de la municipalidad de Caranavi no solo desperdiciaron y echaron al tacho la mayoría obtenida en las urnas, sino y más alarmante todavía, orillaron a que la ciudadanía encuentre en la violencia la manera de imponer su voluntad, descartando toda posibilidad de diálogo.

Una gestión pública municipal llevada a cabo con responsabilidad en lo venidero tendrá que enfocar su mirada y detener su atención en el proceso de gobernar, es decir, las autoridades

políticas en el ejercicio del poder deberán tomarse el trabajo de medir el desempeño institucional de las entidades a su cargo, cuyo propósito no es otro que la construcción de un buen gobierno local.

En suma, el estado de situación de la gestión pública específicamente en el *Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi* (GAMC) intentará establecer y resaltar principios inseparables de la gestión pública, los cuales oportunamente utilizados, deben generar rendimientos óptimos, en términos institucionales.

Tomando en cuenta que en los últimos años el nivel de gobierno local en nuestro medio es el que ha mostrado mayores dificultades a la hora de llevar a cabo sus funciones y el que registra mayores índices de ingobernabilidad, explorar qué posible relación tiene esta situación recurrente con el desempeño de la gestión pública que realiza la municipalidad puede ayudar a la transformación de este nivel de gobierno. Sin dejar de mencionar que es precisamente este nivel el que más desatendido a estado por parte de la investigación académica.

1.4. Objetivo general

El objetivo central de la presente investigación es:

Determinar el desempeño de la gestión pública efectuada por las autoridades del Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi durante el periodo 2013.

1.4.1. Objetivos Específicos

Para efectos de la presente investigación, los objetivos complementarios y que coadyuvaran en la recolección de información son los siguientes:

1. Describir el marco legal e histórico de la descentralización municipal en Bolivia.
2. Describir las características centrales del Municipio de Caranavi del Departamento de La Paz, Bolivia.
3. Describir la estructura organizativa y funcional del Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi.
4. Analizar la coyuntura política y determinar la gobernabilidad, conflicto social en el municipio de Caranavi en el periodo 2010-2013.

5. Analizar las potencialidades y debilidades de los funcionarios públicos, tanto en su desenvolvimiento como en su capacitación y/o preparación en el ejercicio de sus actividades. Este objetivo nos ayudara a comprender de mejor manera la gestión y administración del personal, es decir es fundamental conocer si el funcionario público está formado adecuadamente; simultáneamente nos permite conocer si la municipalidad promociona las capacidades inherentes e incentiva la equidad de género.
6. Evaluar los niveles de ejecución y asignación presupuestaria. Se busca tener un panorama claro acerca tipo del gasto y el destino de los recursos. La inquietud por conocer este dato, surge a raíz de la preocupante dificultad que atraviesan los gobiernos municipales en la ejecución del presupuesto.
7. Verificar si el Gobierno Municipal de Caranavi, efectúa obras y proyectos guiado por la planificación estratégica³. Hay quienes dicen que “la gente pide lo que quiere, no lo que necesita”. Ante este dilema, cómo saber si lo que se está haciendo no es un conjunto de acciones superfluas.
8. Conocer si municipalidad propicia escenarios de diálogo y concertación democrática con la ciudadanía y cuál es su importancia. Si partimos del hecho, de que si un gobierno logra obtener cierto grado de gobernabilidad es indiscutible aseverar que este órgano de poder no atravesará por la terrible incertidumbre que implica un clima de inestabilidad, complot y/o conspiración contingente.

De lo que se trata entonces es de explorar el caso del municipio de Caranavi, comenzando por conocer: la descripción territorial del municipio, la estructura organizativa y funcional del gobierno autónomo municipal, el marco histórico legal de la descentralización en Bolivia, la coyuntura política en dos aspectos, ingobernabilidad y conflicto social, más el funcionamiento institucional del Gobierno Autónomo Municipal, para arribar a un acercamiento cabal y profundo del caso estudiado. En suma, se pretende conocer el funcionamiento de la gestión

³ Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Por consiguiente se trata de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe. Pero, sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible. Matus Carlos, “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL”, FRANCO HUERTAS, Entrevista a ALTADIR, CEREB, ECUADOR, MARZO 1993.

pública municipal de Caranavi, en aspectos inherentes a la planificación estratégica, nivel de ejecución fiscal, escenarios de diálogo y capacidades del recurso humano. Son elementos que convergen en la idea de poder contar con una evaluación de desempeño institucional certero.

1.5. Diseño de investigación

1.5.1. Tipo de investigación

Dentro de los grandes tipos de investigación; cuantitativa, cualitativa y mixta, se puede afirmar que la presente investigación se circunscribe en el tercer caso que incorpora elementos de las dos anteriores. Que es precisamente el caso de la presente investigación ya que la misma toma una teoría que busca aplicar a un estudio en particular (investigación cuantitativa), sin embargo, hace uso de la metodología del estudio de caso, propio de la investigación cualitativa. Por otro lado, la investigación es exploratoria descriptiva, ya que no busca medir la correlación entre variables, sino que incursiona en un tema no estudiado antes, por consiguiente, busca describirlo y explicarlo respondiendo una pregunta que guía la investigación, con el propósito de entender la unidad de análisis.

1.5.2. Metodología

De acuerdo a los objetivos que persigue esta investigación, se vio por conveniente recurrir al estudio de caso, ya que según los manuales de metodología de la Ciencia Política: Los estudios de caso constituyen un tipo de estrategia de investigación muy particular, al mismo tiempo que muy utilizada en el campo de Ciencia Política que puede servir para muy distintos objetivos. En su sentido más estricto, los estudios de caso investigan con detalle una única unidad de análisis (un sistema político, un partido, un grupo de presión, una política pública), de la que analizan muchas propiedades en un solo momento en el tiempo. Se trata de estudios, por lo tanto, basados en una única observación para cada variable relativa a la unidad de análisis, sin considerar variaciones temporales (en relación a otros momentos), ni espaciales (en relación con otros casos)⁴, que es el caso que de la presente investigación.

Si bien esta definición es un tanto rigurosa, lo que nos interesa diferenciar es el “tipo de estudio de caso” a utilizar. La definición más acertada es: *el estudio de caso interpretativo*, el

⁴ Anduiza Perea Eva, Crespo Ismael, Méndez Lago Mónica, *Metodología de la ciencia política*, Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS, España, Fondo de Desarrollo Editorial, primera edición, Perú 1999 Pág. 77.

cual se caracteriza por la profundización de la explicación cuyo resultado es la ampliación del conocimiento (Pasquino, 2011). Se incorpora teorías relativas a aspectos interesantes del caso con el objeto de comprenderlo mejor (no necesariamente de verificar hipótesis) (Anduiza, Crespo y Mendez, 1999). Que es como puede verse lo que se hace en la presente investigación.

1.5.3. Técnicas de investigación.

Se usaron dos técnicas de investigación que corresponden a dos tipos distintos de investigación, de ahí que esta sea una investigación de tipo mixta, por un lado la técnica de la encuesta a partir de una muestra por estratos no probabilística que incorporó preguntas cerradas y abiertas, ya que el trabajo implicó (además de constituirse en el municipio) el manejo de datos (encuestas), La boleta de encuesta tuvo como finalidad el recojo de datos desde los propios funcionarios del gobierno municipal de Caranavi, en base a la estructura organizativa y funcional de la entidad; es decir, para cada una de las áreas de observación se encuestó a: concejales municipales, oficiales mayores, jefes de sección, responsables de área, encargados, secretario(as), funcionarios de planta, etc.

Ahora, como la indagación parte desde el interior de la organización estudiada, el tamaño de la muestra indica que se empleó una *muestra por estratos*⁵, *no probabilística*⁶ (conceptos extractados de la: *Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación* PIEB). Por lo cual, se procedió a encuestar a los funcionarios públicos que trabajan en la municipalidad⁷. Al respecto, el gobierno autónomo municipal de Caranavi cuenta con 110 funcionarios en total, de los cuales se procedió a encuestar a 22 funcionarios que ocupaban cargos administrativos, técnicos, operativos y gerenciales. La estructura de la boleta de encuesta define para el levantamiento de la información preguntas cerradas, preguntas abiertas y preguntas de valoración y/o ponderación, diferenciadas según el área de observación.

⁵ La muestra por estratos establece un atributo de diferenciación entre los componentes de la población, obteniéndose uno o más sub grupos poblacionales. Posteriormente, dentro de cada uno de los subgrupos se procede a determinar una muestra simple que en conjunto, dará lugar a la muestra estratificada. En este caso, el recojo de información es a partir de los funcionarios que trabajan al interior de la municipalidad.

⁶ En la construcción de la muestra no probabilística se incorporan algunos criterios de selección previa, otorgando mayor posibilidad de inclusión a un segmento de la población.

⁷ En varios de estos casos, se define arbitrariamente una muestra a priori que oscila alrededor del 10 por ciento al 15 por ciento. De procederse de esta manera es importante, primero, establecer una muestra no probabilística y, segundo, operar otros instrumentos de levantamiento de información que permitan verificar y convalidar las tendencias observadas a nivel de muestra.

La segunda técnica usada es el análisis de contenidos que se basa en la revisión de distintos documentos oficiales y no oficiales, para luego analizar el contenido en función de los objetivos de la investigación. Si bien el modelo nos exhorta a establecer la autoevaluación, no olvidemos que las percepciones de cualquier funcionario público están cargadas de emociones y afectos. Lo cual implica tener percepciones de la realidad parcializadas. En todo caso, la opinión de actores externos ajenos a la administración del poder local y por la cualidad que representa, se procedió a contrastar la información obtenida con datos provenientes de la cantera hemerográfica, memorias institucionales e información plasmada en el portal web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En lo que concierne a la utilización de fuentes primarias⁸ se procedió a la revisión de los siguientes documentos: Plan Nacional de Desarrollo; Plan de Desarrollo del Departamento de La Paz, (La Paz 2020); Plan de Desarrollo Municipal de Caranavi; Planes operativos Anuales de la municipalidad; Leyes Nacionales, Decretos Supremos, Ordenanzas y resoluciones.

Las fuentes secundarias⁹ a las que se acudió, se dividen en dos: *La revisión hemerográfica*, que en primera instancia nos puso al tanto de la situación que acaecía en la región. Y *La revisión bibliográfica*, que por un lado, coadyuvó a la definición conceptual de la unidad de análisis y por otro lado, contribuyó al sumergimiento del contexto histórico político, de la temática en cuestión.

En suma, dos técnicas de investigación encuesta mixta (preguntas abiertas y cerradas) y análisis de contenidos (de documentos oficiales y no oficiales).

1.6. Marco Teórico de la investigación

En el presente apartado se hace un repaso sobre el sistema político, su unidad mínima: el gobierno, el funcionamiento del sistema político en relación con el entorno, la gobernabilidad y conflicto social como resultados del funcionamiento ineficaz del sistema político, las diversas conceptualizaciones de gestión pública pasando por la denominada gestión pública

⁸ La documentación primaria es la que registra información sobre hechos personales o colectivos, generada en las actividades individuales, colectivas y/o institucionales. La documentación primaria inscribe, en general, la historia de la persona o la institución a la vez que comprueba hechos y fundamenta los preceptos desarrollados por un individuo, una colectividad, una institución.

⁹ La documentación secundaria o bibliográfica es producto de la investigación o proceso de reflexión del (os) autor(es), y puede o no asentarse en documentación primaria. Documentación secundaria o bibliográfica es un libro, un artículo especializado, etc.

intercultural y finalmente desarrollaremos los lineamientos de la evaluación de la gestión pública.

1.6.1. El sistema político

Según Luis Bouza la teoría sistémica en el campo de la Ciencia Política, ha permitido el desarrollo de modelos de análisis que engloban el conjunto del campo político y a sus elementos. Por otro lado, es su fácil aplicación a distintos grupos lo que ha permitido el estudio de sistemas políticos de grupos pequeños como organizaciones sociales o ciudades, hasta el estudio de sistemas políticos de naciones o de la comunidad internacional. Es decir, que todo grupo tiene un sistema político por que desarrolla acciones políticas, independientemente de su forma de organización.

Para identificar los límites del sistema político de cualquier grupo, también es necesario tomar en cuenta que el mismo está formado por elementos que interactúan entre sí. Siendo que esta interacción entre los elementos se da por medio de acciones políticas se debe tomar en cuenta que las mismas difieren del resto por tener como objetivo la participación en la toma de decisiones, ámbito desde el que se asigna todo lo que la sociedad considera valioso.

Lo cual puede llevarnos a la afirmación de que la política se da, y con ella el sistema político, por la necesidad de cada grupo de asignar lo valioso para él mismo, con el propósito de alcanzar entre otras cosas el bienestar común.

Por lo que el modelo de análisis desarrollado por la propuesta sistémica en las ciencias políticas es el más adecuado para el estudio de sub niveles de gobierno, como es el caso de los gobiernos locales.

1.6.2. El gobierno unidad mínima del sistema político

Ahora bien, el sistema político tiene como unidad mínima al gobierno; organización en quien recae en última instancia la responsabilidad de tomar las decisiones que dirigen a la sociedad.

Aunque últimamente se asume que la función ejecutiva del poder es la que tiene mayor prevalencia, no puede desconocerse la importancia decisiva de la función legislativa. Este es

precisamente la situación que ocurre en los gobiernos locales. Es decir, el poder es administrado por entes ejecutivos y legislativos.

Por tanto, un análisis de funcionamiento del sistema político implica enfocarse en el desempeño del ente ejecutivo y legislativo del gobierno local.

1.6.3. Funcionamiento del sistema político en relación al entorno

Todo sistema político por medio de su unidad mínima de gobierno busca alcanzar el bienestar de su entorno social, por medio de la asignación de aquello que es valioso para la sociedad en sí. Por lo tanto, el sistema político recibe demandas del entorno social que alimentan al sistema, el cual expide decisiones que de alcanzar los objetivos planteados satisfacen al entorno. Si las decisiones efectuadas no logran su cometido, es de suponer que el sistema político recibirá un rechazo plenamente justificado. Situación que coloca en duda la legitimidad de gobierno. De ahí que se hable que la sociedad no acepta la falta de capacidad técnica de su gobierno.

1.6.4. Ingovernabilidad y conflicto social como resultado de una ineficaz gestión pública

Todo gobierno desarrolla gestión pública en la búsqueda de generar valor público. De ahí se desprende que si un gobierno no logra generar bienestar no ha desarrollado una eficaz gestión pública. Lo que a su vez generara la deslegitimación del gobierno, situación que desemboca en ingovernabilidad y por ende en escenarios de confrontación y alta conflictividad social. De ahí que resulte de gran importancia evaluar la gestión pública.

1.6.5. Gestión pública su situación

Antes de hacer referencia sobre qué se entiende por *gestión pública*, se debe precisar que encontrar una definición unívoca, clara y puntual es una quimera ya que la reflexión al respecto es tan abundante como confusa, al punto que no es descabellado sentir desaliento. Y esto debido a que si bien hay marcadas diferencias entre *administración/gestión* (en el ámbito público municipal), la última no ha logrado desarrollar un corpus teórico consistente, a diferencia de su antecesora cuya larga tradición le permite mantenerse aún vigente¹⁰. Es

¹⁰ Es un hecho que la administración pública tuvo un predominio casi indiscutible durante la mayor parte del siglo XX en el campo de las ciencias sociales. Sin embargo, también es un hecho de que en muchos países se

decir, hablar de gestión pública es recurrir a un lenguaje aun con muchos problemas de precisión conceptual y ni qué decir de acepciones teóricas consolidadas.

Para comprender como la *gestión pública* fue avanzando terreno las últimas décadas respecto a la *administración pública* (Quim Brugué y Joan Subirast, 1996). explican que: Hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX se vive en Europa y EE.UU. un cambio que trastocaría la manera de concebir la Administración del Gobierno implantando un modelo cuyo eje fundamental no es otro que la *Jerarquía Organizativa* (modelo que define claramente cánones de manejo de las arcas públicas y control político externo) dicho cambio está íntimamente relacionado con el aporte fundamental de la Teoría de la Burocracia (Max Weber) y la dicotomía, Política-Administración.

Sin embargo, después de la segunda Guerra Mundial surgieron corrientes de pensamiento divergentes que criticaban el funcionamiento mecánico de la administración clásica. Pero es a finales de los años ochenta y principios de los noventa que surge con mucha mayor fuerza una nueva corriente de pensamiento que diferencia la *gestión* respecto a la *administración*. La *gestión* es concebida como “*la capacidad de promover la innovación sistemática del saber¹¹ y al mismo tiempo de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción*”, mientras que “*administrar* en su acepción más simple es “*mandar sobre una estructura organizativa jerarquizada*” (Quim Brugué y Joan Subirast, 1996).

Es así, que el desarrollo de la gestión pública transita sobre cuatro ejes. El primero, *la gestión pública (GP) atraviesa por dificultades teóricas* en la adopción de una definición de uso común, lo cual indica la generación de un intenso debate¹². En ese sentido se avizora un problema de orden conceptual. Este hecho no es óbice alguno ya que la gestión pública (GP)

avizora su ocaso y en su lugar se asientan con mayor fuerza nuevas tendencias acerca del manejo de la acción gubernamental. Por tal razón, la administración pública es un concepto cuya vigencia en la actualidad está en entredicho y despierta más de una reacción.

¹¹ La utilización de la denominación, *gestión pública*, viene de la mano de la administración privada. Es importante resaltar, que si bien, la *gestión empresarial*, fue, el que mejor desarrollo la definición de la palabra: *gestión y gestionar*, esto no implica que la *gestión pública* este limitada en utilizar definiciones un tanto ajenas, empero, esto no significa que haya una importación total del modelo, sino adaptación, al ámbito público.

¹² Es preciso puntualizar, que la complejidad que encierra la reflexión acerca de la *gestión pública*, es producto de una multiplicidad de interpretaciones de diversa índole, es decir, son demasiados los enfoques y las perspectivas que abordan el tema, por lo cual son muchas las acepciones disponibles.

va ganando nuevos adeptos y mayor aquiescencia de parte de los gobiernos en diferentes regiones¹³.

El segundo eje gira en torno a *la relación de la GP con otras disciplinas a fines Economía, Derecho Administrativo y Ciencia Política*. Pero al referirnos a la gestión pública, está no nace por oposición ni para llenar un vacío, sino, con una vocación de sumar y establecer una vía para observar la realidad administrativa desde diferentes perspectivas (Quim Brugué y Joan Subirats, 1996). Es así que se plantea un diálogo con otras disciplinas el cual no solo es necesario sino indispensable (refiriéndonos al álgido tensionamiento entre la gestión pública y el derecho administrativo).

El tercer eje nos muestra *los procesos y los recursos* con los que cuenta la gestión pública, en este punto es sustancial entender a la gestión pública como un entramado cuya complejidad se ve reflejada en los procesos y la asignación de recursos a ser implementados por el gestor, los cuales requieren de un manejo adecuado en temas tales como: el presupuesto; la relación con el cliente-ciudadano; la toma de decisiones bajo presión; la organización de los recursos humanos; la relación intergubernamental; la resolución de conflictos; la generación de iniciativas incluyentes e innovadoras.

Por último, se realiza un análisis prospectivo sobre *el futuro de la GP*. En este punto los autores recomiendan una serie de enunciados a tomar en cuenta las próximas décadas, debido al aún incipiente cuerpo teórico de la gestión pública. Lograr aquello está íntimamente relacionado con el avance y la mejora de los procesos y recursos con los que cuenta la GP, esto es fundamental para consolidar la *“nueva gestión pública” (NGP)* como un paradigma que proporcione explicaciones certeras y pertinentes cuya huella distintiva debe ser la innovación.

Siguiendo la línea de explicación sobre el avance casi incuestionable de la gestión respecto la administración (Bozeman, 1998) sostiene que el origen de la *gestión pública* viene de dos

¹³ De acuerdo a los más prominentes intelectuales, es solo cuestión de tiempo para que la Administración Clásica capitule, ante el avance inminente de la Nueva Gestión Pública.

vertientes¹⁴. Es así, que a partir de estas dos corrientes se fue acumulando ingente cantidad de fuentes bibliográficas.

Bozeman nos da un panorama completo de los flujos y reflujos de la gestión pública. Se parte de una primera pregunta. *¿Qué es?* y *¿Qué debería ser la teoría de gestión pública?* Lastimosamente los autores tratan de esquivar la interrogante, otros prefieren no emitir criterio alguno. Esta posición lleva a discurrir sobre cuestiones filosóficas, llegando a sostener que *la gestión pública es prescriptiva*. Por tanto, la teoría de la gestión pública no debería encontrar ningún impedimento en utilizar otras teorías, que pueden servir para un estudio sistematizado. Cuando se hace referencia al análisis de estudio de caso, de igual manera se precisa que este método no prueba nada.

Ante esto ¿qué es lo que hacen los autores? Sencillamente utilizar las teorías disponibles aplicadas a contextos en los que funciona el aparato público. Pero ¿por qué sucede esto? Básicamente porque se hace hincapié y por ende mayor valoración al conocimiento empírico. Este hecho por ningún motivo desdeña el conocimiento y los aportes teóricos existentes, pero quiérase o no, es el menos favorecido en cuanto al desarrollo de un corpus teórico consistente.

Es así que el desarrollo de la gestión pública se fue asociando a tres elementos claves: *“la estrategia y la gestión pública”* *“la innovación y la tecnología”* y *“la formulación de las políticas en la gestión pública”* esta triada viene a ser fundamental y significativa para un buen funcionamiento¹⁵ pues a partir de la implementación de una mejora de las condiciones materiales en la provisión de servicios se espera un mejor rendimiento del personal y por ende esperar mayor satisfacción de parte del usuario es alta. Pero esto solo es posible si el gestor logra pensar estratégicamente en la mejora de la institución, estos aspectos pasan por desarrollar una serie de habilidades tanto para captar demandas, promover las mismas y saber desenvolverse en un campo cuya complejidad puede ser inquietante. No es extraño que las instituciones lidien con entornos cambiantes (sean legislativos, sociedad civil, entidades privadas, grupos corporativos, tribunales de justicia y demás). Los desafíos para el

¹⁴ Las escuelas comerciales (enfoque B) y las escuelas de políticas públicas (enfoque P) ambas parecen haber aparecido entre los años setenta y ochenta. Ambas corrientes fueron por mucho, la referencia de centenares de intelectuales que se interesaban por el tema.

¹⁵ Se puede deducir, estos conceptos están íntimamente relacionados, ya que es imprescindible contar con herramientas, que orienten el conjunto de acciones que realizara, el gestor público, al momento de tomar decisiones.

futuro son grandes. Dependerá de saber moverse apropiadamente y estar preparado para los cambios repentinos.

Para finalizar, resulta incómodo constatar que la gestión pública carece de teorías propias, aunque no de métodos y técnicas de estudio. Sin embargo es paradójico evidenciar esta endeble relación. Al respecto Barry Bozeman nos dice. La pronta y voluble respuesta es que la teoría de la gestión pública sale ganando con su diversidad. Pero este bálsamo optimista aunque muy atractivo sufre ante la realidad de que en esencia no existe una teoría de la gestión pública.

Concluir con un párrafo de esta naturaleza es desalentador y hasta frustrante pero definitivamente nos conmina a emprender el reto de formular teorías, cuyo resultado consolide un conocimiento estructurado, coherente pero sobre todo pertinente. La situación actual de la gestión pública no es de las mejores, en lo que respecta a la consolidación de teorías de uso corriente por la comunidad científica. Nos corresponde avanzar y aportar al enriquecimiento del brazo teórico aunque por lo visto no es una tarea sencilla.

Uno de los aportes que intenta aproximarse e intenta ser una acepción un tanto certera es aquella que considera lo siguiente: 1. La Gestión Pública como campo de estudio que representa una “orientación” de un mismo objeto de estudio: la Administración Pública. No es una ciencia debido a que no tiene objeto de estudio propio o que le sea exclusivo, por tanto, tiene un incipiente desarrollo en su campo de estudio. No obstante, es un conjunto de investigaciones basadas en estudios de casos y con predominancia empírica, aplicable e institucional. 2. La gestión pública como parte más dinámica de la administración pública, que se define como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines de interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales (Sanchez, 2002). Vale decir que uno es un campo de estudio en el nivel teórico y el otro puede ser considerado como actividad en el terreno práctico.

1.6.6. Panorama de la gestión pública en América Latina

La CEPAL publicó un texto que aborda el *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*, en la hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Antes de explicitar el contenido del texto es fundamental expresar la definición de gestión pública desde la óptica del estudio en cuestión: *se entiende por gestión pública a aquello que facilita el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto a nivel central como subnacional, si se diseña a partir de ejercicios prospectivos y planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas* (Mattar, 2011).

En ese entendido, para la CEPAL, los desafíos interconectados de las finanzas públicas, de la gestión pública y la planificación para el desarrollo en América Latina son fundamentales si queremos abordar la nueva arquitectura estatal construida en algunos países de la región (nos referimos claro está, a los cambios constitucionales que vivieron países como Bolivia y Ecuador).

Logros como la reducción de la deuda pública, gastos públicos más eficientes desde la perspectiva del crecimiento, reducción de la pobreza, redistribución de ingresos e inversión pública y la orientación hacia el gasto social se incrementaron en casi toda la región, situación que fue posible por la bonanza económica acaecida.

Un segundo elemento del análisis hace alusión a la planificación para el desarrollo, como una herramienta insoslayable a la hora de plantear cambios estructurales en los países de la región. Muchos países (en diferente proporción) le dan a esta herramienta un sitio de suma importancia, ya que al establecer estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, los países de la región eliminan de su accionar gubernamental la improvisación y la decidía.

Por último, ante la apertura de brechas cada vez más y más extensas (brechas económicas, de infraestructura, de productividad, de ingreso, tecnológicas y territoriales) *se plantea un mayor énfasis en la Gestión Pública, para la consecución de resultados o gestión por resultados* (Mattar, 2011). El estudio es claro al evidenciar un tenue recorrido en torno a esta temática. Por lo cual, se deben encaminar mayores esfuerzos para conseguir mejores

resultados, tanto a nivel presupuestario, tecnológico y administrativo. Eso si se quiere alcanzar una gestión pública de calidad, eficaz y eficiente.

Un enfoque plantea que los problemas de gestión pública pueden analizarse y solucionarse recurriendo a conceptos y técnicas que se utilizan en las organizaciones privadas. Es así que: la gestión pública es sustantivamente *gestión* en el sentido que hoy da este término la economía de las organizaciones: conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. Y es pública por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve. Por consiguiente, siendo cualitativamente distintas las características de pertenencia y poder, podemos preguntarnos: ¿son los problemas de gestión pública sustantiva y conceptualmente distintos de los que se plantean en el ámbito privado? Si entendemos gestión pública como conjunto de patrones formales e informales que rigen el funcionamiento de los agentes que integran la organización estatal (esquemas de incentivos y restricciones, mecanismos de coordinación y supervisión, flujos de información y relaciones de jerarquía), la respuesta debe ser negativa (Albi, Páramo y Lopez, 1997).

1.6.7. Gestión pública intercultural

Es evidente que cuando hablamos del trato que recibieron las naciones y pueblos indígenas originarios a lo largo de nuestra historia, nos asomamos a una ingente cantidad de sucesos ignominiosos (Antezana, 2008). La Colonia y la instauración de la República invisibilizaron la identidad, la cultura y los usos y costumbres de estas naciones soterradas por la casta dominante. Se adoptaron lógicas, occidentales ajenas a nuestra realidad, la enajenación provoco una serie de valores contrarios a las lógicas predominantes antes de la colonización europea. El racismo, la corrupción, el sojuzgamiento tirano y el uso irracional del poder, marcaron una serie de comportamientos que se expresaron en contradicciones e incoherencias en el manejo de recursos públicos.

Es en este contexto que debe entenderse la propuesta de la gestión pública intercultural. No como algo superior ni inferior, sino como complementario, como una convivencia pacífica entre dos lógicas un tanto opuestas (Antezana, 2008). Es decir, es difícil negar los avances institucionales concebidos a la luz del Estado Neoliberal.

La instauración y posterior consolidación del Estado Plurinacional dependerá del fortalecimiento de una serie de principios y valores, un tanto disimiles al Estado Neoliberal.

En otras palabras, el éxito de esta nueva forma de organización estatal tiene como condicionante, la adopción de prácticas recogidas por nuestros antiquísimos antecesores. *Uno de los principios por el cual se maneja la gestión pública intercultural GPI es una democracia de sujetos iguales*, la cual está orientada a reducir la racialización de las relaciones sociales (lo cual incluye prácticas racistas) a escala local. Instaurando prácticas de diálogo, reconocimiento y deliberación pública; rotación de cargos, toma de decisiones por consenso; castigos y sanciones, cuyo carácter de aplicación no es punitivo sino, rectifica y recapacita la conducta del protagonista; *la GPI es transparente* lo cual quiere decir que la rendición de cuentas se la hace de manera pública, abierta y en cabildo o asamblea; *la GPI va más allá de la división del trabajo manual e intelectual, a partir de la cohesión desde el trabajo y respetando los límites ecológicos*, es decir, un uso adecuado y sustentable de los recursos naturales.

1.6.8. Modelo de evaluación de gestión pública.

Como la medición de la calidad de la gestión pública parte de una herramienta que establece indicadores de gestión a partir de la evaluación al interior de una institución, se vio por conveniente utilizar el siguiente modelo: *Instrumento para la Autoevaluación de la gestión municipal, señales de un buen gobierno para el desarrollo local*. El cual permite proporcionar información sobre el estado de situación en el que se encuentra una entidad municipal en un momento dado y priorizar los sectores, que requieren de una intervención oportuna (GTZ, 2008).

El contenido del modelo engloba dimensiones, áreas de observación, variables, indicadores y ponderación de indicadores. Estos criterios, se convierten en parámetros que suministran la información requerida. Pero antes de establecer los criterios a ser abordados, conozcamos el modelo y los fines que persigue.

El uso del instrumento de autoevaluación de la gestión pública municipal permite contar con información oportuna y objetiva. Se inicia con un proceso de auto reflexión en torno al estado de situación de la entidad Municipal. Se espera, producto de la utilización del modelo: El diseño y la ejecución de políticas dirigidas a combatir la pobreza mediante estrategias que fortalezcan las capacidades institucionales. Se espera optimizar la Orientación de la inversión de los recursos económicos, nacionales o internacionales (Gobierno nacional o

agencias de cooperación); Por último, se espera promover la reflexión y el análisis de la entidad municipal fortaleciendo de este modo la *responsividad institucional*.

Como se observará, varios son los factores a ser abordados. En el caso de nuestra evaluación, lo que interesa es enfocar la gestión pública municipal en el marco de la dimensión política. Para lo cual el modelo ha definido cuatro áreas de observación: Desarrollo Organizacional; Finanzas Públicas; Servicios y Proyectos; y Gobernabilidad Democrática. “Así, una Municipalidad que cuenta con un buen desarrollo organizacional, una adecuada administración de las finanzas, una alta capacidad para ofrecer y desarrollar servicios y proyectos, y la capacidad de impulsar una gestión democrática, transparente y participativa, es una Municipalidad capaz de implementar una gestión pública municipal óptima” (GTZ, 2008).

En este entendido el aporte de esta autoevaluación mediante este modelo será el de fortalecer y encaminar de mejor manera el proceso de toma de decisiones. A continuación se verá las áreas de observación a ser estudiadas:

Planificación Estratégica

- a) Capacidad de la municipalidad de operar de acuerdo a objetivos y metas
- b) Capacidad de la municipalidad de ordenar el territorio
- c) Capacidad de contar con personal formado adecuadamente
- d) Capacidad de implementar sistemas mecanizados
- e) Capacidad de implementar la equidad de género en la contratación de personal

Finanzas municipales

- a) Capacidad de potenciar y optimizar la recaudación municipal
- b) Capacidad de manejo de presupuesto
- c) Capacidad de manejo responsable de la deuda
- d) Capacidad administrativa financiera
- e) Capacidad de orientar la inversión a sectores de población vulnerables

Servicios y proyectos

- a) Capacidad de ofrecer servicios municipales
- b) Capacidad de diversificar y ampliar la inversión municipal
- c) Capacidad de interactuar con clientes y beneficiarios municipales
- d) Capacidad de asegurar el saneamiento del municipio
- e) Capacidad de contratar, monitorear y evaluar la ejecución de los proyectos

Gobernabilidad democrática

- a) Capacidad de promover la organización de la sociedad civil
- b) Capacidad de implementar la transparencia municipal
- c) Capacidad de promover la participación y concertación local
- d) Capacidad de informar la normativa legal a la población
- e) Capacidad de potenciar la participación de grupos en desventaja social

Por supuesto que este modelo no es la panacea que transformara radicalmente la realidad del entorno, pues tan solo es un aporte que coadyuvara y contribuirá a desarrollar Políticas Públicas coherentes y oportunas encaradas por la Municipalidad ya que "... el foco cognoscitivo de la disciplina (políticas públicas - PP) no es la *validez institucional* del régimen o la acción del gobernante sino, *la validez directiva* de las decisiones del gobernante (si el Gobierno lleva a su sociedad a algún lado o va a la deriva), su capacidad técnica para realizar los objetivos sociales buscados. Dicho en términos tradicionales, el interés del conocimiento de la disciplina PP no es la legitimidad del gobernante por su institucionalidad sino por la inteligencia y eficacia de las decisiones: por sus resultados y rendimiento social. Se requiere un Gobierno conocedor, experto, además de legítimo" (Villanueva, 2012).

Capítulo 2

Marco contextual y jurídico de la descentralización municipal en Bolivia

2.1. Antecedentes Históricos

El antecedente inmediato del municipalismo moderno en Bolivia se remonta a la Constitución Política del Estado de 1967, la cual señalaba en su artículo 1 su naturaleza de Estado unitario; reconoce la existencia de la **autonomía** de los gobiernos municipales del siguiente modo:

Artículo 200. El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamento habrá un Consejo Municipal y un Alcalde. En las provincias en sus secciones y en los puertos habrá juntas Municipales. Los alcaldes serán rentados. En los cantones habrá agentes municipales. Los alcaldes y los miembros de los Concejos y Juntas municipales serán elegidos mediante sufragio popular según el sistema de lista incompleta y por el periodo de dos años¹⁶.

La CPE de 1967, al igual que en Constituciones previas, define “lo municipal” como un “Régimen Especial”, y no propiamente como parte de la división política del Estado; de la organización del poder público, ello demuestra la visión marginal que se tenía de lo municipal; se caracteriza al municipio como urbano, diferencia municipios mayores y menores (Aliendre, 2014).

2.2. Ley Orgánica de Municipalidades de 1985

Durante la presidencia del Dr. Hernán Siles Zuazo se aprobó la Ley N° 696 “La Ley Orgánica de Municipalidades” (LOM) de fecha 10 de enero de 1985, de acuerdo a los límites señalados en el texto constitucional de 1967, se diseñó un gobierno municipal que reproducía en pequeña escala las características del modelo de gobierno central (Aliendre, 2014).

La municipalidad era concebida, como un gobierno local y autónomo de derecho público, con personalidad jurídica reconocida y patrimonio propio, representa al conjunto de vecinos asentados en una jurisdicción territorial determinada, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad, su autonomía se ejerció a través de: la libre elección

¹⁶ Concordante con la Ley N° 696 Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), de fecha 10 de enero de 1985.

de sus autoridades, la facultad de recaudar recursos e invertirlos, la programación y ejecución de toda gestión técnica administrativa, jurídica, económica, financiera, cultural y social, el ejercicio de las atribuciones señaladas en la Constitución Política del Estado. Como entidades de derecho público, buscaban la integración y participación activa de las personas en la vida comunal.

La jurisdicción territorial se circunscribía al radio urbano. Asimismo, las facultades básicas en lo **normativo se establecían**, mediante ordenanzas, reglamentos o resoluciones, **derechos y obligaciones de los ciudadanos que habitan en su jurisdicción territorial**. En lo coercitivo **exigía** el cumplimiento de sus propias ordenanzas, reglamentos y resoluciones, mediante **acciones y sanciones legales**. El tiempo de mandato tanto de los Alcaldes como de los respectivos Concejos o Juntas Municipales, era de dos años, siendo electo como máxima autoridad ejecutiva (Alcalde) aquel que obtuviere la mayoría simple de votos del total de los miembros del Concejo o Junta Municipal (Aliendre, 2014).

Durante el periodo 1985 – 1994 lo nacional lleva de la mano a lo municipal; las elecciones municipales van a la cola de las elecciones parlamentarias, y donde la democracia municipal restringida a los “radios urbanos” demuestra sus primeros signos de vitalidad al constituirse en un elemento complementario para la democracia parlamentaria, además de cimentar su base administrativa e institucional para optimizar la administración pública en general. En el campo democrático, no solo se aportó a la formación de micro consensos municipales, sino que se azuzó elementos de pragmatismo político que allanó el camino a la gobernabilidad a través de “pactos imposibles” entre partidos “ideológicamente opuestos” (Ardaya 1995).

2.3. Reconfigurando el juego político, en la hora de la Participación popular

A mediados de los años noventa, el Estado vivía la efervescencia de la capitalización de las empresas estratégicas. En este trajín de políticas macro estructurales, el gobierno promulgó la Ley N° 1551 “Ley de Participación Popular (LPP)” de fecha 20 de abril de 1994, misma que fue modificada mediante Ley N° 1702 de 17 de Julio de 1996.

La disposición mencionada comienzo de una nueva forma de concebir la estructura organizativa del país, pues sentó las bases de un nuevo armazón institucional cuyo valor fundamental e importancia insoslayable radicó en la profundización democrática del país mediante la descentralización administrativa y la apertura de espacios de poder (Ayo, 2010);

de aquí en adelante, cualquier ciudadano cumpliendo los requisitos que estipula la norma, podía acceder a cargos de representación política previa participación en comicios electorales celebrados en su jurisdicción, invalidando la limitación y restricción que imponía el sistema precedente¹⁷.

Por tanto, si queremos entender a cabalidad lo que significó en su momento la Participación Popular inevitablemente debemos dividirlo en tres etapas: Una primera etapa de arranque; una segunda etapa de institucionalización, entendida como la generación de normas; y la tercera etapa en la que se plantea la profundización del modelo de descentralización (Ayo, 2004). Si bien estas tres etapas llevan consigo una clara delimitación, a continuación se presenta algunas características de la LPP.

Según Aliendre (2014) los objetivos y determinaciones más relevantes de la LPP son:

- Integrar y articular a las comunidades campesinas, comunidades indígenas, pueblos indígenas y juntas vecinales a la vida jurídica, política y económica del país; mejorar la calidad de vida de los bolivianos y bolivianas; distribuir en forma equitativa los recursos públicos; administrar de manera eficiente los recursos del municipio; fortalecer el sistema democrático con la participación de todos los miembros de la sociedad boliviana; incorporar a la comunidad en la toma efectiva de decisiones en el proceso de desarrollo e incorporar el principio de equidad entre hombres y mujeres”.
- Reconoce la personalidad jurídica a las comunidades campesinas, comunidades, pueblos indígenas y juntas vecinales; dispone la distribución equitativa de los recursos de coparticipación de acuerdo al número de habitantes por sección municipal; delimita como jurisdicción territorial del gobierno municipal a la Sección de Provincia, ampliando la competencia y los recursos municipales.
- Establece que las comunidades campesinas, las comunidades y pueblos indígenas y las juntas vecinales son los sujetos de la Participación Popular; esto significa que la

¹⁷ Es significativo puntualizar, que antes de la Revolución de 1952, el Estado Boliviano restringía una serie de derechos a los indígenas y pueblos originarios que habitaban este territorio. Entre ellos, la emisión del voto, es decir, se impedía a estos sectores de la sociedad boliviana, la posibilidad de elegir y por ende ser elegidos. Con las reformas realizadas producto de la Revolución Nacional, se logró superar esta desigualdad de derechos. Empero, si bien se había instaurado el voto universal, paso mucho tiempo, para que estos sectores puedan participar en la celebración de elecciones no solamente como electores, sino, como candidatos, este es el gran mérito que se le atribuye a la Ley de Participación Popular.

Ley reconoce a las organizaciones existentes en un territorio determinado, como las principales formas organizativas que el Estado toma en cuenta para decidir, planificar y ejecutar los planes de desarrollo.

- Reconoce a las autoridades naturales (capitanes, jilacatas, curacas, mallkus, secretarios (as) generales y otros), sean estos hombres y/o mujeres, designados(as) según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias y a sus asociaciones comunitarias, subcentrales, centrales y federaciones.
- Determina la constitución del Comité de Vigilancia, con un representante de cada Cantón o Distrito, definido como el órgano de la comunidad encargado de fiscalizar y supervisar el proceso de asignación de inversiones equitativa urbano-rural, el desarrollo y la ejecución de los planes y proyectos priorizados de acuerdo a sus necesidades y que benefician a sus regiones mediante la planificación participativa, y que los gastos de funcionamiento no excedan el establecido legalmente. Tiene como competencias participar en la elaboración del PDM, pronunciarse sobre el POA y Presupuesto Municipal y sobre la ejecución presupuestaria, que obligatoriamente debe entregarle el Gobierno Municipal, de esta manera ejercerá un control social a las actividades del Municipio, para garantizar que los derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- Transfiere a título gratuito, a favor de los Gobiernos Municipales, la propiedad de los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación cultura y deportes, así como la infraestructura física de caminos vecinales y microriego. Los gastos por la administración, mantenimiento y renovación de la infraestructura transferida, estarán a cargo de los Gobiernos Municipales receptores.

Respecto al tiempo de permanencia en el Poder, se establece que la elección del Alcalde es directa y por mayoría absoluta (ya no indirecta como señalaba la Constitución de 1967) y en su caso es el concejo que elige de entre los dos primeros más votados, así también se extendió el periodo de gobierno de dos a cinco años.

2.4. Ley de Municipalidades de 1999 y la Ley del Diálogo Nacional

A finales de los años noventa, el Honorable Congreso Nacional sancionó la Ley N° 2028 “Ley de Municipalidades” de fecha 28 de octubre de 1999, la puesta en vigencia de esta disposición surgió debido a que por un periodo estuvieron vigentes de manera simultánea tanto la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 y la Ley de Participación Popular de 1994. Situación que desde el punto de vista jurídico y político evidenciaba contradicciones e incompatibilidades, es por ello que se buscó la fusión de ambas leyes en una tercera (Aliendre, 2014).

Posteriormente, en el año 2000 coincidieron dos iniciativas, por un lado el Jubileo 2000 promovido por la Iglesia Católica a nivel mundial cuya consigna era el perdón de la deuda externa a los países pobres, y la segunda iniciativa fue el Segundo Diálogo Nacional (gran movilización de actores territoriales, económicos y sociales) que buscaba la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

En ese contexto mediante Ley N° 2235 “Ley del Diálogo Nacional” de fecha 31 de Julio de 2001, el gobierno nacional dispone la transferencia de recursos financieros a las municipalidades liberados por la condonación de la deuda externa – segundo tramo HIPC II, dichos recursos serán distribuidos por un criterio de pobreza (necesidades básicas insatisfechas establecidas mediante el último censo por población), incorporando así un criterio de equidad más adecuado que el de la coparticipación por población (Aliendre, 2014). En consecuencia se establecieron nuevas competencias municipales en las siguientes áreas:

- a) Recursos para el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación escolar pública.
- b) Recursos para el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública.
- c) Recursos para programas municipales de infraestructura productiva y social.

Si en una década el Estado no pudo consolidar su presencia a lo largo del territorio y por ende impulsar un desarrollo integral en el cual ningún boliviano esté excluido, la LPP vino a convertirse en el instrumento que intenta revertir esta infausta situación y tratara implícitamente de confrontar la forma de administrar el poder, es decir esta ley reconfigura las relaciones de poder al interior del Estado, haciendo que el Alcalde y los concejales se

conviertan en las autoridades que estén más cerca de la gente, recepcionando demandas, resolviendo conflictos, pero sobre todo encargándose de la provisión de bienes y servicios.

2.5. Recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH

Durante la Presidencia del Dr. Eduardo Rodríguez Veltze, mediante Decreto Supremo N° 28421, de fecha 21 de octubre de 2005, se dispone la distribución del 12.5 % de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a los departamentos productores y 6.25 % a los departamentos no productores. De este modo el 34.48% se reparte entre el total de los municipios de acuerdo población (Aliendre, 2014). Áreas como la Educación, la Salud y la Seguridad Ciudadana disponen de mayores ingresos para su atención.

2.6. Estado Plurinacional y nuevo régimen autonómico

Los cambios acaecidos en el espectro político siguieron profundizándose a una velocidad inverosímil, de hecho la Asamblea Constituyente que se instauró el año 2006 se enfrentó a una férrea oposición política articulada en las regiones y el recinto legislativo nacional; el desenlace de la agitación y convulsión social fue la aprobación de una Nueva Constitución Política del Estado el año 2009 misma que no hubiera sido puesta en vigencia sin las modificaciones efectuadas en el Congreso Nacional el año 2008, aquello abrió paso a la instauración del Estado Plurinacional.

Es así que el nuevo texto constitucional promulgado en fecha 9 de febrero de 2009, en su parte Tercera Parte, Estructura y Organización Territorial del Estado, Título I Organización Territorial del Estado, artículo 269 parágrafo I señala que: Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. Seguidamente en su artículo 271 Parágrafo I señala que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

En tal sentido la Ley N° 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de fecha 19 de julio de 2010, dispone que el Estado adopta como estructura organizacional

un régimen con cinco niveles de Gobierno: Nacional, Departamental, Municipal, Regional y el Indígena Originario Campesino, los cuales son iguales en jerarquía¹⁸.

Esta descentralización del poder político se da a través de cuatro tipos de competencias: **privativas**, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se trasfiere ni delega y están reservados para el nivel central del Estado; **exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas; **concurrentes**, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva; **compartidas**, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas¹⁹.

La composición del gobierno autónomo municipal es definida en el artículo 34 de la Ley Andrés Ibáñez del siguiente modo: Un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Integrado por concejales y concejalas electas y electos, según criterios de población, territorio y equidad, mediante sufragio universal, y representantes de naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidas y elegidos mediante normas y procedimientos propios que no se hayan constituido en autonomía indígena originaria campesina, donde corresponda.

De igual manera contará con un Órgano Ejecutivo, presidido por una Alcaldesa o un Alcalde e integrado además por autoridades encargadas de la administración, cuyo número y atribuciones serán establecidos en la carta orgánica o normativa municipal. La Alcaldesa o el Alcalde será elegida o elegido por sufragio universal en lista separada de las concejalas o concejales por mayoría simple. Siendo la carta orgánica o la norma municipal la que establecerá obligatoriamente, en coordinación con las organizaciones sociales ya constituidas, el ejercicio de la participación y control social, conforme a ley.

¹⁸ Es importante mencionar, que si bien la Constitución Política del Estado, señala una igualdad jerárquica entre los distintos niveles de gobierno, esta mención es tan solo nominal, pues, la profundización del Régimen Autonomo, no solo pasa por una descentralización legislativa y administrativa, lo verdaderamente fundamental es profundizar y concretar una descentralización económica, que permita no depender del nivel central de gobierno.

¹⁹ Constitución Política del Estado (2009), Capítulo Octavo. Distribución de Competencias. Artículo 297, Párrafo I incisos a) b) c) d). Negrillas y cursivas propias.

Empero con la instauración del régimen autonómico en lo que respecta el nivel municipal, el rol que desempeñaba no se transmutó radicalmente (salvo en el caso de la elección de la autoridad edil)²⁰, lo que implica que los gobiernos municipales siguen teniendo el rol fundamental de atender los problemas que aquejan a la ciudadanía en su cotidianidad. En este sentido, si este nivel de gobierno goza de una cercanía con la población, se puede decir que en comparación con los otros niveles de gobierno, este cuenta con una peculiaridad única.

Ya que esta condición permite al gobierno municipal atender con mayor premura temas que demandan una resolución inmediata, empero el crecimiento demográfico y la extensión geográfica, son elementos que complejizan y en ocasiones dificultan la gestión municipal. A esto hay que añadir que si un gobierno municipal no cuenta con recursos humanos idóneos, la respuesta desde la institución será deficitaria, por ende, la ciudadanía verá ralentizada sus aspiraciones de vivir por lo menos en condiciones mínimas de bienestar.

2.7. Ley de Gobiernos Autónomos Municipales

La Ley N° 031, de 19 de julio de 2010 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bañez” señala que los gobiernos municipales deben dotarse de un marco normativo propio, es decir tienen que aprobar y refrendar ante la ciudadanía sus respectivas “cartas orgánicas municipales”, sin embargo, a la fecha dicha disposición no pudo ser cumplida por la mayoría de las entidades municipales debido a diversas contingencias. En consecuencia y a efectos que evitar un vacío normativo que esté acorde a la Nueva Constitución Política del Estado (2009) es que la Asamblea Legislativa Plurinacional, sanciona la Ley N° 482, de fecha 9 de enero de 2014, Ley de Gobiernos Autónomos Municipales. Misma que tiene por objeto regular la estructura y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Municipales que aún no cuenten con marco normativo propio, vale decir que esta disposición funge como una norma supletoria.

De acuerdo al artículo 4 de la mencionada Ley, los gobiernos municipales de se componen del siguiente modo:

²⁰ De acuerdo a la Ley N° 026, de fecha 30 de junio de 2010, Ley del régimen electoral señala que la elección del alcalde Municipal se realiza en lista separada en dos franjas. En la franja superior, se encuentra el candidato a alcalde y la franja inferior es para el candidato a concejal. Esta separación, permite al elector elegir de manera directa a la autoridad municipal, siendo que anteriormente en el marco del anterior régimen electoral, los concejales tenían la potestad de elegir al alcalde municipal.

- a) Concejo Municipal, como Órgano Legislativo, Deliberativo y Fiscalizador.
- b) Órgano Ejecutivo.

El artículo 16 otorga las siguientes atribuciones al Concejo Municipal:

1. Elaborar y aprobar el Reglamento General del Concejo Municipal, por dos tercios de votos del total de sus miembros.
2. Organizar su Directiva conforme a su Reglamento General, respetando los principios de equidad e igualdad entre mujeres y hombres.
3. Conformar y designar a la Comisión de Ética en la primera sesión ordinaria. Esta comisión ejercerá autoridad en el marco de las atribuciones y funciones aprobadas expresamente por el Concejo Municipal.
4. En el ámbito de sus facultades y competencias, dictar Leyes Municipales y Resoluciones, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas.
5. Elaborar, aprobar y ejecutar su Programa Operativo Anual, Presupuesto y sus reformulados.
6. Designar a la Máxima Autoridad Ejecutiva del Concejo Municipal, quien atenderá todo lo relativo al sistema administrativo y financiero, de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento General del Concejo Municipal.
7. Aprobar o ratificar convenios, de acuerdo a Ley Municipal.
8. Aprobar contratos, de acuerdo a Ley Municipal.
9. Aprobar contratos de arrendamiento y comodato, de acuerdo a Ley Municipal.
10. Aprobar en 30 días calendario, el Plan de Desarrollo Municipal a propuesta del Órgano Ejecutivo Municipal, de acuerdo a lineamientos del Órgano Rector.
11. Aprobar la delimitación de áreas urbanas propuesta por el Órgano Ejecutivo.
12. Aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, que incluye el uso de suelos y la ocupación del territorio, de acuerdo a políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial del nivel central del Estado, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamental e indígena.
13. Aprobar el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial propuesto por el Órgano Ejecutivo Municipal, en concordancia con la normativa vigente.
14. Aprobar dentro de los quince (15) días hábiles de su presentación, el Programa Operativo Anual, Presupuesto Municipal y sus reformulados, presentados por la Alcaldesa o el Alcalde en base al Plan de Desarrollo

Municipal. En caso de no ser aprobado por el Concejo Municipal en el plazo señalado, se darán por aprobados.

15. Fiscalizar a la Alcaldesa o Alcalde, Secretarías o Secretarios y otras autoridades del Órgano Ejecutivo Municipal, sus instituciones y Empresas Públicas, a través de peticiones de informes escritos y orales, inspecciones y otros medios de fiscalización previstos en la normativa vigente.
16. Autorizar la participación del Gobierno Autónomo Municipal en las Empresas Públicas creadas por otros niveles de gobierno, dentro la jurisdicción municipal.
17. Autorizar la creación de Empresas Públicas Municipales en su jurisdicción.
18. Aprobar, modificar o suprimir mediante Ley Municipal, las Tasas y Patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.
19. A propuesta del Órgano Ejecutivo Municipal, aprobar, modificar o suprimir mediante Ley Municipal, los impuestos de dominio exclusivo del Gobierno Autónomo Municipal, de conformidad con el Artículo 323 de la Constitución Política del Estado, la Disposición Adicional Primera y Segunda de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley N° 154 de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos, y el Código Tributario Boliviano.
20. Aprobar mediante Ley Municipal; la emisión y/o compra de títulos valores, cumpliendo la normativa vigente.
21. Autorizar mediante Resolución emitida por el voto de dos tercios del total de sus miembros, la enajenación de bienes de dominio público y de patrimonio institucional del Gobierno Autónomo Municipal, para que la Alcaldesa o el Alcalde prosiga con lo dispuesto en el Numeral 13 del Artículo 158 de la Constitución Política del Estado.
22. Aprobar mediante Ley Municipal por dos tercios de votos, la enajenación de Bienes Patrimoniales Municipales, debiendo cumplir con lo dispuesto en la Ley del nivel central del Estado.
23. Aprobar la constitución de empréstitos, que comprometan las rentas del Gobierno Autónomo Municipal, de conformidad a la normativa vigente.

24. Autorizar la participación del Gobierno Autónomo Municipal, en la conformación de regiones, mancomunidades, asociaciones, hermanamientos y organismos municipales, públicos y privados, nacionales o internacionales.
25. A propuesta del Órgano Ejecutivo Municipal, aprobar la Ley Municipal que establecerá los requisitos y procedimientos generales para la creación de Distritos Municipales, teniendo en cuenta como criterios mínimos la dimensión poblacional y territorial, provisión de servicios públicos e infraestructura.
26. Aprobar mediante Ley Municipal, la creación de Distritos Municipales o Distritos Municipales Indígena Originario Campesinos, en el marco de la Ley correspondiente.
27. Aprobar mediante Ley Municipal, los requisitos para la instalación de torres, soportes de antenas o redes, en el marco del régimen general y las políticas el nivel central del Estado.
28. Aprobar mediante Ley Municipal los requisitos para la provisión de Servicios Básicos.
29. Nominar calles, avenidas, plazas, parques y establecimientos de educación y salud, en función a criterios establecidos en la Ley Municipal.
30. Designar por mayoría absoluta de votos del total de sus miembros, a la Concejala o al Concejal titular y en ejercicio, para que ejerza la suplencia temporal en caso de ausencia o impedimento el cargo de Alcaldesa o Alcalde. La Concejala o el Concejal designado debe ser del mismo partido político, agrupación ciudadana u organización de la nación o pueblo indígena originario campesino, al cual pertenece la Alcaldesa o el Alcalde; en caso que no hubiese, podrá ser designado cualquiera de las Concejales o los Concejales.
31. Aprobar mediante Resolución, el procedimiento para otorgar honores, distinciones, condecoraciones y premios por servicios a la comunidad.
32. Presentar informes de rendición de cuentas en audiencias públicas, por lo menos dos (2) veces al año, respetando criterios de equidad de género e interculturalidad.
33. Fiscalizar la implementación de los Planes Municipales, en concordancia con el Sistema de Planificación Integral del Estado - SPIE y la aplicación de sus instrumentos.
34. Denunciar hechos de Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres ante la autoridad competente.

35. Autorizar mediante Ley Municipal aprobada por dos tercios del total de los miembros del Concejo Municipal la expropiación de bienes privados, considerando la previa declaratoria de utilidad pública, el previo pago de indemnización justa, avalúo o justiprecio de acuerdo a informe pericial o acuerdo entre partes sin que proceda la compensación por otro bien público.

Por otro lado, el artículo 26 otorga las siguientes atribuciones a la Alcaldesa u Alcalde Municipal.

1. Representar al Gobierno Autónomo Municipal.
2. Presentar Proyectos de Ley Municipal al Concejo Municipal.
3. Promulgar las Leyes Municipales u observarlas cuando corresponda.
4. Dictar Decretos Municipales, conjuntamente con las y los Secretarios Municipales.
5. Dictar Decretos Ediles.
6. Aprobar su estructura organizativa mediante Decreto Municipal.
7. Proponer y ejecutar políticas públicas del Gobierno Autónomo Municipal.
8. Designar mediante Decreto Edil, a las Secretarias y los Secretarios Municipales, Sub Alcaldesas o Sub Alcaldes de Distritos Municipales y Autoridades de Entidades Desconcentradas Municipales, con criterios de equidad social y de género en la participación, en el marco de la interculturalidad.
9. Designar mediante Decreto Edil, a las Máximas Autoridades Ejecutivas de las Empresas Municipales y de las Entidades Descentralizadas Municipales, en función a los principios de equidad social y de género en la participación e igualdad y complementariedad.
10. Dirigir la Gestión Pública Municipal.
11. Coordinar y supervisar las acciones del Órgano Ejecutivo.
12. Proponer al Concejo Municipal, para su aprobación mediante Ley Municipal, el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial y la Delimitación de Áreas Urbanas.
13. Presentar el Programa de Operaciones Anual y el Presupuesto del Órgano Ejecutivo Municipal y sus reformulados.
14. Presentar al Concejo Municipal, para su consideración y aprobación mediante Ley Municipal, el Programa de Operaciones Anual, el Presupuesto Municipal

consolidado y sus reformulados, hasta quince (15) días hábiles antes de la fecha de presentación establecida por el órgano rector del nivel central del Estado.

15. Proponer la creación, modificación o supresión de tasas y patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter Municipal, para su aprobación mediante Ley Municipal.
16. Proponer al Concejo Municipal, la creación, modificación o eliminación de impuestos que pertenezcan al dominio exclusivo del Gobierno Autónomo Municipal.
17. Proponer al Concejo Municipal, para su aprobación mediante Ley Municipal, los planos de zonificación y valuación zonal, tablas de valores según la calidad de vía de suelo y la delimitación literal de cada una de las zonas determinadas, como resultado del proceso de zonificación.
18. Presentar el Proyecto de Ley de procedimiento para la otorgación de honores, distinciones, condecoraciones y premios por servicios a la comunidad, y conceder los mismos de acuerdo a dicha normativa.
19. Aprobar mediante Decreto Municipal, los estados financieros correspondientes a la Gestión Municipal y remitirlos al Concejo Municipal, en un plazo no mayor a setenta y dos (72) horas de aprobados los mismos.
20. Presentar informes de rendición de cuentas sobre la ejecución del Programa de Operaciones Anual y el Presupuesto, en audiencias públicas por lo menos dos (2) veces al año.
21. Proponer al Concejo Municipal la creación de Distritos Municipales, de conformidad con la respectiva Ley Municipal.
22. Resolver los recursos administrativos, conforme a normativa nacional vigente.
23. Ordenar la demolición de inmuebles que no cumplan con las normas de servicios básicos, de uso de suelo, subsuelo y sobresuelo, normas urbanísticas y normas administrativas especiales, por sí mismo o en coordinación con autoridades e instituciones del nivel central del Estado y Departamentales, de acuerdo a normativa Municipal.

No es descabellado señalar que el proceso de consolidación (en términos institucionales) de los Gobiernos Autónomos Municipales tiene todavía retos que resolver. Por ahora, el Estado Plurinacional se encuentra en una etapa de transición y construcción de una nueva arquitectura jurídica, conforme los principios y valores del nuevo Estado se vayan concretando y trasciendan en el campo social, el régimen autonómico en Bolivia seguirá mostrando pruebas evidentes en la reconfiguración del poder político, pero también implicará que el campo económico adquiera una nueva fisionomía (por lo menos esa es la intención).

Capítulo 3

Características Generales del Municipio de Caranavi

3.1. Ubicación Geográfica

El Municipio de Caranavi está ubicado en el Departamento de La Paz a 153 Km de la Capital, es por muchos considerado la puerta de la Amazonia, debido al clima cálido que posee. Su vocación agrícola es natural, las principales actividades económicas están vinculadas al rubro agrícola, pecuario y comercial, cuenta con 48,513 habitantes y su creación se remonta a 1962, posee un potencial turístico enorme, pues es la ruta de tránsito obligatoria al norte paceño al departamento del Beni y el departamento de Pando.

Gráfico N° 1
Plaza principal del Municipio de Caranavi



Gráfico N° 2
Mapa de Ubicación satelital del Municipio de Caranavi

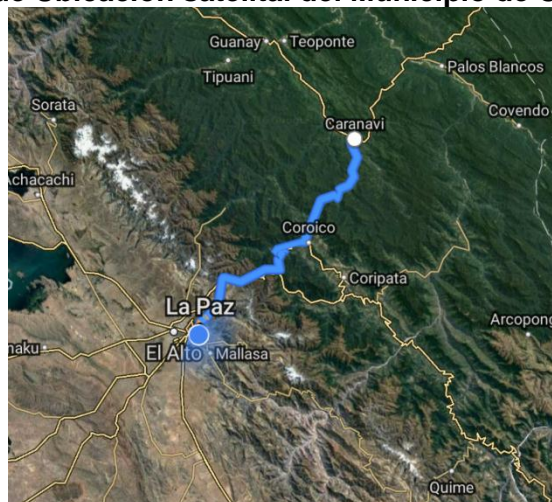


Foto: Google Maps

El municipio de Caranavi, es la Primera Sección de la Provincia Caranavi, sus coordenadas geográficas, son: 68° 0' y 67°37' de Longitud Oeste y 15°15' y 16°15' de Latitud Sur (datos PDM).

Gráfico N° 3
Mapa de Ubicación Geográfica del Municipio de Caranavi

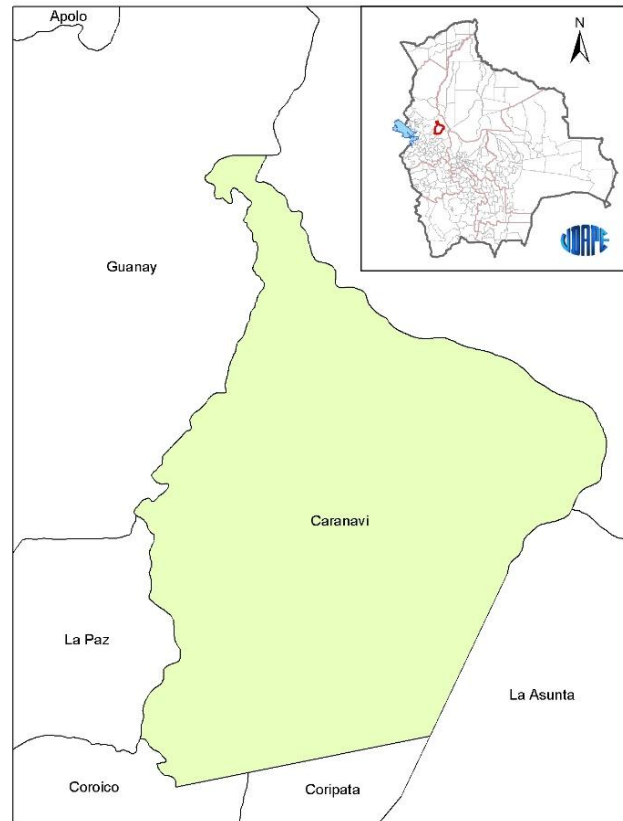


Imagen tomada de UDAPE

3.2. Delimitación

El municipio de Caranavi tiene una situación geográfica estratégica, en tanto constituye la articulación de la Amazonia con los mercados del occidente del país. Es en realidad el eje central de la región amazónica – yungas. Al Nor-Este el Municipio de Caranavi limita con el municipio de Palos Blancos; al Nor-Oeste limita con la provincia de Larecaja; al Sur-Este, limita con la provincia de Sud Yungas; al Sur-Oeste, limita con las provincias Nor Yungas y el municipio de Nuestra Señora de La Paz²¹.

²¹ Las características generales del Municipio tales como el clima, suelo, fauna, aire, inclemencias y delimitación territorial es información que se encuentra disponible en la página web del gobierno autónomo municipal de Caranavi. www.caranavi.gob.bo.

Cuadro N° 1
Datos generales del municipio de “Caranavi”

DEPARTAMENTO	La Paz	ALTITUD (M.S.N.M.)	500
PROVINCIA	Caranavi	CLIMA	Cálido Húmedo
SECCIÓN	Primera	TEMPER. PROMEDIO	25,0
CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL	19	MUNICIPIO FRONTERIZO	No
FECHA DE CREACIÓN	13/12/1962	PRINCIPAL ACTIVIDAD ECONÓMICA	Agrícola, Pecuaria, Comercio.
SUPERFICIE (Km²)	1,544	DISTANCIA A LA CAPITAL (Km)	153

Elaboración propia

El cuadro N° 1 presenta algunos datos generales del Municipio, en el mismo se puede entrever que Caranavi es un municipio favorecido por su clima, actividad económica y ubicación geográfica; Al respecto, es preciso señalar que la agricultura es una de las actividades productivas más importantes del municipio. Entre los que se destacan se encuentran los cultivos de arroz, banano, cacao, caña de azúcar, coca, walusa, cítricos (lima, limón, mandarina, naranja), frutas diversas (palta, papaya) y hortalizas como pepino, repollo, tomate, etc., hay condiciones para la pecuaria, como la producción de aves. Sin embargo, uno de los rubros más importantes del municipio es la producción de café.

3.3. Clima

El clima que presenta la zona, es tropical y subtropical, no obstante de ello, es necesario mencionar que las alturas, las precipitaciones pluviales, y vientos, cambian el clima; las alturas oscilan desde 1,900 m.s.n.m., como la máxima elevación, y 405 m.s.n.m., como la de mínima altitud en las terrazas aluviales y lugares de planicie por el sector de Alto Beni. La precipitación pluvial anual varía entre 1000mm y 2500mm, y la evaporización por transpiración real se calcula entre 800mm a 1200mm. (Datos obtenidos del SENAMHI).

3.4. Fauna

La potencialidad para fines de estudio de la biodiversidad, se debe a la variabilidad silvestre de la zona en su contexto natural, el mismo constituye la base del equilibrio ecológico y

evolutivo del sistema de vida. La caza indiscriminada a la que los habitantes someten a indefensos animales como es el caso del venado, jochi y el sari, simplemente por satisfacer algunas necesidades alimenticias y de comercio ilegal, han puesto en peligro de extinción a estas especies. Las especies animales y su capacidad de adaptación son muy importantes para la abundancia y frecuente presencia en la zona, pues estos dependen de las características ecológicas y los pisos altitudinales de esta región para la existencia de dichas especies.

3.5. Suelo

Existen diversos factores que influyen en la contaminación de suelos, los cuales podemos identificar en las colonias donde la eliminación de desechos líquidos y sólidos no cuentan con sistemas de alcantarillado y menos de procesos que disminuyan la contaminación directa al suelo, otro aspecto es la planificación inexistente para el crecimiento demográfico en las zonas urbanas.

La desertificación de especies vegetales y posteriormente de suelos y aguas, se debe a los asentamientos humanos indiscriminados que requieren la apertura de caminos y sendas sin previa planificación, o no cuentan con estudio de impacto ambiental.

Otro de los aspectos que influyen en este punto importante, es la contaminación generada por maquinarias de industrias y los reactivos que utilizan cada una de ellos, además de los desperdicios desechados de manera directa al suelo, u otros que son aplicados de manera directa al medio ambiente como los insecticidas, fungicidas, herbicidas, etc.

3.6. Aire

Los gases que tienen presencia por efluvo de automotores y todo tipo de máquinas industriales, provoca que el aire sea infectado por la presencia de los mismos, sin duda la principal fuente de contaminación y la propagación de estos gases, se deben por los chequeos de extensos campos que cubren de dióxido de carbono el aire circundante, además se debe mencionar la utilización de leña por parte de las familias para la cocción de los alimentos y los gases tóxicos emanados por las peladoras de arroz, que causan problemas de respiración y conjuntivitis. También se cataloga como problema, el polvo en suspensión cerca de las carreteras con mayor frecuencia en las comunidades del Choro,

Santa Fe y en el área urbana de Caranavi, ya que provocan una contaminación en el agua y alimentos.

3.7. Agua

En las partes bajas y altas del municipio, el agua es un recurso dinámico que tiene un mayor nivel de contaminación, toda vez que los pobladores tienen beneficios sobre este elemento líquido, porque pueden encontrarlo en estado natural y sin contaminación. La fuente de mayor contaminación se presenta en las zonas urbanas del municipio, en cambio la fuente mayor de contaminación para los ríos, se encuentra en la Ciudad de Caranavi, tomando en cuenta que en el río Coroico es donde se derraman aguas servidas, desechos de faenados, residuos sólidos y basuras comunes. También existen agentes químicos que son utilizados en diferentes cultivos por parte de la agroindustria, la misma que contribuye a la contaminación tanto del medio ambiente como de la propia población.

3.8. Inclemencias

El ya conocido fenómeno del niño, ha cambiado las características climáticas de las estaciones del año, provocando el calentamiento global del medioambiente y del globo terráqueo con mayor intensidad en los últimos años, es decir, ha prolongado la temporada de sequía y provocado inundaciones en las zonas bajas, sofocando y disminuyendo a las especies delicadas, como las ranas, especies consideradas indicadoras de la estabilidad de los microclimas. Otra de las inclemencias principales del tiempo son las heladas y los granizos, los cuales afectan en gran manera la agricultura a las zonas altas, mermando así considerablemente los volúmenes de producción, ya que impiden la formación de los frutos, dañando la parte fundamental que viene a ser el requiebro para el desarrollo del producto.

Cuadro N° 2
Acceso al Municipio

AÉREO	Terrestre	FLUVIAL	LACUSTRE
No Cuenta	Red Vial Fundamental/ Camino Secundario	No Cuenta	No Cuenta

Elaboración propia

Cuadro N° 3
Datos demográficos

GENERO	POBLACION	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	PORCENTAJE (PEA/POBLACION)
MUJERES	22,957	10,136	44,2%
VARONES	25,556	12,713	49,7%
TOTAL	48,513	22,849	47,1%

Elaboración en base a los, datos del censo de población y vivienda 2012.

Siguiendo el cuadro N° 3 los datos del Censo de Población y Vivienda del año 2012, Caranavi alcanza los 48,413 habitantes. Entre ellos se tiene a 25,556 varones y 22,957 mujeres.

Capítulo 4

Estructura organizativa y funcional del gobierno autónomo municipal de Caranavi

4.1. Estructura organizacional de la municipalidad de Caranavi

Se entiende por Estructura Organizacional al: Conjunto de áreas y unidades organizacionales, interrelacionadas entre sí, a través de canales de comunicación, instancias de coordinación interna y procesos establecidos por una entidad para cumplir con sus objetivos (Linares, 2010).

En la estructura organizacional del GAMC podemos evidenciar que en la cúspide se encuentra el Honorable Concejo Municipal, consiguientemente se encuentra el Alcalde Municipal, los responsables de unidad y los respectivos asesores. Además como parte fundamental de esta entidad se observa que este Gobierno Municipal cuenta con cuatro Oficialías Mayores (Linares, 2010): Esta la Oficialía Mayor Técnica, la Oficialía Mayor Financiera, la Oficialía Mayor de Desarrollo Productivo, y la Oficialía Mayor de Cultura y Desarrollo Humano.

Cuadro N° 4

Datos generales del gobierno autónomo municipal de Caranavi (Gestión 2010 - 2015)

EJECUTIVO MUNICIPAL		COMPOSICIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL	
ALCALDE	Teodocio Quilca Acarapi	MAS – IPSP (Movimiento al Socialismo)	5
PARTIDO AL QUE PERTENECE	MAS – IPSP	MSM (Movimiento Sin Miedo)	1
PORCENTAJE DE VOTOS OBTENIDOS	64,52%	MPS (Movimiento Por la Soberanía)	1

Elaboración propia En Base a los datos del Órgano electoral Plurinacional.

Gráfico N° 4

Composición del Honorable Concejo Municipal de Caranavi (2010-2015)

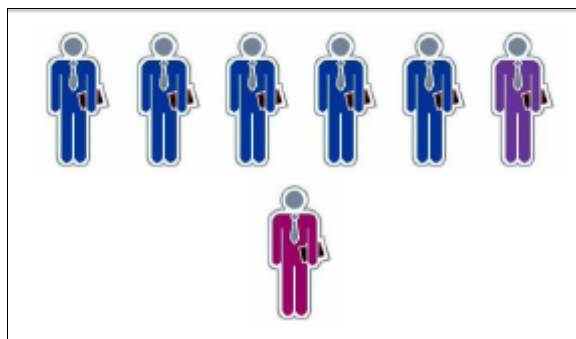


Gráfico tomado de fichas municipales de FAM - Bolivia

Los comicios electorales efectuados el 4 de abril de 2010 en el municipio de Caranavi declararon como ganador al Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos MAS – IPSP, siendo el Sr. Teodocio Quilca Acarapi electo como Alcalde²² municipal por el periodo 2010 – 2015. La amplia mayoría obtenida en la votación (62,52%) permitió que esta autoridad cuente con la mayoría en el Concejo Municipal²³, 5 de 7 concejales, son 2/3 que permiten gobernar sin recurrir a pactos, alianzas o acuerdos con otras tiendas políticas. Por lo menos ese era el panorama inicial.

4.2. División Político - Administrativa

4.2.1. Distritos y Cantones

El Municipio de Caranavi en el proceso de creación de las unidades distritales territoriales homogéneas, con el propósito de desconcentrar la gestión administrativa del Municipio, crea un espacio de agregación de demandas para formular planes distritales de desarrollo municipal, para facilitar la participación de las organizaciones territoriales de base y utilizar adecuada y equitativamente los recursos financieros, técnicos y humanos del Municipio. También busca facilitar el concurso y la gestión de otras instituciones públicas y privadas de desarrollo, para el progreso del Municipio de Caranavi.

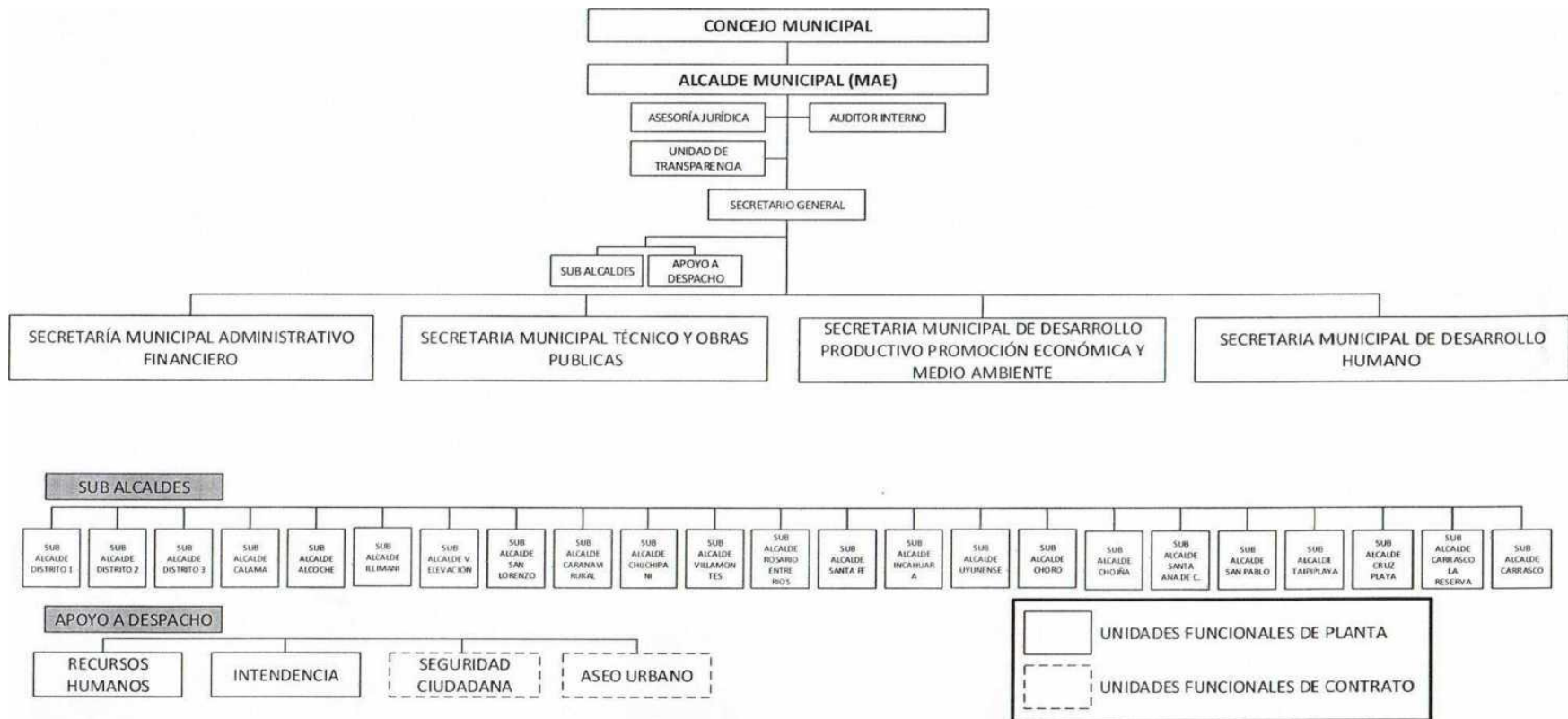
²² El alcalde o alcaldesa electa es la Máxima Autoridad Ejecutiva – MAE en el municipio y juntamente con el Concejo, forma parte del Gobierno Autónomo Municipal.

²³ El CONCEJO MUNICIPAL: Constituye junto al órgano ejecutivo presidido por el Alcalde o Alcaldesa, el Gobierno Municipal Autónomo. Cuenta con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa. Está compuesto por concejales y concejalas elegidos mediante sufragio universal.

Por tanto, se tienen distritos municipales para dar una institucionalidad a la relación entre distritos de Municipios indígenas y distritos municipales urbanos y rurales, logrando que las concentraciones poblacionales tengan un Órgano Público para desarrollar gestiones eficientes en la jurisdicción. Por consiguiente, Caranavi ha visto por conveniente crear distritos municipales a fin de operativizar la prestación de servicios públicos y la delimitación de unidades censales, principalmente la planificación rural; en este sentido Caranavi cuenta con cuatro (4) distritos que abarcan 8 cantones de los 24 existentes. Asimismo Caranavi Urbano cuenta con dos (2) distritos. Cada distrito municipal cuenta con un Subalcalde designado por el Alcalde, estos desempeñan una tarea de coordinación entre los Agentes Cantonales y el Alcalde del municipio.

A continuación se presenta la estructura organizacional del GAMC:

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL ORGANO EJECUTIVO DE GOBIERNO MUNICIPAL DE CARANAVI



Fuente: Gobierno autónomo municipal de Caranavi

Capítulo 5

Gobernabilidad y conflicto social en el Municipio de Caranavi

5.1. Contexto del conflicto en Caranavi

Los días 20 y 21 del mes de mayo de 2013 el municipio de Caranavi fue víctima de violentos enfrentamientos entre los pobladores del lugar, la situación se tornó tan delicada que decenas de heridos tuvieron que ser evacuados para su pronta atención médica; las autoridades municipales no pudieron apaciguar y mitigar los ánimos caldeados debido a que en parte ellos tenían una gran cuota de responsabilidad.

La pugna acaecida tenía como objetivo tomar el control de la Alcaldía a través de la compulsión de sectores sociales afines y en contra de la máxima autoridad edil. Las condiciones políticas no eran nada favorables pues propiciaron un clima de ingobernabilidad que repercutió en la inevitable paralización de la gestión municipal.

Tres años antes al Alcalde Municipal Señor Teodocio Quilca del Movimiento al Socialismo MAS, había obtenido el 64.52% del total de los votos emitidos en las urnas, el resultado le permitió contar con la mayoría del Concejo Municipal (5 de los 7 concejales electos), tal resultado dejaba entrever que el quinquenio no tendría sobresaltos apabullantes, sin embargo la situación fue otra.

El enfrentamiento protagonizado por la Federación Agraria Provincial de **Colonizadores** de Caranavi **FAPCCA** contra la Federación Provincial de Comunidades **Interculturales** de Caranavi **FAPSICAR**, develó una ruptura insalvable entre organizaciones que en otrora convergían políticamente ya que ambas definieron para las elecciones municipales efectuadas en abril de 2010 apoyar la candidatura del Sr. Teodocio Quilca.

Las autoridades municipales electas no pudieron apaciguar y mitigar los ánimos caldeados debido a que en parte ellos tenían una gran cuota de responsabilidad. La pugna acaecida tenía como objetivo tomar el control de la Alcaldía a través de la compulsión de sectores sociales a fines y en contra de la máxima autoridad edil. Las condiciones políticas no eran nada favorables pues propiciaron un clima de ingobernabilidad que repercutió en la inevitable paralización de la gestión municipal.

La poca atención en temas que demandaban un tratamiento oportuno impidió a las autoridades de la municipalidad de Caranavi una reacción certera, oportuna y pertinente. Por el contrario, el empecinamiento de las posturas políticas así como la exigua predisposición al diálogo, fueron factores que terminaron agudizando y profundizando el conflicto.

Los medios de comunicación cubrieron los sucesos de la siguiente manera: *dos grupos de colonizadores e interculturales a fines al Movimiento Al Socialismo (MAS) se enfrentaron esta tarde por el control de la Alcaldía de Caranavi, en los Yungas La Paz, y dejaron un saldo de al menos una treintena de heridos y la quema de equipos y destrozos en el edificio de la sede de la Federación Agraria Provincial de Colonizadores de Caranavi (Fapcca), donde opera una emisora dependiente de la estatal red Patria Nueva.*

Richard Quispe, Secretario General de FAPCCA, informó a La Razón Digital, que el conflicto se desató por diferencias entre ambos grupos respecto a la gestión del alcalde Teodosio Quillca. “Ellos quieren que renuncie el Alcalde. Han quemado una moto, las máquinas, las computadoras, los documentos, también la radio que era de enlace con Patria Nueva”, informó el dirigente que pertenece al bando que defiende al Alcalde. Acho (Secretario Ejecutivo de los Colonizadores de Caranavi), del mismo grupo, dijo que quienes atacaron la sede de la FAPCCA son interculturales que no quieren que Quillca continúe con sus labores de fiscalización sobre el exalcalde David Quispe. Asimismo, es importante señalar que la Justicia ordenó el 7 de mayo la detención preventiva de Quillca por supuestos actos de corrupción en el ejercicio del cargo, sin embargo fue liberado un día después tras presentar documentos de descargo²⁴.

Al respecto, surge la siguiente interrogante: ¿Qué sucedió para que la ventana de oportunidad estabilidad/legitimidad se cerrara tan pronto? La poca atención en temas que demandaban un tratamiento oportuno impidió a las autoridades de la municipalidad de Caranavi una reacción certera y oportuna, sumados al empecinamiento de las posturas políticas así como la exigua predisposición al diálogo, fueron factores que terminaron agudizando y profundizando el conflicto, pues se llegó al extremo de obstruir el ingreso de las autoridades municipales y funcionarios públicos a las dependencias y espacios propios del Gobierno Municipal.

²⁴ Pérez, M. (2013). Enfrentamiento en Caranavi deja una treintena de heridos y destrozos en una radioemisora. La Razón Digital. http://m.la-razon.com/ciudades/Enfrentamiento-Caranavi-heridos-destrozos-radioemisora_0183716379.html.

Gráfico N° 5

Convulsión y conflictividad protagonizada en Caranavi (Mayo – 2013)

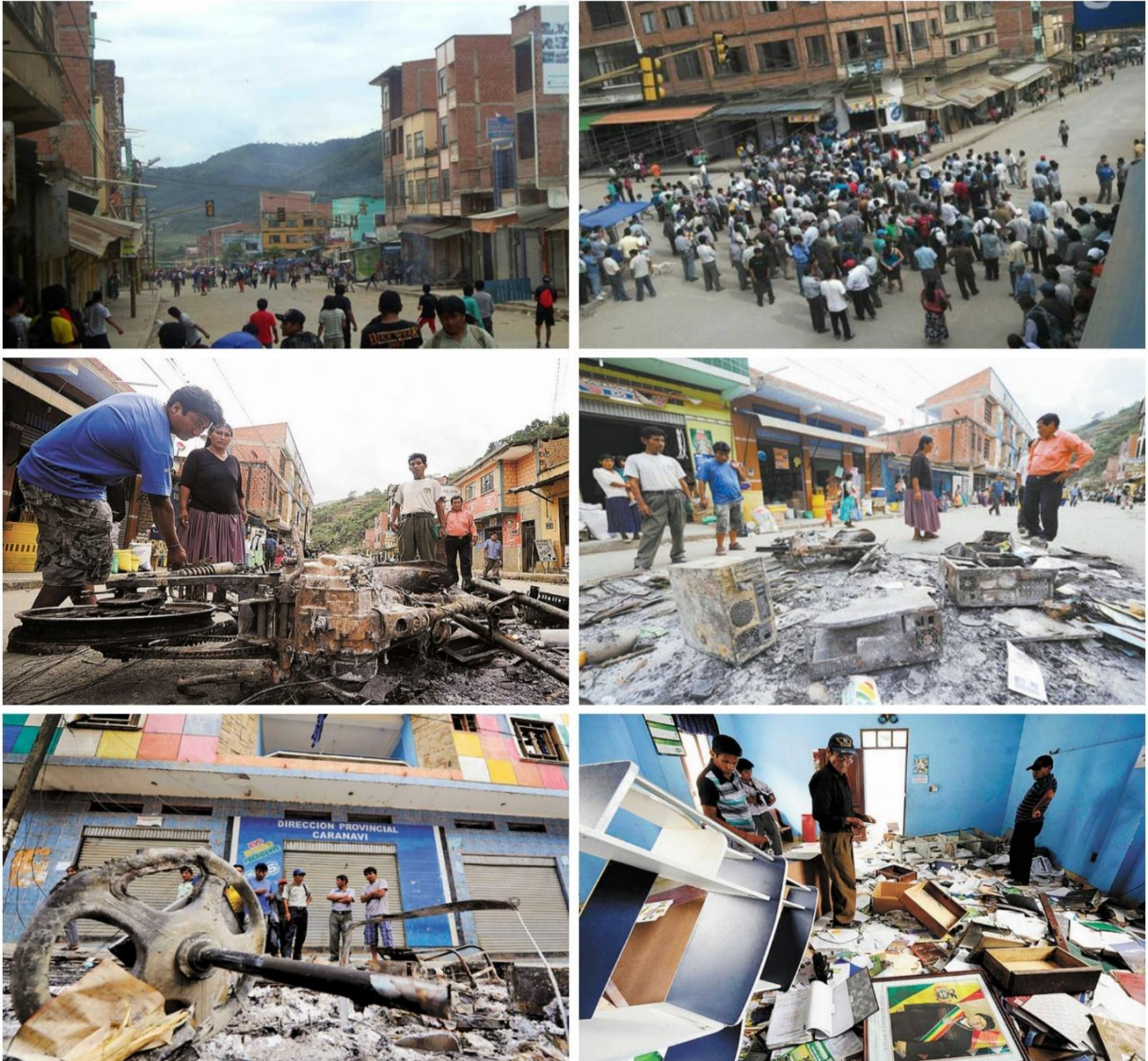


Foto tomada del sitio Web de la Agencia Boliviana de Información

Capítulo 6

Potencialidades y debilidades del capital humano dependiente del Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi

6.1. Caranavi y el desafío de pensar el futuro

Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces.

La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación(Huertas, 1993).

Pareciera que los gobernantes están obligados a considerar a la planificación como herramienta de uso insoslayable. Si ese es el caso, hablamos no solamente de planificación²⁵, sino de planificación estratégica. Pero ¿qué es la planificación estratégica? Se entiende a la misma como: el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos²⁶.

Siguiendo estas definiciones, en el ámbito municipal la planificación no puede quedar exenta, sin embargo, su uso es poco frecuente. Y esto debido a que “*la planificación estratégica o la capacidad de definir prioridades y estrategias gubernamentales no es un problema técnico, sino netamente político*” (CEPAL, 2014). Es decir, su uso y posterior aplicación seguida de la puesta en marcha depende estrictamente de los políticos.

²⁵ La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar.

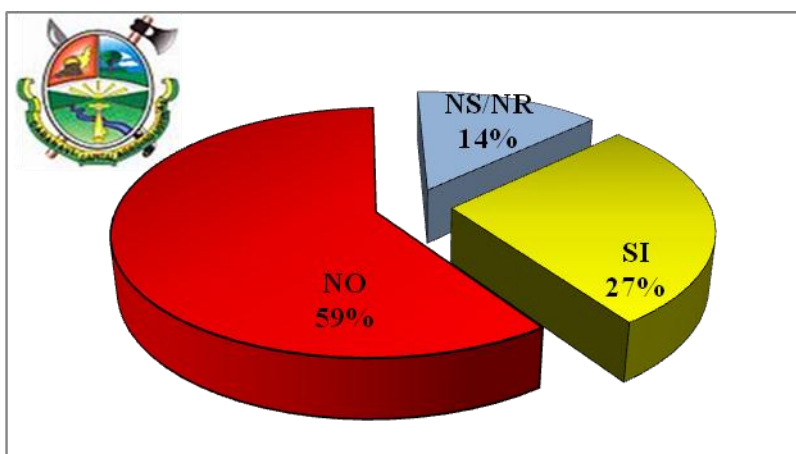
²⁶ Citado en: DÍAZ de León, Carlos Gómez, *Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación*, Daena: International Journal of GoodConscience. 8(1)177-194. Marzo 2013. ISSN 1870 557X. Pág. 183.

Salvando las excepciones y volviendo al tema en cuestión, es bien sabido que en el nivel municipal los municipios cuentan con un instrumento denominado, Plan de Desarrollo Municipal (PDM) ²⁷.

Si la planificación es un instrumento de uso insoslayable, es pertinente conocer si ¿La Alcaldía de Caranavi cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal actualizado y en plena vigencia?

El siguiente cuadro nos da luces al respecto:

Gráfico N° 6
¿Se cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal?



Fuente: Elaboración propia

El gráfico N° 6 señala que el 59% de los encuestados dice que actualmente el GAMC No cuenta con un PDM; el 27% menciona que la Municipalidad si tiene un PDM pero no está actualizado, mientras que el 14% Ns/Nr. Lo llamativo de todo esto, es el 14% de los encuestados desconoce si la municipalidad, se guía o no, por objetivos y metas de largo plazo.

²⁷ El PDM fue un instrumento de gestión y acción para el desarrollo local, cuyos lineamientos estaban ligados a la planeación nacional y departamental, y estuvieron enfocados en facilitar a los gobiernos autónomos municipales el ejercicio de su función de gobierno y la administración del desarrollo. Sin embargo, con la promulgación de la Ley N° 777 de fecha 21 de enero de 2016, “LEY DEL SISTEMA DE PLANIFICACION DEL ESTADO - SPIE”, los gobiernos municipales deben cambiar la definición por el de: PTDI (**Planificación Territorial de Desarrollo Integral**). Documento que consolidará la planificación del desarrollo con la organización territorial, articulando en el largo, mediano y corto plazo, el desarrollo humano e integral, la economía plural y el ordenamiento territorial en las estructuras organizativas del Estado, e incluye la programación de la inversión, el financiamiento y el presupuesto plurianual. Se realiza en concordancia con la planificación nacional y en articulación con la planificación sectorial.

Revisada la documentación pertinente se pudo evidenciar que el PDM del GAMC feneció en la gestión 2012. Desde esa fecha, este municipio no cuenta con este instrumento de planificación, situación que como se indicaba líneas arriba, marca una línea de acción signada por la improvisación.

Según Matus C. Este descompromiso del político con la planificación tiene varias causas: a) la pobreza de métodos del estilo dominante de hacer política que no exige de métodos para explorar el futuro y fundamentar sistemáticamente las decisiones, b) la incapacidad de la planificación tradicional para tratar con la complejidad del proceso social y ofrecer algo útil al dirigente político, c) el dominio sin contrapeso del tecnocratismo en las oficinas de planificación, que las incomunica con el nivel político, y c) el dominio exagerado de las urgencias y la rutina en la agenda de los dirigentes que hace importante lo que debiera ser secundario y viceversa (Huertas, 1993).

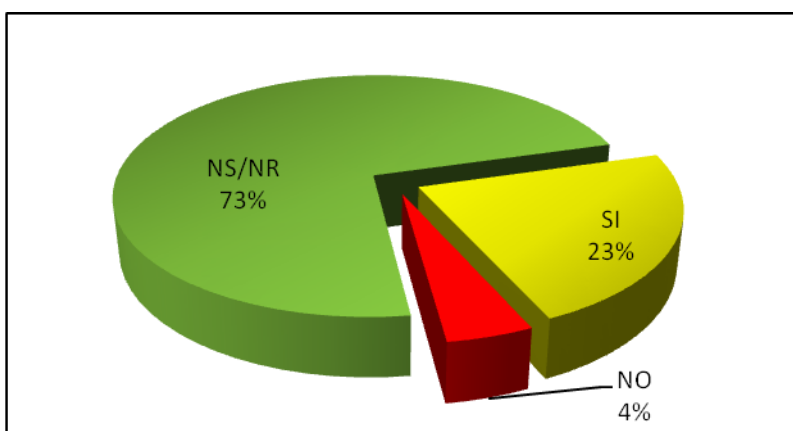
Esta situación tiende a agravarse cuando se hace referencia al Programa de Operaciones Anual el cual: es un instrumento de gestión en el que se definen objetivos de gestión institucionales y específicos, operaciones, plazos de ejecución, recursos físicos, responsables e indicadores de eficacia y eficiencia²⁸. Comúnmente conocido como POA.

Sobre este punto, se preguntó a los encuestados sí: ¿El Programa de Operaciones Anual (POA) ésta en función de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)?

²⁸ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD FISCAL, DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO 2010.

Gráfico N° 7

¿La planificación operativa anual esta función de objetivos a largo plazo?



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al gráfico N° 7, el 73% Ns/Nr, si el POA está en función de los objetivos del PDM, un 23% indica que los objetivos del POA están en función del PDM, y un 4% dice que no. El hecho de que el GAMC no cuente con un PDM actualizado, repercute en la elaboración de un POA regido por criterios estratégicos infecundos. No es de extrañar que el 73% de los encuestados no tenga certeza alguna acerca de la pregunta en cuestión.

6.2. Ordenamiento territorial y relevamiento de información

Así como es fundamental guiarse bajo parámetros propios de la planificación estratégica, también es importante no desmerecer la capacidad que debe poseer la municipalidad en lo concerniente al ordenamiento territorial o plan de catastro.

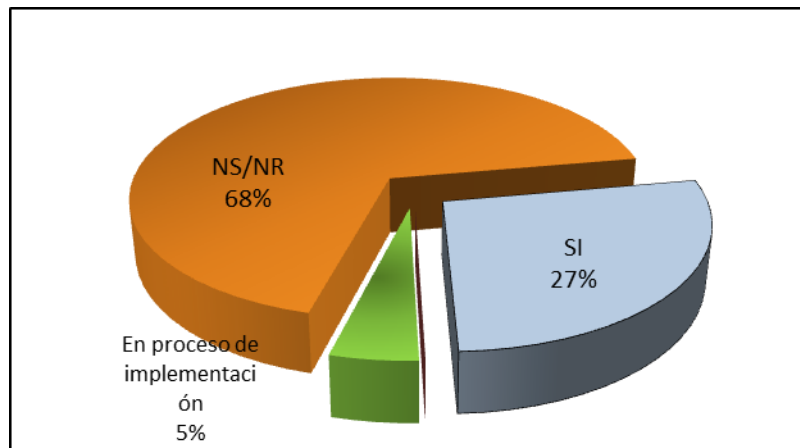
Pero ¿qué es el catastro? Es el registro de la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales en su dimensión física, jurídica, fiscal y económica para establecer el avalúo catastral con fines impositivos. Consiste en la medición técnica y oficial del territorio mediante la cual se genera, sistematiza, registra y presta información sobre las propiedades inmuebles. Por su naturaleza técnica e informativa debe ser la base de todas las actividades que se relacionan con el territorio, trátase de concesiones forestales, mineras, agrícolas, híbridas, energéticas, turísticas, de políticas de protección del medio ambiente o preservación del derecho propietario. En suma, es un instrumento básico para el ordenamiento territorial del país.

El catastro rural es competencia exclusiva del nivel central del Estado y el catastro urbano compete a los gobiernos autónomos municipales (Linares, 2010).

El gráfico N°7 intentan echar un vistazo acerca de la capacidad de la municipalidad en lo concerniente al ordenamiento territorial. Para dicho efecto, se procedió a preguntar a los encuestados si ¿El GAMC cuenta con un Plan de Catastro o un sistema de información territorial?

Gráfico N° 8

¿La municipalidad cuenta con un plan de ordenamiento territorial?



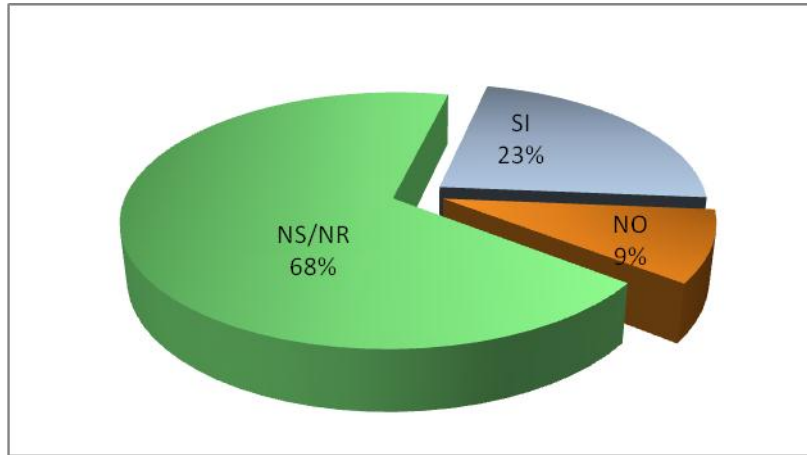
Fuente: Elaboración propia

Del gráfico N° 8 se extracta, que el 27% de los encuestados indica que la municipalidad cuenta con plan de catastro; un 5% señala que este registro está en proceso de implementación; quedando en el 68% la sensación de no conocer si el GAMC cuenta con un registro de este tipo.

Adicionalmente se procedió a preguntar si ¿Existe una unidad técnica con personal capacitado que tenga la tarea de implementar el plan de catastro o sistema de información territorial?

Gráfico N° 9

¿La municipalidad cuenta con una unidad técnica/capacitada que sistematiza la información catastral?



Fuente: Elaboración propia

El gráfico N° 9, presenta información concordante con el gráfico anterior. Si sumamos el 68% de los que Ns/Nr (+) el 9% que responden que no existe una unidad especializada que vea este asunto, se obtiene un 77% de los encuestados no tiene certeza alguna. Al parecer el GAMC no cuenta con una unidad técnica con personal capacitado que tenga la tarea de atender este tema. Sin embargo sería equivocado realizar tal afirmación, pues, lo cierto es que los funcionarios desconocen este dato. Ya que el GAMC dentro de su Estructura Organizacional cuenta con un responsable de catastro Urbano y Rural II, cargo que depende de la Oficialía Mayor Técnica.

6.3. El capital humano, equidad de género y su importancia

Gobernar involucra muchos factores intervinientes. Uno de ellos sin duda, es la importancia decisiva del entorno inmediato, es decir, la capacidad de gobernar con éxito frente a las vicisitudes del entorno, dependerá no solo de la capacidad de respuesta del gobernante en sí, sino dependerá también en gran medida del equipo que lo acompaña. Sobre este aspecto Matus decía: Gobernar es cada vez un problema más complejo y por consiguiente existe una tendencia real que hace que la talla de nuestros gobernantes este cada vez más lejos de sus

*tareas. Esas tareas ya no pueden ser individuales porque requerirían superhombres. Esas tareas son de equipos especialmente preparados para gobernar*²⁹.

En otras palabras. Sin equipos y técnicas de gobierno potentes, los programas electorales son letra muerta y los programas de acción que las contradicen en la coyuntura devienen en improvisación (Matus, 2014).

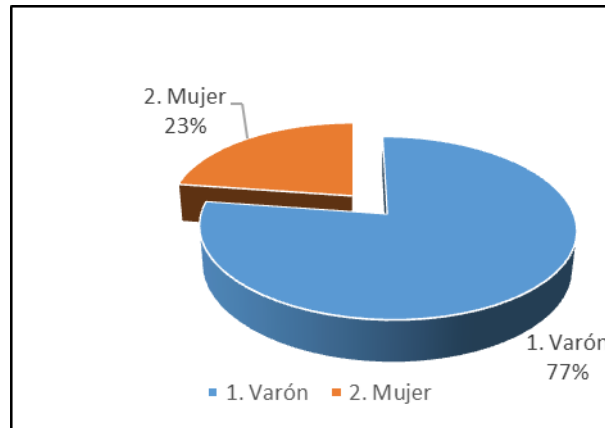
En ese orden de cosas toda institución, para un normal desenvolvimiento en la labor que desempeña, requiere de una adecuada selección de su personal y evidentemente los criterios de selección son variados. Al respecto, Carles Ramió considera: En efecto los empleados públicos representan el elemento imprescindible y más relevante de las organizaciones públicas para el ejercicio de sus competencias y la consecución de sus objetivos. La estructura y la gestión de personal en la administración pública se identifican con el concepto “función pública” (Ramió, 1999).

En ese entendido uno de los criterios a considerar en la presente evaluación es saber si la institución se maneja bajo principios de equidad en la variable de género, es decir, se quiere saber si al interior del GAMC ¿La selección de personal se guía por criterios orientados en la equidad de género?

²⁹ La cita que se reproduce fue escrito y leído por Carlos Matus en la primera presentación del libro *Adiós, Señor Presidente* realizada en 1987, en Venezuela. Matus describe los problemas de los gobiernos de América Latina de aquellos años para abordar la brecha creciente entre la capacidad de gobierno y la complejidad de los sistemas sociales, que exige teorías, técnicas, sistemas y métodos para desarrollar proyectos de gobierno en los que la gobernabilidad del sistema no sea más baja que la magnitud de los problemas. Este documento fue recuperado del fondo Mario Testa, perteneciente al Centro de Documentación e Investigación Pensar en Salud (CEDOPS) del Instituto de Salud Colectiva de la Universidad nacional de Lanús. (Las cursivas son propias).

Gráfico N° 10

Equidad de género e importancia de la mujer en la institución

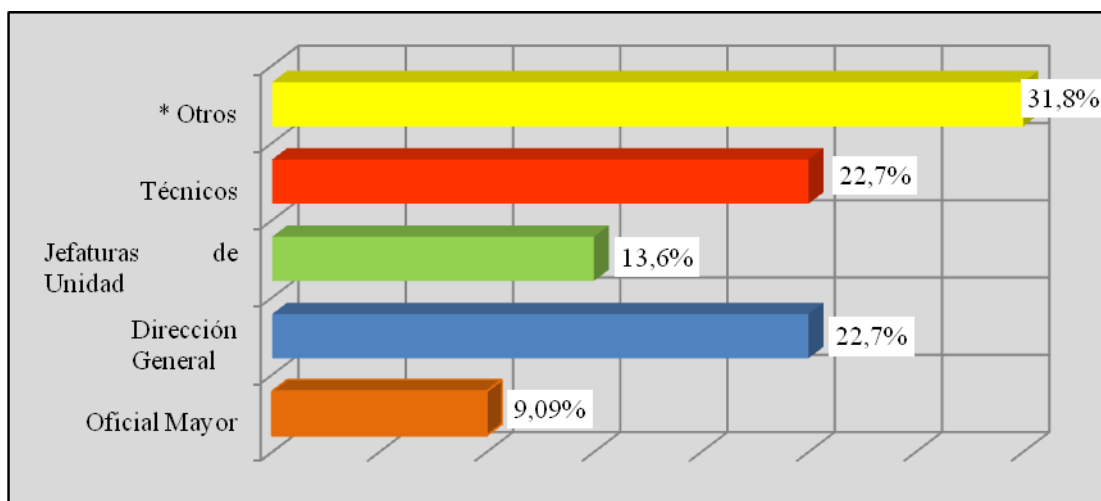


Fuente: Elaboración propia

En el gráfico N° 10 podemos constatar que la presencia masculina en el GAMC alcanza un 77% y la presencia femenina alcanza tan solo un 23%. Ciertamente hay una clara desventaja numérica de las mujeres respecto a los varones. Estos datos indican que la presencia femenina en la municipalidad es mínima, sin embargo, no es el único inconveniente, pues esta situación se agrava al preguntar: ¿Cuál es el cargo que ocupa el personal en la alcaldía (GAMC), o que actividad realiza?

Gráfico N° 11

Cargos y responsabilidad administrativa



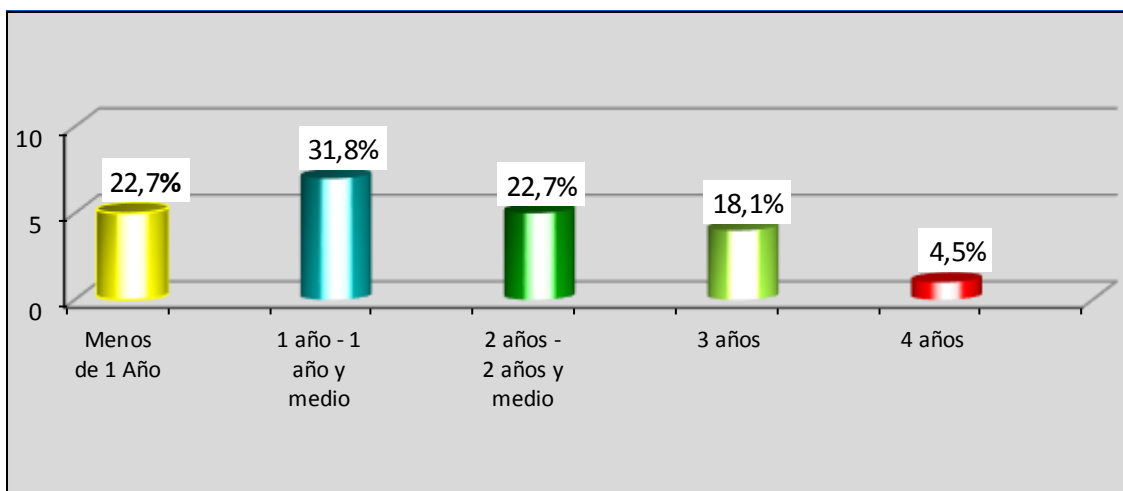
Fuente: Elaboración propia *Otros: Secretarías, Responsables, asistentes, intendente, impuestos, turismo, abogados.

El gráfico N° 11 identifica (en términos de género) quienes son los que ocupan los diferentes cargos al interior de la institución. En ese entendido se pudo constatar que los cargos jerárquicos en esta institución recaen en los varones (Oficialías, Direcciones Generales, Responsables de Unidad), siendo que las mujeres en su gran mayoría ocupan cargos de menor responsabilidad administrativa (Asistentes y Secretarías). Es decir, el 23% de las mujeres que trabajan en el GAMC, cumple funciones como asistentes y secretarías del 73% restante que cumple funciones en las oficialías mayores, direcciones generales, y jefaturas de unidad.

6.4. Movilidad de personal, duración en el cargo y grado de instrucción

Si bien es importante conocer quiénes ocupan los cargos al interior del GAMC, también es importante conocer: ¿Cuántos años lleva trabajando el funcionario público en la Municipalidad? El gráfico N° 12 nos proporciona esa información.

Gráfico N° 12
Tiempo de permanencia en el cargo



Fuente: Elaboración propia

El gráfico N° 12 indica que los funcionarios que acompañan la gestión desde la posesión de mandato del alcalde son el 18,1%³⁰. Frente a un 54,5% del personal que no supera los 18

³⁰ Siendo que las elecciones municipales se efectuaron el 4 de abril de 2010, han trascurrido 3 años desde la posesión de mandato, al momento de efectuar la presente evaluación

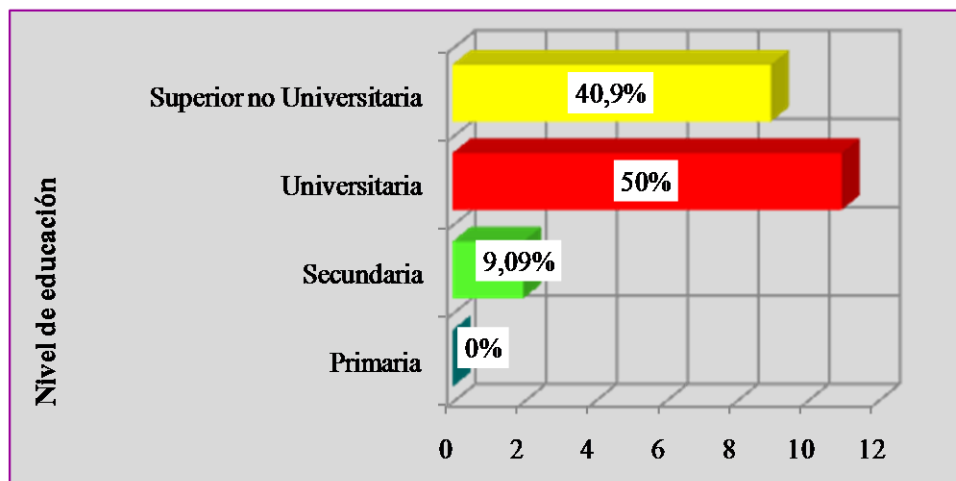
meses de permanencia³¹. Un 22,7% está entre 2 años y 2 años y medio. Y tan solo un 4,5% tiene una permanencia de 4 años.

Si bien, la remoción de la mayoría de los funcionarios se guía por múltiples y diversas razones, el problema que luego se convierte en un escollo difícil de sobrellevar está en desestimar la experiencia y habilidad del personal depuesto, lo cual conlleva a una inminente ralentización y/o desaceleración en el inicio de la nueva gestión.

Caranavi, no está exenta de esta situación, pues el 96% del personal no supera los 3 años de experiencia en el cargo, lo cual indica que el alcalde electo al asumir su mandato, depuso a todo el personal anterior. Empezando la nueva gestión con un equipo de trabajo renovado, pero con poca o ninguna experiencia.

Sobre el grado de instrucción es importante conocer ¿Cuál fue el último año de educación que completo o aprobó el funcionario público?

Gráfico N° 13
Grado de instrucción del servidor público



Fuente: Elaboración propia

El gráfico N° 13, indica que el 50% de los funcionarios encuestados tiene un grado de instrucción universitaria y un 40,9% realizó sus estudios en institutos de formación técnica, quedando un 9,09% que culminó sus estudios de secundaria.

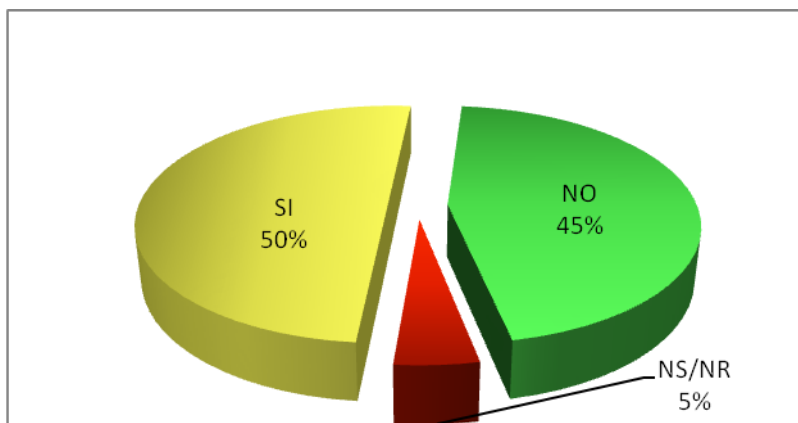
³¹ Cifra obtenida agrupando el personal que tiene menos de un año en el cargo y el personal que no supera el año y medio.

Queda claro que el GAMC no realizó un reclutamiento de personal acorde a la complejidad y exigencia que conlleva la gestión municipal, pues al contar con el 50% del personal con un grado de instrucción universitaria, se trata tan solo de aminorar el costo de no contar con personal técnico especializado. Si sumamos el 40,9% del personal formado en institutos técnicos, con el 50% formado a nivel universitario, se tiene un 90% de los funcionarios encuestados con un nivel de instrucción superior al bachillerato. Esta situación evidencia que el reclutamiento y evaluación del personal se guía (en su mayoría) por criterios diferentes a los meritocráticos.

El grado de instrucción y el tiempo de permanencia del personal que trabaja en dependencias del GAMC, son elementos fundamentales en el análisis, empero, solo se podrá tener un panorama más general, si el GAMC difundió y promovió cursos de formación, actualización y/o capacitación para los funcionarios de la Alcaldía.

Gráfico N° 14

¿Se incentiva y fomenta la actualización y formación del personal?



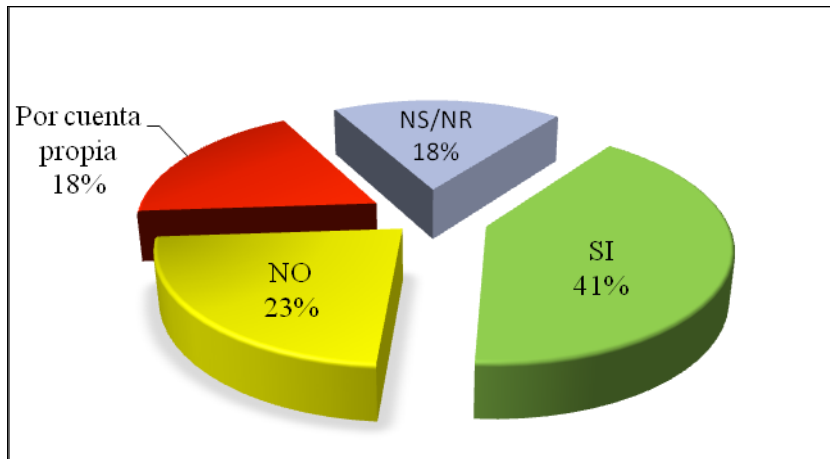
Fuente: Elaboración propia

Siguiendo el gráfico N° 14 se tiene que el 50% de los encuestados indica que “si” existen cursos de formación, capacitación y actualización para los funcionarios de la alcaldía, frente a un 45% que manifiesta que no existe ningún curso de formación para el personal de parte del GAMC.

Por otro lado, para completar el panorama se les pregunto si se ¿Participó de algún curso o taller de capacitación el año anterior?

Gráfico N° 15

Personal que se capacitó en cursos de formación complementaria



Fuente: Elaboración propia

Del 50% que indicó que si existen cursos de capacitación, formación y actualización. De acuerdo al gráfico N° 15, solo el 41% participo de algún curso efectuado por el GAMC. Un 18% de los encuestados lo hizo por cuenta propia, quedando un 41% del personal que no asistió a ningún curso, ni por cuenta propia, ni acudió al llamado del gobierno municipal, pues no hubo tal llamado. Esto es evidente si tomamos en cuenta el gráfico N° 14 en el cual el 45% de los encuestados indica que la alcaldía no efectuó ningún tipo capacitación para el personal.

6.5. Uso de las tecnologías de información/comunicación en la atención del ciudadano

El uso de las tecnologías de información y comunicación, ha facilitado el acortamiento de distancias que antes colmaban de incertidumbre, demora y retraso, a muchas instituciones del Estado, las cuales debido a la lejanía o el difícil acceso no podían mantener un normal flujo de información entre municipios alejados y las capitales de departamento. Hoy la situación ha cambiado, por lo tanto, cualquier institución que no utilice estas herramientas provenientes del avance tecnológico, no solo comete el error de invisibilizarse a sí misma, pues esta situación perjudica enormemente a la institución, ya que su uso es imprescindible.

En lo referente al GAMC es menester indicar que de acuerdo a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios³² la municipalidad está constreñida a hacer uso del Sistema de Gestión Pública (SIGEP) cuyos componentes son el: SIGMA, SICOES. Estas aplicaciones informáticas coadyuvan y simplifican enormemente la labor de la entidad municipal pues están encargadas de sistematizar la ingente cantidad de información que es generada por la institución.

Por otro lado, un medio que últimamente proporciona información en tiempo real sobre las características del Municipio y el Gobierno Municipal es la *página web institucional*. El hecho de que los gobiernos municipales impulsen, promuevan y efectivicen esta herramienta, permite que muchos ciudadanos puedan navegar y tener a disposición información del lugar, sobre las potencialidades turísticas, agrícolas, económicas e institucionales.

En el caso del GAMC uno puede visitar el portal Web: <http://www.caranavi.gob.bo>. En suma, el GAMC utiliza programas informáticos, cuenta con un portal institucional, que contiene información referente al municipio, situación que si bien aún está en proceso de consolidación y construcción, es plausible y ponderable el esfuerzo que se viene depositando al respecto.

6.7. Conclusiones

Todos los datos recolectados develan por lo menos 6 consideraciones al respecto.

1. Hoy en día la planificación estratégica es un instrumento de uso imprescindible y su importancia es mayor, fundamentalmente porque los gobernantes a través de ella, pueden trazar objetivos a largo plazo. En el caso del GAMC, las autoridades de turno no le dan el sitio que corresponde ya que su PDM no está actualizado, situación que abre paso a una gestión pública municipal propensa a la improvisación, sin objetivos claros ni definidos.
2. Debido a la importancia que significa contar con una unidad técnica que se encargue del registro catastral, es preciso hacer hincapié en lo siguiente: *Privar o evitar el potenciamiento de una unidad técnica institucionalizada que funcione con personal capacitado, que se ocupe del registro inmobiliario en una entidad municipal, conlleva consecuencias nefastas en la recaudación impositiva, y repercuten en el*

³² Decreto Supremo N° 181, de fecha 28 de junio de 2009. "Normas básicas del sistema de administración de bienes y servicios NB-SABS".

desaprovechamiento de contar con un ordenamiento territorial adecuado. En el caso del GAMC este si bien cuenta con un responsable, el mismo carece de los recursos y el personal necesario para dar cobertura a todo el territorio, falencia que debe ser ajustada, en aras de perfeccionar el acceso a una información rápida, ágil y oportuna.

3. La presencia de la mujer en el GAMC no solo es reducida numéricamente (26% de los encuestados), sino, adicionalmente se pudo constatar que esta desproporción se expresa también en la restricción en el acceso a espacios y cargos de mayor responsabilidad jerárquica (siendo que los cargos de mayor responsabilidad recaen en los varones). Evidentemente, podrá haber múltiples explicaciones al respecto, sin embargo, queda claro que en el GAMC aún no se ha avanzado lo suficiente en cerrar las brechas de inequidad y desigualdad en el acceso de las mismas oportunidades para la mujer, entonces es pertinente señalar que en el GAMC la mujer ocupa un papel rezagado, de menor importancia.
4. La remoción total del personal anterior responde a criterios propios de la dinámica política, empero esta situación, abre paso a un tipo de práctica, que poco a poco va carcomiendo sigilosamente a muchas instituciones. Respecto a los gobiernos municipales este mal, adquiere forma cuando se eligen nuevas autoridades, pues, la mayoría de las veces, nuevas autoridades electas dan paso a la renovación total del personal anterior. En lo concerniente al GAMC el hecho de que su personal en un 96% no supere los 3 años de permanecía indica una elevada movilidad del personal, lo cual repercute en la experiencia del personal y por consiguiente deteriora la prestación del servicio, pues este adquiere un cariz de ineficiencia e insuficiencia a la vez, debido fundamentalmente a la aparente inexperiencia que envuelve a todo novato.
5. Sería deshonesto tratar de denostar y vapulear a todo el personal y atribuirles todos los males de la gestión. De alguna manera, el proceso de selección del personal es un filtro que se convierte en el contrapeso ideal. Sin embargo, si bien, el proceso de selección del personal responde a criterios políticos, no menos importante es guiarse bajo parámetros que exigen contar con profesionales que coadyuven e impulsen la labor encomendada.

En el caso del GAMC, se puede constatar que alrededor del 90% de los encuestados tiene un grado de instrucción superior al bachillerato, lo cual indica, que el reclutamiento del personal, en el GAMC no solo se rigió por criterios políticos (alta movilidad del personal), sino, en cierto sentido se guio por criterios de alguna manera meritocráticos.

6. Indudablemente poder contar con un personal acorde con las exigencias que demanda la gestión municipal abarca la identificación de variables como el tiempo de permanencia y el grado de instrucción del personal. Empero, la formación y capacitación continua del personal como elemento de análisis no es menos importante. Sobre este aspecto, tenemos que en el GAMC un 41% del personal que asistió a cursos promocionados y efectuados por la municipalidad de Caranavi.

Si bien, la cifra no llega ni a la mitad del personal, es ponderable el interés que se tiene en la formación, capacitación y actualización del personal. Esto no quiere decir, que se debe desestimar la importancia del restante 59%, por el contrario, el alcance de este tipo de iniciativas por supuesto que debe adquirir un carácter más genérico.

Capítulo 7

Presupuesto y finanzas municipales, un manejo que requiere la mayor responsabilidad posible

7.1. Importancia e incidencia del presupuesto en la concreción del programa de gobierno

Durante la llamada época neoliberal, hubo decisiones que apuntaban a desmontar completamente el aparato estatal, ya sea mediante la Privatización/Capitalización de las empresas del Estado o la aplicación de paquetes económicos draconianos, cuya intención no era otra que la de otorgar a la economía de mercado la potestad de regir el destino de Bolivia. No cabe duda que fue un periodo oscuro y lúgubre para el país, sin embargo, sería deshonesto no ponderar decisiones que si bien fueron adoptadas al amparo del modelo neoliberal, repercutieron con el paso del tiempo en el empoderamiento de nuevos actores.

Es en ese contexto que la Ley de Participación Popular (1994) reconfiguró el juego político estableciendo quizá sin pretenderlo, espacios de decisión y desconcentración del poder en el nivel local a líderes que propiciaran en lo venidero, momentos decisivos en la vida política del país. Esta reconfiguración estatal implicó a su vez, la transferencia de recursos económicos, cuyo resultado fue la delegación de potestades antes asumidas por el nivel Central hacia el nivel meso (Gobernaciones) y los Gobiernos Municipales. Ciertamente las nuevas autoridades municipales pasaron a convertirse en responsables del Desarrollo Local, pues su cercanía con la ciudadanía les otorgaba tal responsabilidad.

Ahora, si bien este escenario abría nuevas oportunidades que antes eran impensables, también significaba asumir mayores responsabilidades, no solo a nivel administrativo y legislativo, sino también a nivel económico. Es decir, la inyección de recursos económicos en las arcas ediles implica la sujeción y aplicación de las normas básicas del sistema de administración pública³³.

Si bien el armazón institucional generado contiene procedimientos de uso insoslayable y permite el uso adecuado de los recursos públicos, simultáneamente implica atravesar una larga, tortuosa y pesada burocracia. En otras palabras, el mayor escollo al que se enfrentan los gobernantes es la ejecución de su presupuesto, el cual debido a su naturaleza intrínseca,

³³ Ley N° 1178, de fecha 30 de julio de 1990. "Ley de Administración y control gubernamentales".

debe ser destinado en la provisión y prestación de servicios para la ciudadanía. El reto radica en tener la capacidad de ejecutar los recursos económicos disponibles y simultáneamente beneficiar a la mayor cantidad de la población.

7.2. El “presupuesto” como eje transversal que otorga vitalidad a la gestión pública

Si la sangre de la administración es el poder, la potencia, la energía, y el impulso necesario que otorga vigor a la gestión es el Presupuesto³⁴. Es decir, no basta detentar el poder y poseer un sin número de competencias u potestades, sino se puede brindar cobertura y satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía. Forzosamente se tiene que contar con un presupuesto capaz que colmar las expectativas de la ciudadanía.

Por ello, la transferencia y/o generación de recursos económicos recibe el nombre de presupuesto el cual puede ser entendido del siguiente modo: “Un instrumento de planeación. Casi siempre es anual, y se elabora muchas veces simplemente actualizando el presupuesto anterior. Un buen presupuesto debiera vincularse con una política de desarrollo de más largo aliento, con base en los objetivos estratégicos del desarrollo de la localidad y debiera vincular las fuentes y los usos de los recursos” (INAFED, 2004).

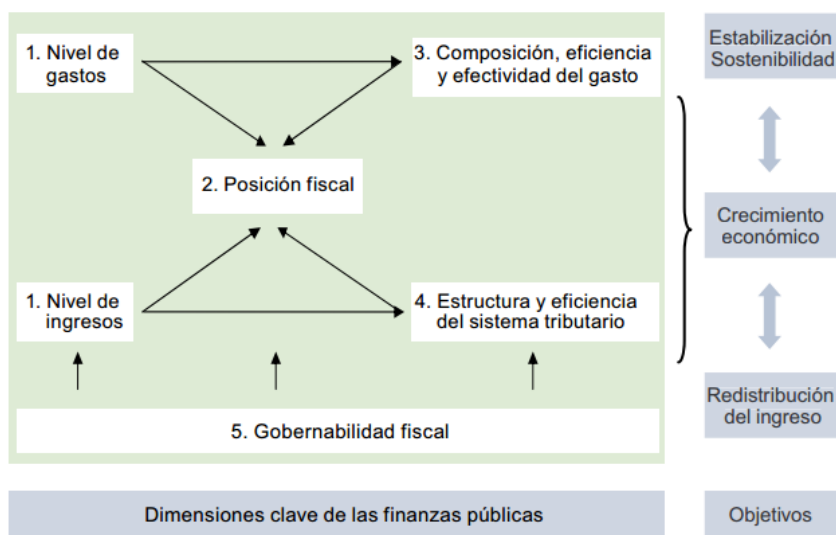
Por otro lado, la CEPAL asigna al presupuesto un sentido estratégico: El presupuesto es, por lo tanto, el instrumento por excelencia de la reasignación de recursos, de menores a mayores prioridades y de programas menos efectivos a programas más efectivos (CEPAL, 2014). Así también añade que: En términos generales las iniciativas de mejoramiento de la calidad del gasto público están asociadas tanto a aspectos de política fiscal como de gestión pública. Existe consenso en que ambas dimensiones deben abordarse de manera complementaria para adoptar cualquier decisión de reforma o iniciativa de política orientada a optimizar la contribución del gasto al crecimiento, el empleo y la igualdad (CEPAL, 2014).

Ambas apreciaciones coinciden en conceder al presupuesto un sentido estratégico cuya visión debiera ser planteada a largo plazo, de esta manera, este instrumento cumpliría el propósito de articular acciones presentes, con objetivos futuros.

³⁴ Esta aseveración no pretende menoscabar la importancia de otros factores (que están siendo abordados en el presente trabajo) que al igual que el presupuesto, son fundamentales. De lo que se trata es de acentuar su importancia.

El ciclo y la argumentación expuesta hasta ahora, es presentada a continuación:

Figura N° 1
Dimensiones y Objetivos de las Finanzas Públicas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, "Publicfinances in EMU-2008", European Economy, Reports and Studies, N° 3, Bruselas, 2008.

El presupuesto, como tal, fácilmente puede ser asemejado como el motor que suministra fuerza y movilidad al aparato burocrático administrativo. Su importancia recae, en que el presupuesto es fundamental pues, solo a partir de él es posible concretar y materializar las promesas hechas por los partidos políticos que pugnan en circunstancias signadas por la campaña electoral.

En ese entendido, cuando nos referimos a la temática presupuestaria, en lo que respecta las cuentas fiscales del Gobierno Autónomo de Caranavi, la atención del mismo no es menos intrascendente, ni irrelevante; por tal razón, contar con datos precisos que permitan una interpretación acorde a las expectativas planteadas implica realizar una revisión estadística del comportamiento del presupuesto y su nivel de ejecución. Para tener un amplio panorama, el tiempo comprendido en el presente trabajo se enmarca entre los años 2010 al 2013.

En ese orden de cosas, la revisión realizada se concentra principalmente en la verificación de los siguientes aspectos: *Presupuesto, Crédito Vigente (techo presupuestario), estructura*

fiscal por fuente de financiamiento, recaudación por ingresos propios, transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN), y nivel de ejecución por rubros. Esta revisión de las finanzas municipales tiene el propósito de conocer la eficiencia del gasto público al interior del GAMC.

7.3. Desajustes entre el presupuesto aprobado y el crédito vigente

Cada año, todos los Gobiernos Municipales tienen que presentar ante las instancias pertinentes, (Consejo Municipal, Ministerio de Economía y Finanzas) un estimado de los recursos económicos que serán percibidos en la gestión venidera, así también, esta estimación contempla el destino que tendrán.

En el caso del GAMC la elaboración de su presupuesto en base a las estimaciones previstas, prosiguió un curso relativamente regular, ya que si bien se cumplió con los plazos establecidos por las instancias pertinentes, no necesariamente hubo una aproximación certera, pues las proyecciones presupuestarias vaticinadas, no concordaron con el total de recursos que fueron transferidos, por el nivel central, situación que es evidente revisando los datos de los ejercicios fiscales entre el: 2010 al 2013.

Los elementos necesarios para el análisis de las cuentas fiscales del GAMC son obtenidos mediante la revisión integral de los estados financieros de la Municipalidad. Por lo que a continuación, se presentan cuadros comparativos de los ejercicios presupuestarios³⁵ comprendidos entre la gestión 2010; 2011; 2012 y 2013.

Realizada la comparación entre el presupuesto aprobado y presentado por la Municipalidad³⁶, ante el Ministerio de Economía y Finanzas (Ver cuadro N° 5 y N° 6), se encuentra el primer desajuste, pues las proyecciones distan abismalmente del *Techo Presupuestario* real.

³⁵ El ejercicio presupuestario, es el período de tiempo que se inicia el primero de enero y concluye el treinta y uno de diciembre de cada año. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD FISCAL, DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO - 2010.

³⁶ El Consejo Municipal es el que aprueba el presupuesto municipal, el cual es enviado por la MAE - Máxima Autoridad Ejecutiva (Alcalde) al Ministerio de Economía y Finanzas. Este procedimiento es indispensable, pues obliga a las autoridades locales, priorizar mediante la planificación, rubros y programas que demandan asignación presupuestaria.

Cuadro N° 5

Caranavi: Presupuesto aprobado por ejercicios fiscales

Presupuesto aprobado (expresado en millones de Bs).			
Gestión Fiscal			
2010	2011	2012	2013
40.865.185	41.991.700	77.966.103	86.331.566

Elaboración propia: Fuente Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal.

Cuadro N° 6

Techo presupuestario de la Municipalidad de Caranavi (Crédito Vigente)

Techo presupuestario (expresado en millones de Bs).			
Gestión Fiscal			
2010	2011 ³⁷	2012	2013
68,333,706,76	92,543,599,00	117,257,371,61	116,709,558,19

Elaboración propia: Fuente Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal.

Realizada la comparación, la revisión del presupuesto por gestión devela lo siguiente:

- Para la gestión 2010 el GAMC aprobó y presentó un presupuesto de Bs. 40.865.185. Empero, el techo presupuestario real alcanzó la cifra de Bs. 68.333.706.76. En otras palabras, la diferencia registrada implicó una reformulación presupuestaria que debía incluir *27 millones de bolivianos* adicionales.
- Consiguientemente para la gestión 2011 la Municipalidad aprobó un presupuesto de Bs. 41.991.700. Siendo que el Techo presupuestario para esa gestión fue de Bs. 92.543.599.00, ahora los datos muestran que el presupuesto debía ser ajustado en *50 millones de bolivianos* más.

³⁷ De acuerdo al registro de "Estadísticas de presupuesto y ejecución por entidad" gestión 2011 el "*crédito vigente*" de la Municipalidad de Caranavi es de: Bs. 87,022,364. Empero, según los datos proporcionados en el cuadro "ejecución presupuestaria consolidada" el monto es de: Bs. 92,543,599. Siendo que los datos recabados tienen mayor coherencia, con el último dato mencionado, para efectos estadísticos se procede a citar el mismo.

- En la gestión 2012 la Municipalidad aprobó un presupuesto de Bs. 77.966.103 el cual tuvo que ser modificado, pues el Techo Presupuestario para esa gestión fue de Bs. 117.257.37161. Tal variación obligo a realizar un nuevo ajuste, pues debido al incremento en el monto de las trasferencias, la reformulación presupuestaria debía adicionar *39 millones de bolivianos más*.
- Para la gestión 2013, la Municipalidad aprobó un presupuesto de Bs. 86.331.566 quedando registrado un crédito vigente real de Bs. 116.709.558.19, esta vez la variación debía ser ajustada en *30 millones de Bolivianos más*.

La variación entre el presupuesto estimado y el techo presupuestario real, repercute perniciosamente en la propia Municipalidad de Caranavi, no solo porque está obligada a reformular su presupuesto y adecuarlo fielmente al total de recursos transferidos sino porque implica un rezago para la gestión, fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- a) Contar con datos imprecisos sobre el total de recursos económicos disponibles por gestión implica elaborar proyecciones constreñidas por una aparente carencia presupuestaria.
- b) Una variación presupuestaria entre lo estimado y lo percibido genera una distorsión desfavorable pues los nuevos recursos disponibles difícilmente llegan a tener una concordancia con objetivos estratégicos institucionales³⁸.
- c) Un presupuesto aparentemente insuficiente impide planificar obras de gran envergadura y ejecutar proyectos de mayor impacto social.
- d) El destino de recursos no consignados en el presupuesto pueden ser objeto de improvisación o sencillamente pueden llegar a convertirse en saldos sin ejecutar.

³⁸ Son los compromisos de mediano y largo plazo, que asume una entidad para alcanzar los objetivos de desarrollo. Los objetivos estratégicos institucionales deben ser incluidos en el Plan Estratégico Institucional, por lo que se constituyen en el insumo fundamental y guía para la formulación de los objetivos de gestión del Programa de Operaciones Anual. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD FISCAL, DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO - 2010.

7.4. Composición y estructura del presupuesto de Caranavi

La relación porcentual de la estructura fiscal del GAMC sobre el total de los recursos consignados en el presupuesto en los ejercicios presupuestarios correspondientes a la gestión: 2010, 2011, 2012, 2013, están plasmados en el gráfico N° 16.

De acuerdo al flujo financiero percibido por el GAMC las fuentes de financiamiento pueden ser agrupados en tres grandes rubros:

El primero, advierte la cantidad de recursos que será recaudado mediante las patentes y obligaciones impositivas. Hablamos de *Ingresos Propios*;

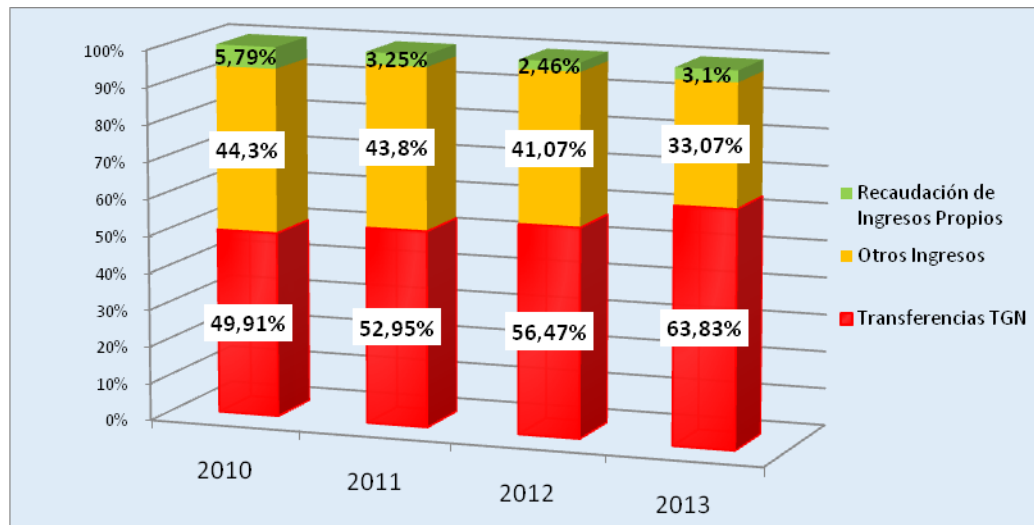
El Segundo, se estima a partir de un aproximado de las transferencias que llegan a las cuentas de la Municipalidad, Nos referimos a las *Transferencias realizadas desde el Tesoro General de la Nación*;

El Tercero, se calcula a partir de los saldos provenientes de la anterior gestión. Estos son los *Saldos de Caja y Bancos y obligaciones en la amortización de la deuda*.

A continuación se presenta la Estructura Fiscal del GAMC:

Gráfico N° 16

ESTRUCTURA FISCAL DEL PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD DE CARANAVI.
Techo presupuestario "Por fuentes de Financiamiento" (expresado en % y por ejercicio fiscal)



Elaboración propia a partir de datos del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. Unidad de Estadísticas de Presupuesto y Ejecución por Entidad. "Ejecución Presupuestaria de Recursos".

Como se mencionó, el gráfico N° 16 señala tres tipos de ingresos. En ese orden de cosas, empecemos la glosa con la fuente de “ingresos propios”.

7.4.1. Ingresos propios de la municipalidad de Caranavi: un contexto sombrío

Ciertamente los *ingresos propios* provienen de la recaudación impositiva y el cobro de patentes. En el caso del GAMC la recaudación de ingresos propios fue la siguiente:

- Para el 2010 la recaudación de ingresos propios fue de: **5,79%** en Bs. 3.146.064.00;
- El 2011 hubo una caída, pues se recaudó un **3,25%** en Bs. 3.043.996.00;
- Ya el 2012 el panorama se acentuó aún más, en términos porcentuales **2,46%**, pero en moneda nacional, la situación era distinta pues la municipalidad de Caranavi registró su nivel más alto en recaudación impositiva Bs. 6.900.774.00;
- Ya para la gestión 2013 si bien porcentualmente se registra una leve recuperación, **3,1%** representa tan solo Bs. 3.790.399.00.

El cuadro N° 7 refleja la descripción desagregada de la recaudación impositiva del GAMC.

Cuadro N° 7
CARANAVI: INGRESOS PROPIOS “Recaudación de ingresos propios”

Flujo de Ingresos Corrientes, Recaudación y/o (expresado en Bs.)				
Descripción	Gestión Fiscal			
	2010	2011	2012	2013
	Percibido	Percibido	Percibido	Percibido
Ingresos por: venta de bienes y servicios de la administración municipal.	1,483,593	193,136	172,511	1,191,520
Ingresos por: impuestos.	740,342	735,247	2,134,843	969,426
Ingresos por: tasas derechos y otros.	706,166	1,935,681	4,431,957	1,507,267
Ingresos por: intereses y otras rentas de la propiedad.	215,963	179,932	161,463	122,186
TOTAL	3,146,064	3,043,996	6,900,774	3,790,399

Elaboración propia: Fuente Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. Estadísticas de Presupuesto y Ejecución por Entidad. “Ejecución Presupuestaria de Recursos”.

La recaudación que efectúa el GAMC por concepto de patentes y obligaciones impositivas “Ingresos Propios” es casi imperceptible e intrascendente. Esta situación adquiere ribetes aún más desalentadores debido a que la mayor parte del presupuesto depende principalmente de las arcas procedentes del Tesoro General de la Nación. Tal es el caso, que en términos porcentuales la recaudación impositiva ni siquiera alcanza el 6% del total. Claramente estamos ante un contexto de mendicidad y dependencia fiscal.

7.4.2. Transferencias del tesoro general de la nación a la municipalidad de Caranavi.

De acuerdo el gráfico N° 16, entre el 49% y el 63% (en el periodo de tiempo estudiado) del total de los ingresos percibidos proviene del erario nacional. Nos referimos al Tesoro General de la Nación - T.G.N. específicamente a los siguientes componentes: Impuesto Directo a los Hidrocarburos I.D.H., HIPC II y Coparticipación Tributaria.

A continuación, se presenta los montos de las transferencias del T.G.N. al GAMC (expresados en Moneda nacional).

Cuadro N° 8
CARANAVI: “Crédito Vigente” Ingresos por Transferencias: del (TGN)

Transferencias: Participación Popular, Ley del Diálogo 2000 e Impuesto Directo a los Hidrocarburos.				
(expresado en Bs.)				
Descripción	Gestión Fiscal			
	2010	2011	2012	2013
“Transferencias Corrientes”				
Por Coparticipación Tributaria	26,332,206	35,209,395	40,010,420	47,369,030
Por Subsidios o subvenciones	4,112,137	5,784,437	7,788,820	9,990,575
Descripción	2010	2011	2012	2013
“Trasferencias de Capital”				
Del sector público no financiero; y patentes petroleras; Subvenciones	3,663,625	8,016,442	18,427,481	17,147,605
Total	34,107,968	49,010,274	66,226,721	74,507,210

Elaboración propia a partir de datos del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. Estadísticas de Presupuesto y Ejecución por Entidad. “Ejecución Presupuestaria de Recursos”.

La transferencia de recursos del TGN a la municipalidad de Caranavi fue del siguiente modo:

- La gestión 2010 del total presupuestado la transferencia proveniente del TGN represento un 49,91% en Bs. 34.107.968;
- Para la gestión 2011 el ingreso por transferencia se incrementa a 52,95% en Bs. 49.010.274 Es decir, 15 millones de Bs más en relación al año anterior;
- El 2012 nuevamente se registra un incremento de 56,47% en Bs. 66.226.721. es decir, 17 millones de Bs más en relación al año anterior;
- Para la gestión 2013 nuevamente se registra un repunte del 63,83%, cifra que representa en Bs. 74.507.210. Es decir, 8 millones de Bs más, en relación año anterior, pero 30 millones de Bs. más, si lo comparamos con la gestión 2010.

Las trasferencias provenientes del TGN tienen como propulsor fundamental la captación de recursos por concepto de regalías procedentes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos I.D.H. cuyo valor - como es bien sabido - esta indexado al precio del barril petróleo en el mercado internacional.

Esta singular situación compromete enormemente la solvencia fiscal del GAMC, (situación que se extiende a los 339 municipios) debido a que las constantes fluctuaciones en el precio de este hidrocarburo puede, en algunos momentos, aumentar considerablemente como también puede disminuir estrepitosamente. En ambos casos, la sensación de incertidumbre es latente, principalmente porque se es presa fácil de los caprichos del mercado internacional.

7.4.3. Otros ingresos de la municipalidad de Caranavi

Al igual que las trasferencias provenientes del Tesoro General de la Nación, los ingresos propios vienen a representar porcentualmente cifras significativas y no menos importantes. Y esto se debe principalmente a los dos rubros con los cuales se nutre. El primero, son los saldos de Caja y Bancos³⁹, y la segunda fuente es la obtención de préstamos tanto internos como aquellos provenientes del extranjero⁴⁰.

³⁹ Recursos no ejecutados y que consiguientemente son reprogramados en el siguiente ejercicio fiscal.

⁴⁰ Financiamiento que obtienen el Tesoro General de la Nación, los Gobiernos Autónomos Departamentales, Municipales e Indígena Originario Campesino, Universidades Públicas, las Empresas Públicas y las Instituciones Financieras Públicas por concepto de préstamos monetizables y no monetizables obtenidos

El cuadro N° 10 detalla los montos en moneda nacional de los “otros ingresos” que forman parte de la estructura fiscal del GAMC.

Cuadro N° 9
CARANAVI: “OTROS INGRESOS”

Disminución de caja y bancos y obtención de préstamos (expresado en Bs.)				
Descripción	Gestión Fiscal			
	2010	2011	2012	2013
Disminución de activo disponible (Caja y Bancos)	23,250,498	21,280,372	32,058,359	31,899,854
Disminución de cuentas por cobrar y otros activos	1,623,240	28,007	-	-
Cobro de Cuentas y Doc. Por cobrar	-	9,194,667	9,482,163	5,600,000
De Org. Leg. Jud. Elec.Inst.Púb.Desc.E...	-	58,833	58,278	87,281
Donaciones del Exterior	-	588,418	-	-
Descripción	2010	2011	2012	2013
Obtención de préstamos internos	5,398,478	9,387,148	1,494,862	1,011,729
Obtención de préstamos del exterior	-	-	5,069,133	-
Total	30,272,216	40,537,445	48,162,795	38,598,864

Elaboración propia: Fuente.- Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. Estadísticas de Presupuesto y Ejecución por Entidad. “Ejecución Presupuestaria de Recursos”.

De acuerdo a los datos recabados en esta fuente “otros ingresos” tenemos:

- Para la gestión 2010 se registró un 44,3% del techo presupuestario en Bs. 30,272,216;
- El 2011 se tiene una elevación del 43,8% en Bs. 40,537,445 es decir 10 millones de Bs. más en relación al año anterior.
- Para el 2012 se tiene un 41,07% en Bs. 48,162,795, esta vez, la cifra se eleva 8 millones de Bs. más respecto al año anterior.
- Para el 2013 se tiene un 33,07% lo que en representa un Bs. 38,598,864, es decir, 8 millones de Bs. menos en relación al año anterior. Pero si lo comparamos con la gestión 2010 tenemos 8 millones de Bs. más como incremento en el techo presupuestario por concepto de lo que se denomina “otros ingresos”.

de organismos, países y de la banca privada internacional mediante la suscripción de convenios de crédito bilaterales y multilaterales. CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD FISCAL, Resolución Ministerial N° 550 Julio 2013.

Los saldos de caja y bancos, representan entre el 33% y el 44% del presupuesto total. Cifra significativamente alta si tomamos en cuenta que este monto es producto de saldos sin ejecutar y que llegan a ser reprogramados. Por otro lado y quizá ocupando un sitio casi exiguo, están los recursos provenientes por la obtención de préstamos externos.

En definitiva, la estructura fiscal del presupuesto de la municipalidad de Caranavi, devela una absoluta dependencia, ligada por un lado, al concierto internacional (precio de los hidrocarburos) y, por otro lado, devela una dependencia ligada a las transferencias del nivel central de gobierno dejando a Caranavi desguarnecida, inerte e indefensa, debido a que su recaudación impositiva “propia” es tan ínfima, que pasa casi desapercibida.

7.5. Ejecución presupuestaria de la municipalidad de Caranavi.

Provisos del techo presupuestario del GAMC y una vez revisado la composición de la estructura fiscal de la municipalidad. Consiguientemente es menester echar un vistazo a la ejecución presupuestaria de las gestiones 2010 – 2011 – 2012 – 2013. Esta revisión permite conocer el nivel de ejecución en el periodo de tiempo estudiado. Además esta información proporciona mayores elementos de análisis en lo que respecta las finanzas municipales.

En ese entendido, el cuadro N° 10, contiene datos y cifras que es pertinente analizar meticulosamente, y son presentados a continuación:

Cuadro N° 10

CARANAVI: “Ejecución Presupuestaria” Ejecución Presupuestaria (Expresado en millones de Bs).

Ejercicio Fiscal	Presupuesto Ejecutado	Porcentaje
2010	44,719,123,48	65,44%
2011	40,684,411,86	43,96%
2012	61,168,022,35	52,16%
2013	28,129,808,15	24,10%

Elaboración propia: Fuente Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. Estadísticas de Presupuesto y Ejecución por Entidad. Presupuestos de Gastos Consolidado (Total Ejecutado).

Los datos recabados, en el cuadro N° 10 Señalan:

- Para la gestión 2010 la municipalidad de Caranavi ejecutó un 65,44% de su presupuesto en Bs 44,719,123. Cifra no menos despreciable si es comparada con las subsiguientes gestiones;
- El 2011 la municipalidad registró una ejecución de 43,96% en Bs 40,684,411. Es decir 4 millones de Bs, menos en relación a la gestión anterior;
- Para el 2012 se registró un leve ascenso de 52,16% en Bs. 61,168,022, es decir 21 millones de Bs. más en relación al año anterior;
- Para la gestión 2013, se registró una ejecución presupuestaria del 24,10% en Bs. 28,129,808, es decir hubo una disminución de 33 millones de Bs. menos respecto a la gestión precedente.

La revisión del nivel de ejecución alcanzado por la municipalidad de Caranavi provoca un sentimiento de preocupación y desconcierto a la vez, ya que el mismo es desastroso, no solo por el bajo nivel de ejecución, sino por las consecuencias que acarrea esta situación.

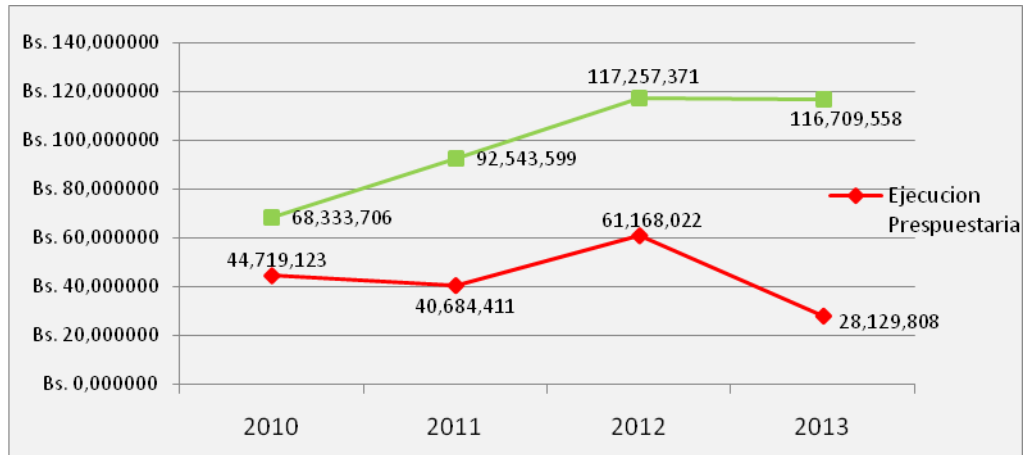
En otras palabras, el bajo nivel de ejecución presupuestario, además ser una señal de ineficiencia e inoperancia, también es una señal nociva para la salud institucional del Gobierno Municipal, ya que las expectativas de mejora y satisfacción del bienestar de la ciudadanía se ven relegadas y truncadas por la no ejecución de Planes, Programas y Proyectos.

7.5.1. Relación entre el techo presupuestario y la ejecución presupuestaria

El siguiente cuadro realiza una comparación entre el techo presupuestario y el nivel de ejecución en el periodo estudiado, veamos:

Gráfico N° 17

CARANAVI: Relación Comparativa entre el Techo Presupuestario y la ejecución presupuestaria del 2010 al 2013 (expresado en Bs.)



Elaboración propia

De acuerdo al gráfico N° 17 se tiene lo siguiente:

- En la gestión 2010 la municipalidad de Caranavi registro un techo presupuestario de 68 millones Bs. siendo que la ejecución alcanzo los 44 millones de Bs.;
- Para la gestión 2011 el techo presupuestario fue de 92 millones de Bs. siendo que la ejecución alcanzo los 40 millones de Bs.;
- Para el 2012 se registra un techo de 117 millones de Bs. Consiguiendo la municipalidad ejecutar 61 millones de Bs.;
- Ya para el 2013 el techo fue de 116 millones de Bs. de esta cifra la municipalidad de Caranavi ejecuto tan solo 28 millones de Bs.

Una vez revisada la relación comparativa podemos vislumbrar por lo menos dos aspectos: Primero, el *nivel de ejecución presupuestaria* ha tenido un *comportamiento gradual y oscilante a la baja*. No otra cosa significa un 65%; 43%; 52% y 24% de ejecución. Por otro lado, *en el periodo de tiempo señalado, se puede apreciar un incremento gradual y constante del presupuesto: 68; 92; 117 y 116 millones de Bs. registrados como techo presupuestario.*

7.6. Gastos por grandes rubros

Según la estructura común de los presupuestos municipales, estos rubros son: Inversión Neta; Gastos Corrientes; Partidas No Asignables a Programas. *Inversión Neta*: es la inversión efectiva en obras, servicios y proyectos para la población. *Gastos Corrientes*: son los Gastos de funcionamiento de los Gobiernos Municipales y, *Partidas No Asignables a Programas*: son, sobre todo, el pago de las deudas (Gandarillas, 2011).

Teniendo conocimiento sobre la definición de: Inversión Neta; Gasto Corriente y Partidas No Asignables a Programas, pasemos a echar un vistazo sobre la estructura del Gasto de la municipalidad de Caranavi en el periodo de tiempo estudiado.

En ese sentido, a continuación se presenta el cuadro N° 11 el cual, desagrega la estructura de gasto de la municipalidad respecto a la ejecución efectuada, expresado en millones de Bs.

Cuadro N° 11
Ejecución Presupuestaria por rubros del 2010 al 2013
(Expresado en Bs.)

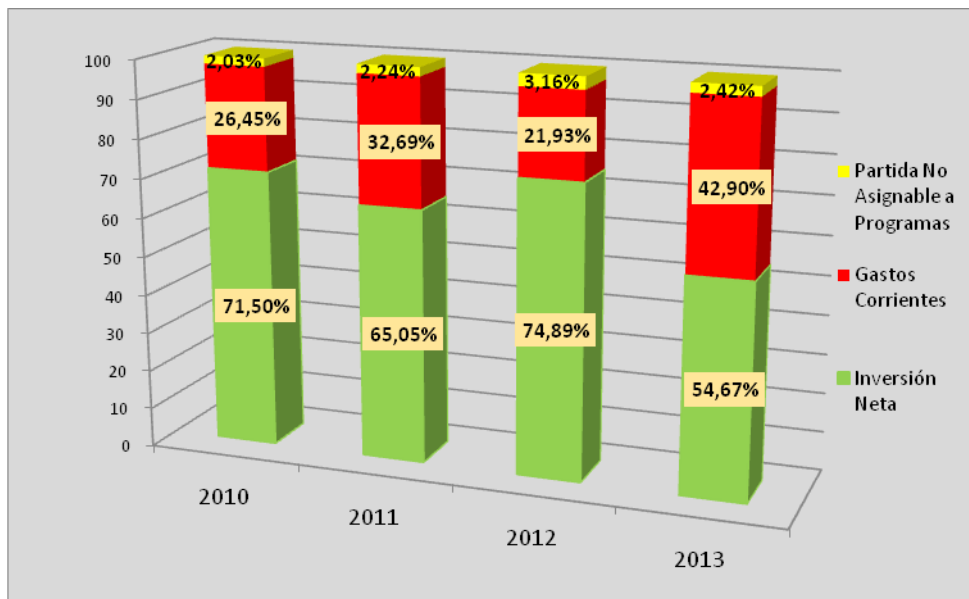
Ejercicio Fiscal	Gastos por Rubros			Total Ejecutado
	Inversión Neta	Gastos Corrientes	Partidas No Asignables a Programas	
2010	31,975,107,21	11,832,409,49	911,606,78	44,719,123,48
2011	26,467,492,98	13,302,493,42	914,425,46	40,684,411,86
2012	45,810,434,00	13,419,177,15	1,938,409.89	61,168,022,35
2013	15,379,422,16	12,069,531,30	680,854,69	28,129,808,15

Elaboración propia: Fuente.- Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. Estadísticas de Presupuesto y Ejecución por Entidad. Presupuestos de Gastos Consolidado (Total Ejecutado).

Para mejor entendimiento del cuadro N° 11 a continuación se presenta el gráfico N° 18 el cual contiene datos porcentuales.

Gráfico N° 18

Ejecución Presupuestaria por rubros del 2010 al 2013 (Expresado en %)



Elaboración propia: Fuente Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. Estadísticas de Presupuesto y Ejecución por Entidad. Presupuestos de Gastos Consolidado. "Total Ejecutado".

7.6.1. Gasto corriente

Siguiendo el gráfico N° 18 en lo concerniente a los gastos de funcionamiento (sueldos y salarios) por el GAMC, tenemos:

- Para la gestión 2010 la municipalidad de Caranavi destinó un 26,45% del presupuesto total, lo cual representa en Bs 11,832,409;
- La gestión 2011 en este mismo rubro se destinó un 32,69% en Bs 13,302,493, casi 1,5 millones de Bs. mas en relación a la gestión anterior;
- Para la gestión 2012 la municipalidad destino un 21,93% en Bs. 13,419,177;
- La gestión 2013 la municipalidad destino 42,90%, es decir, casi la mitad del presupuesto ejecutado ese año, lo que represento en Bs. 12,069,531.

Si bien porcentualmente se puede avizorar variaciones importantes, cuando las comparamos con el monto de dinero ejecutado, encontramos que la variación es mínima.

7.6.2. Inversión neta

Sin lugar a dudas la cantidad de recursos que se destina para el funcionamiento de la municipalidad de Caranavi, es fundamental, sin embargo, en relación a la cantidad de recursos que se destina a la *Inversión*⁴¹, esta última, guarda mayor relevancia e importancia.

Dicho esto, pasemos a revisar los datos recabados.

- En la gestión 2010, el GAMC destinó un 71,50% para la Inversión Neta. Es decir, se destinó un total de Bs. 31,975,107,21;
- Para el 2011 la municipalidad redujo la inversión aproximadamente en 5,5 millones de bolivianos, registrándose una ejecución del 65,05% lo que en bolivianos representa Bs. 26,467,492,98;
- El 2012 hay un ascenso interesante, pues se destinó para este rubro Bs. 45,810,434,00 el cual, porcentualmente representa un 74,89%;
- La gestión 2013 la municipalidad de Caranavi destino un 54,67% de recursos destinados a este rubro. Sin embargo, los datos muestran que este año fue el peor para la *Inversión Neta* pues, la municipalidad ejecuto tan solo 15,379,422,16 de bolivianos, es decir, la municipalidad ejecuto 30 millones de Bs. menos en relación a la gestión anterior, cifra relativamente inferior, en comparación de los años precedentes y el techo presupuestario cuya curva ascendente fue gradual y constante.

7.6.3. Partidas no asignables a programas

El pago de la deuda es una obligación que no se puede eludir, de tal modo la municipalidad de Caranavi cumple cabalmente estos compromisos: en tal sentido:

- ✓ Para la gestión 2010 se destinó un 2,03% lo cual representa en Bs. 911,606 del total presupuestado;
- ✓ Para el 2011 se tiene registrado un 2,24% lo cual representa Bs. 914,425;
- ✓ Para la gestión 2012 se destinó el 3,16% es decir, Bs. 1,938,409;

⁴¹ Es el uso y aplicación de recursos destinados a crear, ampliar, mejorar, mantener y/o recuperar las capacidades económicas, sociales, ambientales y culturales para el desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia y el Vivir Bien. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD FISCAL, DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO - 2010.

- ✓ Ya para la gestión 2013 la municipalidad de Caranavi destino el 2,42% lo cual implicó un total de Bs. 680,854.

Como se podrá haber observado, este rubro en relación a los anteriores es el de menor magnitud, no obstante, a pesar de aquello no es menos importante, pues la misma representa una obligación que debe cumplirse.

7.7. Conclusiones

Por lo expuesto se arriba a las siguientes conclusiones:

1. Si bien desde la Ley de Participación Popular se transfieren recursos económicos en las cuentas fiscales de los Gobiernos Municipales (pues a lo largo del país reciben una ingente cantidad de recursos económicos) estas entidades arrastraron (y aún arrastran) problemas en la ejecución presupuestaria. Y aunque parezca insólito, el caso de Caranavi es una muestra de cómo la gran mayoría de los Gobiernos Municipales atraviesan dificultades de esta índole.
2. La baja ejecución presupuestaria, no solo puede ser atribuida a factores netamente administrativos, ya que este fenómeno se explica por factores de naturaleza política. Es decir, la causa para que la gestión del Alcalde Teodosio Quilca obtuvo magros resultados, es producto de luchas y disputas intestinas protagonizadas esencialmente por organizaciones sociales (FAPCCA y FAICICC)⁴² cuyo encono llegó a perpetrar momentos de violencia e intransigencia inaceptable; situación que desembocó en la paralización del aparato burocrático – administrativo, sumado a la incertidumbre política, sin lugar a dudas deterioró el normal desenvolvimiento de la municipalidad.
3. El desajuste y evidente contradicción entre el Presupuesto Aprobado por el Consejo Municipal y el Crédito Vigente real, repercute en la proyección y provisión de obras y servicios que indefectiblemente serán de menor o poco impacto. Pues se parte de la apreciación equivocada de contar con recursos económicos insuficientes y limitados.

⁴² Ambas son organizaciones afiliadas a la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia CSCIOB. Asimismo, ambas organizaciones se disputaron encarnizadamente el control político (2010-2013), pues los unos, tenían presencia en el ente deliberativo (Consejo Municipal) y los otros tenían presencia en el ente ejecutivo (Alcalde y Oficiales Mayores).

4. Un dato no menos importante y que debiera llamar a la reflexión de las autoridades políticas tiene que ver con la composición del presupuesto el cual, de acuerdo a los datos recabados, evidencio que las arcas ediles del GAMC dependen casi exclusivamente de los recursos provenientes del Tesoro General de la Nación. Esta situación es por demás preocupante, pues pone de manifiesto la debilidad e inermes capacidad de la municipalidad a la hora de plantearse mecanismos para elevar y mejorar la propia recaudación impositiva.
5. Fruto de esta baja ejecución fiscal, se puede inferir que el número de proyectos a ser ejecutados es mínimo; por lo que es de entrever una baja cobertura de iniciativas cuya orientación sea la atención de las demandas y necesidades de la población; por otro lado, el bajo nivel de ejecución presupuestario devela incapacidad e ineficiencia de parte de las autoridades de turno. Caranavi presenta como rasgos en este aspecto lo siguiente:
 - a) Ausencia de una cultura de la planificación como horizonte de acción.
 - b) Incapacidad técnica en el manejo administrativo (gestión administrativa).
 - c) Quiebre institucional y desacato a la autoridad.
 - d) Disonancia entre el ente ejecutivo y la instancia legislativa (gestión política).
 - e) Organizaciones sociales enfrentadas por el control del poder político.
 - f) Conflictividad tendiente a la violencia.

Con todo lo señalado, uno tendría la impresión de que luego de 2 décadas de empoderamiento del nivel local en la toma de decisiones sería un absurdo que las autoridades locales no hayan considerado tomar en cuenta los problemas por los cuales atraviesa toda gestión pública municipal. Si bien esta disquisición nos aclara aún más el panorama sobre el manejo de las finanzas municipales del GAMC, también nos alerta sobre los peligros que implica manejar las cuentas fiscales sin el soporte técnico ni la suficiente habilidad para mantener niveles de gobernabilidad que permitan una convivencia pacífica.

Capítulo 8

Cobertura y calidad: criterios sobre los que se apoya la provisión de proyectos y servicios públicos

8.1. La exigencia de la ciudadanía por la atención y resolución de demandas y necesidades apremiantes

Los servicios públicos han sido definidos como toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia (IDM, 1999).

Una de las características inherentes a la gestión pública municipal, es la capacidad de realizar acciones que permitan transformar una situación actual insatisfactoria en una situación deseada dentro de plazos establecidos⁴³. Es decir, los gobernantes deben enfocar y concentrar sus esfuerzos en objetivos de largo, mediano y corto plazo para que puedan plasmar su oferta electoral en resultados beneficiosos, los cuales serán visibles si logran convertir sus acciones, en bienes y servicios que satisfagan las múltiples necesidades de la población.

Si bien el vínculo entre la medición del gasto público y la elaboración del presupuesto es clave para diseñar y mantener un sistema de evaluación que proporcione información necesaria acerca de la relevancia, efectividad y eficiencia de (futuras) políticas con el fin de poder priorizar el gasto público, también es necesario realizar una evaluación meticulosa acerca de los servicios y proyectos efectuados dentro del Municipio de Caranavi.

De ahí la importancia de considerar que los objetivos que se definen en los planes y que establecen esas prioridades puedan articularse con el ciclo presupuestario mediante un mecanismo ágil, claro y transparente. Entonces, la mejora de la calidad de la gestión pública a mediano y largo plazo requiere de un refinamiento de los instrumentos de política fiscal,

⁴³ La característica enunciada, está íntimamente relacionada con la definición del Proyecto en sí, el cual es definido del siguiente modo: Proyecto se refiere a todas las acciones que deben realizarse para transformar una situación actual insatisfactoria, en una situación futura deseada dentro de los plazos. Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política “Marco lógico y proyectos de acción” La Paz – Bolivia 2013.

una consolidación de los procesos, sistemas e instituciones que materializan ese gasto en políticas y programas públicos que en última instancia, son los bienes y servicios que se brindan a los usuarios y permiten cumplir los objetivos de política (CEPAL, 2014).

En ese entendido, veamos ¿Cuáles son los rubros, programas y/o sectores en los que puede destinarse el presupuesto edil? A continuación se presenta una clasificación de programas y proyectos de inversión, en los que los gobiernos municipales guían su margen de acción:

Cuadro N° 12
Programas, rubros y proyectos de inversión pública

PROGRAMAS	PROYECTOS
SANEAMIENTO BÁSICO	Proyectos de agua potable, alcantarillado, construcción de tanques y ampliación de redes de aguas y alcantarillado, obras de desagüe pluvial.
INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL	Proyectos de infraestructura, como son: pavimentos, asfaltos, empedrados, puentes, construcción de sedes sociales, programa “mejoramiento de barrios” (cuyo componente más grande es infraestructura), construcción de plazas parques, mercados, mejoramientos de caminos y otros que estén relacionados con obras de cemento.
SALUD	Comprende todos los recursos que vienen definidos bajo normas específicas, la ley del SUMI (Seguro Materno Infantil), la ley de hidrocarburos con el IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y la ley del Diálogo para los recursos del HIPC – II (Alivio a la deuda externa). Estas normas obligan a los gobiernos municipales a invertir porcentajes fijos de los recursos para los programas de salud. En este programa están todos los servicios de salud e infraestructura de salud.
EDUCACIÓN	En este programa están reflejados todos los servicios de educación e infraestructura educativa. Se incluye aquí los servicios de desayuno escolar, que absorben buena parte de recursos de este programa. Este programa también está respaldado por algunas normas que definen la inversión en educación; son recursos de IDH, HIPC – II, y Coparticipación Tributaria. Pero también las Alcaldías están obligadas a invertir en este programa con sus recaudaciones locales y financiar, además, con otros ingresos internos y externos.
DESARROLLO Y FOMENTO AL DEPORTE	En este programa los municipios están obligados a invertir en incentivos y fomento al deporte con recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria. En este programa están incluidas las escuelas de fútbol, material deportivo, trofeos y el mejoramiento y construcción de centros deportivos.
OTROS PROGRAMAS	Se engloba una lista larga de programas menores y dispersos, que por separado ninguno define una línea de inversión. Entre estos pequeños programas están: Fortalecimiento municipal; desarrollo productivo municipal; cementerios; reordenamiento de vías; reordenamiento de comercio; prevención y manejo de riesgos; limpieza urbana y rural, turismo.

Elaboración propia

Esta clasificación demuestra que se tiene por lo menos dos tipos de proyectos. Por un lado, tenemos los *Proyectos de Inversión o Desarrollo* dirigidos a resolver un problema y a generar cambios benéficos en grupos vulnerables; Por otro lado, tenemos *Proyectos de Inversión en Infraestructura*, dirigidos a desarrollar, ampliar, mejorar o modificar sustancialmente edificaciones, infraestructura o instalaciones⁴⁴. Esta segmentación nos ayuda a distinguir con mayor claridad, hacia donde puede ser destinada la inversión pública y en que rubros específicos.

Para ampliar el panorama, el siguiente cuadro complementa la disquisición presentada, pues, trae a colación información referente al Impuesto Directo a los Hidrocarburos⁴⁵ I.D.H. por lo que nos interesa conocer: ¿Cuáles son los sectores que pueden ser atendidos con los recursos provenientes de este rubro?

Cuadro N° 13

Sectores en los que el IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) puede ser asignado en la municipalidad

Educación	Salud	Desarrollo económico local y promoción de empleo
- Fortalecimiento de la gestión educativa municipal.	- Fortalecimiento de los DILOS, con financiamiento de la gestión operativa.	- Asistencia técnica y capacitación al sector productivo.
- Promoción al acceso y permanencia escolar.	- Campañas masivas de vacunación y acciones municipales de prevención y control de enfermedades endémicas.	- Facilitación al acceso al sistema financiero a través del apoyo a la micro, pequeña y media empresa para fondos de garantía, capital semilla, capital de riesgos y otros.

⁴⁴ Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política “Marco lógico y proyectos de acción” La Paz – Bolivia 2013.

⁴⁵ Con relación a los recursos IDH para Municipalidades, los mismos deben ser destinados a: Educación: Fortalecimiento de la gestión municipal; promoción al acceso y permanencia escolar; provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar; y distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación. Salud: Fortalecimiento de los Directorios Locales de Salud, campañas masivas de vacunación y acciones municipales de prevención y control de enfermedades endémicas, asistencia nutricional complementaria para el menor de dos años, Brigadas móviles de salud, Conformación de fondos municipales de contraparte para proyectos integrales de promoción de la salud y prevención de enfermedades, y programas operativos de vigilancia y control epidemiológico a nivel local. Fomento al desarrollo económico local y promoción del empleo: asistencia técnica y capacitación al sector productivo, facilitación al acceso al sistema financiero, provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros productivos y otros, organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva, y promoción del empleo a través del desarrollo de programas. Seguridad Ciudadana: Dotación de módulos o instalaciones, equipamiento y servicios a la Policía. Fundación Jubileo. Inversión Pública y Desarrollo. www.jubileobolivia.org.bo

- Provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar.	- Asistencia nutricional complementaria para el menor de dos.	- Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros de acopio, centros artesanales, maquicentros y otros.
	- Brigadas móviles de salud.	- Seguridad Ciudadana
- Ítems de educación como “Consultores en línea”, por el lapso de un (1) año, excepción de personal administrativo, cuando el Ministerio de Educación y Cultura no pueda atender la demanda de ítems en los municipios.	- Ítems de salud como “Consultores en Línea”, por el lapso de un (1) año, para médicos y paramédicos, a excepción de personal administrativo, cuando el Ministerio de Salud y Deportes no pueda atender la demanda de ítems en los municipios.	- Gestión de riesgos
		- Tareas de prevención y mitigación de gestión de riesgos de desastres a través de la construcción caminera y caminos vecinales.

Elaboración propia a partir de datos de la Base Legal del D.S. 28421 y D.S. 29565

Los cuadros presentados hasta ahora, se constituyen fundamentalmente en rubros y sectores, que debido a su naturaleza intrínseca, tienen un carácter de cumplimiento vinculante para los gobernantes de turno (se hace referencia al nivel Municipal), ya que el propósito que persiguen es el de reducir las brechas de desigualdad e inequidad persistentes.

Cuadro N° 14

Ámbito de acción y definición de competencias establecidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N°031 “Andrés Báñez”

N°	SECTOR	COMPETENCIAS ESTABLECIDAS EN EL AMBITO MUNICIPAL
1	Salud	<p>Formular y ejecutar participativamente el Plan Municipal de Salud y su incorporación en el Plan de Desarrollo Municipal.</p> <p>Implementar el Sistema Único de Salud en su jurisdicción, en el marco de sus competencias.</p> <p>Administrar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud de primer y segundo nivel de atención organizados en la Red Municipal de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.</p> <p>Crear la instancia máxima de gestión local de la salud incluyendo a las autoridades municipales, representantes del sector de salud y las representaciones sociales del municipio.</p>

		<p>Ejecutar el componente de atención de salud haciendo énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad en las comunidades urbanas y rurales.</p> <p>Dotar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del primer y segundo nivel municipal para el funcionamiento del Sistema Único de Salud.</p> <p>Dotar a los establecimientos de salud del primer y segundo nivel de su jurisdicción: servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.</p> <p>Ejecutar los programas nacionales de protección social en su jurisdicción territorial.</p> <p>Proporcionar información al Sistema Único de Información en Salud y recibir la información que requieran, a través de la instancia departamental en salud.</p> <p>Ejecutar las acciones de vigilancia y control sanitario en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, de expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva en concordancia y concurrencia con la instancia departamental de salud.</p>
2	Hábitat y Vivienda	<p>Organizar y administrar el catastro urbano, conforme a las reglas técnicas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado cuando corresponda. El nivel central del Estado establecerá programas de apoyo técnico para el levantamiento de catastros municipales de forma supletoria y sin perjuicio de la competencia municipal.</p> <p>Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción.</p> <p>Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción.</p>
3	Agua potable y alcantarillado	Los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva del alcantarillado y establecimiento de las tasas sobre la misma.
4	Educación	La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las entidades territoriales autónomas de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.
5	Telefonía fija móvil y telecomunicaciones	Respetando el régimen general y las políticas sancionadas por el nivel central del Estado, los gobiernos municipales autorizarán la instalación de torres y soportes de antenas y las redes.
6	Patrimonio cultural	<p>Formular y ejecutar políticas de protección, conservación, recuperación, custodia y promoción del patrimonio cultural municipal y descolonización, investigación y prácticas de culturas ancestrales de naciones originarias y pueblos indígenas, idiomas del Estado Plurinacional, en el marco de las políticas estatales.</p> <p>Elaborar y desarrollar normativas municipales para la declaración, protección, conservación y promoción del patrimonio cultural, histórico, documental, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible a su cargo, dentro de los parámetros establecidos en la Ley Nacional del Patrimonio Cultural.</p> <p>Generar espacios de encuentro e infraestructura para el desarrollo de las actividades artístico culturales</p>
7	Recursos naturales	<p>Ejecutar la política general de conservación de suelos, recursos forestales y bosques en coordinación con el gobierno departamental autónomo.</p> <p>Implementar las acciones y mecanismos necesarios para la ejecución de la política general de suelos.</p>

8	Biodiversidad y medio ambiente	Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción.
9	Recursos hídricos y riego	Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego y micro riego de manera exclusiva o concurrente, y coordinada con el nivel central del Estado y entidades territoriales autónomas en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos. Diseñar, ejecutar y administrar proyectos para el aprovechamiento de recursos
10	Áridos y agregados	Los gobiernos municipales tendrán a su cargo el manejo de áridos y agregados según manda el del Numeral 41, Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda.
11	Desarrollo rural integral	Ejecutar las políticas generales sobre agricultura, ganadería, caza y pesca en concordancia con el Plan General del Desarrollo Rural Integral en coordinación con los planes y políticas departamentales. Promover el desarrollo rural integral de acuerdo a sus competencias y en el marco de la política general.
12	Desarrollo productivo	Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo. Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo. Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a mercados locales y promoción de compras estatales, en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas. Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva a nivel municipal. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal.
13	Planificación	Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando los criterios del desarrollo humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, en sujeción a ley especial, conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental. Crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada y de los pueblos indígena originario campesinos de su jurisdicción.
14	Ordenamiento territorial	Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas. Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
15	Turismo	Elaborar e implementar el Plan Municipal de Turismo. Formular políticas de turismo local. Realizar inversiones en infraestructura pública de apoyo al turismo.

		<p>Supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios turísticos que mediante normativa municipal expresa hubieran sido definidos de atribución municipal, preservando la integridad de la política y estrategias nacionales de turismo.</p> <p>Establecer y ejecutar programas y proyectos que promuevan emprendimientos turísticos comunitarios.</p>
16	Transportes	<p>Planificar y desarrollar el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento del tránsito urbano.</p> <p>Efectuar el registro del derecho propietario de los vehículos automotores legalmente importados, ensamblados o fabricados en el territorio nacional. Los gobiernos municipales remitirán al nivel central del Estado, la información necesaria en los medios y conforme a los parámetros técnicos determinados para el establecimiento de un registro centralizado, integrado y actualizado para todo el país.</p> <p>Desarrollar, promover y difundir la educación vial con participación ciudadana.</p> <p>Regular las tarifas de transporte en su área de jurisdicción, en el marco de las normas, políticas y parámetros fijados por el nivel central del Estado.</p>
17	Energía	<p>La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de energía y sus fuentes deberá ser regulada por una ley sectorial del nivel central del Estado, la cual definirá la política, planificación y régimen del sector</p>
18	Seguridad ciudadana	<p>El ejercicio de la competencia concurrente de seguridad ciudadana por parte de las entidades territoriales autónomas deberá sujetarse a la ley especial, emitida por el nivel central del Estado, de acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 13, Parágrafo II del Artículo 299, de la Constitución Política del Estado.</p>
19	Gestión de riesgos y atención de desastres naturales	<p>Ser parte del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE) que en el nivel municipal constituye el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre entidades municipales, públicas, privadas y las organizaciones ciudadanas, así como los recursos físicos, técnicos, científicos, financieros y humanos que se requieran para la reducción de riesgo y atención de desastres y/o emergencias.</p> <p>Normar, conformar y liderar comités municipales de reducción de riesgo y atención de desastres.</p> <p>Aplicar la metodología común de indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres, formulada por el nivel central del Estado, efectuando el seguimiento correspondiente a escala municipal.</p> <p>Definir políticas, en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo.</p> <p>Realizar evaluaciones exhaustivas del riesgo, aplicando los criterios, parámetros y metodología común para clasificar los niveles de riesgo de desastre, monitorearlos, comunicarlos en el ámbito municipal y reportarlos hacia el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).</p> <p>Gestionar y consolidar información municipal a través de un mecanismo que promueva la gestión comunitaria de la información y el conocimiento sobre riesgo, desastre y/o emergencia.</p> <p>Generar e integrar la información sobre amenazas de orden meteorológico, geológico, geofísico y ambiental.</p> <p>Implementar sistemas de alerta temprana.</p> <p>Promover el desarrollo de una sociedad civil activa capaz de articular necesidades y prioridades en términos de reducción de riesgo, desastres y/o emergencia.</p> <p>Aplicar el análisis de los factores de riesgo de desastre en la planificación del desarrollo municipal, la programación operativa, el ordenamiento territorial y la inversión pública municipal en coordinación con los planes de desarrollo del</p>

		<p>nivel central y departamental del Estado.</p> <p>Elaborar políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país, de acuerdo a la clasificación de riesgo.</p> <p>Declarar desastre y/o emergencia, de acuerdo a la categorización que corresponda. Ejecución de respuesta y recuperación integral con cargo a su presupuesto.</p> <p>Definir políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel municipal.</p>
--	--	---

Elaboración propia

8.2. Servicios públicos y sectores atendidos por la municipalidad

Partamos del hecho de que la gestión pública municipal de Caranavi, en lo referente a planificación estratégica y ejecución presupuestaria, atraviesa por inconvenientes nocivos para la salud institucional de la municipalidad. Por ende, no será para nada sorprendente toparnos con un panorama similar al enfocarnos en los servicios y proyectos ejecutados.

Si bien, las autoridades de turno emplean y destinan esfuerzos encomiables y hasta titánicos en la concreción de sus objetivos de gestión, los mismos pierden contundencia y efectividad si no están alineados a iniciativas engarzadas a planes consistentes e integrales cuya factibilidad técnica y financiera, se concentre definitivamente en resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía.

Por lo expuesto, la pregunta que salta inmediatamente al tintero es la siguiente: ¿se puede inferir que las actividades de gestión que realizan las autoridades de turno pueden ser catalogadas de superfluas e irrelevantes si no tienen un horizonte definido? Una aproximación somera respondería afirmativamente esta interrogante. Sin embargo, contrariamente al razonamiento común, la respuesta posee su grado de complejidad y desemboca en una disyuntiva lúgubre.

La disyuntiva gira alrededor de la siguiente consideración: Muchos coincidirán en que la buena gestión de un gobernante tendrá la virtud de dejar un legado que logre esquivar el rigor del tiempo y beneficie a la mayor cantidad de personas.

El gran problema es que emprendimientos e iniciativas de gran envergadura demoran bastante en conseguir resultados. Por ende, la obtención de réditos políticos que permitan asegurar el mantenimiento y reproducción del poder quedan constreñidos a los designios de

las fuerzas políticas en disputa. Esta situación obliga a las autoridades a concebir iniciativas de rápida ejecución (apartadas de la planificación estratégica de largo aliento). El resultado: obras de menor o reducido impacto (y quizá intrascendentes) pero, a contrapelo, actores políticos con amplias probabilidades de ser reelectos.

El panorama puede parecer desalentador, y quizá lo es, pues se tiene a la improvisación como eje transversal que recorre y se apodera de las instituciones, (Caranavi no queda exenta de esta realidad) que a todas luces incide perniciosamente en la vida de sus ciudadanos, pues posterga indefinidamente oportunidades de crecimiento, desarrollo y bienestar sostenibles en el tiempo⁴⁶.

Abordar la cobertura sobre la provisión de servicios en el Municipio de Caranavi, implica realizar una revisión respecto a la composición territorial existente. En tal sentido, el siguiente cuadro detalla las áreas rurales y urbanas de Caranavi.

Cuadro N° 15

Composición territorial del municipio de Caranavi (Áreas rurales y urbana)	
1. ALCOCHE	12. JOSE CARRASCO
2. CALAMA	13. ROSARIO ENTRE RIOS
3. CARANAVI RURAL	14. SANTA ANA DE CARANAVI
4. CARANAVI URBANO	15. SAN LORENZO
5. CARRASCO LA RESERVA	16. SAN PABLO
6. CHIJCHIPANI	17. SANTA FE
7. CHOJÑA	18. TAIPIPLAYA
8. CHORO	19. UYUNESE

⁴⁶ La existencia de un propósito, correcto o incorrecto, hace la diferencia entre una misión que, en primer lugar, tendrá sentido para los ejecutivos públicos y, en segundo lugar, será capaz de traer beneficio o perjuicio a la población. Dependiendo del propósito que tenga un ejecutivo público, se puede diferenciar entre un trabajo que esté en función de los intereses del Estado o en función de los intereses de una persona o un grupo minoritario de personas; la misión y el propósito que se apliquen a un modelo de gestión pública deben ser permanentemente revisados, como un ejercicio dinámico de la gestión pública. Programa de Liderazgo para la transformación, "Décimo primera versión", Modulo: *Estado, Gestión Pública y Descentralización*. La Paz – Bolivia, Julio 2015.

9. CRUZ PLAYA	20. VILLA ELEVACION
10. ILLIMANI	21. VILLA MONTES
11. INCAHUARA	

Elaboración propia

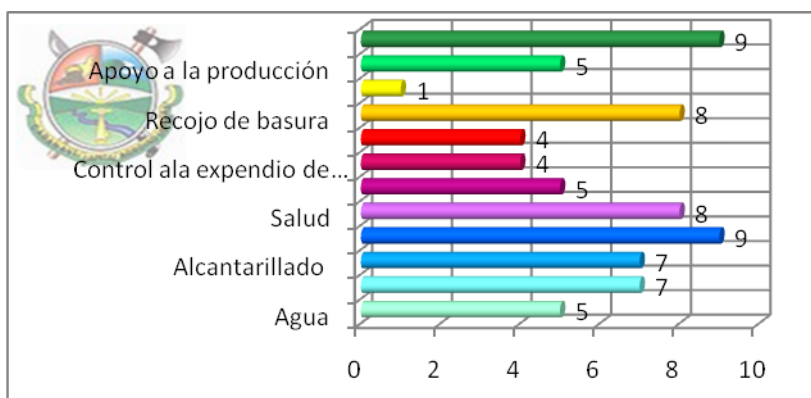
El cuadro anterior, devela dos características evidentes. Primero, establece el carácter rural del municipio de Caranavi. Segundo, evidencia la existencia de comunidades, colonias y áreas pobladas relativamente dispersas de la Capital del Municipio, situación que exige naturalmente mayor esfuerzo en la provisión, atención y cobertura de servicios provenientes que otorga la municipalidad de Caranavi.

8.3. Percepción sobre la provisión de bienes y servicios brindados tanto en el área urbana y rural

Los aspectos señalados contribuyen a un mejor entendimiento sobre la temática en cuestión. En este sentido el siguiente cuadro nos permite conocer la percepción acerca del tipo de servicios brindados a la ciudadanía. Por lo que se considera importante conocer y contrastar: ¿Cuántos servicios presta la Alcaldía en el área Urbana y Rural en el municipio de Caranavi? Los siguientes cuadros nos permiten atisbar al respecto.

Gráfico N° 19

Servicios que presta la Alcaldía en el área urbana a la población

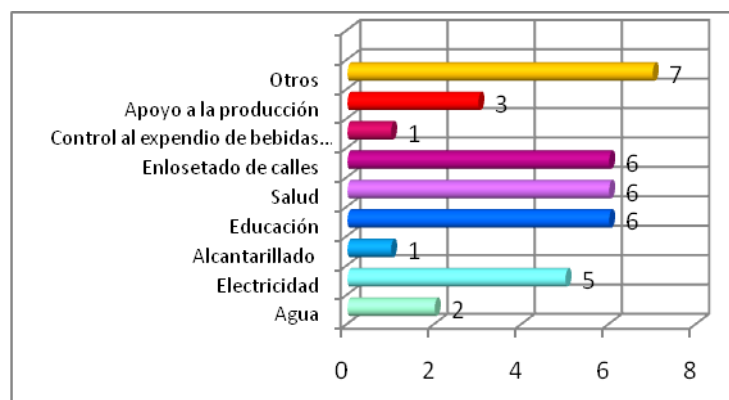


Elaboración propia

El gráfico N° 19 “Área Urbana” señala que el GAMC ofrece servicios tales como (debido a la importancia de los mismos estos son expresados por orden de prelación): Educación

(Primaria, Secundaria), Salud (SUMI, SLIM, SPAM), Recojo de Basura⁴⁷ (Aseo Urbano), Electricidad (Alumbrado Público), Alcantarillado (Saneamiento Básico), Enlosetado de Calles y principales rutas concurridas, Agua Potable, Recaudación Impositiva, Relevamiento de Información Catastral y otorgación de Información Turística. Por último, y no menos importante se tiene a los proyectos agropecuarios.

Gráfico N° 20
Servicios que presta la Alcaldía en el área Rural a la población



Elaboración propia

En lo referente al gráfico N°20 “Área Rural”, si bien la municipalidad de Caranavi se esfuerza por brindar una cobertura similar a la del área Urbana, lo cierto es que las prioridades no son las mismas, pues las características geográficas del Municipio (centros y colonias distanciadas de los poblados urbanos), impiden la llegada de la provisión de servicios con la misma intensidad y efectividad, siendo que la provisión de Salud, Educación, Enlosetado de Calles y Electricidad, son los más recurrentes. Sin embargo, esta situación encuentra un contrapeso con los proyectos agropecuarios⁴⁸, los cuales llegan a suplir los déficits señalados.

⁴⁷ De acuerdo al relevamiento de información, en lo referente al recojo de la basura en la municipalidad de Caranavi, es importante puntualizar que si bien, el recojo del mismo es realizado regularmente por las calles y avenidas del “área urbana”, sucede que el destino final de los desechos sólidos es un botadero a cielo abierto, situación abismalmente opuesta al tratamiento de los residuos sólidos en el “área rural”, ya que la basura en su gran mayoría es quemada. En consecuencia, ambos casos develan la inexistencia de un relleno sanitario que reúna las condiciones mínimas para evitar la propagación de enfermedades de cualquier tipo.

⁴⁸ Siguiendo los datos recabados se puede entrever que la municipalidad de Caranavi apoya los siguientes sectores (enunciados por orden de prelación): Agricultura, Agroindustria, Turismo, Telecomunicaciones, Piscicultura, Hotelería, Manufactura, Transporte e Industria.

Ciertamente la percepción de los encuestados adjudica un orden de prelación que identifica aquellos servicios que tienen un peso específico mayor en relación a otros. Se confiere (aunque implícitamente) una ponderación de resultados. En otras palabras, existen servicios que ofrece la municipalidad en los que recae una valoración mayor, ya sea por porque son más visibles o porque su uso cotidiano hace que sea ineludible.

Estas consideraciones llegan a quedar inconclusas e incompletas si no se conoce cabalmente la estructura programática de la municipalidad de Caranavi. Si bien se realizó una revisión sobre las finanzas del municipio, ahora corresponde vislumbrar ¿En qué se gasta los recursos recaudados y los recursos que le son transferidos al GAMC? ¿Qué programas llegaran a tener financiamiento? A continuación el Cuadro N°16 nos proporciona elementos de análisis al respecto.

Cuadro N° 16

Estructura programática del gobierno autónomo municipal de Caranavi

N°	SECTOR PROGRAMA
1	EJECUTIVO MUNICIPAL
2	CONCEJO MUNICIPAL
3	PROMOCIÓN Y FOMENTO A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA
4	SANEAMIENTO BÁSICO
5	DESARROLLO Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
6	LIMPIEZA URBANA Y RURAL
7	ALUMBRADO PÚBLICO
8	INFRAESTRUCTURA URBANO Y RURAL
9	SERVICIO DE CATASTRO URBANO Y RURAL
10	SERVICIOS DE SALUD
11	SERVICIOS DE EDUCACIÓN
12	DESARROLLO Y PROMOCIÓN DEL DEPORTE
13	DESARROLLO DE LA CULTURA
14	DESARROLLO Y FOMENTO DEL TURISMO
15	PROMOCIÓN Y POLÍTICAS DE GÉNERO, GENERACIONAL Y MUJER
16	DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y FAMILIA
17	PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES NATURALES
18	SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA
19	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Elaboración propia

Seguendo el cuadro N° 16 podemos divisar que la composición del gasto público de la municipalidad de Caranavi, está integrada por programas y rubros que se convierten posteriormente en proyectos que en lo venidero atenderán las necesidades y demandas, en temas concernientes a: salud, educación, infraestructura urbana y rural, alumbrado público, riesgos y desastres naturales, promoción y fomento a la producción agropecuaria, relevamiento de información catastral, saneamiento básico, seguridad ciudadana, fortalecimiento institucional, preservación y conservación del medio ambiente, desarrollo de la salud, deporte, cultura e iniciativas de género.

El siguiente gráfico, ilustra lo señalado hasta ahora:

Gráfico N° 21
Servicios suministrados por la Municipalidad de Caranavi hacia la Población



Elaboración propia

En consecuencia, como se podrá observar, tenemos una extensa gama de tareas, cuya atención no puede quedar paralizada. Entonces, ¿Cómo entender que la municipalidad de Caranavi tenga un nivel de ejecución presupuestaria casi ínfimo?

Esta interrogante toma cuerpo y se convierte fundamentalmente en una cuestión vital, debido a que los gobernantes tienen el imperioso mandato de cumplir, no solo promesas de campaña, ni tampoco deben (tan solo) atender y satisfacer necesidades básicas de la población; lo más importante y quizá lo verdaderamente decisivo es que los gobernantes de turno asuman el reto histórico de convertir sus decisiones en políticas de impacto creativas e

innovadoras que trasciendan en el tiempo y correlativamente agoten al máximo los recursos económicos disponibles en las arcas ediles.

8.4. Conclusiones

Si bien este acápite realiza tan solo un repaso sobre el tipo de servicios que ofrece el GAMC en el municipio, es importante puntualizar que no se hace referencia a todos los proyectos ejecutados⁴⁹, tampoco específica, menos detalla cuantitativamente el universo de proyectos diseñados, en implementación y aquellos que fueron ejecutados⁵⁰.

La atención e intención como pudo constatarse, se enfocó en conocer la estructura programática de la municipalidad, pues a partir de ella se puede establecer los rubros en los que las autoridades pueden interponer y destinar sus “mayores esfuerzos” en relación a la cobertura y provisión de servicios. En ese orden de cosas, el cuadro N° 16 es ilustrativo, pues permite precisar los rubros y programas en los que puede ser destinado el presupuesto⁵¹.

Por lo expuesto se puede establecer las siguientes conclusiones al respecto.

1. El GAMC cuenta con rubros y programas definidos por mecanismos de deliberación, condicionados por la correlación de fuerzas y el peso específico de los actores intervinientes⁵².
2. El GAMC en su mayoría provee Servicios que son ejecutados mediante proyectos que no tienen interrelación con planes de desarrollo regional o local, lo que implica una forma perniciosa de dispersión de los recursos públicos.
3. El Destino de los recursos para una ingente cantidad de Servicios (que luego se convierten en una gran cantidad de proyectos) incrementa tendencialmente su

⁴⁹ Una labor que aborde el universo de los proyectos en marcha, implica la realización de un análisis de dimensiones colosales y que es pertinente para un tipo de investigación diferente a este trabajo.

⁵⁰ Con referencia al dato cuantitativo respecto a la naturaleza de los proyectos, el principal óbice pasa fundamentalmente por el hermetismo (de parte de las autoridades) y la carencia de información (sistematizada), el cual, incide negativamente en la recolección y posterior presentación de datos minuciosos, meticulosos, precisos y veraces.

⁵¹ La Estructura Programática de la Municipalidad de Caranavi, tiene como mecanismo de aprobación el Programa de Operaciones Anual POA. Los actores que participan e intervienen en su elaboración son el: Ejecutivo Municipal, Consejo Municipal, Organizaciones Sociales, Juntas Vecinales, Sindicatos, Centrales Agrarias, Colonias, etc.

⁵² Esta consideración es ampliada en el siguiente capítulo.

número, “atomizando” de esta manera la inversión y el impacto. Sobre este punto, es atinado señalar lo siguiente: Un principio en economía dicta que las necesidades son infinitas, y los recursos son escasos. Ante esto, en lo concerniente a la cantidad de los recursos que dispone el Gobierno Municipal de Caranavi es evidente que, si bien no alcanzan grandes cantidades, también es evidente que dichos recursos no logran ser ejecutados, situación que como señalábamos anteriormente incide nocivamente en el desarrollo del Municipio.

Empero, la pregunta que nos interesa responder es la siguiente: ¿será prudente que los gobernantes dispersen los recursos disponibles en micro proyectos? O por el contrario ¿habrá que concentrar los recursos disponibles en proyectos de mayor envergadura?⁵³ El sentido común no exige mucha reflexión, sin embargo la realidad es otra y Caranavi no es la excepción.

4. Por último, ya vimos que la estructura programática de la municipalidad Caranavi tiene un margen de acción variado y se enfoca principalmente en atender las necesidades que tiene la población; también vimos que por las condiciones geográficas Caranavi es un municipio primordialmente rural, esto último exige que los recursos deban ser usados con mayor razón de manera transparente, responsable y adecuada, pero más importante aún, será poder superar los bajos niveles de ejecución presupuestaria (el cual es ínfimo), lo cual será posible si los gobernantes guían sus decisiones/acciones dotados de un sentido estratégico.

⁵³ La disyuntiva se encuentra entre: “*mayor cobertura, menor impacto*” o “*menor cobertura, mayor impacto*”.

Capítulo 9

Deliberación y consenso, escenarios inherentes a los regímenes democráticos

9.1. Gobernabilidad: un intento por conciliar ideas, sensaciones y pensamientos divergentes

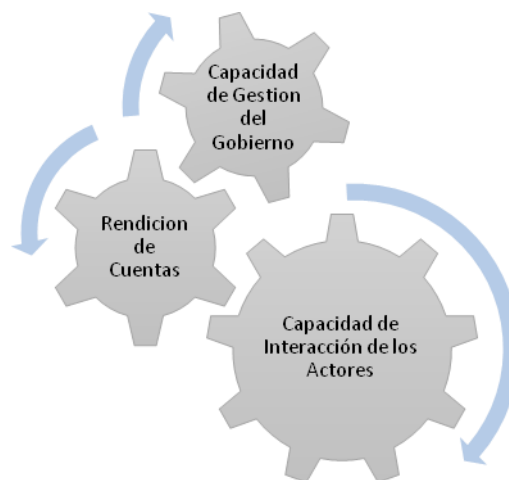
La acción de gobernar es aún más compleja al día de hoy porque es creciente el número de los ciudadanos que realizan sus proyectos de vida a través de las relaciones que han construido con personas y grupos de otras sociedades más allá de las fronteras de su estado territorial. No es fácil, en consecuencia, gobernar dirigir a una sociedad diferente en sus condiciones de vida, diversa en sus expectativas, prioridades y exigencias y hoy entreverada con la dinámica de un mundo cada vez más integrado económica, política y culturalmente (Aguilar, 2014).

Entonces, si gobernar es un proceso complejo y difícil a la vez, es de esperar que las decisiones adoptadas conllevan una enorme responsabilidad, cuya carga es asumida enteramente por aquellos en los cuales el pueblo deposita su confianza y delega por tiempo perentorio el mandato de representar sus intereses y anhelos. Esta dinámica implica establecer (o por lo menos intentar) y promover un equilibrio entre el *sistema político y las demandas sociales*. Este llamado equilibrio recibe el nombre de *gobernabilidad*.

Ya sea la perspectiva dicotómica o el carácter multidimensional y relacional, la gobernabilidad está enfocada en alcanzar y promover un estado de equilibrio entre: la capacidad de gestión del gobierno, la capacidad de interacción de los actores, y la rendición de cuentas. Por consiguiente la legitimidad democrática se funda en la convicción sobre el origen y el desempeño de los gobiernos y se refleja en el apoyo de la opinión pública a los principios y las realizaciones de la democracia (formal y real) (Graglia, 2012).

El gráfico que se presenta a continuación, subraya aquellos aspectos cuyo cumplimiento son necesarios para un clima favorable de gobernabilidad.

Figura N° 2
Aspectos virtuosos de la Gobernabilidad



Elaboración propia

Asimismo, Aguilar L. nos plantea que la gobernabilidad, es dicotómica concibiéndola de la siguiente manera: “Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de *la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad*.”

La articulación de la gobernabilidad o ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura desde 1975, cuando se publicó el libro pionero “*La crisis de la democracia*” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario gobernabilidad/ingobernabilidad” (Aguilar, 2007).

Por otro lado, Antonio Camou plantea una definición amplia de gobernabilidad rescatando su carácter multidimensional y relacional. Así, la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Mayorga y Córdova, 2007).

Es así que, cuando se trata de la relación entre gobernabilidad y legitimidad la atención se refiere “al problema de la calidad de la acción gubernamental”. Y cuando la relación se establece entre estabilidad y gobernabilidad se apunta a “la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo” puesto que un sistema es estable cuando tiene capacidad para transformarse a través de su adaptación a los desafíos que provienen de su entorno (Aguilar, 2014).

9.2. Componentes de la gobernabilidad en un régimen democrático

Si bien la *gobernabilidad* es entendida como un enfoque que se plantea generar las condiciones para alcanzar un equilibrio entre el sistema político y la sociedad civil; también es entendida como un enfoque que plantea conocer la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad, asociación que recurre al lenguaje binario “gobernabilidad/ingobernabilidad”.

Por otro lado, es menester traer a colación el concepto de *gobernanza o gobernanza pública*; el cual se entiende esencialmente como *el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad*. Se refiere al proceso por el cual o mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. Concretamente es el proceso a través del cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común; así como acordar y decidir las formas de organización, los recursos requeridos y las actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos decididos.

Entendida de esta manera, la gobernanza o el proceso de gobernar es, por un lado, una actividad *intencional*, puesto que define y decide la orientación de la sociedad hacia determinados objetivos y futuros que son considerados fundamentales y valiosos para la vida en sociedad (estructurales o coyunturales); por otro lado, es una actividad *causal*, puesto que define y decide las acciones, los instrumentos, las formas de organización y la cantidad y calidad de recursos que se consideran idóneos y eficaces para producir los objetivos y futuros deseados (Aguilar, 2014).

En este orden de cosas, y para tener un panorama más amplio y completo acerca de la temática en cuestión, es que el siguiente gráfico presenta aquellos componentes que surgen del entorno inmediato.

Figura N° 3
Componentes de la Gobernabilidad



Elaboración propia

Es importante señalar que ambos enfoques (gobernabilidad/gobernanza) no se contraponen, por el contrario son complementarios, ya que ambos fijan su atención en el proceso de gobernar. En ese entendido, es importante remarcar que se recurrió a estos conceptos esencialmente para entender si: ¿las autoridades locales de la municipalidad de Caranavi, propiciaron el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y asuntos que se relacionan con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población? Así también, se pretende entrever si: ¿la participación de la ciudadanía repercutió en la capacidad de gestión del gobierno municipal?

9.3. Participación de la ciudadanía aspecto clave en la construcción de la agenda pública

En sus distintas facetas la municipalización coadyuvó en la construcción de una institucionalidad compleja. A través de la participación de la sociedad mediante la creación de comités de vigilancia, como instancias de fiscalización y control de los recursos fiscales, ayudó a transparentar la gestión municipal, sin embargo este mecanismo de control tuvo incontables contratiempos, problemas como: quien controla a los controladores o como controlar el clientelismo o la cooptación por parte de los alcaldes (Ayo, 2004).

Por otro lado, se inserta una nueva forma de alcanzar el desarrollo mediante la *planificación participativa* que nos es otra cosa que el establecimiento de líneas de acción, que discutan alternativas y/o posibles escenarios en base a las necesidades y demandas de la gente.

La construcción de una agenda pública integral acorde a las necesidades de la población requiere de políticas públicas formuladas y elaboradas a través del involucramiento, coordinación y participación, continuo y sostenido entre las autoridades locales y la ciudadanía; siguiendo esa premisa, es menester conocer aquellos actores y organizaciones que cohabitan y mínimamente tienen presencia en el territorio en cuestión.

A continuación para tener una mirada clara al respecto se esboza el siguiente cuadro, el cual si bien es de carácter general, contribuye al análisis ulterior.

Cuadro N° 17
MUNICIPALIDAD Y SOCIEDAD CIVIL⁵⁴

Municipalidad	Instituciones Privadas	Entidades Económicas Productivas
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ejecutivo Municipal ✓ Concejo Municipal ✓ Intendencia ✓ Oficiales Mayores ✓ Directores ✓ Jefes de Unidad ✓ Planta administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Iglesias Católica y Parroquias ✓ Iglesia Evangélica ✓ Fundaciones; ONGs ✓ Cooperación Internacional ✓ Clubes Deportivos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cooperativas Agropecuarias ✓ Asociaciones de Pequeños y Medianos Productores agrarios ✓ Empresarios, Microempresarios ✓ Artesanos ✓ Operadoras de Turismo
Organizaciones Sociales	Cívico – Sindicales	Estratos etarios
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Federación Agraria Provincial de Colonizadores de Caranavi (FAPCCA) “colonizadores” ✓ La Federación Provincial de Comunidades Interculturales de Caranavi (FAPSICAR) “interculturales” 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Junta Vecinal ✓ Magisterio ✓ Gremiales ✓ Transportistas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adultos Mayores ✓ Niños, niñas. ✓ Adolescentes y jóvenes.

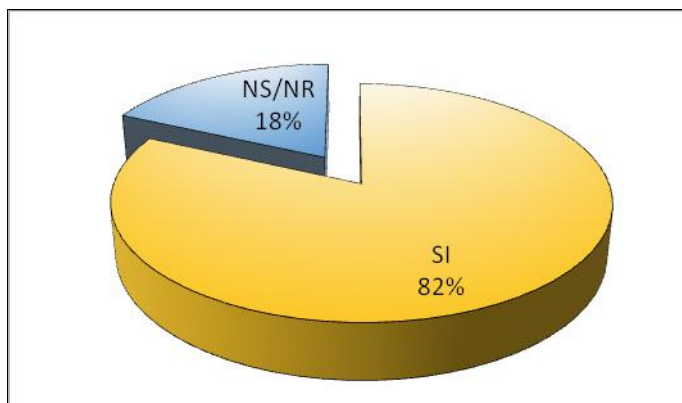
Elaboración propia

⁵⁴ Sin bien el término *Sociedad Civil* conlleva otras connotaciones, el término es utilizado simplemente para proceder a la identificación de los habitantes que pertenecen a la jurisdicción municipal, individual o colectivamente, pues estos pueden asociarse en Organizaciones Territoriales de Base: comunidades campesinas, comunidades indígenas, pueblos indígenas y juntas vecinales, comité de vigilancia y las asociaciones de defensa del consumidor. Todas estas organizaciones podrán solicitar la provisión y el buen funcionamiento de servicios públicos municipales y ser comunicados e informados de la actividad del Gobierno Municipal. El Comité de Vigilancia, como instancia social representante de la sociedad civil organizada ante el Gobierno Municipal, es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad. Para ese fin se creó, en cada municipio, el Fondo de Control Social. En ningún caso, los recursos del fondo se asignarán al pago de remuneraciones a los miembros del Comité de Vigilancia.

El cuadro precedente describe genéricamente aquellos actores cuya presencia incide en distinta magnitud la labor de las autoridades del Gobierno Municipal de Caranavi. Unidos de los actores y estratos etarios, ahora es pertinente plantearse como interrogante si ¿El gobierno municipal promueve la participación de la ciudadanía?

Gráfico N° 22

¿La Alcaldía promueve la participación de la ciudadanía?



Elaboración propia

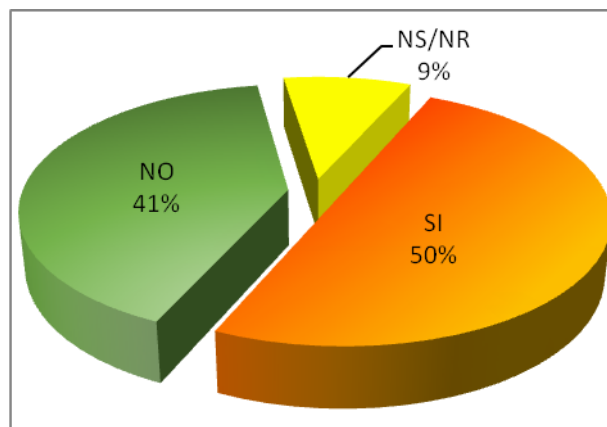
Siguiendo el gráfico N° 22 observamos que un 82% de los encuestados considera que la municipalidad si promueve la participación de la ciudadanía, quedando un 18% de los encuestados que piensa que la municipalidad No promueve la participación ciudadana. En este entendido, si mayoritariamente la ciudadanía participa y (aparentemente) se involucra en temas concernientes a la municipalidad, contrariamente los hechos son opuestos a los datos reflejados.

9.4. Difusión y establecimiento de canales de comunicación entre la ciudadanía y los gobernantes

Por otro lado, es preciso conocer si ¿existe alguna cartilla o tríptico informativo que contenga los avances y resultados de la Gestión Municipal y que esté disponible y al alcance de la población?

Gráfico N° 23

¿Existe alguna cartilla o tríptico informativo que contenga los avances y resultados de la Gestión Municipal y que esté disponible y al alcance de la población?



Elaboración propia

De acuerdo a los encuestados, un 50% indica que el GAMC, sí elabora un tríptico o cartilla informativa que contiene los avances y resultados de la Gestión Municipal y que está disponible y al alcance de la población, un 41% considera que tal documento no está disponible y un 9% no sabe/no responde.

Sobre este punto, lo cierto es que el GAMC procedió a la elaboración y distribución de una revista (escueta) institucional de contenido propagandístico/informativo, el cual, si bien fue distribuido el año 2012 (documento al que tuvo acceso la población y fue difundido, mediante ferias, talleres y demás eventos), la misma, dejó ser difundida las siguientes gestiones.

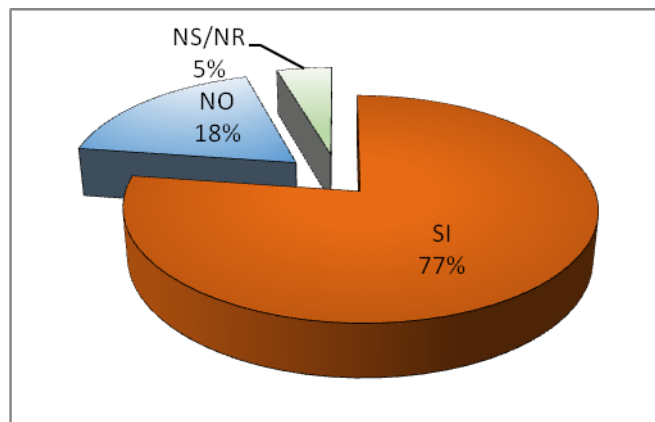
Según los entrevistados, la ausencia de información institucional “escrita”, (referente a las obras de ejecutadas, planes, programas y proyectos del alcalde Teodocio Quilca) fue subsanada mediante mecanismos alternativos de difusión, tales como: cuñas radiales, prensa escrita, espacios televisivos, talleres y ferias. Sin embargo, los esfuerzos depositados por la municipalidad en brindar mediante mecanismos alternos de información sobre las acciones que se venían realizando durante la gestión en marcha tenían la debilidad de no quedar sistematizados en una memoria institucional de gestión (ya sea de carácter semestral o anual) que contenga toda la información generada. Situación que a todas luces, se convierte en un elemento perjudicial para las autoridades de turno.

9.5. Socialización de la legislación local puesta en vigencia

Otro aspecto que se precisa conocer es saber si la municipalidad realiza las gestiones respectivas para que la ciudadanía esté al tanto de la normativa y/o disposiciones que son aprobadas y están plena vigencia en Caranavi. Por lo que, el siguiente cuadro nos devela datos al respecto:

Gráfico N° 24

¿Las leyes municipales, las ordenanzas municipales y las resoluciones de concejo son difundidas y dadas a conocer a la población?



Elaboración propia

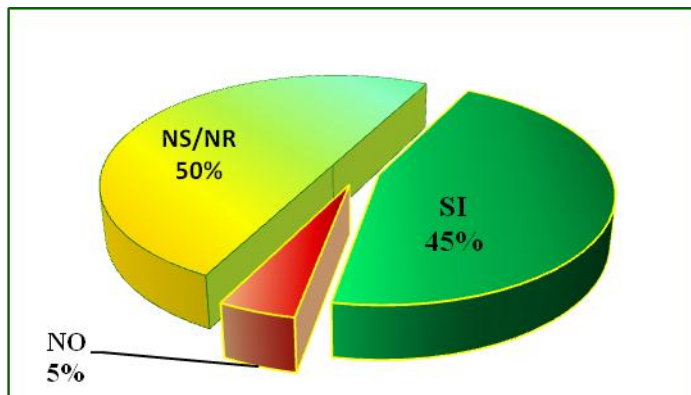
De acuerdo al gráfico N° 24, un 77% de los encuestados considera que la ciudadanía conoce las ordenanzas que son aprobadas por el consejo municipal, quedando (según los encuestados) un 18% de la población que no tiene conocimiento de las disposiciones que se encuentran en vigencia; al respecto, resulta difícil aceptar como válido que más de 2/3 de la población sea una sociedad informada y consciente de sus plenos derechos, capaz de tomarle el pulso al trabajo que desempeña el órgano deliberante de la municipalidad de Caranavi, no solo porque tal consideración es un exceso, sino porque existe cierta constrictión en el acceso a la información. Por consiguiente, los datos expuestos quedan seriamente en entredicho.

9.6. Protección y atención de sectores altamente vulnerables y en situación de riesgo

Para engarzar y complementar lo expuesto hasta ahora, se presenta a continuación el siguiente gráfico:

Gráfico N° 25

¿Existen políticas Municipales o campañas de difusión a favor de la mujer, niñez, adolescencia y personas de la tercera edad, aprobadas mediante ordenanzas y/o resoluciones?



Elaboración propia

Seguando el gráfico precedente, se tiene que un 50% de los encuestados No sabe/No responde si la municipalidad realiza campañas de difusión acerca de políticas públicas orientadas a atender, mejorar y brindar acceso sobre los derechos, normativa vigente y disposiciones aprobadas en beneficio de los diferentes estratos etarios que cohabitan en la municipalidad; asimismo se tiene que un 45% de los encuestados considera que si existen políticas municipales al respecto. En cambio un 5% indica que no existen políticas que dirijan su atención a favor de la mujer, niñez, adolescentes y personas de la tercera edad.

Es evidente que el GAMC ejecuta y financia programas que atienden las necesidades de grupos vulnerables. En ese entendido tenemos al: Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM); Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM); Seguro Materno Infantil (SUMI) y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA).

Como se podrá entrever, la municipalidad de acuerdo a la legislación nacional promulgada⁵⁵ está en la obligación de proteger a los grupos con alta propensión a la vulnerabilidad. Por consiguiente, la tarea y misión fundamental de los gobiernos locales pasa por establecer e implementar una institucionalidad adecuada, certera, eficaz, idónea, ampliada e integral, sino más importante aún, será dotarle de cobertura irrestricta.

⁵⁵ Ley N° 348, de fecha 09 de marzo de 2013 “Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia”; Ley N° 342, de fecha 05 de febrero de 2012 “Ley de la Juventud”; Ley N° 548, de fecha 17 de Julio de 2014 “Código Niña, Niño y Adolescente”; Ley N° 369, de fecha 01 de mayo de 2013 “Ley General de las Personas Adultas Mayores”.

En el caso de la municipalidad de Caranavi, se pudo evidenciar el funcionamiento de atención de estos estratos etarios a través de entidades en las cuales, si bien tienen que lidiar con serios inconvenientes de funcionamiento, persiste la atención; más allá de las deficiencias en infraestructura y aquellas ligadas a la cuestión económico/financiera.

9.7. Conclusiones

Los resultados de las elecciones municipales de 2010 en Caranavi declararon como ganador al Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP). Por consiguiente, no solo se esperaba sino, se auguraba, una aparente estabilidad política para las flamantes autoridades, puesto que el ejecutivo municipal y la mayoría del concejo municipal (cinco concejales de siete) pertenecían al mismo partido político.

Sin embargo, la ventana de oportunidad/estabilidad se cerró muy pronto, ya que solo bastaron tres años para que un escenario adversó de ingobernabilidad se incrustara en la municipalidad. Es decir, la relación entre la sociedad civil/organizaciones sociales y las autoridades locales, llegó a niveles de deterioro nada halagüeños, pues de a poco y de manera casi subrepticia se avizoro un estado de tensión e inestabilidad que a la larga se tornó inmanejable (mayo 2013), llegando a una situación efímera de desgobierno.

La acumulación del descontento en Caranavi, sumada a la articulación de fuerzas políticas de raigambre orgánico-sindical, aglutinadas en oposición al ejecutivo municipal y a favor del mismo, encontraron como método de interpelación la confrontación, misma que fue exacerbada exponencialmente por ambos bandos⁵⁶.

Las consecuencias infaustamente fueron las siguientes:

1. Autoridades atadas de manos debido a la imposibilidad de poder gobernar.
2. Aparato burocrático-administrativo paralizado.
3. Desgaste y deslegitimación del Gobierno Municipal.
4. Canales de comunicación tenues e ineficaces, entre el Ejecutivo Municipal y el Concejo Municipal.

⁵⁶ Se hace referencia a las organizaciones sociales que tuvieron plena participación en el conflicto y que definitivamente contribuyeron a ahondar la problemática en cuestión. Es así que se tiene a la: Federación Agraria Provincial de Colonizadores de Caranavi (FAPCCA) “colonizadores” vs La Federación Provincial de Comunidades Interculturales de Caranavi (FAPSICAR) “interculturales”, y la Federación de Juntas Vecinales de Caranavi (FEPJUVECA). Organizaciones Sociales, que si bien tienen plena convergencia política con el partido en función de gobierno, paradójicamente los separa un abismo que se amplía cada vez más.

5. Organizaciones sociales divididas y atrincheradas en posturas políticas radicales.
6. Enfrentamientos violentos con heridos y víctimas de por medio.
7. Ciudadanía desamparada y perjudicada en su bienestar por la ola de conflictividad e incertidumbre acaecida.
8. Servicios y proyectos que tenían como finalidad atender las demandas ciudadanas, prácticamente paralizados o en su defecto postergados.

Capítulo 10

Conclusión final

En su mayoría, la gran preocupación de todos los actores políticos gira en torno a no perder el Poder y en su afán recurren a todo tipo de métodos para intentar reproducirlo y detentarlo indefinidamente. Sin embargo esta expectativa en un régimen democrático encuentra un primer escollo, el cual viene de la mano del veredicto ciudadano, su aquiescencia o rechazo definirá la continuidad o remoción de los actores que se disputan el acceso a cargos políticos.

Caranavi no está exenta del criterio mencionado anteriormente, por el contrario la lucha por detentar el control de la Alcaldía provocó enfrentamientos violentos entre los pobladores del municipio, entre quienes por un lado defendían la gestión de la máxima autoridad edil y por otro lado, aquellos que rechazaban las acciones encaminadas por el Alcalde terminaron apoyando a los concejales del municipio.

El enfrentamiento protagonizado por la Federación Agraria Provincial de **Colonizadores** de Caranavi **FAPCCA** contra la Federación Provincial de Comunidades **Interculturales** de Caranavi **FAPSICAR**, develó una ruptura insalvable entre organizaciones que en otrora convergían políticamente ya que ambas definieron para las elecciones municipales efectuadas en abril de 2010 apoyar la candidatura del Sr. Teodocio Quilca del Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP), quien obtuvo el 64.52% del total de los votos emitidos. Sin duda una mayoría aplastante si consideramos que este resultado permitió quedarse con 5 de los 7 concejales.

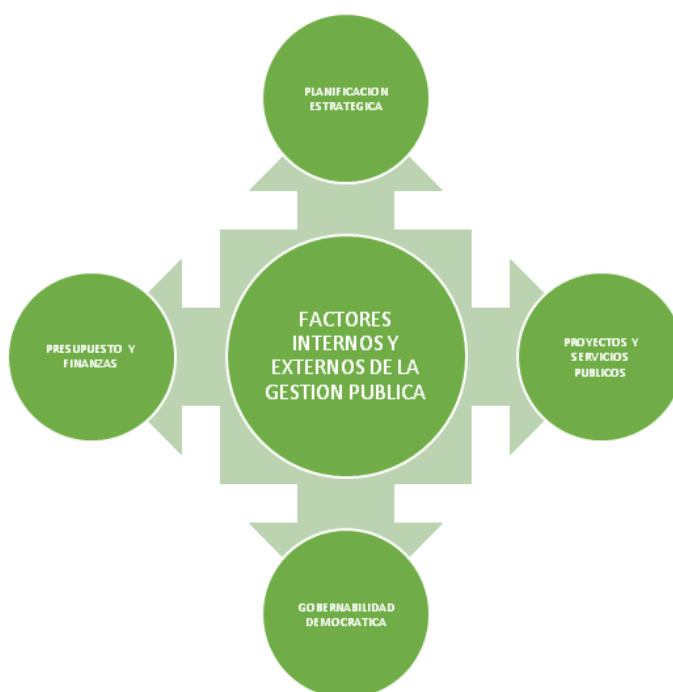
Empero, bastaron tres años para que la estabilidad/legitimidad se perdiera abriendo paso a un clima de ingobernabilidad política insalvable, aseveración realizada ya que los hechos de violencia desatados dejaron como resultado decenas de contusos y heridos (mayo de 2013), Estos hechos luctuosos terminaron paralizando el normal desenvolvimiento del aparato burocrático administrativo de la municipalidad de Caranavi y en resumidas cuentas terminaron perjudicando la gestión pública municipal llevada a cabo por el Alcalde Sr. Teodocio Quilca.

Todas estas consideraciones propias de la dinámica política en relación al problema suscitado en Caranavi, enumeran y permiten describir conclusiones al respecto, que son producto del proceso de indagación en relación al propósito de la presente

investigación/evaluación de desempeño, la cual tuvo como foco de atención el proceso de gobernar como tal, cuyos aspectos se enmarcaron en elementos inherentes a la *gestión pública* aplicados al ámbito municipal.

Es decir la evaluación de desempeño institucional efectuada en la municipalidad de Caranavi en las cuatro áreas de observación definidas revelan una serie de falencias y debilidades detectadas, las cuales se describen de manera sucinta a continuación:

Figura N° 4
Aspectos que giran alrededor de la gestión pública



Elaboración propia

En lo referido a la planificación con sentido estratégico, los datos recabados señalan que Caranavi posee las siguientes características:

- ✓ Debilidad institucional de la municipalidad al no recurrir al uso de la Planificación como herramienta capaz de orientar y articular objetivos y metas a mediano y largo plazo. Esta ausencia u omisión (según sea el caso) repercute seriamente en las acciones a realizar por las autoridades políticas, pues al no tener líneas de acciones definidas se corre el riesgo de improvisar tendenciosa y perjudicialmente la gestión pública municipal. El resultado de semejante improvisación obviamente afecta a la

población, quién sin saberlo paga el precio de elegir autoridades que descuidan o minusvaloran un aspecto que sin lugar a dudas es fundamental.

- ✓ Ordenamiento Territorial como asignación pendiente, pues el hecho de no contar con un plan de catastro con un personal capacitado, reduce al mínimo el aprovechamiento de las potencialidades del territorio y el uso sostenido y sustentable del suelo. Por otro lado, es importante remarcar que carecer de esta información le ha dado muchos dolores de cabeza a las autoridades, pues al no tener información certera al respecto, muchos asentamientos ilegales así como la apertura de negocios sin autorización funcionan clandestinamente, un ejemplo son los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas cuya proliferación no tiene regulación y control.
- ✓ Alta movilidad del personal (nuevo personal) el cual si bien cuenta con estudios superiores al bachillerato no necesariamente encuentran la motivación e incentivos necesarios para desarrollar un trabajo cada vez más eficaz y eficiente (cursos de formación y actualización del personal escasamente promovidos).
- ✓ Por otro lado la presencia de la mujer en cargos jerárquicos sigue siendo un tema pendiente. Si las autoridades políticas descartan la importancia que guarda este aspecto, con seguridad las acciones encaminadas se verán afectadas por la desmotivación y la negligencia de parte del personal desestimado, por ende es importante atender y conocer sus expectativas y potencialidades, para que de este modo puedan conformar un equipo que sea capaz de vencer cualquier adversidad.
- ✓ El uso del Sistema Integrado de Gestión Pública (SIGEP) permite registrar la ejecución del presupuesto; así como el uso del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) permite la interrelación de los sistemas de administración financiera con los sistemas de control interno y externo. Ambas plataformas informáticas coadyuvan y facilitan de sobremanera el trabajo efectuado por la municipalidad. Sin embargo los trámites administrativos que realiza la ciudadanía aun no goza de tal facilidad; el pago de patentes, impuestos, alcúotas, autorizaciones, renovaciones etc., aún demanda un tiempo extenso que podría reducirse con la aplicación de portales virtuales y/o aplicativos de atención al cliente.

Recurriendo a una metáfora se podría decir que planificar es igual a diseñar un edificio, es el paso previo que antecede el inicio de todo lo demás, lastimosamente muchos políticos no lo

ven así. En el caso de Caranavi, la ausencia de objetivos a largo plazo implica que las acciones a ejecutar por parte de las autoridades de la municipalidad estuvieron signadas por la improvisación, el capricho, la cooptación y la volatilidad coyuntural. Aspecto que repercute decisivamente en el personal, pues el trabajo que se realiza no está compelido a cumplir una visión y misión traducida en acciones previamente planificadas y coordinadas, si bien el personal tiene acceso al uso de plataformas informáticas, este no recibe cursos de actualización y/o capacitación continuos orientados a mejorar y potenciar el talento del personal dependiente del municipio, a esto se suma el hecho de que el rol de la mujer en términos de equidad sigo siendo irrelevante.

En lo referido al manejo de las finanzas municipales de la municipalidad la evaluación de desempeño evidencia que Caranavi posee las siguientes características:

- ✓ Recaudación impositiva relativamente intrascendente e imperceptible sin aparente probabilidad de mejora e incremento, pues la dependencia fiscal proveniente del Tesoro General de la Nación aniquilo el interés de las autoridades de cambiar esta situación.
- ✓ Manejo ineficiente del presupuesto ya que el comportamiento del mismo no logro despegar y alcanzar niveles satisfactorios, por el contrario se precipito a la baja demostrando de esto modo una evidente incapacidad a la hora de comprometer dichos recursos en programas y proyectos de distinta índole.
- ✓ Finanzas Municipales manejadas con absoluta reserva y recelo, sumado al hecho de que el Concejo Municipal en sucesivas oportunidades decidió no aprobar el presupuesto municipal presentado por el Alcalde, situación que desemboco en el congelamiento de las cuentas fiscales de la municipalidad.

La baja ejecución presupuestaria que reporta la municipalidad de Caranavi (en los periodos estudiados) sumado al hecho de la dependencia fiscal de su presupuesto con recursos provenientes del Tesoro General de la Nación TGN y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH., ponen de manifiesto una incapacidad de parte de las autoridades del municipio a la hora de comprometer recursos en rubros y áreas que requieren atención. La fórmula es simple: *baja ejecución presupuestaria = reducida cobertura y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos.*

Si bien el congelamiento de las cuentas municipales tiene su cuota de incidencia, también es cierto que este hecho podía ser evitado si se llevaba a cabo un acercamiento propicio (gestión política) con las autoridades de veto (concejo municipal). En todo caso, así como planificar es igual a diseñar un edificio, un manejo eficiente y eficaz del presupuesto es igual a comprometer y garantizar la compra de los materiales, suministros e insumos a ser empleados en la puesta en marcha de lo que será la construcción de la obra. Un presupuesto que no puede ser ejecutado no garantiza nada.

En lo referido a la provisión de bienes y servicios públicos de la municipalidad la evaluación de desempeño evidencia que Caranavi posee las siguientes características:

- ✓ Bienes y servicios públicos provistos por la municipalidad los cuales se enmarcan en la estructura programática el cual permite cubrir hasta cierto punto las necesidades de la población tales como: cobertura en servicios de salud, educación, saneamiento básico, alumbrado público, aseo urbano y rural, mejora y construcción de infraestructura (caminos, escuelas, postas), apoyo a la producción pecuaria y agrícola e incentivo a la promoción turística, cultura y el deporte.
- ✓ La diversificación y ampliación de la inversión pública municipal encuentra como limitación infranqueable la baja ejecución presupuestara, situación que repercute en la provisión de todos los bienes, servicios y proyectos a ser implementados los cuales se ven disminuidos tanto en términos de cobertura y calidad.
- ✓ La provisión de bienes y servicios públicos (directa e indirectamente) permite la constante interacción de la ciudadanía con la municipalidad. Ahora, si bien no se midió la percepción de la calidad de los bienes y servicios suministrados, es de suponer que el no recojo de la basura, así como la grosera lentitud en la ejecución de obras o la paralización de otras, sumado al hecho de que la mejora y/o mantenimiento de la infraestructura (caminos, escuelas, centros de salud) era realizada a destiempo en lugares y sectores alejados de la capital, como consecuencia las voces que exigían una atención pronta y oportuna sumó adeptos de todos los sectores de la población, cuyo descontento se tradujo en disconformidad y pliegos petitorios desatendidos.
- ✓ Seguimiento y monitoreo de los bienes y servicios públicos carentes de efectividad e incapaces de tomarle el pulso al ciclo completo de todas las actividades, tareas,

programas y proyectos ejecutados, debilidad que repercute cuando se pone en evidencia la reacción, misma que es tardía.

Si bien los servicios y proyectos cubiertos por la municipalidad de Caranavi están sujetos al cumplimiento de las competencias establecidas tanto en la Ley Marco de Autonomías y la propia legislación local, también es cierto que estos se ven reducidos fundamentalmente por la exigua asignación/ejecución presupuestaria, en consecuencia la provisión y atención de necesidades de la población tienen una limitación tanto en cobertura como en calidad.

Por otro lado, se debe hacer hincapié en que las autoridades políticas, en su afán por quedar bien con la ciudadanía, no escatiman esfuerzos en dispersar la asignación de recursos económicos. El resultado: obras de poco impacto social.

La máxima de que “la gente pide lo que quiere y no lo que necesita” es nefasta si se quiere impulsar un desarrollo certero y coherente que trastoque resabios perversos.

En nuestra metáfora, si planificar es igual a diseñar un edificio, un manejo eficiente y eficaz del presupuesto es igual a comprometer y garantizar la compra de los materiales, suministros e insumos a ser empleados en la puesta en marcha de lo que será la construcción de la obra; asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos es igual a construir las habitaciones donde la gente vivirá.

Si el espacio de las habitaciones es reducido o si la calidad de las paredes puertas y ventanas no es de las mejores, sumado al hecho de que la entrega de la obra demora bastante, cabría preguntarse ¿a quién le gustaría vivir en esas condiciones?

Las autoridades políticas a veces no comprenden que las obras y servicios públicos provistos requieren cumplir criterios elementales tales como: “*calidad y cobertura*”. Ambas son fundamentales para lograr la satisfacción y el beneplácito de la población, no cumplir con estos parámetros implica construir y entregar obras de ejecución efímeras o de poco impacto.

En lo referido a la Gobernabilidad Democrática de la municipalidad la evaluación de desempeño evidencia que Caranavi posee las siguientes características:

- ✓ La fuerte tradición orgánico-sindical en el municipio de Caranavi indica que la población se encuentra organizada y aglutinada en sindicatos-organizaciones gremiales, transportistas, agrarios, vecinales, coccaleros, evangélicos, deportivos, educativos, culturales, etc. Es decir, estas organizaciones (con excepción de la FAPCCA (“situación evidente en la gestión del Sr. Alcalde Teodocio Quilca”) no dependen ni son organizadas por la municipalidad, sus decisiones surgen y adquieren vitalidad motriz cuando nacen desde la instancia más pequeña “el sindicato”.
- ✓ La transparencia en el uso de los recursos públicos es fundamental si las autoridades políticas quieren sobrevivir ante la mirada inquisidora del ciudadano. Lamentablemente el ejecutivo municipal de Caranavi entendió al revés la premisa mencionada, pues el secretismo y la imposibilidad de realizar una labor fiscalizadora de parte de sus detractores incrementó exponencialmente el argumento de que el Alcalde se corrompió por “la plata”. La idea se enquistó en la población y ya era tarde para intentar cambiar una percepción aniquiladora.
- ✓ La formulación del Plan Operativo Anual (POA) por la importancia que representa tiende a aglutinar a una gran cantidad de personas, pues el mismo determina las obras a ser ejecutadas el próximo año. En el caso de la Municipalidad de Caranavi el hecho de haber excluido/restringido la participación de importantes sectores de la población en este proceso, generó malestar y rechazo de parte de la ciudadanía hacia el Alcalde.
- ✓ Los grupos vulnerables tienen en cierto modo la protección de parte de las autoridades municipales. Así lo corrobora la implementación del Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM), los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM), el Seguro Materno Infantil (SUMI) y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA). Si bien la precariedad es un problema, eso no impide la atención de dichos servicios.

La relación entre gobernantes y gobernados en la municipalidad de Caranavi se tornó tensa e inmanejable, debido a que los canales de comunicación tuvieron una ruptura abrupta. Esta aseveración se asocia al hecho de que las autoridades restringían y excluían la participación de la ciudadanía a sectores y organizaciones afines, como consecuencia de una

participación restrictiva, la deliberación en instancias legislativas (Concejo Municipal) debido a la animadversión y encono contra el Alcalde, se tornó ornamental y superflua. Si bien la atención de sectores vulnerables a pesar de la precariedad tiende a funcionar utilizando los medios disponibles (lo cual es loable), esto no logra ser suficiente.

Por otro lado, la poca transparencia sobre el uso de los recursos públicos deterioró en gran medida la imagen del alcalde. Siguiendo nuestra metáfora habíamos indicado que planificar es igual a diseñar un edificio; manejar el presupuesto es igual a garantizar los insumos, materiales y suministros necesarios para ejecución de la obra; la provisión de bienes servicios públicos es igual a construir las habitaciones donde la gente vivirá. Pero si hablamos de gobernabilidad democrática podemos suponer que la misma es igual a establecer reglas de convivencia pacífica entre los habitantes del edificio. Ante ello surge la impetuosa necesidad de organizarse para que de esta manera se pueda cubrir demandas y necesidades emergentes.

Si bien la relación entre gobernantes y gobernados es compleja, más complicado aún parece ser promover un escenario de participación ciudadana genuino, pues el mismo implica despojarse de todo recelo escondido, así también requiere de un olfato forzosamente perspicaz si no se quiere ser víctima de chantajes y presiones infundadas.

Gobernar si bien no es una labor sencilla pues conlleva conocer al detalle las necesidades de la población, sumado al hecho que conlleva tomar decisiones que no gustan ni son populares. Es el precio de ser investido como autoridad política, de su liderazgo y las decisiones que adopte durante el tiempo que se encuentre en funciones dependerá si su pueblo se estanca en el atraso y el olvido, o por el contrario elige avanzar por la senda opuesta.

La estabilidad política y el liderazgo de los actores políticos si bien es un aspecto determinante y fundamental para mantenerse en el Poder, más importante aún será tomarle el pulso a las acciones realizadas.

Es decir, guiarse por objetivos trazados, mejorar los niveles de ejecución presupuestaria, así como cubrir y satisfacer las demanda de la población, a partir de un diálogo horizontal amplio y participativo, son factores clave para aquella autoridad política que decide no quedarse como un simple administrador de una entidad y/o institución, pues de lo que se trata es de

aplicar herramientas pertinentes para convertirse en un gestor público en el ámbito municipal. Lastimosamente las autoridades de la municipalidad de Caranavi limitaron su rol.

Los factores internos y externos de la gestión pública que giran en torno al ámbito municipal son aspectos que las autoridades políticas no pueden dejar de lado, pues un adecuado sistema de seguimiento, monitoreo y medición de desempeño implementado a partir de las cuatro áreas abordadas permitirá prevenir, mitigar y resolver problemas latentes, irresueltos, contingentes y/o emergentes.

Dicho de otro modo, no basta con *ganar una elección* y detentar un sitio de poder y ser investido como autoridad política. Lo realmente decisivo y fundamental es extremar esfuerzos en el *proceso de gobernar*.

Bibliografía

Aguilar Luis F. *Política Pública Una Visión Panorámica*, “cuadernos de reflexión y análisis de políticas públicas”. 2012.

Aguilar Luis F. *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas. 2007

Aguilar Luis F. *La Nueva Gobernanza Pública*, Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno Universidad de Guadalajara. Cátedra Magistral: La Gobernanza de los Asuntos Públicos Centro de Gobernanza Pública y Corporativa Universidad del Turabo. 2014.

Aliendre España Freddy E., GESTIÓN MUNICIPAL, Nuestra Señora de La Paz – Bolivia. 2014.

Anduiza Perea Eva, Crespo Ismael, Méndez Lago Mónica. *Metodología de la ciencia política*, Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS. España, Fondo de Desarrollo Editorial. Perú 1999.

Antezana Fernando. *Gestión Pública Intercultural*. GTZ/PA_DEO. La Paz. 2008.

Ayo Saucedo. Democratizando la Democracia. *Una mirada a la Participación Popular en los Albores de la Bolivia de las Autonomías*, PNUD La Paz - 2010.

Bañon Rafael y Ernesto Carrillo. *La Nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, S.A. Madrid. 1997.

Barragán Rossana (compilador). *Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación*. Cuarta edición. PIEB La Paz. 2007.

Bozeman Barry. *La gestión pública su situación de actual*, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1998.

CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD FISCAL, Resolución Ministerial N° 550. La Paz. 2013.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014, Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*, Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2014.

CONSULTORIO MUNICIPAL, La Dra. Edilicia RESPONDE. PADEM - PROGRAMA DE APOYO A LA DEMOCRACIA MUNICIPAL, La Paz. 2010.

Díaz de León, Carlos Gómez. *Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación*. Daena: International Journal of GoodConscience. 8(1)177-194. México DF. 2013.

Galindo Mario et al. *Voces Críticas de la Descentralización, Una década de Participación Popular*. Plural. La Paz. 2004.

Gandarillas González Marco. *PRESUPUESTOS URBANOS, De la ritualidad Participativa a la imposición del concreto, Un estudio de la inversión municipal en las cuatro ciudades del eje de Bolivia*. Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB. Cochabamba. 2011.

Graglia J. Emilio. *Comunicación de políticas públicas y legitimidad democrática*. Asociación Latinoamérica de Investigadores y Campañas Electorales. Universidad Siglo 21. Argentina. 2012.

INAFED, Guía para un buen Gobierno Municipal, Las Finanzas Municipales: *Cómo se Integran y Cómo Incrementarlas. Fortalecimiento para el desarrollo rural sustentable*. Tomo Cuatro. Primera Edición. México, D.F. 2004.

Gonzales Albi Emilio - Páramo José Manuel, Lopez Casanovas Guillem, *Gestión Pública. Fundamentos Teóricos y Casos*, Editorial Ariel S.A. Provenca. 260 – 08008, Barcelona.

1997.

Huertas Franco, el método PES. “*PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL*”, Entrevista a Carlos Matus, ALTADIR, CEREB. Quito. 1993.

IDM, Instituto de Desarrollo Municipal. “*ABC del Gobierno Municipal*”, Bajío N° 167, Col Roma Sur, México D.F. 1999.

Linares Julio, (Consultor y compilador). *Glosario de Términos Municipales*, Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM). La Paz. 2010.

Mattar Jorge. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina, en la hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. ILPES/ CEPAL. Buenos Aires. 2011.

Matus C. Discurso de Carlos Matus en la presentación de Adiós, Señor Presidente. Salud Colectiva. Buenos Aires. 2014.

Matus Carlos. *Planificación y Gobierno*. REVISTA DE LA CEPAL N° 31, NACIONES UNIDAS COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Santiago de Chile. 1987.

Mayorga, F. & Córdova, E. “*Gobernabilidad y Gobernanza en América latina*”. WorkingPaper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. Inédito.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD FISCAL, DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO 2010.

Pasquino Gianfranco, “Los Métodos de Análisis” en nuevo curso de Ciencia Política, México. 1997.

Quim Brugué y Subirast Joan. *Lecturas de Gestión Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1996.

Ramió Carles. *Teoría de la Organización y Administración Pública, Temas de Gestión y Administración Pública*. EDITORIAL TECNOS, S.A. España. 2010.

Rodríguez Marcos. *Instrumento Para La Autoevaluación de la Gestión Municipal*. Señales de un buen Gobierno para el desarrollo local. GTZ. El Salvador. 2008.

Sánchez José Juan, *GESTIÓN PÚBLICA Y GOVERNANCE*, Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca. 2006

Varios. *Balance y Perspectivas de la Descentralización Municipal*. Revista Opiniones y Análisis. La Paz. 2004.

Índice de Cuadros

Cuadro N° 1: Datos generales del municipio de “Caranavi”	38
Cuadro N° 2: Acceso al Municipio	40
Cuadro N° 3: Datos demográficos	41
Cuadro N° 4: Datos generales del gobierno autónomo municipal de Caranavi	42
Cuadro N° 5: Caranavi: Presupuesto aprobado por ejercicios fiscales	68
Cuadro N° 6: Techo presupuestario de la Municipalidad de Caranavi (Crédito Vigente)	68
Cuadro N° 7: Caranavi: Ingresos Propios “Recaudación de ingresos propios”	71
Cuadro N° 8: Caranavi: “Crédito Vigente” Datos generales del municipio de “Caranavi”	72
Cuadro N° 9: Caranavi: “otros ingresos”	74
Cuadro N° 10: CARANA VI: “Ejecución Presupuestaria” Ejecución Presupuestaria (Expresado en millones de Bs).	75
Cuadro N° 11: Ejecución Presupuestaria por rubros del 2010 al 2013 (Expresado en Bs.)	78
Cuadro N° 12: Programas, rubros y proyectos de inversión pública	84
Cuadro N° 13: Sectores en los que el IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) puede ser asignado en la municipalidad	85
Cuadro N° 14: Ámbito de acción y definición de competencias establecidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N°031 “Andrés Ibáñez”	86
Cuadro N° 15: Composición territorial del municipio de Caranavi	91
Cuadro N° 16: Estructura programática del gobierno autónomo municipal de Caranavi	94
Cuadro N° 17: Municipalidad y Sociedad Civil	103

Figuras

Figura N° 1: Dimensiones y Objetivos de las Finanzas Públicas	66
Figura N° 2: Aspectos virtuosos de la Gobernabilidad	99

Figura N° 3: Componentes de la Gobernabilidad	101
Figura N° 4: Aspectos que giran alrededor de la gestión pública	111

Gráficos

Gráfico N° 1 : Plaza principal del Municipio de Caranavi	36
Gráfico N° 2: Mapa de Ubicación satelital del Municipio de Caranavi	36
Gráfico N° 3 : Mapa de Ubicación Geográfica del Municipio de Caranavi	37
Gráfico N° 4: Composición del Honorable Concejo Municipal de Caranavi (2010 - 2015)	43
Gráfico N° 5: Convulsión y conflictividad protagonizada en Caranavi (Mayo – 2013)	48
Gráfico N° 6: ¿Se cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal?	50
Gráfico N° 7: ¿La planificación operativa anual esta función de objetivos a largo plazo?	52
Gráfico N° 8: ¿La municipalidad cuenta con un plan de ordenamiento territorial?	53
Gráfico N° 9: ¿La municipalidad cuenta con una unidad técnica/capacitada que sistematiza la información catastral?	54
Gráfico N° 10: Equidad de género e importancia de la mujer en la institución	56
Gráfico N° 11: Cargos y responsabilidad administrativa	56
Gráfico N° 12: Tiempo de permanencia en el cargo	57
Gráfico N° 13: Grado de instrucción del servidor público	58
Gráfico N° 14: ¿Se incentiva y fomenta la actualización y formación del personal?	59
Gráfico N° 15: Personal que se capacito en cursos de formación complementaria	60
Gráfico N° 16: Estructura Fiscal del Presupuesto de la Municipalidad De Caranavi.	70
Gráfico N° 17: CARANAVI: Relación Comparativa entre el Techo Presupuestario y la ejecución presupuestaria del 2010 al 2013 (expresado en Bs.)	77
Gráfico N° 18: Ejecución Presupuestaria por rubros del 2010 al 2013 (Expresado en %)	79

Gráfico N° 19: Servicios que presta la Alcaldía en el área urbana a la población	92
Gráfico N° 20: Servicios que presta la Alcaldía en el área Rural a la población	93
Gráfico N° 21: Servicios suministrados por la Municipalidad de Caranavi hacia la Población	95
Gráfico N° 22: ¿La Alcaldía promueve la participación de la ciudadanía?	104
Gráfico N° 23: ¿Existe alguna cartilla o tríptico informativo que contenga los avances y resultados de la Gestión Municipal y que esté disponible y al alcance de la población?	105
Gráfico N° 24: ¿Las leyes municipales, las ordenanzas municipales y las resoluciones de concejo son difundidas y dadas a conocer a la población?	106
Gráfico N° 25: ¿Existen políticas Municipales o campañas de difusión a favor de la mujer, niñez, adolescencia y personas de la tercera edad, aprobadas mediante ordenanzas y/o resoluciones?	107

ANEXOS

Universidad Mayor de San Andrés
Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública.
Proyecto de Investigación en el "Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi"

Municipio: 01.Caranavi
 Número de Encuesta _____
 Hora de inicio: ____: ____
 Fecha de la entrevista. Día: ____, mes: ____, año 2013

DESARROLLO ORGANIZACIONAL

- 1) Género (sin preguntar marcar el número):
 1. Hombre 2. Mujer
- 2) ¿Cuál es el cargo que ocupa en la alcaldía (GAMA), o que actividad realiza?
 1. Alcalde
 2. Sub Alcalde
 3. Oficial Mayor
 4. Dirección General
 5. Jefaturas de Unidad
 6. Técnicos Concejal (a)
 7. Trabajadores externo
 8. Otro (especificar).....
- 3) ¿Cuánto años lleva trabajando como funcionario público en este municipio?.....
- 4) ¿Cuál fue el último año de educación que usted completó o aprobó? ____ año de (marcar: primaria, secundaria, universitaria, superior no universitaria) = ____ años total [usar tabla a continuación para el código]

Ninguno	0					
Primaria	1	2	3	4	5	6
Secundaria	7	8	9	10	11	12
Universitaria	13	14	15	16	17	18+
Superior no Universitaria	13	14	15	16		
NS/NR	88					

- 5) Ψ ¿La Alcaldía de Caranavi cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) actualizado?
 1. SI 2. NO 3. NS/NR

 Ψ √ Acceder al POA de la anterior gestión
 % de Proyectos realizados conforme a lo planificado (verificar si el POA se usa para monitorear las actividades).

6) Ψ ¿El Plan Operativo Anual (POA) está en función de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)?

1. SI 2. NO 3. NS/NR

7) Ψ ¿La Alcaldía cuenta con un Plan de Catastro o un sistema de información territorial?

*1.SI 2.NO
 3. EN PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN 4.NS/NR

*8) Ψ ¿Existe una unidad técnica con personal capacitado que tenga la tarea de implementar el Plan de Catastro o sistema de información territorial.

1. SI 2. NO 3. NS/NR

9) Ψ √ ¿Existen cursos de formación, actualización y/o capacitación para los funcionarios de la Alcaldía?

1. SI 2. NO 3. NS/NR

10) Ψ √ ¿Participó de algún curso o taller de capacitación el año anterior?

1. SI 2. NO 3. NS/NR

11) Ψ ¿La alcaldía utiliza programas o aplicaciones informáticas para simplificar su labor? (tales como: emisión de facturas, recaudaciones, pago de salarios, etc.)

*1. SI 2. NO 3. NS/NR

*¿Cuáles?.....

12) Ψ ¿La alcaldía cuenta con una página web? ¿Esta actualizada?

1. SI * 2. NO 3. NS/NR

¿Por qué?.....

FINANZAS MUNICIPALES

Recabar información del estado financiero mediante: Ministerio de Economía y Finanzas; VIPFE; Vice ministerio de Presupuesto Fiscal, Gobierno Autónomo Municipal de Caranavi.

21) ¿Cuál es el de N° inmuebles en la zona urbana a los que se brinda el servicio de recojo de Basura?

1. N° de inmuebles que recibe el servicio.....
2. Total de N° Inmuebles.....
3. NS/NR.

22) ¿Cuál es el N° de inmuebles en el área rural a los que se brinda el servicio de recojo de Basura?

1. N° de inmuebles que recibe el servicio.....
2. Total de N° Inmuebles.....
3. NS/NR.

23) ¿Cuál es el sitio final de la Basura?

1. Quema de residuos Sólidos
2. Botadero a Cielo abierto
3. Relleno Sanitario

24) ¿Existe una unidad de protección ambiental municipal que monitoree los desechos y residuos sólidos?

1. SI
2. NO
3. NS/NR

25) ¿La adjudicación de proyectos está registrada en el Sistema de contratación del Estado (SICOES) o en algún sistema de registro estatal?

1. SI
2. NO
3. NS/NR
4. Otro.....

26) ¿Existe una unidad o responsable que le dé seguimiento a la ejecución e implementación efectiva de los proyectos?

- *1. SI
2. NO
3. NS/NR

*¿Cuál?.....

GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

27) ¿La Alcaldía cuenta con un registro del número de personas que forman parte de organizaciones sociales legalmente reconocidas (personería jurídica)?

- *1. SI
2. NO
3. NS/NR

*¿Cuántas personas forman parte estas organizaciones?

28) ¿La Alcaldía cuenta con un registro del número de personas que forman parte de organizaciones sociales sin personería jurídica.

- *1. SI
2. NO
3. NS/NR

*¿Cuántas personas forman parte estas organizaciones?

29) ¿La alcaldía promueve la participación de la ciudadanía:

- *1. SI
2. NO
3. NS/NR

*¿Qué mecanismos son utilizados? Especifique.

1. Sesiones Públicas
2. Cabildo Abierto
3. Comité de Vigilancia
4. Consulta Popular
5. Control Social
6. Otros.....

30) ¿Existe alguna cartilla o tríptico informativo que contenga los avances y resultados de la Gestión Municipal y que esté disponible y al alcance de la Población?

- *1. SI
2. NO
3. NS/NR

*¿Cuáles fueron implementados?

31) ¿La Población participa en la elaboración del Plan Operativo Anual (POA)?

1. SI
2. NO
3. NS/NR

32) ¿Las leyes municipales, las ordenanzas municipales y las resoluciones de concejo son difundidas y dadas a conocer a la población?

- *1. SI
2. NO
3. NS/NR

*¿Cuáles son los medios utilizados?

1. Volantes
2. Trípticos
3. Publicaciones
4. Cuñas Radio
5. Periódicos
6. Murales
7. Banners
8. Televisión
8. Otros.....

33) ¿Existen Políticas Municipales o campañas de difusión a favor de la mujer, niñez, adolescencia y personas de la tercera edad, aprobadas mediante ordenanzas, y/o resoluciones?

- *1. SI
2. NO
3. NS/NR

*¿Qué políticas de protección fueron implementadas?

DECLARACION JURADA

En la ciudad de La Paz, a horas del día de de 2018 años, yo, mayor de edad, hábil por derecho, de ocupación estudiante domiciliado (a) en Calle/Av Rurrenavaque con numero de documento de identidad N° 6831297 LP. y registro Universitario N° 1629499 presto la siguiente declaración jurada:

PRIMERO. - Declaro en forma libre, espontánea y voluntaria que para los fines académicos y jurídicos correspondientes, conocer en integridad lo determinado en las normas de propiedad intelectual, en cuanto régimen de protección del Derecho de autor que consagra la Ley N° 1322 de Derechos de autor de 13 de abril de 1992, los derechos conexos que la misma Ley determina y el Reglamento de Procesos Universitarios de la Universidad Mayor de San Andrés (Título III, Capítulo I, Artículo 21 inciso k) aprobado en el II Congreso Interno Universitario de 2005.

SEGUNDO. - Declaro que, para efectos de la moralidad de Graduación de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública, el proyecto de Grado titulado: "EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BUEN GOBIERNO LOCAL". ESTUDIO DE CASO: MUNICIPALIDAD DE CARANAVI, AÑO 2013.

Es de total autoría mía y cualquier alusión, citas o referencias fueron realizadas respetando la producción intelectual y el proceso de la metodología de Investigación, donde se estipulan los alcances y características de la autorización.

TERCERO. - Declaro ser el único responsable de la presente declaración jurada, asumiendo toda responsabilidad Ordinaria y Administrativa Universitaria.

Declaración que hago en honor a la verdad para fines consiguientes de Ley, firmando al pie.

.....

FIRMA

NOMBRE: Vidal Amadeo Laime Humerez

CEDULA DE IDENTIDAD: 6831297 LP.

REGISTRO UNIVERSITARIO: 1629499