

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS

CARRERA: ECONOMIA



TESIS DE GRADO

**“ La Participación Popular y su Influencia
en el Desarrollo Local, Regional y su
Impacto en la Economía ”**

**Resultados y Perspectivas de su Aplicación
Caso Municipios de la Mancomunidad de Patacamaya**

Postulante: Edwin Orlando Miranda Velasco

Tutor : Lic. Mario Ramos Ch.

La Paz - Bolivia

1999

El presente trabajo de Tesis, lo dedico con mucho afecto a mis queridas madre e hija, Lucila y Alejandra. Las que me brindan cariño y comprensión

Mi agradecimiento al Lic. Mario Ramos Ch., el que me asesoró de manera desinteresada en la elaboración de la presente Tesis y a los Licenciados Juan P. Ramos, Juan C. Chavez, Juan C. Sanchez y Marcelo Aguirre, quienes me brindaron su valiosa colaboración.

INDICE

CAPITULO I

I.	Planteamiento general	
1.	Antecedentes	1
2.	Teorización de la problemática local y regional	3
2.1.	Planteamiento del problema	4
3.	Marco Teórico	6
3.1	Escuelas de pensamiento económico	6
3.1.1	Teoría Neoclásica Monetarista	6
3.1.2	Teoría Keynesiana	7
3.1.3	Teoría Poskeynesiana	9
3.1.4	Teoría Estructuralista	11
3.2.	Estructuración de regiones	12
3.2.1	Teoría de los Lugares Centrales	13
3.2.2	Región Homogénea	13
3.2.3	Región Nodal	15
3.3.	Marco teórico específico	16
4.	Metodología de investigación	18
5.	Fundamentación de la hipótesis	19
6.	Formulación de la hipótesis	20
7.	Identificación de variables	21
8.	Delimitación de la investigación	23
8.1.	Delimitación física	23
8.2.	Delimitación temporal	23
9.	Objetivos	24
9.1.	Objetivos generales	24

9.2.	Objetivos específicos	24
------	-----------------------------	----

CAPITULO II

Análisis de la problemática de la creación de desarrollo, pobreza local y regional en Bolivia, caso Municipios de la Mancomunidad de Patacamaya, antes de la puesta en marcha de la Ley 1551 de Participación Popular.

1.	La economía Boliviana antes de la ley 1551	26
2.	Antecedentes de la distribución del ingreso en la economía Boliviana	28
3.	Análisis de la estructura productiva local y regional en la economía Boliviana	32
4.	Análisis de las recaudaciones tributarias	35
5.	Inversión en la economía de Bolivia	37
5.1	Inversión pública en Bolivia	37
5.2	Inversiones privadas en Bolivia	40
6.	Análisis de los efectos económicos del sistema de distribución de recursos de coparticipación en Bolivia, antes de la Ley 1551	41
7.	Análisis de los efectos económicos del sistema de distribución de los recursos de coparticipación en el departamento de La Paz antes de la Ley 1551	43
8.	Análisis de los efectos económicos, productivos y sociales de los recursos de coparticipación en los municipios de la Mancomunidad antes de la Ley	45
9.	El Programa de autodesarrollo campesino (PAC II)	50
10.	Análisis de la migración campo-ciudad en los municipios de la Mancomunidad	53

11.	Análisis de la formación de poderes locales y regionales en los municipios de la Mancomunidad antes de la Ley 1551	55
12.	Análisis del grado de gestión municipal alcanzado en los municipios de la mancomunidad antes de la Ley 1551	57

CAPITULO III.

Análisis de la problemática de desarrollo y pobreza local y regional en Los Municipios de la Mancomunidad de Patacamaya, situación posterior a la aplicación de la ley de participación popular

1.	Ley de Participación Popular en la economía Boliviana ...	59
1.1.	Objetivos y recursos de la Ley de Participación Popular ...	63
1.2.	Sujetos de la Participación Popular	65
1.3.	Obstáculos de la Participación Popular	68
2.	La distribución del ingreso en la economía Boliviana después de la Ley de Participación Popular	70
3.	Análisis de los efectos económicos del sistema de distribución de recursos de coparticipación, después de la Ley 1551	72
4.	Modelo de regresión (explicación de variables que influyen en la coparticipación tributaria)	74
5.	Distribución de los recursos de coparticipación en el departamento de La Paz y en los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya, después de la Ley 1551	76
6.	Análisis de la creación de municipios mancomunados	78
7.	Mancomunidad de Patacamaya (municipios que la componen)	85
7.1.	Características fisiográficas de los municipios de la Mancomunidad	85
8.	Ingresos de los municipios de la mancomunidad	87

8.1.	Ingresos por coparticipación	87
8.2.	Ingresos propios	88
8.3.	Otros ingresos	89
8.4.	Estructura del gasto en los municipios de la mancomunidad	90
8.5.	Fuentes de financiamiento de la inversión	91
9.	Proceso de identificación de las demandas sociales en los municipios de la mancomunidad	92
10.	Inversiones en los municipios de la Mancomunidad y efectos de éstas	94
11.	Empresa municipal de construcciones y servicios altiplano y valle central (EMCOSAV)	97
11.1	Áreas de acción de la EMCOSAV	99
11.2	Recursos de la EMCOSAV	101
11.3	Inversiones de la EMCOSAV	102
11.4	Conclusiones	103
12.	Análisis de los efectos en el desarrollo humano y social en los municipios de la mancomunidad, después de la Ley	104
13.	Análisis de los efectos en el desarrollo productivo en los municipios de la mancomunidad, después de la Ley	107
14.	Retención de mano de obra en los municipios de la Mancomunidad, después de la Ley	112
15.	Modelo de identificación de variables que explican el comportamiento del PIB de la región	113
16.	Niveles de gestión alcanzados por los municipios de la mancomunidad después de la Ley 1551	117
17.	Potencialidades y limitaciones productivas	120
18.	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas al proceso de Participación Popular y a la mancomunidad (F.O.D.A.)	123
18.1	Fortalezas	123
18.2	Oportunidades	124

18.3	Debilidades	125
18.4	Amenazas	126

CAPITULO IV

1	Conclusiones y recomendaciones generales	128
2	Conclusiones y recomendaciones al proceso de Participación Popular en los municipios de la mancomunidad	133
3	Conclusiones y recomendaciones generales a la mancomunidad de municipios	139
4	Políticas a implementarse	141
5	Anexos estadísticos	144
6	Bibliografía	197

INDICE DE CUADROS ESTADISTICOS

II - 1	Ingresos del TGN y crecimiento de los precios	144
II - 2	Producto Interno Bruto Bolivia, por actividad Económica, en Bs. (Serie 1985 - 1993)	145
II - 3	Producto Interno Bruto Bolivia, por actividad Económica, en % (Serie 1985 - 1993)	146
II - 4	Crecimiento del PIB Bolivia, por actividad económica (Serie 1980 - 1997)	147
II - 5	PIB por actividad económica en Bs, por departamento (Serie 1988 - 1993)	148
II - 6	PIB por actividad económica en %, por departamento (Serie 1988 - 1993)	149
II - 7	Crecimiento de la población por departamento (1976-1992)	150
II - 8	Rendimiento del Sistema Tributario (1980 - 1997)	151
II - 9	Recaudación por tipo de impuestos en Bs y % (1988- 1997)	152
II - 10	Inversión pública por sector en Bolivia (en miles de \$u\$, 1988 - 1996)	153
II - 11	Inversión por departamento, en \$u\$ y en % (1987 - 1997)	154
II - 12	Financiamiento concedido por el Sistema Bancario, según Actividad económica, en Bs. (1985 - 1997)	155
II - 13	Coparticipación municipal por departamentos, en \$u\$ y % (1990 - 1997)	156
II - 14	Coparticipación municipal, ciudad de La Paz, frente al resto Del departamento, en \$u\$ y % (1990 - 1997)	157

II – 15	Indicadores sociodemográficos, Municipios de la Mancomunidad de Patacamaya	158
II – 16	Piramide de edades, Municipios de la Mancomunidad De Patacamaya	159
III – 1	Bolivia, número de municipios que cuentan con financiamiento Externo (1997)	160
III – 2	Bolivia, PIB por actividad económica en Bs y % (1993-1997)	161
III – 3	Modelo de regresión, Coparticipación Tributaria	162
III – 4	Coparticipación Tributaria, municipios de la Mancomunidad De Patacamaya, en miles de \$u\$ (1994 – 1998)	163
III – 5	Coparticipación Tributaria, municipios de la Mancomunidad De Patacamaya, en % (1994 – 1998)	164
III – 6	Recursos gastos e inversión, municipios de la Mancomunidad De Patacamaya, en Bs y % (1996)	165
III – 7	Recursos gastos e inversión, municipios de la Mancomunidad De Patacamaya, en Bs y % (1997)	166
III – 8	Población según provincia, secciones, cantones y Localidades, municipios de la mancomunidad	167
III – 9	Recursos humanos por gobierno municipal (mancomunidad) Año 1997	168
III – 10	Inversión municipal en Bs y % municipios de la Mancomunidad, año 1995	169
III – 11	Inversión municipal en Bs y % municipios de la Mancomunidad, año 1996	170
III – 12	Inversión municipal en Bs y % municipios de la Mancomunidad, año 1997	171
III – 13	Obras ejecutadas por la EMCOSAV	172

III – 14	Financiamiento e inversión EMCOSAV (en \$u\$)	173
III – 15	Población beneficiada con servicios básicos y número De establecimientos de salud y educación, municipios de La mancomunidad (1997)	174
III – 16	Servicios por municipios y cantones, municipios Mancomunidad	175
III – 17	Producción y comercialización, por municipio y cantón, municipios de la mancomunidad	176
III – 18	Mancomunidad de Patacamaya, producción agropecuaria Años 1990 - 1997	177
III – 19	Establecimientos y principales actividades económicas por Orden de importancia, en los municipios de la mancomunidad	178
III – 20	Modelo de regresión PIB	179
III – 21	Municipios de la mancomunidad, POA, presupuesto, Formulación y responsables	181
III – 22	Instrumentos utilizados por los gobiernos municipales para La identificación de proyectos	182
III – 23	Capacitación recibida por los gobiernos municipales (hasta 1997)	183

INDICE DE GRAFICOS

2 – 1	Densidades poblacionales, municipios de la mancomunidad	184
2 – 2	Sistema de ferias, municipios de la mancomunidad	185
2 – 3	Area de acción del PAC II	186
3 – 1	Ubicación de la Mancomunidad de Patacamaya	187

ENCUESTAS

Encuesta a la población de los municipios de la mancomunidad, sobre la Participación Popular	188
Encuesta a los gobiernos municipales de la mancomunidad	191
Encuesta a las Organizaciones Territoriales de Base	193
Encuesta al productor	194

Resumen

La presente tesis, analiza los efectos de la Ley 1551 en los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya: para ello analiza el desarrollo económico y social antes de la ley (1985 a 1993) y después (1994 a 1997) y propone acciones para profundizar el desarrollo a partir de la ley.

Antes de la ley, los municipios no captaban recursos coparticipación tributaria, reflejándose en baja población atendida con servicios de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado. La figura del alcalde era más policial, no existía conciencia territorial ni voluntad de encarar el desarrollo local, se daba una alta migración, alta mortalidad infantil, no existían escuelas, colegios, centros de salud en la mayor parte de las comunidades y las que existían operaban en malas condiciones. El escaso desarrollo respondía mas a la voluntad y esfuerzo personal que a esfuerzos institucionales.

Ya con la Ley 1551, los municipios reciben recursos y se despierta la conciencia de lo local, convirtiendo a los pobladores en agentes del desarrollo de su comunidad y municipio. A través de la planificación participativa (instrumento de la Participación Popular), se logra identificar las necesidades de la población (demanda social) y cubrir ésta por parte del gobierno municipal (oferta), en la región las reuniones de la comunidad para identificar sus necesidades se dan una vez al mes y el gobierno municipal para elaborar los POAs se reúne con la comunidad dos veces al año, reflejando la transparencia de éste proceso.

La PP es la mayor experiencia de desarrollo en estos municipios, generando gran dinámica socio-económica y la atención del desarrollo humano, la población atendida con agua potable, energía eléctrica y alcantarillado se incrementó notablemente, se construyeron escuelas en todas las comunidades y postas sanitarias en todos los municipios; aunque a la fecha no se ha logrado desarrollar ni hacer de este proceso autosostenido.

Se identificaron fortalezas (solidaridad social, uniformidad física y gran aceptación de la PP), oportunidades (potencial pecuario, talento en la producción de artesanías y ubicación geográfica), debilidades (poco tiempo de vigencia de la PP, baja disponibilidad de recursos, alto porcentaje de la PEA dedicada a la agropecuaria y bajo desarrollo institucional municipal) y amenazas (excesiva intromisión política, demanda social insatisfecha, descuido del sector productivo y baja relación entre OTBs y GMs).

Las acciones a tomar por los GMs para hacer del proceso autosostenible y eficiente, deberán ser: Profundizar la PP a través de capacitación al ciudadano en la identificación de sus necesidades, implementación de procesos institucionales que permitan informar periódicamente a los pobladores de las actividades del GM y la creación de distritos municipales que permitan la descentralización de las funciones y recursos (garantizando el uso de éstos). Garantizar el desarrollo humano a través de dotación de equipamiento a los colegios e implementar la formación técnica, equipar a los centros de salud existentes y seguir ampliando la dotación de servicios básicos. Y Profundizar el desarrollo productivo a través de infraestructura productiva, incorporación de tecnologías a los procesos, incentivar la producción tradicional de exportación (artesanías, quinua y otros), formación de pequeñas empresas agrícolas y de servicios e impartir seminarios y cursos de capacitación destinados al incremento de la producción.

CAPITULO I.-

PLANTEAMIENTO GENERAL.-

1. - ANTECEDENTES.-

Después de los años 50 se ha dado en el país un desarrollo y ocupación del territorio en forma espontánea y sin planificación. Debido a ello no se tomaron en cuenta las necesidades regionales, ocasionando una ocupación desigual del territorio y un desequilibrado desarrollo del mismo. En la actualidad la mayoría de las regiones del país presentan un incipiente desarrollo, solo la región formada por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (eje central) logró captar un importante desarrollo a través de la inversión pública, siendo el Departamento de Santa Cruz el que mas beneficios había obtenido, debido a que los recursos producidos por la minería en las décadas del 60 y 70 se destinaron a incentivar la producción agropecuaria y agroindustrial en ese departamento.

Por el contrario las demás regiones no tuvieron atención por parte de los diferentes gobiernos, sin lograr captar recursos públicos, principalmente aquellas regiones eminentemente rurales y con alta población indígena, reflejándose en bajos índices de desarrollo económico, social y productivo.

En el país existía un total rechazo y desconocimiento a valores ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, a los que no se les reconocía sus derechos, las decisiones políticas, económicas, sociales y de desarrollo en general para el país heran tomadas por personas y partidos políticos que ocupaban ocasionalmente el gobierno.

Existía una desmedida burocratización en la administración de los recursos del Estado, se sumaba a esto las prebendas y los malos manejos de los recursos públicos.

A partir de los años 80 se hacen realidad las protestas regionales, manifestándose principalmente en paros, marchas y bloqueos, éstas buscaban autonomía en decisiones concernientes a su desarrollo económico, productivo, social y en sus decisiones políticas, a través del acceso a mayores recursos y en autonomía en la administración de los mismos.

Paralelo a lo indicado los Organismos Internacionales tomaron atención a las altas tasas de inflación registradas por nuestra economía en la década de los años 80, haciendo algunas recomendaciones basadas en políticas contra la inflación de carácter monetarista y en el crecimiento de las exportaciones como mecanismos adecuados para combatir la inflación, las recomendaciones mas importantes fueron: Desburocratización de la administración pública, Descentralización del poder ejecutivo y Privatización de las empresas estatales, obviamente para buscar un crecimiento económico estable y duradero.

Con la implementación del Decreto Supremo 21060 en el año 1985 se pone en vigencia la Nueva Política Económica (NPE), la que en una primera fase logra el equilibrio macroeconómico (base para el crecimiento a largo plazo), consolidando el equilibrio monetario, estabilizando la economía y dando un rol más activo a la inversión privada. De la misma manera da a la inversión pública un nuevo protagonismo, incrementado ésta en infraestructura, desarrollo humano y disminuyendo en el sector productivo, siendo la encargada de dinamizar éste la inversión privada.

Consolidando el nuevo modelo económico se dan las medidas de segunda generación en los años 90, a través del cambio del patrón de producción, de explotación de recursos naturales no renovables (minería y petróleo) hacia una mayor diversificación de la producción, principalmente la agropecuaria y agroindustria, buscando el desarrollo integral del país y de la economía en general.

Una de estas medidas de "Segunda Generación" y tal vez la más importante, es la Ley 1551 de Participación Popular, la que surge como respuesta a los afanes de la población y de las regiones de ser participes en su desarrollo, convirtiendo al municipio en centro de gestión, planificación y decisión política a nivel local, articulándolo al desarrollo regional y del país en general. La Ley busca romper con la dicotomía existente entre ciudad y campo, a través de la integración entre área urbana y rural.

El principal objetivo de la Ley 1551 de Participación Popular es mejorar las condiciones de vida de la población, principalmente aquellas que se encuentran en el área rural (comunidades y pueblos indígenas), buscando ser el principio de arranque del desarrollo económico y social del país, desencadenando en la creación de poderes locales y regionales. Pretende alcanzar el desarrollo de las regiones a través del desarrollo de sus potencialidades y ventajas comparativas sean turísticas, comerciales, productivas y otras.

Como proceso de apoyo a los objetivos de la Ley 1551 surgen las mancomunidades de municipios, las que buscan la optimización en el uso de los recursos de inversión en los municipios, formación de economías de escala, mayor provecho de las

ventajas comparativas regionales y creación de redes municipales de producción, distribución, cambio y consumo.

2. - TEORIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA LOCAL Y REGIONAL.

A partir de la segunda mitad de la década de los años 70 se da un estancamiento en la economía, manifestándose en la desaceleración del desarrollo productivo y social a consecuencia de malos manejos de los recursos públicos, burocratización del sector público, modelo de estado generador de empleo, centralización de la economía y del poder político e ineficiente inversión pública. Del mismo modo se dan en nuestra economía en la primera mitad de la década de los años 80, inflación, desempleo, pérdida de competitividad de nuestros productos, pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero, descenso en el nivel de vida y postergación de las regiones y municipios del país.

Ya en la segunda mitad de los años 80 con la aplicación del nuevo modelo económico, la economía del país vuelve al modelo exportador de sus recursos naturales, incremento de las importaciones, baja de las exportaciones, bajo gasto público, privatización de las empresas estatales, disminución de la capacidad adquisitiva del salario real y liberalización abierta de los flujos comerciales y financieros. A consecuencia de ello se ha dado un déficit en la balanza comercial, un alta tasa de explotación y una baja tasa de acumulación, se ha estancado el crecimiento industrial, dándose más bien una desindustrialización de la economía, con gran terciarización de ésta y el crecimiento del subempleo y el desempleo abierto.

La política de desarrollo local y regional no ha logrado la atención esperada por parte de los gobiernos de turno, esto se ha reflejado en el bajo desarrollo social (educación, salud y dotación de servicios) y económico (bajo desarrollo de los factores de producción, baja inversión en tecnologías y la no intervención directa del Estado en la producción), lo que se refleja en una postergación de la gran mayoría de las regiones del país.

El impulso que debería estar orientado hacia el desarrollo local y regional principalmente en la explotación, producción y generación de riqueza no se ha dado, tampoco se han aprovechando las ventajas comparativas¹ y las potencialidades de los municipios y de las regiones.

¹ Ventaja comparativa o coste comparativo es aquel principio por el cual en unas condiciones técnicas dadas, el producto incrementado obtenible de la especialización y el cambio en lugar de la autorquía y aislamiento económico, se maximizará si cada región o país se especializa en aquellos bienes y

No se a dado una especial atención a aquellas regiones del país eminentemente rurales, las que se encuentran alejadas del eje central y de las principales ciudades del país, dichas regiones presentan graves problemas en, falta de caminos, baja densidad poblacional, bajos índices de inversión pública, ninguna inversión privada, bajísimo desarrollo humano, ningún desarrollo productivo y con grandes poblaciones rurales dispersas. A consecuencia de los problemas indicados estas regiones no han logrado desarrollarse y menos aún conformar verdaderas regiones con especialización en el trabajo y con sistemas de ciudades que permitan articular aquella, por lo tanto a la fecha el desarrollo regional no se a logrado implantarse en el país, principalmente en aquellas regiones eminentemente rurales y alejadas del eje central.

Por lo tanto se hace necesario plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Es el estancamiento del desarrollo productivo, la causa para explicar que la inversión por parte del estado no es eficiente?
- ¿El poco o ningún desarrollo local y regional afectan la oferta de bienes?
- ¿La centralización de la inversión en el eje central, es la principal causa para la pobreza rural y las migraciones hacia este eje?
- ¿Es la gran dependencia de los municipios hacia los recursos de coparticipación, la poca experiencia en autonomía de gestión y la ninguna generación de empleos, las causas del bajo desarrollo de los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya?
- ¿Es realmente la coparticipación una medida redistributiva del ingreso?
- ¿Es la inversión pública municipal el motor generador del desarrollo económico, social y productivo en los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya?
- ¿Es el proceso de Participación Popular una solución el desarrollo local y regional, si es así cual es la forma de lograr un máximo beneficio de éste?
- ¿La Mancomunidad de Municipios es un instrumento que permite la generación de empleos, la conformación de regiones y el desarrollo regional?

2.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El país es extenso en tierras (ventaja comparativa frente a otros países) pero la falta del uso eficiente de ese factor, origina migraciones internas (campo-ciudad), a consecuencia de no existir políticas de desarrollo rural.

servicios en que tenga una ventaja comparativa máxima, es decir su coste comparativo de producción sea mínimo.

Los principales problemas que confronta el país y sus regiones son:

- Carencia de tecnología que impide el desarrollo económico de la agricultura y de otros sectores de la economía (industria y minería).
- La mano de obra se incrementa constantemente pero gran parte de su composición tiene que ser absorbida por el sector terciario de la economía.
- Planificación excesivamente centralizada, sin tomar en cuenta la realidad de las regiones, las demandas sociales y económicas de éstas.
- Inexistencia de planes de desarrollo regionales, debido al desconocimiento del territorio donde el área rural no es tomada en cuenta.
- Poca cantidad de recursos destinados a la inversión pública.
- Mala utilización de la inversión pública debido a las malas gestiones de los gobiernos nacional, departamental y municipal.

El cuadro descrito se vuelve dramático en los municipios que conforman la Mancomunidad de Patacamaya, reflejándose en bajísimos índices de desarrollo humano, económico, productivo y la ninguna existencia de tecnología, a consecuencia de:

- Inexistencia de estudios y diagnósticos de la región.
- Decremento del nivel de vida y de la producción.
- Bajos recursos con los que cuentan los municipios.
- Mayor inversión municipal en sectores sociales.
- Baja inversión municipal en el sector productivo.
- Inexistente mercado de capitales en la región.
- Inexistencia de tecnología en la producción agropecuaria.
- Excesiva dependencia a la producción agropecuaria.
- Falta de trabajo en comunidad y excesiva intromisión política en los municipios.
- Inexistencia de una región económica-espacial como tal.
- Falta de comunicación directa (buenos caminos) entre las capitales municipales y comunidades de los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya.
- Ocupación del territorio sin planificación ni ordenamiento, lo que repercute en áreas densamente pobladas y otras áreas sin población.
- Rigurosidad del clima de la región debido principalmente a las heladas y falta de agua en ella.

3. - MARCO TEORICO.-

3.1.- ESCUELAS DE PENSAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO.-

A través del conocimiento de los postulados de las escuelas de pensamiento económico se pretende diseñar un marco teórico específico relativo al tema de estudio, además que permitirá identificar con precisión el marco económico en el que se circunscribe el proceso de Participación Popular.

Referente al proceso de desarrollo regional que el proceso de Participación Popular a través de la mancomunidad de municipios origina, se hace necesario hacer uso del instrumental relativo al desarrollo regional, es en este sentido que se utilizan herramientas que permiten identificar la conformación de regiones de desarrollo regional (referente al territorio donde se asienta la Mancomunidad de Patacamaya).

3.1.1 - TEORIA NEOCLASICA MONETARISTA.-

Enfatiza en los subsistemas económicos del consumo y la circulación, la misma postula la asignación eficiente de los recursos, a través de la gran división del trabajo, supone un modelo de libre y de perfecta competencia, plena información, sin incertidumbre y evita los rendimientos crecientes.

Esta libre competencia, asegura la plena utilización de los recursos económicos, asociando con:

- Equilibrio en el mercado de bienes y servicios.
- Equilibrio en el mercado de trabajo, el mismo que es determinado por la productividad marginal del factor trabajo.
- Equilibrio en el mercado monetario, tomando en cuenta el equilibrio en el interés y en los precios,

Se utilizan de una manera óptima los recursos productivos a través de la eficiente combinación de estos, se busca la maximización de los resultados productivos, las empresas para maximizar sus beneficios minimizan sus costos, esto se logra cuando la tasa marginal de sustitución técnica entre el trabajo y el capital es igual al precio relativo de los factores².

² Capítulo III, El Neoliberalismo en América, José Valenzuela Feijoo, Edit. Punto Cero, La Paz Bolivia 1996

Cada factor es remunerado en función de su productividad marginal, la totalidad del producto se agota en el proceso distributivo aplicados aquellos bienes más demandados, se maximiza el bienestar social, esto se da cuando los consumidores logran su equilibrio cuando su tasa marginal de sustitución en el consumo de bienes se iguala a los precios relativos de esos bienes³.

El Neoliberalismo supone, la libre competencia, que el sistema es autorregulado y estable a través de la oferta y la demanda, supone la utilización plena y completa de los recursos.

3.1.2. TEORIA KEYNESIANA.-

Los fundamentos empíricos de la economía Keynesiana, son: 1) Propensión a consumir 2) La eficacia marginal del capital 3) Preferencia por la liquidez.

Keynes replantea el postulado neoclásico, muestra que este análisis es desde un punto de vista estático de la economía, el mismo no logra plantearse los verdaderos motivos que llevan a la economía a los periodos cíclicos de estancamiento, plantea que se debe lograr el sostenimiento de la demanda efectiva a través de la inversión (elemento motor de la actividad económica).

Indica que los empresarios conocen la curva de costos de sus empresas que se traduce en la oferta de bienes y servicios, que no necesariamente refleja la capacidad productiva del sistema y dice que a una cantidad de precios remunerados el mercado solo absorbe una cantidad determinada de cada producto, esta refleja la cantidad de la demanda efectiva, el nivel de esa demanda resulta de las oscilaciones en el volumen de las inversiones. En una economía en el cual el impulso a invertir no es lo suficientemente fuerte como para absorber todo el ahorro que se forma habrá desempleo.

El nivel de las inversiones es determinado por la tasa anticipada de la ganancia (eficacia marginal del capital) y por la tasa de interés. El acto de ahorro está apenas relacionado con el acto de la inversión. Cuando la eficacia marginal del capital desciende hasta un punto en el que los rendimientos previstos ya no sobrepasan una mínima prima de riesgo, la inversión es menos atractiva que la liquidez, por lo tanto

³ Capítulo III, El Neoliberalismo en América, José Valenzuela Feijoo, Edit. Punto Cero, La Paz Bolivia 1996

el incremento de la propensión al ahorro no conducirá a un incremento equilibrador de la propensión a invertir.

Por lo tanto la inversión se convierte en el mecanismo para lograr el pleno empleo, determinándose éste con independencia de las variaciones en la distribución de la renta. Pero se debe tomar en cuenta que la eficacia marginal del capital tiende a descender con el rápido crecimiento del capital real.

Una propensión baja o decreciente a consumir, tiene ceteris paribus un efecto depresivo sobre la inversión.

De la misma manera Keynes analizó con detalle los motivos que inducen a la gente a demandar dinero, éstos son:

- Transacciones, este es el primer motivo para mantener dinero y dice que el nivel de transacciones de un individuo (o agregados) tiene una relación estable con el nivel de la renta, por lo cual la demanda transacciones de dinero sería proporcional respecto al nivel de la renta.
- Precaución es la necesidad de conservar disponibilidades, para cubrir la brecha entre ingresos y gastos regulares planeados, en el caso de que no fuera posible la realización de otros activos con la rapidez suficiente para poder utilizarlos en el momento adecuado, depende también del nivel de renta.
- Especulativa, la misma que esta en relación directa con el tipo de interés vigente en el mercado, de esta manera Keynes postuló que cuando se espera un descenso en el tipo de interés la demanda de dinero será relativamente baja, puesto que la gente tenderá a poseer bonos en espera de realizar ganancias de capital, por el contrario cuando se espera la elevación del tipo de interés la demanda de dinero será mayor, puesto que la gente evitará sufrir pérdidas de capital al poseer bonos.

Por lo tanto la demanda total de dinero es la suma de los tres tipos de demanda (transacciones, precaución y especulación)⁴.

A un bajo nivel de interés la demanda agregada de dinero se hace perfectamente elástica y como la tasa de interés no puede descender más, entonces cualquier aumento de la cantidad de dinero será absorbida sin ningún descenso del tipo de interés “trampa de la liquidez”, esto implica que la política monetaria es totalmente inefectiva y la política fiscal se convierte en el único medio de control económico.

⁴ La fórmula es la siguiente $M_d = (kY + \theta W)P$, donde kY representa los motivos transacciones y precaución, los cuales están en función del tipo de renta y θW es el motivo especulación, el mismo está en función del tipo de interés.

El análisis de la demanda especulativa descansa en la proposición de que en todo momento ha de existir un nivel de tipo de interés que se ha de considerar normal y que no hay indicio de que éste deba mantenerse constante en el tiempo, la relación demanda de dinero y tipo de interés ha de ser inestable en el tiempo, por ello se hace difícil predeterminar la eficacia de la política monetaria y de la política fiscal, basándose en un modelo que considera esta relación estable.

Las principales conclusiones ha las que se llega con el pensamiento Keynesiano, son:

- El incremento del capital y promover el consumo son casos alternativos, solo si se hace abstracción de la distribución de la renta.
- Trata el nivel de equilibrio de empleo con subempleo.
- En la trampa de la liquidez un incremento del gasto público produce todo su efecto multiplicador en el nivel de renta de equilibrio.
- La curva de oferta agregada es horizontal, lo que indica que las empresas ofrecerán la cantidad de bienes que se demande al nivel de precios existente (política fiscal óptima),
- El salario varía poco o nada cuando hay desempleo y que, por lo tanto, éste puede durar algún tiempo.
- Un aumento de la cantidad de dinero significa un aumento de la cantidad real de éste, luego bajan los tipos de interés de equilibrio y aumenta la producción.

3.1.3. TEORIA POSKEYNESIANA.

El pensamiento Poskeynesiano, principalmente desarrolla, profundiza y explica con mayor detalle los pensamientos de Keynes, sus principales postulados son:

- La propensión a consumir en una función bastante estable (incluye características psicológicas de la naturaleza humana y prácticamente es imposible que experimente una modificación material). Una baja en ésta, puede reducir las previsiones de rendimiento neto de los activos físicos y reducir con ello la propensión a invertir, tomando en cuenta que la inversión es una variable extremadamente volátil y es limitada en su cuantía.
- La inversión es una función positiva del nivel de renta y una función negativa de la cantidad de capital existente. Si la cantidad de capital es relativamente baja, entonces la dependencia funcional de la inversión con relación a la renta es alta y viceversa.

La inversión no solo genera renta, sino que incrementa la capacidad productiva, por lo tanto se debe incrementar constantemente la inversión. Entonces la inversión tiene un efecto triple: 1) incremento de la productividad (producto por hora hombre de trabajo) 2) incremento en la cantidad de capital y 3) incremento en la cantidad de trabajo (trabajo adicional). Incrementar la inversión y la renta debe ser respaldadas por una expansión de la oferta de trabajo, para producir y manejar sin cesar las cantidades crecientes de capital.

El principio de la inversión neta decreciente no es sostenible, por que: La población no es estable sino creciente. No existe una relación fija entre el capital y la cantidad de trabajo requerida para el funcionamiento, el mantenimiento y la reposición del capital.

- La distribución de la renta, está determinada por la cotización de los factores de producción de acuerdo con el juego de la oferta y demanda y la propiedad generadora de renta.

La distribución de la renta es afectada por la variación tecnológica, según que represente de hecho "ahorro de capital" ó "ahorro de trabajo", las cantidades relativas de los factores (factor escaso alto precio), reflejando en parte, la escasez y abundancia relativas de esos factores en una economía dada, condiciones de empleo (el paro masivo debilita la posición negociadora del trabajo), la estructura de los impuestos (si esta es progresista ayuda a la igualdad en una sociedad capitalista), también depende de condiciones políticas y humanitarias, a través de ensanchar las oportunidades educacionales, ampliar los servicios sociales, establecer una legislación de salarios mínimos.

El incremento del stock de capital y del consumo se complementan, si se hace abstracción de la distribución de la renta.

- Cuando los tipos de interés no varían, un aumento del nivel de gasto público eleva el nivel de demanda agregada. Para hacer frente a éste aumento de demanda de bienes, debe aumentar la producción.

Cuando hay desempleo y por lo tanto es posible aumentar la producción, los tipos de interés no tienen por que subir cuando se incrementa el gasto público y no tiene por que producirse un efecto expulsión⁵ ya que las autoridades monetarias pueden acomodar la expansión fiscal elevando la oferta monetaria.

⁵ El efecto expulsión consiste en que cuando se incrementa la inversión pública en una economía ésta desplaza a la inversión privada en la misma cuantía que se ha incrementado la inversión pública.

Para alcanzar la estabilidad a través de la política fiscal entraña penosas modificaciones en instituciones profundamente arraigadas. Las instituciones a las que se opone la política fiscal efectiva son: Nivelación del presupuesto. Impide al gobierno asumir funciones que tradicionalmente desempeña la empresa privada. El gasto público es limitado a lo tradicional del gobierno o que no es probable que sean económicamente rentables. La elevación de los salarios nominales por la fuerza de los sindicatos.

3.1.4. TEORIA ESTRUCTURALISTA.

Desde comienzos de siglo América Latina se vuelve un continente rezagado en crecimiento y desarrollo económico, especializándose en ser productor y exportador de materias primas e insumos.

El estructuralismo nace con la dualidad de criticar la división internacional del trabajo proveniente de los países industrializados. También profesa el proteccionismo industrial de los países Latinoamericanos a través de un desarrollo económico hacia adentro y generar crecimiento económico hacia fuera (sustitución de importaciones).

Después de la segunda Guerra Mundial, la realidad de los sucesos mundiales empieza a concientizar a los países del continente, época en la cual a raíz del proceso de la aplicación de políticas económicas tanto Clásicas y Keynesianas en dichos países, da origen al surgimiento de la corriente estructuralista.

Por ello se plantea la teoría del crecimiento de las economías subdesarrolladas unidas al sector monetario a través de los siguientes supuestos:

- La relación con la estructura de la producción y el comercio, las exportaciones de las materias primas forman hasta el 20% del valor del Producto Nacional Bruto. Muchos países Latinoamericanos no absorbieron tecnología para producir bienes manufacturados ni de capital.
- Relación con factores de producción en la distribución de la tierra es muy desigual, los que en gran parte están formadas de latifundios parcialmente cultivados, la mano de obra en gran parte es no calificada, especialmente la asentada en zonas rurales, lo que tiende a formar subocupación.
- Su mercado de capitales es competitivamente imperfecto, la demanda final de las empresas es inelástica.
- En cuanto a la relación con las instituciones, la organización de la industria fabril es monopólica, la administración pública especialmente en recaudación de impuestos directos es limitada.

- Respecto a normas de consumo varía muchísimo la elasticidad ingreso de las demandas de los diversos productos.
- Respecto a sus relaciones dinámicas la población es creciente, aumentan las aspiraciones económicas de la población, la población tiende a emigrar hacia las ciudades y cambian los gustos bajo influencia del ejemplo del extranjero (países desarrollados).

Los factores estructurales funcionan a través de la distribución del ingreso, tenencia de la tierra, control de medios de producción por parte del Estado, la densidad de cadenas productivas y la innovación tecnológica.

Las raíces del estructuralismo se encuentran en concepciones Marxistas y Shumpeterianas con la diferencia que no afirma que el capitalismo se llegará a destruir a sí mismo, por el contrario encuentra nexos con la teoría Keynesiana y Poskeynesiana respecto al producto y crecimiento de la economía.

3.2.- ESTRUCTURACION DE REGIONES:

La región es una porción de territorio, dentro de un Estado, que tiene una delimitación concreta y en la cual existen una serie de características comunes ya sean geográficas, étnicas, culturales con una tendencia característica del desarrollo de las fuerzas productivas sobre la combinación de un conjunto de recursos naturales con la correspondiente base técnico-material existente y perspectiva, y la infraestructura social y de producción consecuente⁶. Dentro el modelo de mercado las regiones se desarrollan espontáneamente de acuerdo con la leyes de mercado (demanda y oferta entre otras)

El principal factor que determina la formación de regiones es la división socio-territorial del trabajo, bajo un enfoque sistémico hace que las regiones se complementen entre si y se manifiesta ante todo en la especialización de la producción regional al desarrollar con preferencia determinadas ramas económicas, esta especialización, se encuentra vinculada a los recursos naturales que propician el desarrollo de la referida rama, a la situación geográfica del lugar, a la existencia de fuerza de trabajo, etc.

Entre los factores determinantes que contribuyen a la formación de las regiones, figuran las ciudades, hacia las cuales se sienten atraídos económicamente los asentamientos humanos circundantes, donde la característica de la ciudad es el predominio de las actividades no-agrícolas (industria, comercio, transporte,

⁶ Capítulo I, Análisis Regional, Francisco Celis. Editorial de Ciencias Sociales, la Habana, 1988.

administración del Estado, etc.) y ésta se abastece desde afuera, la región se organiza entorno a la ciudad, por lo tanto la influencia de la ciudad es supralocal.

3.2.1. TEORIA DE LOS LUGARES CENTRALES (WALTER CRISTALLER):

Lugar central es aquel que abastece de bienes o servicios especializados a un área rural más o menos amplia, los centros más grandes ofrecen bienes y servicios más especializados, donde la población de cada centro es proporcional al número de funciones centrales que éste posee, los bienes y servicios ofertados tienen un alcance regional grande, éste alcance del bien o servicio está condicionado por la densidad de población y el poder adquisitivo de dicha población.

La actividad económica se desarrolla en el tiempo y en el espacio geográfico, en este sentido el transporte es considerado como un insumo relevante y sirve para vencer la resistencia espacial.

Desde el punto de vista de la producción una reducción de la tasa de transporte (precio) dará lugar a la sustitución y a escala (incremento de la producción), lo que repercute en mayor facilidad en el desplazamiento de bienes y servicios (costos bajos del transporte), estimulando la especialización geográfica de la producción en general, con la mayor facilidad en el desplazamiento se aprovechan los sectores favorecidos (ventajas comparativas).

Por lo tanto los factores determinantes en el costo del transporte son el peso, la distancia, el tipo de sistema de transporte y la intensidad de su utilización, la naturaleza de la región y los tipos de vía de transporte que posee y la naturaleza de los bienes en sí mismos.

En el uso más intensivo de la tierra se destaca el insumo distancia (para reunir factores de producción y para comerciar su producto). Con este modelo de región se busca elevar el nivel de vida de la población dispersa, donde el ámbito relevante es el subsistema regional de los lugares centrales.

3.2.2.- REGION HOMOGENEA.-

La determinación de las regiones económicas tienen una existencia objetiva debido a los vínculos productivos que en ella se desenvuelven, por lo tanto se requieren de la aplicación de métodos que permitan destacar su existencia y en particular sus límites,

de esta forma la región homogénea presenta sus características fundamentales como son la homogeneidad y contigüidad.

La homogeneidad es el grado de similitud o semejanza entre diversas unidades geográficas que permiten agruparlas para conformar regiones, esta similitud puede ser:

- Económica, donde la estructura de la producción, empleo, ingresos, niveles de consumo, índice de especialización y otras variables son similares.
- Geográficas donde el clima, suelos, topografía, hidrología y otras características físicas son similares.

La segunda consideración en la determinación de las regiones homogéneas, la representa la contigüidad o vecindad existente entre las unidades geográficas que la conforman.

Cuando se tienen bastantes regiones (municipios) y se pretende agrupar éstos en base a su homogeneidad, se utilizan diferentes métodos:

1. Cuando se pretende agrupar regiones (municipios) en base a una sola característica (variable), se utilizan: a) La desviación típica⁷ de la característica (variable) escogida, pudiendo ser densidad, natalidad, etc, para ello del total de regiones (municipios) que se tengan, éstas se aglutinan en conjuntos aleatoriamente dispuestos, en cada conjunto de municipios se calcula la desviación típica de la característica escogida (variable), y se toma como región homogénea el conjunto compuesto por municipios que presente la menor desviación típica. b) La utilización de intervalos en los valores de las características, éste método bastante simple se utiliza cuando se quieren hacer comparaciones del comportamiento espacial de una determinada característica a través de valores prefijados.
2. En el caso de más de una característica (variable), se presentan dos situaciones diferentes: La primera es que todas las características consideradas posean distintos pesos en la caracterización y la segunda, que todas las características seleccionadas tengan el mismo peso en la caracterización de la homogeneidad, en ésta última situación, una vez determinadas las características o variables y la determinación de los coeficientes de ponderación de cada característica en función de los objetivos perseguidos por la descripción de determinado fenómeno

⁷ $S = \frac{\sum (X_i - X)^2}{n - 1}$, donde X_i es el valor observado de la variable en el municipio i , X es la media de los valores observados en todas las unidades geográficas (municipios) y n es la cantidad de observaciones de la variable.

en el espacio geográfico, se utiliza el método de los índices fijos, el cual consiste en: a) determinación de las unidades geográficas como base para la agregación, b) determinación de los valores de las características para cada una de las unidades geográficas, c) normalización de valores en caso de que los valores de las características para cada unidad geográfica estén expresados en distintas unidades⁸, definidos los coeficientes de ponderación (en caso de considerarse las características con diferentes pesos), se efectúa la operación para cada característica, en todas las unidades geográficas ponderadas a través de las características, se suman los valores de cada unidad geográfica para obtener un solo indicador y luego se definen los límites de agregación de las unidades geográficas, bien sea aplicando el procedimiento de la desviación típica o el de los parámetros pre-establecidos.

3.2.3 REGION NODAL.-

La nodalidad o polarización como fenómeno socioeconómico significa el hecho de la concentración fundamental de desarrollo en determinados puntos. Las regiones nodales poseen una organización y estructura territorial, las cuales tienen ventajas sobre otro tipo de regiones, estas son: Formación racional de la división territorial del trabajo y de la vida social. Aprovechamiento máximo de la infraestructura. Concentración de la fuerza de trabajo y cuadros calificados acompañados del decremento del transporte. Aprovechamiento máximo del desarrollo científico-técnico y su vínculo con la producción.

La región nodal es un tipo de región integrada estructuralmente, donde los intercambios internos son de gran magnitud, disminuyendo el número de intercambios a medida que aumenta la distancia. Se dan las regiones polarizadas marginales con una estructura fundamentalmente agrícola.

Cualquier núcleo poblacional puede desempeñar el papel de nodo polarizador respecto a otros de inferior categoría, a medida que la población crece⁹, aparecen en mayor grado las economías aglomerativas, las de escala y de urbanización

⁸ Para ello existen dos posibilidades: En la primera, se determina una unidad geográfica como unidad de comparación y se dividen los valores de las demás entre ella (expresión relativa) y la segunda a través de la estandarización o normalización de las características a través de la expresión $T = X1 - x$

⁹ Tomando esta característica como síntesis, tanto del desarrollo económico como del nivel de vida. Capítulo I, página 155, Análisis Regional, Francisco Celis, Editorial de Ciencias Sociales, la Habana, 1988.

3.3.- MARCO TEORICO ESPECIFICO.

Una vez analizadas las diferentes escuelas de pensamiento económico y los diferentes tipos de estructuración regional, el presente trabajo toma postulados Neoclásicos y Poskeynesianos y en la cuestión regional toma en cuenta que el área económica – geográfica donde está asentada la Mancomunidad de Patacamaya es una región homogénea.

Con la puesta en vigencia de la NPE en el año 1985 la economía del país se desenvuelve en el libre mercado lo que supone la asignación eficiente de los recursos económicos, a través principalmente del equilibrio en el mercado monetario. Por lo tanto el proceso de Participación Popular se enmarca dentro éste modelo de mercado.

El modelo económico implantado busca que sea la inversión privada a través de la empresa privada, la que se encargue de desarrollar el sector productivo y la economía en general, buscando la maximización de los resultados ya que la empresa privada busca maximizar el beneficio y minimizar los costos. En este sentido se privatizan todas las empresas públicas (COMIBOL, YPFB, ENTEL y otras), dejando de intervenir el estado totalmente en el sector productivo.

Para lograr un desarrollo dentro de un modelo económico se hace necesario que exista un consenso entre los actores políticos, en este sentido se ha dado en el país en los últimos trece años un marco político relativamente estable y maduro, debido a que los más importantes partidos políticos del país enmarcan sus políticas dentro del modelo de libre mercado.

En ninguna economía se dan modelos económicos puros¹⁰ es así que dentro el modelo económico implantado se dan medidas económicas enmarcadas dentro el pensamiento Poskeynesiano, buscando una distribución de la renta más equitativa¹¹ a través de medidas e instrumentos que ayuden a lograr el objetivo señalado, una de éstas medidas es la reforma al sistema tributario a través de la puesta en vigencia de la Ley 843 en la década de los 80, ésta busca la eficiencia en la recaudación de los impuestos y la hace más progresista a través de la ampliación del universo tributario, permitiendo al Estado el contar con mayor cantidad de recursos.

Otra medida Poskeynesiana y que busca hacer la redistribución del ingreso más justa, vía coparticipación tributaria es la Ley 1551 de Participación Popular, la que vía

¹⁰ Las economías nacionales, toman postulados de diferentes escuelas de pensamiento en la aplicación de su política económica.

¹¹ La distribución de la renta está determinada por la cotización de los factores de producción de acuerdo con el juego de la oferta y demanda y la propiedad generadora de renta y afectada por la cantidad relativa de los factores y por la estructura de los impuestos.

municipios busca el ensanchamiento de las oportunidades educacionales y la ampliación de los servicios sociales a través de la descentralización de las funciones administrativas y del incremento de la inversión pública en el desarrollo del factor humano, infraestructural y productivo, coadyuvan al logro de dichos objetivos las prefecturas y el gobierno central, integrando a cantidades mayores de regiones y poblaciones en mejor y mayor educación, salud, infraestructura y el desarrollo productivo.

Se pretende el crecimiento económico desde el lado de la oferta (inversión privada), donde la política estatal referida al desarrollo del país, se da a través de:

- Incremento de la inversión pública pero con una reducción de los déficit presupuestarios, dicha inversión debe estar dirigida al apoyo a la inversión privada.
- Fomentar la inversión en capital humano, es decir, gastar más en recursos y esfuerzos en educación y formación de la mano de obra.
- Incrementar la inversión en infraestructura.

Debido a que la evidencia apoya la idea de que la inversión en capital humano (educación, salud, formación e infraestructura) tiende a aumentar la tasa de crecimiento económico de un país al menos durante un periodo transitorio.

Se busca el ensanchamiento de las oportunidades y la ampliación de los servicios sociales a todas las regiones y poblaciones del país a través del uso de los recursos públicos (recursos de coparticipación tributaria) y la eficaz administración de sus gestiones en esas regiones (descentralización de funciones administrativas).

Con la descentralización de funciones se pretende que el municipio administre eficientemente sus recursos a través de mejores y mayores inversiones en educación, salud, infraestructura y apoyo a la producción y tenga una eficaz administración en sus funciones a través de la capacitación a los factores productivos (comunidades campesinas) y en general una mejor utilización de sus recursos financieros, humanos y técnicos.

La conformación de regiones a través de la unión de municipios con características similares, permite la conformación de una región homogénea, entendiéndola a la región como una porción del territorio la que tiene una delimitación concreta y en la cual existen una serie de características comunes. Se debe añadir a esto que el principal factor que determina la formación de regiones es la división socio-territorial del trabajo y dentro de un sistema que se complementan entre sí.

Una región homogénea está conformada por unidades geográficas (municipios) con similitud en sus características (variables) económicas (estructura de la producción, empleo, ingresos, niveles de consumo, índices de especialización y otras) y geográficas (clima, temperatura, topografía, tipos de suelos y otras), presentando una desviación pequeña del atributo observado respecto a la media y tomando en cuenta la vecindad (contigüidad) existente entre municipios.

La ventaja de la existencia de las regiones, es que permiten mayor eficiencia y menores gastos en el uso de los recursos.

4. - METODOLOGIA DE INVESTIGACION

La metodología que será empleada para la siguiente investigación se basa en el método deductivo, partiendo del estudio general se llega a lo particular, permitiendo aplicar los conocimientos que se tiene sobre una clase determinada de fenómenos a nivel particular.

En el estudio se parte del análisis del comportamiento del desarrollo económico nacional en general y del regional y local en particular (Municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya), antes y después de la aplicación de la Ley 1551 de Participación Popular.

De la misma manera se ha utilizado el método analítico, para realizar el diagnóstico del grado de desarrollo económico, social y productivo de la región y el efecto de la inversión pública municipal en los municipios de la mancomunidad, después de la aplicación de la Ley 1551, si ésta permite el desarrollo local y regional.

Una vez conocidos los datos con precisión, va ha permitimos identificar el comportamiento de las variables que influyen en el desarrollo regional y local.

Finalmente a través de la síntesis de la información se pretende deducir el impacto de los proceso de Participación Popular y de Mancomunidad de Municipios, en los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya y si la mancomunidad de municipios logra estructurar una región económica.

También se pretende evaluar los, postulados, objetivos y mecanismos del proceso de Participación Popular, el grado de aceptación de la comunidad al cambio y si el procesos de Participación Popular permite priorizar las demandas de la población.

El resultado a través de la deducción y sus propias conclusiones, permiten plantear el problema y analizar éste, dando soluciones y correcciones, diseñando una estrategia de política económica, la que va a permitir encarar el desarrollo eficazmente.

El instrumental a emplearse es:

- Bibliografía especializada en: Participación Popular, Desarrollo Regional y Planificación.
- Datos estadísticos y mapas.
- Análisis de redes de mercado, de desarrollo productivo, de servicios y otros
- Elaboración de encuestas y relevamiento del trabajo de campo.
- Modelos econométricos.

5. - FUNDAMENTACION DE LA HIPOTESIS

Hasta antes de la aplicación de la Ley de Participación Popular las principales causas para el bajo desarrollo de la región conformada por los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya fueron: Ningún ingreso por coparticipación tributaria, Poca o ninguna capacidad para la creación de ahorro interno y para canalizar recursos privados, Bajo desarrollo de la producción, Inexistencia de estudios serios que permitan conocer a fondo las vocaciones productivas de la región, Escasez de mano de obra calificada, Baja capacidad y descuido de la población a encarar el desarrollo a lo que hay que sumar las rigurosidades del clima y el gran centralismo que se había dado en el país..

Con la puesta en marcha del proceso de Participación Popular los municipios se convierten en verdaderos centros de decisión política, buscando asegurar el desarrollo sostenible y la democratización del desarrollo.

A la fecha los objetivos trazados por la Ley 1551 no se han alcanzado debido principalmente a:

- Falta de instrumentos específicos que consoliden los objetivos del proceso de Participación Popular.
- Poca cuantía de recursos para inversiones, debido a la poca capacidad de generar recursos por parte de los municipios y regiones rurales.
- Inexistente captación de recursos privados por parte de los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya.
- Poco tiempo de implementación del proceso de Participación Popular.

- Ineficiente manejo de los municipios por parte de los gobiernos municipales de turno.
- Falta de procesos claros de coordinación, concertación, estudio y análisis de las demandas de la población y de las regiones.
- Falta de concertación y coordinación referida al desarrollo entre el Gobierno Municipal y los pobladores de los diferentes municipios, .
- Bajo perfil profesional de los empleados municipales, lo que ha repercutido en una mala gestión de los gobiernos municipales.

Pero el proceso de PP a través de la inversión pública busca garantizar el desarrollo, a través de la identificación de las necesidades, potencialidades y vocaciones productivas y económicas.

Por lo indicado se hace imprescindible garantizar el uso de la inversión municipal a través del perfecto uso de los instrumentos y mecanismos que nos da el proceso de Participación Popular y la instauración de procesos mancomunados municipales, garantizando el desarrollo local, buscando la generación de economías de escala y la conformación de una región bien estructurada mediante redes de municipios, lo que garantizará el aprovechamiento de las potencialidades de la región.

Igualmente se deberán identificar las falencias y deficiencias de los mecanismos del proceso, los que dificultan el desarrollo del mismo, repercutiendo negativamente en los municipios y en las regiones rurales del país, particularmente en la región conformada por los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya.

6. - FORMULACION DE LA HIPOTESIS

Se plantean las siguientes hipótesis:

Hipótesis Central

- A. " Alcanzar el desarrollo regional y local a través de la inversión pública generada por los recursos de Participación Popular y la implementación de procesos mancomunados", a través de la inversión municipal y de las actividades públicas generadas en los municipios de la región por el proceso de Participación Popular y la Mancomunidad de Municipios, permite la ejecución de obras en la región generando fuentes de trabajo y permitiendo la instauración de procesos productivos, de servicios y otros a escalas mayores.**

Hipótesis secundarias:

- B. **" Capacitación a los actores municipales en identificación y priorización de sus demandas, lo que permitirá la correcta inversión de los recursos de Coparticipación"**, a través de la capacitación del factor humano en procesos sociales que permitan la identificación y la optimización del uso de los recursos municipales y de la democratización del uso de éstos, permitirá la óptima inversión realizada por los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya.
- C. **"La Mancomunidad de Municipios de Patacamaya permite la integración y el desarrollo de una región a través de la ejecución de proyectos que desarrollen la producción y las potencialidades de la región"**, es mediante la consolidación de la mancomunidad que se conformará una verdadera región, articulándola hacia el interior de ésta, permitiendo el desarrollo integral del territorio, permitiendo el uso de la mano de obra de la región.
- D. **La Participación Popular y las medidas que permiten el cambio estructural de la economía, afectan favorablemente la redistribución del ingreso.** Generando oportunidades de desarrollo en todo el país.

✓7. - IDENTIFICACION DE VARIABLES.

A través de la identificación de variables que expresan el desarrollo regional y local, permiten medir el impacto generado por el proceso de Participación Popular y la mancomunidad de municipios en el desarrollo productivo, económico y social de los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya.

Las variables que no se las puede medir en términos cuantitativos pero que influyen en el desarrollo local y regional son: el grado de organización de las comunidades, municipios y regiones, el grado de eficacia administrativa de un municipio, si la inversión municipal es correcta y eficientemente utilizada, el grado de interrelación en la identificación de necesidades de la comunidad entre el Gobierno Municipal y la población y el grado de aceptación de la población a los procesos de Participación Popular y Mancomunidad de Municipios.

Debido a la complejidad del tema, el que contempla comportamientos sociales, económicos y productivos de la población de la región en estudio, se hace necesario

el uso de instrumentos estadísticos (encuestas y modelos econométricos), que nos permiten probar las hipótesis planteadas.

A través de las encuestas se pretende identificar y comprobar:

- El grado de participación de la comunidad en la solución de los problemas locales y regionales.
- El grado de aceptación de los pobladores a la implantación del proceso de Participación Popular.
- El uso por parte de los Gobiernos Municipales de los instrumentos diseñados por la Ley 1551 y si éstos instrumentos permiten la identificación de las necesidades de la población.
- La detención de la migración en los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya a través de los procesos de Participación Popular y la Mancomunidad de Municipios y si éstos permiten la conformación de una verdadera región armónica y estructurada en su desarrollo.
- Identificar con precisión la fluidez de comunicación entre el Gobierno Municipal y la población y si ésta no funciona identificar cual es la causa que no permite aquello.
- El uso de los recursos de los municipios por el Gobierno Municipal, si éstos son utilizados eficientemente.
- La generación de una región mediante la mancomunidad municipal y si ésta permite la generación de economías de escala.
- El incremento de la producción y el incremento en la cobertura de los servicios en los municipios de la mancomunidad después de la implantación de la Ley 1551.

Para ser contundentes en la verificación de la hipótesis, hacemos uso del instrumental econométrico a través del uso de un modelo probabilístico que nos permita medir la eficacia del proceso de Participación Popular.

Aunque es difícil medir el desarrollo regional, la gran mayoría de los autores lo expresan a través del Producto Interno Bruto (variable por explicar), las variables que explican el comportamiento del PIB en la región que componen los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya y que se constituyen en las más representativas, son:

1. Inversión Pública, debido a que es esta la única fuente de recursos con los que cuentan los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya.
2. Salud, expresada por la menor cantidad de personas que se enferman (menor visita a los centros de salud) debido a un mejoramiento en el nivel de vida.
3. Educación, explicada por el número de alumnos que asisten a los centros que imparten educación.

4. Agua Potable, explicada por la cantidad de personas que son atendidas con este servicio.
5. Cabezas de Ganado, expresada en número de cabezas de ganado, debido principalmente que es la riqueza que caracteriza a la región y a que la vocación de la misma es eminentemente pecuaria.
6. Electricidad, explicada por la cantidad de personas que son atendidas con este servicio.

Por lo tanto tenemos las variables que explican el desarrollo regional a través del comportamiento del Producto Interno Bruto de la región que conforman los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya:

Descripción de las Variables	Tipo de Variable
Y = Desarrollo regional (PIB)	Endógena (Cuantitativa)
X1 = Inversión Pública	Exógena (Cuantitativa)
X2 = Salud	Exógena (Cuantitativa)
X3 = Educación	Exógena (Cuantitativa)
X4 = Agua Potable	Exógena (Cuantitativa)
X5 = Cabezas de Ganado	Exógena (Cuantitativa)
X6 = Electricidad	Exógena (Cuantitativa)
μ = Componente Aleatorio	Exógena (Cuantitativa)

8. - DELIMITACION DE LA INVESTIGACIÓN

8.1. - DELIMITACION FISICA

El estudio se lo realiza a nivel general en la economía boliviana (tomando en cuenta el desarrollo de todas las regiones del territorio nacional) y a nivel particular en los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya ubicada al sur del Departamento de La Paz.

8.2. - DELIMITACION TEMPORAL

El análisis temporal comprende del año 1985 a 1997, el mismo que es dividido en dos periodos: el primer periodo, antes del 4 de julio de 1994 (puesta en vigencia de la Ley 1551, comprende los años de 1985-1993) y el segundo periodo después del 4 de julio de 1994 (puesta en vigencia de la Ley 1551 de Participación Popular, comprende los años 1994 - 1997).

/9. – OBJETIVOS

9.1. - OBJETIVOS GENERALES

- Confrontar los datos antes de la implantación de la Ley 1551 y después de la promulgación de ésta, lo que va permitir definir con certeza el papel que juegan los recursos de Participación Popular, si éstos logran consolidar el desarrollo económico, social y productivo de los municipios y de la región.
- El trabajo busca la objetividad, a través del análisis de la implementación del proceso de Participación Popular en el país a nivel general.
- Determinar si el Proceso de Participación Popular ha permitido una mejor redistribución del ingreso en la economía del país.
- Identificar los principales mecanismos e instrumentos de la ley 1551 que sirven al proceso y agilizan el desarrollo económico del país.
- Identificar las falencias y debilidades del proceso de Participación Popular, de sus mecanismos, de sus instrumentos, para luego realizar correcciones a éstos, que permitan agilizar el proceso y el desarrollo económico.

9.2. - OBJETIVOS ESPECIFICOS

- El trabajo busca la objetividad, a través del análisis de la implementación del proceso de Participación Popular en los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya.
- Identificar el rol que juegan los recursos de Participación Popular en las economías de los Municipios de la Mancomunidad de Patacamaya, si éstos han logrado satisfacer la demanda de la población en dichos municipios, si a través de éstos se logra el despegue y la consolidación del desarrollo de éstos municipios y de la región.
- Identificar con precisión el rol que juega la Mancomunidad de Patacamaya en el desarrollo local y regional, si permite la consolidación de una región en el espacio físico que componen los municipios de la mancomunidad.
- Identificar con precisión las causas sociales, económicas y productivas que no permiten el desarrollo del proceso y la consolidación del desarrollo local y regional.
- Identificar con precisión las falencias de los Gobiernos Municipales en:
 - Administración de los recursos
 - Implementación de los mecanismos de la Participación Popular en la identificación de las necesidades de la población.
 - Desarrollo armónico y equilibrado de sus municipios

- Creación de estructuras y dinámicas productivas al interior de sus municipios.
- En el apoyo que brindan al proceso mancomunado.
- Identificar con precisión el rol de los actores municipales en el apoyo o rechazo a los procesos de Participación popular y Mancomunidad de Municipios.
- Mejorar el sistema de planificación participativa a través de las falencias que éste tiene en su funcionamiento.
- Diseñar mecanismos que ayuden a desarrollar con mayor fuerza los procesos de Participación Popular y Mancomunidad de Municipios.

CAPITULO II

El presente capítulo nos permite evaluar en forma general el desarrollo alcanzado por la economía del país, identificando los sectores económicos más relevantes y los que más contribuyen en la conformación del Producto Interno Bruto del país, de igual manera se identifican los sectores más dinámicos por departamento y la contribución en porcentajes de éstos a la conformación del PIB nacional, la accesibilidad de cada departamento, región y municipio a los recursos de coparticipación. Lo indicado va a permitir analizar la tendencia de la economía nacional, la estructuración y el grado de ocupación espacial del territorio, la dinámica de ésta con relación a las migraciones interdepartamentales (las causas de éstas) y el grado de desarrollo (social, económico y productivo) de los departamentos antes de la puesta en vigencia de la Ley 1551 de Participación Popular.

Se procederá al análisis con mayor profundidad del desarrollo alcanzado por los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya con relación a los recursos de coparticipación, identificando las causas de la migración, el tipo de producción, la dinámica económica productiva, el análisis espacial y la conformación de una región, las inversiones en los municipios de ésta y el grado de gestión administrativa alcanzado por estos municipios; por lo tanto el análisis comprenderá los sectores económico, social, productivo, espacial y administrativo.

1. LA ECONOMIA BOLIVIANA ANTES DE LA LEY 1551. -

La crisis económica en Bolivia tiene como causas factores internos y externos a la economía; como son deuda externa y desequilibrio en la balanza de pagos, la década de los años 80 se caracterizó por una notable caída del ingreso, la inexistencia de recursos externos para la economía y un total descontrol de los precios, lo que se reflejó en una inflación que en 1985 alcanzó a más del 8.000 % (Cuadro II-1).

Con la puesta en vigencia de importantes medidas como la Nueva Política Económica (NPE), la Reforma Tributaria y la Reforma Arancelaria, los déficits del Tesoro General de la Nación fueron menores, representando cada vez menores porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB); pero la política económica implantada NPE¹ reduce la demanda interna aunque logra la estabilidad financiera del país.

¹ Nueva Política Económica implantada a partir de 1985, reforzada con el D. S. 21060, buscando restablecer el equilibrio Macroeconómico, Fortaleciendo el rol de la Inversión Pública y procurando un rol más activo de la Inversión Privada. Capítulo I. Inversión Pública Y Financiamiento Externo.

El ajuste estructural de la economía originó:

a) Desocupación en el mercado de trabajo que alcanzó al 20% de la fuerza económicamente activa, en la segunda mitad de la década de los 80 se despidieron a 40.000 trabajadores de las Empresas Estatales.

b) Eliminación de subsidios y bonos existentes, asignación de remuneraciones en especie, y la redistribución de la masa salarial flotante entre el personal que se mantenía en sus puestos de trabajo.

El empleo presentaba un cuadro dramático con el congelamiento temporal de la inversión pública y la paralización de las compras por parte del Estado, logrando como resultado una contracción de la producción con poca absorción de empleos por parte del sector privado, así mismo se muestra una gran concentración de la actividad económica en actividades terciarias.

En lo que toca al comportamiento del producto interno bruto, éste comienza a registrar un crecimiento en la segunda mitad de la década de los 80, debido principalmente a las medidas de ajuste aplicadas; pero este crecimiento de la economía a sido insuficiente para eliminar la pobreza, sin embargo ha logrado remontar los índices de crecimiento negativos registrados en los primeros años de dicha década (cuadro II-1).

De 1980 a 1995 el crecimiento del PIB fue de 1,41 %, mientras que la población en el mismo lapso de tiempo creció a una media de 2,2 %, esto se refleja en una constante disminución del nivel de vida de la población, debido al crecimiento negativo del PIB los años de 1985 y 1986, ya que a partir de 1988 adelante éste ha registrado un crecimiento medio de 4,0 % anual.

Con la caída de los precios de los minerales en el mercado internacional, fueron los sectores no tradicionales de la economía los que se convirtieron en los sectores dinámicos, estando entre ellos la industria manufacturera (fábricas de cerveza, gaseosas y alimentos) y el sector agropecuario en el oriente del país.

Se terciariza la economía, la gente se dedica más a actividades comerciales y de servicio, formando pequeñas microempresas con baja inversión de capital las que solo permiten la subsistencia.

A partir de la puesta en marcha de la nueva política económica los ingresos del Tesoro General de la Nación se vieron incrementados constantemente (cuadro II-1), contribuyendo a ésto la política fiscal, el crecimiento de la presión tributaria y la estabilidad de precios. Los ingresos de la Renta Interna se incrementaron notablemente como resultado de la elevación de la alícuota del impuesto a las

transacciones, a la renta presunta de empresas, al consumo específico y la creación de impuestos a los viajes al exterior.

La inversión pública tuvo un comportamiento uniforme, donde las mayores inversiones fueron realizadas en los sectores transportes y comunicaciones.

Los gobiernos a partir del año de 1985 hasta antes de las reformas de segunda generación, dedicaron toda su atención a la estabilización de la economía a través del ajuste estructural.

El programa de ajuste estructural aplicado en el país fue el siguiente: Capitalización de las Empresas Públicas², Participación Popular (transferencia a los Gobiernos Municipales de recursos del estado y de la administración y mantenimiento de la infraestructura física de educación, salud, y otros), Reforma Educativa³, Descentralización y Modernización del Estado y Reforma del Régimen de Salud a largo plazo.

El programa estabilizó la economía permitiendo tasas de crecimiento positivas del PIB y la reducción de la tasa de desempleo; pero profundizó los niveles de pobreza.

2. - DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ECONOMIA BOLIVIANA.-

La economía Boliviana se caracteriza por una distribución desigual del ingreso, presentando un porcentaje considerable de bajos niveles de ingreso. En este periodo que nos toca observar (años 1985 a 1993) se nota claramente que el crecimiento alcanzado entre dichos años no mostraba avances importantes en el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente más pobre.

La actividad económica en general sufre una gran caída desde el año de 1980 a 1985, debido fundamentalmente a una baja de la producción de los minerales (estaño en particular) y de la crisis en el sector externo lo que origino una baja en los precios internacionales de los minerales.

De esta manera la composición del PIB en el año de 1985 presenta el siguiente comportamiento por sectores (Cuadros II-2, II-3 y II-4):

² La capitalización de las Empresas Públicas; es la conversión de las Empresas Públicas en Sociedades Mixtas, con la intervención de Capitales Privados. . Capítulo 1. Inversión Pública Y Financiamiento Externo. Revisión Histórica y Perspectivas Futuras. Paris Abril de 1997.

³ Reforma Educativa es la descentralización de la educación primaria y secundaria. Capítulo 3. Descentralización y Participación Popular. El Desafío de la Acción 1998-2002. La Paz 1998.

- El sector de la minería que en los primeros años de la década del 80 era uno de los sectores más importante de la economía, en el año de 1985 representa el 5.04 % del total del PIB nacional, con una producción en bolivianos constantes de 1990 de 697.921.000 disminuyendo en más del 5.40 % su valor respecto al año de 1980.
- La industria manufacturera disminuye su aporte porcentual ubicándose el mismo en 16.21 % del total, con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 2.243.902.000, presentando una gran disminución respecto a 1980 en un 24.37 % respecto al año de 1980.
- Con la gran disminución de los sectores productivos (minería e industria manufacturera), el sector terciario comienza a tomar una gran importancia dentro del la estructura económica, de esta manera el sector de los establecimientos financieros se constituye en el sector más importante de la economía del país, llegando a constituir el 11.08 % del total, con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 1.533.316.000, aunque en su comportamiento presenta las mismas características que el de los otros sectores de la economía respecto a 1980, disminuyendo en un 6.22 %.
- El sector transporte, almacenamiento y comunicaciones incrementa su peso relativo respecto al total, llegando a un 8.38 % del total del PIB nacional, con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 1.110.340.000, presentando un comportamiento diferente al de los otros sectores respecto al año de 1980 ya que el mismo incrementa su valor en cerca de 24.29 % al año de 1985.

Es en este periodo donde la economía del país presenta una gran contracción, se hace necesario la ejecución de grandes cambios, los que se darían en los siguientes años.

Después de la puesta en marcha de la NPE y la aplicación de leyes importantes como; SAFCO, Ley Orgánica de Municipalidades y otras se hace necesario realizar un análisis de la estructura económica del PIB en los primeros años de la década de 1990, principalmente en el año de 1993 el mismo que nos muestre el comportamiento de los sectores de éste, luego de la aplicación de la Nueva Política Económica, aunque aún no se pusieron en marcha leyes importantes, como la Ley 1551 de Participación Popular, Reforma Educativa y otras.

A partir del año de 1986 y particularmente en el año de 1993 nuestra economía presenta una recuperación, con un crecimiento constante aunque no significativo, debido a los cambios estructurales realizados en nuestra economía en la segunda mitad de la década de los 80. Ya en el año de 1993 la estructura productiva del PIB era la siguiente (cuadros II-2, II-3 y II-4):

- La producción agrícola industrial, y en particular la producción de la soya presenta un gran crecimiento, empezando a mostrar cuan importante sería este producto en nuestra economía, en ese año su producción representaba el 2.02 % del total del PIB nacional con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 348.356.000, incrementando su valor respecto al año de 1985 en 114.43 %.
- El sector transporte, almacenamiento y comunicaciones se consolida como un sector de importancia, incrementando su porcentaje en la constitución del PIB, llegando a 9.72 % respecto al total, con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 1.674.804.000, incrementando su valor respecto al año de 1985 en 44.33 %.

También como consecuencia de la implementación de la NPE y principalmente de la puesta en vigencia de la Ley 843 de Reforma Tributaria y otras medidas que se aplicaron para dinamizar la economía, se incrementan las recaudaciones tributarias, las mismas llegan a un 8.36 % respecto al total del PIB, lo que muestra un valor en bolivianos constantes de 1990 de 2.518.119.000.

- El sector que sigue presentando una contracción en su aporte al PIB es el de los Servicios de las Administraciones Públicas, llegando en ese año a uno de sus puntos más bajos con el 9.74 % del total con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 1.678.068.000.

Ya con la vigencia de las medidas de segunda generación⁴ se consolidan los cambios económicos, fortaleciendo el crecimiento de la economía dentro de la estructura y concepción filosófica que le había impuesto el Decreto Supremo 21060. Se logra la estabilidad y el crecimiento económico definitivo de nuestra economía aunque no con el vigor y el impulso esperado.

El año 1997 la estructura del PIB, muestra la siguiente estructura productiva:

- El sector terciario sigue incrementando su peso relativo dentro del total de la estructura del PIB; siendo el subsector de los Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas, uno de los más importantes, ya que este llega a contribuir con el 11,11 % del total, con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 2.274.658.000, incrementando su valor respecto a 1993 en 23.24 %.

⁴ Las Medidas de Segunda Generación son La Participación Popular, La Reforma Educativa, Reforma al Sistema de Pensiones, Descentralización Administrativa.

- El sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, logra llegar a un 10.66 % del total del PIB, con un valor en bolivianos de 2.183.063.000, incrementando su valor respecto a 1993 en 30.39 %.
- La Industria Manufacturera, presenta un crecimiento moderado respecto al año de 1993, constituyendo el 17.04 % del PIB del país, con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 3.487.900.000, aumentando su valor con respecto al año de 1993 en 21.95 %.
- Los Servicios prestados por la Administración Pública siguen presentando una tendencia a la baja, ubicándose con un 9.07 % respecto al total, con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 1.856.558.000.
- Los Productos Agrícolas no Industriales llegan a incrementar su peso relativo en el PIB total, llegando a un 6.99 %, con un valor en bolivianos constantes de 1990 de 1.328.347.000.

El comportamiento del PIB a lo largo de estos 13 años ha respondido a las políticas económicas implementadas. Antes de la puesta en marcha de la NPE era el estado el principal agente encargado del desarrollo económico, alcanzando éste a intervenir en todos los sectores de la economía, siendo los más importantes los sectores productivos (minería y la producción de hidrocarburos), los mismos que se constituían en los principales sectores del PIB nacional.

Ya con la vigencia de la NPE, la intervención del Estado en la economía disminuye drásticamente, debido a que ésta había sido una de las principales causas que llevaron a la crisis económica en los primeros años de la década de los 80.

El estado deja de ser el gran empleador de la economía, rigiendo su papel tan solo a administrar justicia, cuidar el orden público y velar por que la economía se desenvuelva en un mercado libre.

La composición de la estructura del PIB cambia como consecuencia de la aplicación de la NPE, la cual busca que el sector privado sea el gran protagonista del desarrollo económico, pero a la fecha éste no logra convertirse aún en el motor dinamizador de la economía sin lograr desarrollar la capacidad productiva de la economía, la que presenta una gran terciarización, siendo las actividades del comercio y los servicios los que absorben la población inactiva pero no como resultado de una dinámica económica, sino más bien como último recurso a los esfuerzos desesperados de grandes sectores de la población que no logran encontrar empleo en otras actividades, todo esto logra repercutir en la calidad de estos segmentos sociales que se dedican a esas actividades.

El sector que experimenta gran dinamismo dentro de la nueva estructura económica es el no tradicional, destacándose la producción de productos agrícolas no industriales, producción de artesanías y otros.

Las medidas tomadas buscan la diversificación en la estructura del PIB y que éste logre acelerar su crecimiento.

3. - ANALISIS DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA LOCAL Y REGIONAL EN LA ECONOMIA BOLIVIANA.-

El PIB percapita por departamentos ha tenido un comportamiento casi uniforme de 1985 a 1994, con las propias características en su composición de cada uno de éstos (cuadros II-5 y II-6), consolidándose la especialización de ellos con el transcurrir de los años.

La estructura productiva de cada departamento es particular y distinta al resto de los otros, dándose características propias en cada uno de ellos y aportando con un peso relativo en la composición del PIB nacional acorde al grado de desarrollo de cada uno de éstos.

Como efecto del gran centralismo que se impuso en el desarrollo del país después de la revolución de 1952 se da un eje central desarrollado, formado por los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, caracterizándose estos por ser importantes centros receptores de migraciones, lo que ha repercutido en un crecimiento vertiginoso de la población de estos tres departamentos (Cuadro II-7), sumándose en menor grado los departamentos de Pando Y Tarija. Dichos departamentos incrementan grandemente su población, por efecto de la migración de los otros departamentos, principalmente de los departamentos de Oruro, Potosí y Chuquisaca los que a consecuencia de ello sufren un despoblamiento, caracterizándose como departamentos expulsores de población (con la pérdida neta de ésta).

Mostrando ese gran centralismo y esa gran concentración poblacional en pocos departamentos, se tiene la población por departamentos en el año de 1992, con las siguientes cifras y los siguientes porcentajes: La Paz con una población de 1'900.786 habitantes (29.60 %). Santa Cruz con una población de 1'364.389 habitantes (21,24 %). Cochabamba con una población de 1'110.205 habitantes (17.29 %). Potosí con una población de 645.889 habitantes (10.05 %). Chuquisaca con una población de 453.756 habitantes (7.06 %). Oruro con una población de 340.114 habitantes (5.29 %). Tarija con una población de 291.407 habitantes (4.54 %). Beni con una población

de 276.174 habitantes (4.30 %) y Pando con una población de 38.072 habitantes (0.59 %).

Los tres departamentos del eje central presentaban una población de 4'375.380 habitantes (68.13 % del total), representando el gran centralismo que había caracterizado a nuestro país.

Pero la población que emigra a los departamentos indicados, lo hace debido principalmente a la descomposición de las estructuras agrarias tradicionales, a la pérdida de productividad y al bajo nivel de ingreso; pero cuando emigra sólo traslada su problemas al lugar que ha emigrado, debido a que no logran resolver la búsqueda de mejores niveles de vida.

Todos los departamentos que no se encontraban dentro del eje central de desarrollo sufrieron las agudas consecuencias del marcado centralismo⁵, esto se refleja en una postergación de sus economías, la no-diversificación de las mismas y el poco peso relativo que tiene estas dentro la constitución del total del PIB.

Los tres departamentos del eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz producen el 70 % del PIB del país, siendo de los tres el departamento de Santa Cruz el que mayor peso relativo tiene en la formación del PIB nacional con 28 %, luego está el departamento de La Paz con 25 % y el departamento de Cochabamba con el 18 %. Por el contrario los otros seis departamentos; Chuquisaca, Potosí, Oruro, Tarija, Beni y Pando, juntos llegan a producir el 30 % del PIB nacional.

Indudablemente que con la consolidación de la NPE se ha dado un entorno macroeconómico estable; pero para el desarrollo departamental se dan otros factores que inciden en la competitividad de éstos, los cuales son: Dotación de recursos, Distribución de la inversión, Infraestructura, Recursos humanos, Papel de la empresa privada, Desarrollo de la educación, Salud y la forma de la Organización de cada departamento.

La producción agropecuaria de bienes transables en el exterior muestra al departamento de Santa Cruz como el más competitivo del país, debido principalmente a que los recursos gubernamentales dieron un gran impulso al desarrollo de éste (décadas del 60 y 70), ya que los mismos se han volcado en ingentes cantidades a este departamento, aparte que esta es la región más extensa y cuenta con una gran variedad y cantidad de recursos agropecuarios, forestales y otros, también posee importantes cantidades de recursos no renovables (hidrocarburos y mineros). De esta

⁵ Este centralismo es consecuencia de la gran cantidad de inversión pública en proyectos viales y otro tipo de proyectos que se dieron en el eje central de desarrollo compuesto por los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, principalmente en este último departamento.

manera el departamento de Santa Cruz basa su economía en: industria manufacturera, producción de petróleo crudo y gas natural, productos agrícolas industriales y no industriales y establecimientos financieros, habiendo desarrollado su economía en forma integral, presentando un PIB percapita en 1992 de 980 \$u\$.

El departamento de La Paz es desplazado a un segundo lugar, debido al desarrollo de los cultivos agrícolas industriales y la producción de hidrocarburos en el oriente, la posición como sede de gobierno muestra que el 40 % del PIB regional lo constituyen los Servicios a la Administración Pública; pero se da un gran crecimiento de los sectores no productivos, siendo la actividad comercial y el crecimiento de las exportaciones de la joyería del oro los más importantes, es así que la estructura del PIB departamental viene dada en orden de importancia por: servicios a las administraciones públicas, establecimientos financieros, industria manufacturera, productos agrícolas no industriales y la producción de minerales, en el año de 1992 el PIB percapita departamental había alcanzado a 650 \$u\$.

El departamento de Cochabamba se destaca en el último tiempo como departamento petrolero y minero (Wolfram, Plomo y Zinc), sigue siendo el primer productor de coca, pero perdiendo la situación que le había caracterizado de ser considerado como el granero del país. La composición del PIB departamental por sector y en orden de importancia es: producción de hidrocarburos, producción minera, industria manufacturera, productos agrícolas no industriales, coca, establecimientos financieros y servicios de las administraciones públicas, llegando en 1992 su PIB percapita a 768 \$u\$.

El departamento de Chuquisaca basa su economía en la producción de hidrocarburos (petróleo crudo y gas natural), aunque esta producción se encuentra en declinación, también se registra una importante producción de los productos agrícolas tradicionales, alcanzó en el año 1992 a 663 \$u\$.

En el departamento de Potosí la principal actividad es la explotación de minas y canteras, aunque esta producción se encuentra en declinación, es el departamento que presentó el menor PIB percapita llegando a 431 \$u\$ el año 1992.

El departamento de Oruro es la segunda región minera del país aunque esta producción es ascendente, también la industria tiene un importante rol dentro la constitución del PIB departamental, para el año 1992, para ese año el PIB percapita había alcanzado a 744 \$u\$.

El departamento de Tarija se convierte en gran productor de hidrocarburos, éste sector se encuentra en expansión, también es el segundo departamento productor de productos agrícolas no industriales del país y con una gran producción pecuaria, llegando su PIB percapita en el año 1992 a 792 \$u\$.

Los departamentos de Beni y Pando basan su economía en el sector de la ganadería, silvicultura caza y pesca, llegando su PIB percapita en el año 1992 a 765 \$u\$ y 813 \$u\$ respectivamente.

4. - ANALISIS DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS.-

Antes de la puesta en marcha de la primera reforma hecha a nuestra economía (Ley 843 de Reforma Tributaria⁶), los impuestos gravaban en mayor medida al ingreso y a la utilidad, estos impuestos que en número eran de 580⁷ costaban más en su implementación que en el beneficio que otorgaba al estado.

El sistema tributario vigente hasta ante de la Ley 843 era anacrónico y se reflejaba en bajas recaudaciones, gran evasión fiscal y gran discrecionalidad en el cobro de éstos por parte de las Instituciones encargadas.

Las bajas recaudaciones que registraba el Tesoro General de la Nación se debieron en gran medida a éste sistema vigente de cobro de impuestos, lo que contribuyo en gran manera a agudizar el proceso hiperinflacionario el que había deteriorado la capacidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, las consecuencias eran que se había producido un total desfase entre el sistema tributario y la capacidad del estado.

Los años anteriores a la aplicación del Decreto supremo 21060, en especial los años de 1984 y 1985 se dieron las más bajas recaudaciones tributarias las que no alcanzaban ni al 2 % del PIB del país (cuadro II-8).

Como una medida de tinte Poskeynesiano se promulga la Ley 843 la que consiste en la Reforma del Sistema Tributario Nacional, buscando la ampliación de la base imponible, incorporando al sistema tributario a todos los agentes económicos, reduciendo el gran número de evasión fiscal que se registraba en el sistema. El objetivo principal de la promulgación de ésta, era la de incrementar las recaudaciones del estado y también el de lograr una mayor eficiencia en la administración en el cobro de los impuestos.

La existencia de más de 580 tipos de impuestos hacía que exista una gran evasión fiscal debido a lo dificultoso en el cobro de éstos, debido a su gran número y al gran derroche de recursos humanos y financieros que le significaban al estado su cobro.

⁶ Promulgada por el Honorable Congreso de la República el 28 de mayo de 1986.

⁷ Fuente Dirección General de Impuestos Internos.

Con la promulgación de la Ley 843, los 580 tipos de impuestos se reducen a un número de ocho, actualmente son un número de diez. Dichos impuestos en vigencia tienen diferentes niveles de aplicación y son: Impuestos nacionales, Impuestos nacionales coparticipables e Impuestos Municipales. Se hace necesaria la explicación y el alcance de cada uno de éstos:

I.- Los Impuestos Nacionales son:

- Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados (IEHD).
- Impuesto a las Sucesiones y a las Transmisiones Gratuitas de Bienes (TGB).
- Impuesto a los Viajes al Exterior (IVE)

II.- Los Impuestos Nacionales Coparticipables son:

- Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Régimen Complementario al IVA (RC-IVA).
- Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE).
- Impuesto a las Transacciones (IT).
- Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)

III.- Los Impuestos Municipales son:

- Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IPB).
- Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores (IMT).

Paralelo a la reducción en el número de los impuestos y buscando lograr la mayor eficacia en el cobro de éstos se crean mecanismos de control recíprocos entre los responsables del tributo.

Con la privatización de las empresas estatales, la baja en la producción de los minerales y en general a la no-existencia de fuentes de ingreso de recursos al estado, se implementan La ley de Reforma Tributaria, la misma que es parte del proceso de modernización del Estado, ésta busca que el estado cuente con recursos y al mismo tiempo que estos se incrementen constantemente.

A la fecha los objetivos trazados por la Ley 843 se están cumpliendo, entre estos objetivos están: El incremento las recaudaciones tributarias realizadas por el sistema (esto se comprueba con las recaudaciones registradas antes y después de la aplicación de dicha ley). Los años de 1985 y 1986 principalmente las recaudaciones tributarias no alcanzaban ni al 2 % del PIB con la aplicación de la Ley 843 estas recaudaciones

pasan a más del 7 % del PIB, incrementando significativamente los recursos del Tesoro General de la Nación, permitiendo a éste el contar con mayores recursos para el gasto.

Indudablemente con la puesta en vigencia de dicha Ley las recaudaciones por concepto de Renta Interna se han incrementado vertiginosamente, sobre todo después del shock de su puesta en marcha, pasando estas recaudaciones de un 2,92 % del PIB antes de la puesta en vigencia de la Ley 843 (año de 1986) a un 15,66 % del PIB en el año de 1997, llegando a la suma de 1.193.715 millones de dólares americanos en el año de 1997 (cuadro II-8).

En la estructura misma de la recaudación por tipo de impuestos nacionales, es el Impuesto al Valor Agregado, el que tiene el mayor peso relativo, ya que el mismo desde su aplicación a llegado a constituir más del 50 % del total de éstas (cuadro II-9). Un segundo tipo de impuesto que tiene un peso relativo importante dentro el total es el Impuesto a las Transacciones, el mismo llega al 15 %.

Por el contrario el aporte de la Renta Aduanera (presión tributaria) se ha mantenido constante no llegando a sobrepasar en ninguno de los años en cuestión el 2 % del PIB nacional, esto fundamentalmente debido al tipo de política económica impuesta y a que la privatización y modernización de la Aduana no se la ha realizado aún, aunque se dieron pasos importantes para ello y en un periodo corto de tiempo se dará aquella situación, resultando importante para el incremento de recursos para el Tesoro General de la Nación.

Con el transcurso de los años el componente más importante en el incremento de las recaudaciones por concepto de los impuestos vía renta interna y aduana, va ha ser el crecimiento del PIB, debido a que la relación PIB ingresos del TGN es directa (en el capítulo III, mediante el uso de un modelo econométrico nos va ha permitir confirmar esta apreciación). En el periodo de diez años, del año 1987 en que la recaudación aduanera llegó a 213.100.000 bolivianos ha pasado esta recaudación a 597.200.000 bolivianos en el año de 1997, es decir que en 10 años se duplicó debido al crecimiento del PIB en esos años.

5. - INVERSIONES EN LA ECONOMIA BOLIVIANA.-

5.1 INVERSION PUBLICA.-

La inversión pública realizada en la economía del país en nuestro periodo de análisis (1985-1997) a tenido un comportamiento irregular, ya que la misma a respondido a políticas de gobierno implementadas y acorde a los rumbos que tomaba la economía.

Antes de la aplicación del Decreto Supremo 21060 se buscaba el desarrollo a través del impulso del crecimiento de la economía hacia adentro, constituyéndose el Estado en el dinamizador de la economía a través del uso de la inversión pública, dejando a la inversión privada en un segundo plano.

Las Empresas Estatales deberían constituirse en los agentes principales del crecimiento económico, de esta manera la inversión pública aportaba con más del 80 % del total de la inversión del país; pero se concentraba en sectores extractivos (mineros e hidrocarburíferos principalmente) y en el sector servicios, transportes y comunicaciones.

La inversión pública no había logrado dinamizar la economía, el sector social no lograba captar importantes volúmenes de inversión, encontrándose este sector totalmente postergado, existía un escaso aporte a la consolidación del aparato productivo ya que se daba el monopolio estatal en las actividades más importantes de nuestra economía, lo que repercutía en un limitando efecto redistributivo del ingreso y no existía ni se buscaba la equidad ni la optimización de los recursos públicos, más bien se da un gran derroche de recursos financieros y económicos.

Desde la aplicación de la NPE en el año de 1985 la inversión pública toma otro rumbo, tomando al sector social y al desarrollo humano en particular como el objetivo más importante de la política pública, para lo cual se invierten mayores recursos en éstos sectores (cuadro II-10), otro sector que se ve favorecido con el cambio de política es el de infraestructura principalmente en mejoramiento y construcción de caminos, las inversiones en este sector se incrementan considerablemente, por el contrario los sectores extractivos y productivos en los cuales el estado había tenido una intervención directa dejan de percibir recursos públicos, mas bien propiciando que sea la inversión privada la que dinamice este sector, perdiendo la inversión pública el papel protagónico que había presentado en relación a la producción hasta antes de la aplicación de la NPE, respondiendo obviamente al modelo económico implantado.

Se destaca el incremento de las inversiones por parte de las prefecturas y de los municipios en los últimos años, debido a la descentralización administrativa impuesta y a la puesta en vigencia de la Ley 1551 de Participación Popular, llegando a captar entre las prefecturas y municipios el 75 % de la inversión pública total del país.

Entre los sectores productivos que han sufrida una drástica caída en la inversión pública, están: la minería, ya que en el año de 1989 la inversión pública en ese sector había llegado a 12 millones de dólares y en el año de 1996 tan solo había alcanzado a 4 millones de dólares.

Los hidrocarburos que en el año de 1989 tenían una inversión pública de más 100 millones de dólares, para el año de 1996 esta inversión había alcanzado los 40 millones de dólares americanos.

El sector agropecuario ha tenido una gran baja en la captación de inversión pública, aunque ha tenido un comportamiento bastante cambiante.

El sector de la industria no ha captado recursos importantes por parte del estado más bien este sector a tenido la característica de ser apoyado por la inversión privada.

Acorde al modelo económico implantado, es el sector social el cual en el periodo de estudio (1985-1997) ha logrado captar mayor inversión por parte del estado, creciendo en más de 500 % en ese lapso de tiempo, convirtiéndose en el principal sector de destino de los recursos mencionados.

Dentro de este sector social se encuentran los sectores de salud y educación los que han sido favorecidos con la implementación de estas políticas. En el caso del subsector salud, la inversión ha pasado de poco más de 4 millones de dólares americanos en el año de 1989 a más de 26 millones de dólares americanos en el año de 1996. El subsector educación que en el año 1989 lograba una inversión pública de poco más de 1 millón de dólares americanos llegó a más de 54 millones de dólares en el año de 1996.

El destino de la inversión pública realizada por el Gobierno Central en los departamentos y en las regiones ha respondido siempre a políticas de gobierno impuestas, es así que el departamento que se ha caracterizado por ser el mayor receptor de esta inversión ha sido el departamento de Santa Cruz, (cuadro II-11), en dicho departamento la inversión pública llevada a cabo en las décadas del 60 y 70 han logrado hacer de ese departamento el motor del desarrollo nacional, fundamentalmente en base al desarrollo de los sectores agropecuario, agroindustrial y petrolero.

Por el contrario los departamentos de Pando, Beni, Potosí, Oruro y Chuquisaca, han sido los menos favorecidos por la inversión pública, presentando un menor grado de desarrollo respecto a los otros departamentos.

Con la puesta en marcha de la Participación Popular y la descentralización del estado, la inversión pública pretende convertirse en más justa, tratando de lograr el desarrollo integral de todos los departamentos y los municipios del país.

El área social en la primera parte de la década de los años 90 no había recibido el empuje necesario que más adelante recibiría, ya que la misma como promedio en los últimos años ha recibido aproximadamente el 30 % del total de recursos públicos,

siendo el sector educación dentro de esta el que más atención ha tenido, llegando esta inversión al 2 % del total de la inversión pública realizada en el país.

Cabe hacer una reflexión acerca de los recursos públicos con los que cuenta el estado, ya que los mismos son pocos frente a grandes necesidades en salud, educación, infraestructura, apoyo a la producción y otros, a la falta de esos recursos, se debe sumar la ineficacia, y la discrecionalidad con que se usaban dichos recursos y que las políticas de desarrollo y planificación eran realizadas centralmente, sin tomar en cuenta las necesidades de desarrollo de las respectivas regiones.

Con la puesta en vigencia de procesos como la Participación Popular y Descentralización Administrativa, los problemas mencionados llegan a encararse como se demuestra en el capítulo III del presente trabajo.

5.2. - INVERSION PRIVADA.-

Los sectores de la economía que no han sido atendidos por la inversión pública han captado inversiones por parte del sector privado, esto debido a que después de la aplicación de la NPE los sectores de la economía que habían sido dejados por la intervención del estado, captan importantes inversiones privadas, tales son los casos de los sectores productivos y extractivos de la economía.

Con el nuevo modelo económico se busca dar a la inversión privada el papel protagónico en el desarrollo de la economía del país, es decir que ésta tiene que ser el motor dinamizador de la economía siendo el rol que juega demasiado importante, aunque a la fecha la inversión privada no logra desarrollar la economía del país; pero se constituye en una fuente importante de generación de recursos, sobre todo en aquellos destinados a los sectores industriales, extractivos y agropecuarios, aunque éste último en el oriente del país.

Como referente a la inversión privada, analizamos el financiamiento concedido por el sistema bancario (banca privada), según la actividad económica (cuadro II-12):

Los sectores que han logrado mayor financiamiento por parte de la banca comercial hasta 1987 han sido los sectores de la industria, comercio, agricultura, ganadería y finalmente el sector transportes y comunicaciones; pero es a partir del año de 1988 donde el sector servicios se constituye en un sector que logra captar grandes recursos financieros por parte de la banca comercial, en ese año el monto captado en bolivianos fue de 272 millones aproximadamente, llegando a constituirse en el tercer sector en importancia detrás de los sectores de industria, agricultura y ganadería.

Ya en el año 1991 donde la tendencia se consolida muestra al sector servicios como el primer sector de la economía en captar financiamiento por parte de la banca comercial, en ese año el monto captado por el sector servicios fue de 1.351 millones de bolivianos aproximadamente, este sector incluye electricidad, gas, agua, establecimientos financieros, seguros, servicios comunales y servicios personales.

De la misma manera el sector industrial se ha mantenido vigente y para el año de 1991 ha logrado captar recursos por valor de 1.217 millones de bolivianos, demostrando cuan importantes son las captaciones de los recursos bancarios privados por éste sector.

Otro gran sector que también ha logrado captar importantes recursos por parte de la banca privada ha sido el sector comercio, consolidando esto con el transcurso del tiempo.

Por el contrario los sectores que no lograron captar recursos importantes por parte de la banca privada han sido los sectores de la construcción y minería, no sobrepasando el 5 % del total de recursos distribuidos por la banca comercial, en ninguno de los dos casos.

La inversión privada es movida por las leyes del mercado y en la coyuntura esta en función de las expectativas del mercado exterior emergentes de acuerdos multiregionales.

6. - ANALISIS DE LOS EFECTOS ECONOMICOS DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION DE RECURSOS DE COPARTICIPACION EN BOLIVIA ANTES DE LA LEY DE PARTICION POPULAR.-

Indudablemente antes de la puesta en vigencia de la Ley 1551 de Participación Popular la distribución de los recursos por concepto de coparticipación entre los diferentes departamentos del país eran desiguales.

Esta distribución de los recursos presentaba una gran distorsión en la asignación de los mismos entre el campo y la ciudad, se sumaba a esto la actitud de los distintos gobiernos de turno los cuales realizaban la asignación de los recursos acorde a criterios e intereses particulares. Existía poca ecuanimidad en la distribución de éstos, los departamentos ubicados en el eje central recibían la mayor cantidad de recursos.

Esta distribución se tornaba aun más injusta, cuando nos referimos a la cantidad de recursos que tocaba a las capitales departamentales frente al resto del departamento respectivo, ya que los mismos tan solo llegaban a estas capitales sin llegar en muchos

casos ni un solo centavo para el resto del departamento, principalmente aquellas regiones eminentemente rurales.

Hasta antes del año 1994 las capitales de departamento pasaban a percibir más del 90 % de los recursos de coparticipación en desmedro del resto del país, el cual contaba con una población de más del 61,2% del total y no recibía ni el 10% de los recursos de coparticipación.

La excepción a esta distribución de recursos entre las capitales departamentales y el resto del departamento, son los departamentos de Tarija y Chuquisaca, donde las capitales de cada departamento recibían menos recursos de coparticipación que el resto del departamento.

Los recursos de coparticipación tributaria llegaron en poca cuantía a los departamentos que no se encontraban dentro del eje principal de desarrollo del país, siendo los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, los que más recursos lograron captar por este concepto (cuadro II-13).

Pero esta distribución se mostrará más injusta aún, cuando tomamos a los tres departamentos ubicados en el eje central de desarrollo, frente al resto del país, éstos tres departamentos juntos captaron más del 90 % del total de recursos.

En una situación muy distinta se encontraban los departamentos que no se encontraban en el eje central sobre todo el departamento de Potosí que era el más afectado, llegando a recibir tan solo el 2% del total de los recursos. Otros departamentos que se vieron en gran medida afectados fueron los departamentos de Chuquisaca, Beni y Pando, llegando a percibir el 3%, 1%, y menos del 1% respectivamente de los recursos correspondientes a coparticipación..

Hasta antes de la aplicación de la "Ley 1551", el departamento de Potosí que presenta el menor desarrollo económico, humano y productivo del país, no llegaba en coparticipación tributaria ni a 1 dólar por habitante (el año de 1992 percibió 0,90 centavos de dólar americano por habitante). De la misma manera los departamentos de Beni y Pando llegaron a a 1,3 dólares de ingresos percapita por concepto de coparticipación en los años de 1992 y 1993.

Por el contrario los departamentos del eje central eran los que más recursos de coparticipación por habitante recibían, tal es el caso del departamento de La Paz, que sus ingresos fueron siempre subiendo hasta llegar a 13,70 dólares en 1993, Santa Cruz a 9,80 dólares y Cochabamba a 8 dólares por habitante.

Como resultado de esa desigual asignación de recursos, los departamentos más afectados en su desarrollo económico, productivo y social, fueron: Potosí y

Chuquisaca, los mismos que tenían los PIB's percapita más bajos, llegando a 431 y 663 dólares americanos respectivamente, frente al PIB percapite del departamento de Santa Cruz con 980 dólares americanos en el año de 1992⁸.

Los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Oruro presentaban en 1992 la menor esperanza de vida con 53, 58 y 54 años respectivamente, frente a 64 años de esperanza de vida en el Departamento de Santa Cruz.

Con la implantación de la "Ley 1551", se pone fin a esta injusta distribución de los recursos de coparticipación tributaria, cambiando la dinámica poblacional a través de poblamiento del país uniformemente y del desarrollo de todas sus regiones, buscando que los recursos de coparticipación tributaria sean dados de acuerdo al criterio percapita, es decir que mientras mas habitantes tenga una región o departamento más recursos de coparticipación percibirá y viceversa.

7. - ANALISIS DE LOS EFECTOS ECONOMICOS DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DE COPARTICIPACION EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ ANTES DE LA LEY 1551. -

En el año de 1993 antes de la puesta en vigencia de la Ley 1551 de Participación Popular, la coparticipación municipal en el departamento estaba totalmente centralizada en la ciudad de La Paz, la misma tenía el 37.7 % de la población⁹ y captaba el 97,35 % de los recursos de coparticipación del total departamental, frente al resto del departamento que contaba con el 62.3 % del total de la población y tan solo percibía el 2,65 % de los recursos de coparticipación (Cuadro II-14), esta ha sido una de las principales causas para el desequilibrado desarrollo que se ha dado en el departamento, captando todo el desarrollo la ciudad de La Paz frente al resto del departamento sin desarrollo.

Otros municipios que habían recibido algún recurso de coparticipación fueron: El Alto, Viacha, Caranavi, Charaña, Patacamaya, Chulumani, Coroico y Copacabana., de estos municipios El Alto y Viacha se encuentran muy próximos a la ciudad de La paz, siendo parte de su área metropolitana.

El municipio de El Alto que cuenta con una población cercana la medio millón de habitantes, había llegado a alcanzar el millón de dólares americanos por concepto de recursos de coparticipación, otro municipio que cuenta con un número

⁸ Fuente Indices de desarrollo humano y otros indicadores sociales en 311 municipios de Bolivia, UDAPSO-PNUD 1994

⁹ Fuente Población según Decreto Supremo 24202

significativo de habitantes es Viacha (aproximadamente 60.000 habitantes), éste municipio no había alcanzado a percibir importantes recursos llegando tan solo a los cien mil dólares americanos y en el resto de municipios anteriormente mencionados los recursos por concepto de coparticipación no alcanzaban ni los diez mil dólares americanos.

Esta injusta distribución de recursos ha sido la principal causa para que se de en el departamento una gran concentración de recursos humanos, financieros, técnicos y otros en el área metropolitana de la ciudad de La Paz, por el contrario las regiones y municipios que no se encuentran dentro de esta área metropolitana presentaban un bajo desarrollo económico, social, productivo y financiero, con una estructura productiva atrasada y sin ningún tipo de tecnología. Se debe añadir a esto la inexistencia de planes de desarrollo, producción de subsistencia con gran cantidad de población destinada a las actividades agropecuarias (mas del 65 %¹⁰ del total de la población), todo esto ha incidido en rendimiento productivos bajos, una inadecuada infraestructura de servicios, inexistente infraestructura productiva, donde casi el 100 % de la población es pobre, con baja calidad de vida presentando gran migración del área rural hacia la ciudad capital, donde la migración de éstas regiones afecta al 80 % de las familias¹¹, alta tasa de analfabetismo alcanzando al 20 % del total de la población adulta¹², esto se agrava aún mas, debido a que en algunas provincias predominantemente de población rural 5 de cada 10 pobladores en edad escolar no asisten a la escuela.

Esta gran diferencia es aún mayor cuando se comparan los ingresos percapitas entre los diferentes municipios del departamento, el municipio de La Paz en el año de 1992 tenía un ingreso percapita de 819 \$u\$ frente a los 199 \$u\$ de ingreso percapita que tenía el municipio de Curva¹³, siendo la diferencia entre ambos en mas de cuatro veces.

Otra grave consecuencia de esa desigual distribución de recursos ha sido el crecimiento urbano desmedido de la ciudad capital y la ocupación del territorio departamental en forma espontánea, lo que ha dado lugar a un desarrollo interno desigual y desequilibrado, con una excesiva concentración de la población en el área metropolitana del departamento, debido a las razones arriba indicadas y al siguiente diagnóstico que presentaba el área rural del departamento: Falta de condiciones de salubridad, Limitado acceso a los servicios de salud, Falta de saneamiento básico, Falta de educación y Baja calidad de la vivienda.

¹⁰ Fuente Plan de Desarrollo Departamental de La Paz, CORDEPAZ 1993

¹¹ Fuente Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de La Paz, Página 15, CORDEPAZ 1993.

¹² Fuente INE, CNPV 1992.

¹³ Fuente: Índices de desarrollo humano y otros indicadores sociales en 311 municipios de Bolivia. UDAPSO-PNUD 1993.

Podemos indicar entonces que no han existido recursos que hubieran permitido desarrollar a la región rural del departamento de La Paz y a las otras regiones que se encuentran fuera del área metropolitana de la ciudad de La Paz.

Por el contrario la ciudad de La Paz presenta moderados índices de desarrollo respecto a las otras regiones del departamento la misma cuenta con todos los servicios, centralizando las actividades, financiera, productiva, servicios y comercio, además es el centro de migración de las áreas rurales del departamento concentrando el ingreso departamental en ella, aunque no ha tenido el desarrollo esperado, pero presenta una abismal diferencia en desarrollo frente a las otras regiones del departamento, estas se muestran en desarrollo humano, productivo, financiero, de servicios, de infraestructura, banca, administración pública y otros.

8. - ANALISIS DE LOS EFECTOS ECONOMICOS, PRODUCTIVOS Y SOCIALES DE LOS RECURSOS DE COPARTICIPACION EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD DE PATACAMAYA ANTES DE LA LEY 1551.-

Los municipios que posteriormente conformarían la mancomunidad de Patacamaya¹⁴ se caracterizan por encontrarse en un área económicamente deprimida, la misma presentaba un gran porcentaje de población rural dispersa (Gráfico 2-1), de los 94 cantones existentes en los municipios de la mancomunidad, 60 no llegan a tener 1.000 habitantes¹⁵ y de los 14 municipios que componen esta mancomunidad, 3 no llegan a 5000 habitantes¹⁶.

En los años anteriores a la aplicación de la Ley 1551 aún antes del periodo de tiempo escogido para el análisis del tema (1985-1993), los municipios en su totalidad no habían recibido recursos de coparticipación tributaria, solo el municipios de Patacamaya había recibido recursos de coparticipación (10.000 \$u\$ el año 1992), las inversiones más importante fueron realizadas por la Ex Corporación Regional de Desarrollo de La Paz (CORDEPAZ), la misma que se abocó a dotar en mínima cuantía de electricidad y el mantenimiento y construcción de algunos caminos vecinales en la región, la inversión y los trabajos más importantes los realizo el ex – proyecto PAC II en la región, con aportes de la Comunidad Económica Europea.

¹⁴ Los Municipios que componen esta mancomunidad, son, Patacamaya, Collana, Catamarca, Ayo Ayo, Umala, Coro Coro, Waldo Ballivian, Caquiaviri, Luribay, Sapahaquí, Papel Pampa, San Pedro de Curahuara y Chacarilla.

¹⁵ Según el Decreto Supremo 24770 de 17 de septiembre de 1890, artículo 4, numeral III, el cantón deberá tener más de 1000 habitantes.

¹⁶ Según el Decreto Supremo 24770 de 17 de septiembre de 1890, artículo 4, numeral III, la sección de provincia (municipio) deberá tener más de 5000 habitantes.

El grado de desarrollo alcanzado en los 14 municipios que posteriormente constituirían la Mancomunidad de Patacamaya es parecido en todos ellos, debido a la homogeneidad existente que presentan estos municipios en su desarrollo, tanto en lo económico, social y productivo y la homogeneidad que presentan en lo físico-espacial y la contigüidad existente entre éstos (municipios vecinos), además de presentar similares características poblacionales y culturales.

Dichos municipios contaban con una población de 95.674 habitantes¹⁷ presentando los siguientes indicadores sociales, productivos y económicos (cuadro II-15) según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1992 (CNPV 1992):

A. Indicadores sociodemográficos:

- Población predominantemente rural (población dispersa), donde la población dispersa alcanzaba a 79.887 habitantes (85,50 % del total de la población). Existían 28 centros poblados con más de 200 habitantes y solo un centro urbano con algo más de 6.000 habitantes (pueblo de Patacamaya), siendo la población total urbana¹⁸ de 15.787 habitantes (16,50 % del total). La gran cantidad de población dispersa sin ninguna conexión directa entre esas y las capitales municipales, la inexistente relación directa entre los principales poblados y las capitales de los municipios, hacen que no exista una región articulada en el área de la Mancomunidad de Patacamaya, las poblaciones se han asentado preferentemente en los lugares donde el clima es menos riguroso (en el área del altiplano), generalmente cerca de pequeñas cerranías que sirven de protección al intenso y fuerte viento que caracteriza a la región del altiplano y en los lugares donde la topografía y el relieve del terreno lo permitían en los municipios de Sapahaqui y Luribay de la Provincia Loayza (Gráfico 2-1).
- La tasa de crecimiento poblacional ha sido de - 1,00 % (periodo intercensal 1976-1992), este crecimiento demográfico negativo caracteriza a la región como expulsora de mano de obra.
- La esperanza de vida promedio en los 14 municipios era de 58 años.
- La estructura de la población era la siguiente: 45 % menores a 15 años debido a la alta fecundidad (6 hijos por mujer) y la alta natalidad de la región¹⁹, la población femenina constituía un 51,40 % del total de la población y el 49,60 % eran hombres. Esta estructura de la población refleja la alta tasa de nacimientos y la migración existente entre las edades de 15 a 20 años,

¹⁷ Fuente CNPV 1992. INE.

¹⁸ El INE ha tomado como población urbana, donde existen más de 200 habitantes.

¹⁹ Fuente INE

principalmente debida a la falta de fuentes de trabajo ya que la población emigra en busca de mejor educación y de mejores niveles de vida y mayores oportunidades de trabajo, la migración se da por igual en ambos sexos. (cuadro II-16).

- Alta mortalidad infantil (86 muertes por mil nacidos vivos).
- La población es relativamente joven, edad media de 21 años, aunque algo mayor que la media nacional, debido principalmente a la gran migración que existe entre las edades de 15 a 20 años ya que la edad media de del país es de 19,6 años. La alta tasa de población entre edades de 10 a 14 años y la disminución significativa de la población en el rango de 16 a 19 años, nos indica que la población migra a partir de los 15 años.
- Todos los municipios de la mancomunidad presentaban un índice de desarrollo humano muy bajo²⁰, entendiendo por desarrollo humano el proceso que amplía las oportunidades de la población, este índice comprende básicamente la evaluación de tres indicadores: acceso a los ingresos, una vida prolongada y el conocimiento, además se debe incluir a estos la libertad política. El municipio con el menor desarrollo humano y con el menor ingreso percapita según indicadores del CNPV era el de Papel Pampa, con 0.371 de índice de desarrollo humano (IDH) y un ingreso per cápita de 206 \$u\$ y el municipio con el mayor IDH, era el de Collana con un 0.474 y un ingreso per cápita de 260 \$u\$, los demás municipios presentan indicadores entre los rangos mencionados de los anteriores municipios.
- Tasa de alfabetismo media 75 %.

B. Dotación de infraestructura (Cuadro II-15):

- Aproximadamente el 15 % del total de la población según el CNPV de 1992 era atendida por servicio de agua potable por cañería dentro o fuera de la vivienda (13.027 habitantes).
- Menos del 2 % de la población contaba con servicio sanitario, llegando tan solo a 1084 personas (año 1992), lo que se constituía en una fuente generadora de epidemias en potencia.
- Aproximadamente el 10 % de la población tenía disponibilidad de servicio eléctrico (11348 personas).

C. Indicadores económico-productivos:

- Gran porcentaje de población (75 %) se dedica a las actividades agropecuarias.
- La actividad comercial absorbía el 10 % de la población.

²⁰ Desarrollo humano y otros indicadores sociales en 311 municipios de Bolivia. UDAPSO-PNUD. La Paz 1994

- Gran atraso en el desarrollo económico y productivo los que se manifiesta en pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas, región expulsora de mano de obra, producción agropecuaria tradicional, sin uso de tecnologías ni de capitales, la explotación de las unidades de producción se la realiza a nivel familiar.
- Uso de la tierra heterogéneo en pastoreo extensivo de ganado y agricultura extensiva, destacándose la producción en la zona altiplánica de papa, cebada, quinua, oca, papaliza, trigo, alfalfa y en la zona de los valles altos se da la producción de hortalizas y frutas producidos con relativa abundancia.
- La producción agrícola se caracteriza por ser poca, destinándose gran parte de la misma al autoconsumo, debido a que no se contaba con infraestructura adecuada y práctica del riego, la siembra se la realizaba tradicionalmente, se suma a todo esto la sequedad de la tierra con suelos altamente erosionados, la poca agua existente es altamente salina y contaminada, las inclemencias del tiempo tales como las sequías y las heladas causan la interrupción de muchas actividades cotidianas. La producción agropecuaria esta en relación directa con las lluvias, si el año es lluvioso, entonces la producción es buena y viceversa.
- Existe una mayor producción agrícola en los valles altos de los municipios de Luribay y Sapahaqui, caracterizándose estos por producir cantidades importantes de frutas y hortalizas.
- La mayor parte de la producción agrícola es destinada para el autoconsumo, el excedente se lo destina a la venta en las ferias regionales y locales, siendo las ferias más importantes las de Patacamaya y Lahuachaca (Gráfico 2-2).
- La producción de los valles altos se comercializa a nivel regional y departamental, destinándose la producción agrícola de estos a los mercados de las ciudades de La Paz, Oruro y Cochabamba, es en esta etapa de la comercialización que juegan un papel importante los rescatadores.
- Indudablemente que la región presenta mayores ventajas para la agropecuaria; pero son los sistemas artesanales de producción, la poca utilización de abonos químicos un limitante a incrementar los actuales niveles de producción, se suman a esto los escasos créditos bancarios, debido principalmente al tamaño de la tierra (excesivo parcelamiento) y al poco interés demostrado por la banca a conceder préstamos a los sectores rurales.
- La actividad pecuaria se caracteriza por ser de pastoreo libre y variado, practicándose más en la puna, siendo el ganado más abundante el ovino, algo menor el vacuno, camélido y porcino, el número total de cabezas de ganado llegaba a 802.356 en el año de 1992, presentando las siguientes cifras por especies: ganado vacuno 98.546 cabezas, ganado camélido 160.597 cabezas y el ganado ovino 571.810 cabezas, el ganado vacuno constituye la mayor riqueza junto con la propiedad de la tierra en el área de estudio, el mismo se encuentra en mayor número en los municipios de las Provincias Aroma y Loayza (Patacamaya, Collana, Calamarca, Ayo Ayo, Umala,

Sapahaqui y Luribay), el ganado camélido se encuentra en mayor número en los municipios de las Provincias Pacajes y Gualberto Villarroel (Coro Coro, Caquiaviri, Waldo Ballivian, San Pedro de Curahuara, Papel Pampa y Chacarilla) y el ganado ovino se encuentra en relativo número en todos los municipios de la mancomunidad. La infraestructura productiva pecuaria no era adecuada, ya que no se cuentan con establos, no existían esfuerzos para el mejoramiento genético, los pastos naturales son pocos, no existía captación ni créditos financieros para esta actividad, al mismo tiempo los pobladores presentaban un bajo conocimiento en la crianza de ganado, el mismo que era afectado por enfermedades y parásitos. Lo poca asistencia técnica, financiera y de apoyo directo a la producción lo realizó el Proyecto de Autodesarrollo Campesino (PAC II), el mismo que es desarrollado extensamente en el siguiente punto.

- La ganadería se caracterizaba por ser de pastoreo libre. Existiendo una correlación directa entre el tamaño de la propiedad y la cantidad de ganado, existen niveles altos de carga ganadera, La misma esta entre 4 a 10 cabezas/has, siendo lo recomendable 4 Has/cabeza²¹. Gran parte de la producción ganadera (ganado vacuno) es destinada para la venta en las ferias locales, principalmente en la feria de Patacamaya, el ganado ovino es destinado para el autoconsumo y la producción excedente se destina para la venta a otros mercados.
 - La tecnología utilizada para la producción agropecuaria es totalmente artesanal.
- D. En lo espacial, no existía una región estructurada ni conformada, tampoco se daba la existencia de un sistema de pueblos o de pequeñas ciudades que fortalezcan la región, peor aún al interior de cada municipio el desarrollo solo se daba a través de la de la voluntad individual y en algunos casos colectiva en el mejoramiento de la actividad agropecuaria, la misma tiene un comportamiento directo según la periodicidad de las lluvias y la intensidad de las heladas, este cuadro muestra que la producción de la región está en relación a factores externos a la voluntad humana y antes de la implementación de la Ley 1551 no se había hecho nada para minimizar este tipo de problemas los cuales son salvables con métodos adecuados.

También la inexistencia de caminos a los lugares más alejados de los caminos troncales, La Paz-Oruro, La Paz-Luribay y Viacha Charaña es un obstáculo para la comercialización de sus productos al mercado más grande del país (La Paz).

²¹ Plan de Desarrollo Municipal Coro Coro. La Paz 1997.

De la misma manera el uso indiscriminado de algunos sectores del altiplano en la explotación agropecuaria , originaron el empobrecimiento de esas tierras afectando negativamente a la producción.

- E. Existe una gran riqueza y un gran potencial en la tradición organizativa y cultural, siendo algo eficaces sus organizaciones en el uso de los recursos naturales y el control del medio ambiente, donde las formas de organización social y productiva expresadas en los valores de la solidaridad, intercambio y reciprocidad permiten el acceso organizado al uso de los recursos.

La explotación minera es una actividad importante en los municipios de Coro Coro, Comanche y Waldo Ballivian, aunque ésta tiende a la disminución, debido a los bajos precios de los metales en los mercados internacionales.

9- EL PROGRAMA DE AUTODESARROLLO CAMPESINO (PAC II). -

El PAC II es una continuación del PMPR II llevado a cabo los años 1986 a 1989, el cual se concreta en el Convenio Ampliatorio ALA 89/01, 1989 – 1994, realizado entre Bolivia y la Comunidad Económica Europea, siendo el objetivo principal de promover el autodesarrollo de la región (Gráfico 2-3), tratando que el campesinado sea el que se haga cargo de su propio desarrollo, con el fin de mejorar la calidad de vida, siendo su principal objetivo de promover y fortalecer el desarrollo económico sostenible y socialmente viable con manejo adecuado de recursos naturales (agua, suelo, cobertura vegetal, flora y fauna).

El programa fue financiado por la Comunidad Económica Europea y el Estado Boliviano, el financiamiento llegó a 23,5 millones de ECUS²², destinado al desarrollo rural integral.

El área de intervención del PAC II es inmensa en extensión y población²³ y ésta región fue elegida por la similitud que presentaban en la producción agropecuaria y en la tradición de sus poblaciones y debido a que CORDEPAZ no tenía proyectos importantes en esta región a más de la construcción y mantenimiento de los caminos troncales que atravesaban su geografía.

El PAC II en lo agrícola buscaba incrementar la producción de los siguientes productos: quinua, papa, haba, cebada, maíz y arveja en el área del altiplano y los

²² El ECU es la unidad Europea de cuenta.

²³ El PAC II ha cubierto parte de las Provincias de G. Villarroel, Pacajes, Aroma, Loayza, B Saavedra y Franz Tamayo.

siguientes productos en la región de los valles: maíz, arvejas, vid y tomates. En lo pecuario se pretendía el mejoramiento y el incremento en la crianza de ganado (vacuno, ovino y camélidos), principalmente en la región del altiplano.

Los principales objetivos específicos, fueron:

- Desarrollar mecanismos y métodos de promoción y capacitación de la población.
- Identificar formas tradicionales y modernas eficientes y/o potencializables de producción, conservación y recuperación del medio ambiente.
- Promover la mayor participación de las organizaciones campesinas, planificando y programando sus actividades con el enfoque participativo, de abajo hacia arriba.

Su estrategia de acción estaba orientada a:

- Recursos hídricos, caminos vecinales, agroinfraestructura, producción agropecuaria, protección del medio ambiente, crédito agropecuario, capacitación, comunicación y apoyo a la comercialización.
- En el uso de los recursos hídricos dieron más apoyo a la captación de agua para microriego, luego la captación de agua potable para consumo humano.
- En agroinfraestructura el trabajo estaba orientado a la construcción de pequeñas obras para mejorar las condiciones de producción agropecuaria principalmente.
- Se tuvo algunos resultados para incentivar la producción agrícola de las especies nativas como la papa, trigo, cebada y las frutas en los valles.
- Se logró el mejoramiento genético orientado al ganado ovino y vacuno, también se dieron algunos logros en la capacitación del manejo del ganado principalmente en alimentación, selección y sanidad preventiva.
- En los valles se dieron importantes pasos en la capacitación para la introducción de apicultura y la crianza de conejos.
- En las poblaciones de Patacamaya, Coro Coro y Collana se incentivó la creación de centros de artesanía, para la producción de alfombras, con destino a la exportación.
- Se intentó trabajar en algunos proyectos de reforestación en el Altiplano, aunque no existieron resultados, debido fundamentalmente a la rigurosidad del clima, tal es el caso del proyecto de reforestación del área de Patacamaya.

Las inversiones realizadas por el PSAC II se concentraron en 7 subprogramas:

- Recursos hídricos con 1.502.987 \$US.
- Caminos vecinales con 2.099.051 \$US

- Agro-Infraestructura con 773.361 \$US
- Producción Agropecuaria con 972.468 \$US
- Protección del medio ambiente con 576.622 \$US
- Crédito con 367.419 \$US
- Capacitación con 971.403 \$US.

El total de la inversión fue de 7.203.311 millones de dólares americanos, esta inversión fundamentalmente estaba orientada a micro-proyectos, los cuales resultaban de las necesidades y prioridades de los habitantes.

El programa estaba orientado totalmente a desarrollar la capacidad productiva de la región (actividad agropecuaria) de intervención, buscando los objetivos señalados.

Este programa apoyó directamente a la producción de la región, y fue beneficioso para todas las poblaciones que le había tocado cubrir, principalmente por la cantidad de maquinaria que había sido destinada al sostenimiento productivo de la región.

La ayuda proporcionada por el PAC II por provincia ha sido la siguiente:

- En la Provincia Loayza se ejecutaron 17 proyectos de agua potable en la misma cantidad de comunidades. Se realizaron 34 proyectos de riego. Se construyeron 20 locales agropecuarios tanto para centros de capacitación como para centro de acopio de materiales. Se construyeron 34 kilómetros de caminos vecinales y también se realizaron otros proyectos en un número menor, como ser defensivos y canalización de mazamoras, viveros y otros.
- En la Provincia Aroma se realizaron 9 proyectos para sistema de riego, 3 proyectos de agua potable en el mismo número de comunidades, 4 locales agropecuarios tanto para centros de capacitación como para centros de acopio de materiales, 4 centros artesanales, 38 kilómetros de caminos vecinales construidos y otros trabajos menores.
- En la Provincia Pacajes se construyeron 40 kilómetros de caminos vecinales, 2 sistemas de riego para la producción agrícola, construcción de 7 sistemas de agua potable para el mismo número de localidades, 11 locales agropecuarios, 1 centro artesanal y otras obras menores.
- En la Provincia Villaruel, el PAC II construyó 2 sistemas de riego para la producción agrícola, 1 sistema de agua potable, 5 locales agropecuarios, 2 centros artesanales y otras obras menores.

La metodología utilizada por el PAC II para la identificación de obras y en diagnosticar lo que necesitaba la población, era a través de reuniones periódicas con las poblaciones del área de intervención de este proyecto.

Este proyecto trajo grandes beneficios para el área donde había intervenido, principalmente por que todos los esfuerzos se destinaron al incremento de la producción y al mejoramiento de la calidad de vida de la población; pero no logró consolidar el autodesarrollo que se pretendía para las poblaciones de estas regiones, ni tampoco logró la consolidación de una región, ni la especialización de ésta. Debido principalmente a la falta de ayuda por parte del gobierno, ya que paralelo a la actividad del PAC el gobierno debería haber dado cobertura a cubrir las necesidades básicas de la población en salud, educación e infraestructura, al menos en los centros poblados mayores (capitales de los municipios).

10. - ANALISIS DE LA MIGRACION CAMPO – CIUDAD.-

La migración es una de las variables más importantes para los cambios poblacionales de las regiones y de las localidades, lo cual tiene implicación en el tamaño y composición de la población y las consecuencias que ésta genera en lo económico, social y ambiental, en un departamento, región y municipio.

Los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya se han caracterizado por ser regiones con altas tasas de migración, estas migraciones se han debido a diferentes motivos, siendo los principales, los siguientes:

- Económico, debido a que la población no puede cubrir sus necesidades mínimas (trabajo, educación, salud, agua potable, electricidad, etc), lo que se refleja en la extrema pobreza que presentan los pobladores de estos municipios.
- Productivo, donde los rendimientos agrícolas son bajos, debido a la falta de riego, sin ningún uso o en su defecto un mal uso de los insumos y sin el uso de maquinaria²⁴ ni de tecnología.
- El tamaño de la propiedad rural, ya que la mayor parte de las propiedades llegan a tener una extensión entre 2 y 10 Has.²⁵.
- La elevada desnutrición, insalubridad y analfabetismo de la población, la población que había tenido algún problema de salud (enfermedad) había llegado en 1992 a 18031 habitantes.

²⁴ Solo el 7 % de los productores utilizan maquinaria. Fuente Políticas Agrarias. MDSP año 1995

²⁵ Fuente ZONISIG. MDSP. Año 1998

- Existe la movilidad estacional de la mano de obra, después de la siembra agrícola (diciembre a febrero) y después de la cosecha agrícola (junio a septiembre).

Lo indicado a influido en la actual distribución espacial de la población y los índices negativos de crecimiento que ha registrado en el periodo intercensal (1976 - 1992).

Estas migraciones se han orientado principalmente hacia la ciudad de La Paz y al oriente del país (Santa Cruz) y en menor medida a los Yungas del Departamento de La Paz, principalmente en busca de mejores niveles de vida y mayores oportunidades de trabajo.

La región se caracteriza por la gran fecundidad y natalidad de ésta, las mismas que contribuyen a un crecimiento de la población y a incrementar las altas tasas de migración de la región, debido a que la economía de la zona no puede absorber ese crecimiento vegetativo de la población.

De esta manera las cuatro provincias a las que pertenecen los 14 municipios de la mancomunidad han mostrado una disminución anual de su población desde el censo de 1976 al censo de 1992, en la siguiente medida:

Provincia Aroma – 0,05 %, Provincia Loayza – 1,22 %, Provincia Gualberto Villarroel – 2 % y Provincia Pacajes con una migración del – 2,02 %, siendo la migración mas alta en las Provincias Villarroel y Pacajes.

La principal causa para la alta migración que se registra en todos los municipios que componen la mancomunidad, ha sido la búsqueda de fuentes de trabajo, se suma a esto una mejor atención a la salud y mejores oportunidades de estudio²⁶ y en los años del periodo intercensal ha contribuido a aquello la gran sequía que se había registrado en la región, lo que había afectado directamente a la baja en laproductividad de los pobladores de ésta.

Vemos que esta ha sido otra de las causas que ha incidido en el desarrollo de la región, ya que se ha dado una alta migración en las edades comprendidas entre los 15 a los 25 años, es decir la población que se encuentra en la edad de mayor producción, repercutiendo negativamente en la población y en todos los municipios de la mancomunidad. Por el contrario se quedan en los municipios, la población mayor a 60 años, es decir personas que casi están acabando su ciclo productivo.

Indudablemente que la población migra en busca de mejores oportunidades de vida y donde haya mayores oportunidades para poder conseguir éstas.

²⁶ Fuente: Plan de Desarrollo municipal Coro Coro. Tomo I. Capítulo I. Páginas 73-75. La Paz 1997.

La generación de fuentes de trabajo en otros sectores que no sea la agropecuaria, no se había dado, solamente la actividad agropecuaria era la que absorbía la poca mano de obra existente. Esta explotación agropecuaria se la realiza en forma tradicional, sin lograr generar valor agregado ni acumulación de capital, por el contrario es solo una actividad de subsistencia.

En el capítulo III se analizan las mismas variables; pero con el componente principal que los municipios de la mancomunidad reciben recursos constantes y periódico (anuales) de coparticipación, si éstos han logrado disminuir la alta tasa de migración de la región y si han podido generar empleo en otros sectores diferentes al agropecuario de la economía de los municipios que componen la mancomunidad, el análisis de esto nos permitirá sacar importantes conclusiones.

11. - ANALISIS DE LA FORMACION DE PODERES LOCALES Y REGIONALES EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD ANTES DE LA LEY.-

Con la conquista de América por España, se ha buscado desarraigar a los indios y establecer una ruptura con su pasado²⁷. Al nacer la República se intenta suprimir las comunidades indígenas y la propiedad colectiva de las tierras, reforzando el poder de la hacienda, disolviendo los grandes ayllus²⁸. Todo esto había traído consigo un aumento de la pobreza rural²⁹, se sumaba a esto la inexistencia de políticas de ocupación del territorio.

Con la ley de reforma agraria (1953) se da la creación de una multitud de productores individuales en un solo microclima en el cual sólo es posible la sobrevivencia, una gran parte de las haciendas fueron distribuidas entre los campesinos dando paso a la formación de las comunidades de “exhaciendas”, éstas desde un principio se organizaron bajo una estructura sindical a la cabeza de un secretario general (sindicato agrario).

Paralelo a esto se da la existencia de comunidades más antiguas a la Ley de Reforma Agraria, las mismas fundamentan su estructura organizativa en autoridades como los Mallkus y Jilacatas.

²⁷ Página 12. Territorio y participación Popular. Ministerio de Desarrollo Sostenible, Viceministerio de Participación Popular. La Paz 1997.

²⁸ El ayllu esta compuesto por un número de comunidades, el mismo abarca varias unidades político-administrativas.

²⁹ Página 13. Territorio y participación Popular. Ministerio de Desarrollo Sostenible, Viceministerio de Participación Popular. La Paz 1997.

En las provincias Aroma, Paeajes y Villarroel, el 55 % de las comunidades son Aymará y el resto de las comunidades son exhaciendas³⁰.

La autoridad se basaba principalmente reconociendo su condición de campesinos y de comunidades, ésto se demuestra que en el tope de su estructura de poder local se encontraban los secretarios ejecutivos, junto a los Mallkus y Jilacatas, donde el movimiento sindical campesino es una amplia red comunal.

La organización comunal actúa como agente de desarrollo en su territorio, donde no se realizaba ninguna obra sin su participación directa (planificación participativa en la elección de sus principales demandas). En el campo se daba una sólida organización de sus comunidades con una débil presencia del gobierno.

Si bien existía una estructura social en lo local y rural, ésta era objeto de una discriminación y el no-reconocimiento de las comunidades rurales y de los pueblos indígenas por el resto de la población de los centros urbanos, esta estructura social no gozaba del reconocimiento de la población en general, lo que causaba mella en el desarrollo del área rural y en los habitantes de ésta.

Indudablemente que se daba la existencia de grupos de poder antes de la puesta en vigencia de la Ley de Participación Popular, estos grupos de poder existentes en cada municipio y comunidad respondían a los intereses de grupos de poder existentes en cada zona, todo esto se reflejaba en aspectos negativos que han existido siempre, tales como conflictos locales, corrupción, localismo, imposición y otros.

Existen muy pocas zonas donde se han mantenido las organizaciones originarias con sus usos y costumbres originales, con formas propias de elegir a sus autoridades y conformar sus organizaciones.

La principal lucha que han tenido los pueblos que componen la mancomunidad y del país en general es pedir el reconocimiento de su territorio y organización, las mismas que se han manifestado en diferentes marchas de pueblos indígenas³¹.

El bajo desarrollo logrado por los municipios de la región se debió principalmente a la ausencia de la población local y de sus representantes en la toma de decisiones políticas concernientes a su desarrollo.

³⁰ Fuente PAC II, Volumen I, página. 10

³¹ Página 75. Territorio y participación popular. Ministerio de Desarrollo sostenible, Viceministerio de Participación Popular. La Paz 1997.

En el capítulo III se verá que la ayuda del proceso de Participación Popular a la superación de lo citado.

12. - ANALISIS DEL GRADO DE GESTION MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD ANTES DE LA LEY 1551.-

Antes de la puesta en vigencia de la Ley de Participación Popular los niveles de gestión en los que se encontraban los diferentes municipios que luego conformarían la Mancomunidad de Patacamaya eran nulos e inexistentes, esto debido a que las decisiones de planificación y desarrollo del país se lo realizaba centralmente donde las decisiones que deberían ser tomadas en un determinado municipio o en una determinada región no se las hacían en el municipio o en la región, éstas eran tomadas desde el centro de poder del país, en este caso desde las oficinas del Ministerio de Planificación y desde Palacio de Gobierno, las decisiones respondían a intereses políticos y de grupos, donde no se tomaban en cuenta variables importantes, tales como prioridades de desarrollo, necesidades de las poblaciones (salud, educación, infraestructura, etc), potencialidades y limitaciones naturales de las regiones, potencialidades de los recursos humanos, potencialidades económicas y otras variables importantes tales como las organizaciones de las comunidades asentadas en el área de estudio.

Los municipios de la región era administrado sin arraigo político, social o territorial, lo que se reflejaba en pobreza, aislamiento e insignificancia de éstos y su región dentro el contexto nacional. Los alcaldes de la región como de todos los municipios del país se los hacía desde la capital de la República, principalmente desde el Ministerio del Interior y desde el Palacio de Gobierno, los alcaldes nombrados en los diferentes municipios de la región en estudio representaban una figura policial y la prolongación del poder capitalino a los municipios, dichos alcaldes no tenía ningún poder de decisión ni de concenso, más bien se daba un alto grado de rechazo a los diferentes alcaldes municipales por parte de los pobladores de los municipios de la región en estudio, lo que se reflejaba en un mayor cuestionamiento por parte de los pobladores a la representatividad de esas autoridades.

Como consecuencia de este gran centralismo que se daba en el nombramiento de los alcaldes, al inexistente rol de los municipios y a la falta de representatividad de las autoridades, los municipios que posteriormente conformarían la Mancomunidad de Patacamaya no presentaban ningún desarrollo en la gestión y sin recursos que les permita encarar algún programa o alguna obra en el municipio respectivo.

Estas ha sido otras de las causas que han influido negativamente en el bajísimo desarrollo alcanzado por los municipios que posteriormente conformarían la Mancomunidad de Patacamaya.

Indudablemente con la contrastación de los datos obtenidos en el capítulo III, después de la aplicación de la Ley 1551 referente al nivel de gestión alcanzado, nos va ha permitir verter opiniones certeras en cuanto al desarrollo municipal y regional, después de la aplicación de la Ley.

CAPITULO III

El presente capítulo nos permite evaluar las tendencias de la economía nacional y la evolución del PIB, tomando en cuenta que éste mide en forma más aproximada el desarrollo. Las tendencias en su estructuración ya sea por sectores y por el aporte departamental a éste, el crecimiento de la población del país en relación al PIB y las tendencias en la ocupación poblacional del territorio (migraciones) y el comportamiento de las recaudaciones del Tesoro General de la Nación después de la aplicación de la Ley 1551 (años 1994-1997). Se realiza el análisis de los postulados de dicha ley en cuanto a sus objetivos, sus mecanismos, sus metas y de la accesibilidad a los recursos de coparticipación tributaria por parte de los departamentos y los municipios.

Posteriormente se realizará el análisis del desarrollo alcanzado por los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya después de la aplicación de la Ley 1551, el grado de implementación de la ley en éstos, el funcionamiento de los mecanismos e instrumentos de ésta, si los recursos de coparticipación tributaria permiten el desarrollo de esa región y si después de la puesta en vigencia de la Ley 1551 se ha logrado estructurar una región a partir de la mancomunidad de municipios; por lo tanto el análisis del desarrollo logrado por los municipios de la mancomunidad en los sectores económico, social, productivo, espacial y administrativo de los municipios que componen la mancomunidad, nos dará una veraz información del proceso de Participación Popular en dicha región y si éste es la solución al ansiado desarrollo.

1. - LEY DE PARTICIPACION POPULAR EN LA ECONOMIA BOLIVIANA.-

La implementación y la puesta en marcha de la Participación Popular, plasma el esfuerzo de años de todos los sectores sociales del país en lograr que las regiones sean las que dirijan su propio desarrollo, ésta se caracteriza por ser creativa en su concepción, buscando la equidad en la distribución de los recursos de coparticipación y pretendiendo el desarrollo armónico del país. Se busca que traiga mayores oportunidades para toda la población del país en lo social, económico y político; pero no corrige el desigual desarrollo actual del país, pero sí permite que todas las regiones y los sectores del país alcancen el desarrollo a partir de ella.

Para comprender sus alcances y entenderla a plenitud es necesario analizarla en todo su contenido, identificando sus ventajas y obstáculos (observaciones que permitan el enriquecimiento del proceso de Participación Popular).

Con la implantación del Decreto Supremo 21060 en el año de 1986, se da un giro total a la economía del país, pasando de ser un país con una economía de capitalismo de estado, a una economía de mercado, la cual se rige por las reglas de la oferta y la demanda; pero éste nuevo modelo económico toma postulados de las escuelas Poskeynesiana y Neoclásica.

Una de las primeras medidas Poskeynesianas es la aplicación de la Ley 843, la que moderniza el sistema tributario a través de la ampliación de la base imponible, incorporando a dicho sistema a todos los agentes económicos del país. A consecuencia de ello se incrementan notablemente los ingresos del Tesoro General de la Nación, permitiendo aplicar políticas, donde la inversión pública es el medio de desarrollo económico, principalmente en las regiones rurales del país, donde las prefecturas y municipios juegan un papel importante en la consecución de dicho objetivo.

Con la inserción de la economía del país en el contexto mundial (liberalización económica), descentralización del aparato estatal, eficiencia y eficacia en el uso de los factores de producción y de los recursos del Estado (óptima asignación de recursos a través del mercado) dejan de tener importancia y decisión en la economía boliviana las instituciones corporativas¹. Es así que el proceso de Participación Popular se desenvuelve en un marco económico neoclásico, donde la inversión pública vía municipios se destina principalmente al desarrollo humano, e infraestructura y en menor medida en apoyo a la producción, dejando al sector productivo a la inversión privada.

Con la implementación de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa, el Estado (municipios y prefecturas) a través de la inversión pública (postulado Poskeynesiano) busca desarrollar integralmente al país.

La cronología de los hechos más importantes que han sucedido hasta la aplicación² de la Ley 1551 son:

¹ Historia de la Participación Popular, MDH, SNPP, La Paz 1996

² Historia de la Participación Popular. Capítulo I., MDH, SNPP, La Paz 1996.

- En 1986 se promulga la ley 843 de Reforma Tributaria, que quita los impuestos propios a los municipios y departamentos, centraliza la recaudación y crea una coparticipación para las corporaciones de desarrollo departamentales, municipios y universidades.
- En 1990 se dan grandes hechos por la descentralización.
- En 1992 El Senado Nacional propicia la formación de una “Gran Comisión Nacional de Concertación” para elaborar una ley de descentralización.
- En 1993 se reúne por vez primera la comisión de elaboración de una norma para regular la Participación Popular.
- En 1993 se decide pasar de un decreto a una ley, sacar a las organizaciones funcionales de la norma. Existe convencimiento de que a los municipios se deben entregar más recursos.
- El 19 de febrero de 1994 se presenta el proyecto de ley de Participación Popular.
- Marzo de 1994 la Unidad de Participación Popular se convierte en Secretaria Nacional de Participación Popular.
- El 20 de abril de 1994 El Honorable Congreso Nacional sanciona la ley de Participación Popular (Ley 1551).
- El 1 de julio de 1994 comienza a aplicarse la ley con distribución de recursos a los municipios.
- En agosto de 1994 El Congreso sanciona la nueva constitución del país.
- En 1995 El Congreso promulga la ley de Descentralización Administrativa Departamental.

Con la implantación de la Ley se pretende consolidar la participación ciudadana buscando resolver los problemas de las regiones y municipios del país, a través de la eficiencia en la administración de los recursos y del pluralismo social y cultural, convirtiendo al municipio en el centro autónomo de gestión y desarrollo local.

La Ley se sustenta en cuatro pilares fundamentales²:

1. Coparticipación tributaria a la que tienen acceso todos los municipios del país, esta es dada acorde al número de habitantes utilizando el criterio percapita.
2. Ampliación de la jurisdicción de los municipios³ a las secciones de provincia, permitiendo que los recursos de coparticipación lleguen a todos

² Ley de Participación Popular Capítulo I, Artículo 2°.

³ El municipio esta compuesto por la fusión de sus cantones. Página 7. División Política Administrativa de la República de Bolivia, La Paz junio de 1996.

los sectores del país, buscando equilibrar el desarrollo urbano y rural, obviamente que a través de políticas municipales que desarrollen integralmente dicha jurisdicción. Al considerar la sección de provincia como la jurisdicción territorial de un municipio se llega a una extensión de territorio aceptable, ya que tomar en cuenta el cantón⁴ como jurisdicción municipal hubiese provocado una red inacabable de relaciones. Tampoco hubiese sido aconsejable tomar en cuenta como jurisdicción municipal a la provincia, ya que ello hubiese ocasionado que los recursos no lleguen a todos los sectores.

3. Reconocimiento de las comunidades indígenas, campesinas, y otras organizaciones, otorgando a éstas personería jurídica, con derechos y obligaciones, pasando ha constituirse en verdaderos motores del desarrollo del país, contando con recursos y decisiones que les permite aquello.
4. Reorganización de los órganos públicos en apoyo al proceso de Participación Popular, debido a la gran importancia que representa para el desarrollo de la Participación Popular, el apoyo de los órganos públicos, parte desde una reorganización de éstos, para optimizar los resultados.

La Ley 1551 logra aglutinar lo privado, lo público y lo estatal en torno a la gestión social del desarrollo. Permite al Estado la aplicación eficaz de sus políticas sociales logrando el fortalecimiento de lo público. Por ser vanguardista y contemplar dentro de ella la globalización, tiene un gran apoyo de la comunidad y organismos internacionales (Cuadro III-I).

El proceso de Participación Popular contempla decisiones en los siguientes sectores:

- a) Económico, involucra decisiones productivas, de planeación, de distribución, y de consumo, siendo el municipio el escenario donde se dan éstas. Busca la eficiencia en el desarrollo a través de la explotación de las ventajas competitivas y las potencialidades de cada municipio y región.
- b) Sociocultural (donde se encuentran intereses de grupos de personas y de comunidades), permite la intervención de las personas en la comunidad, sin importar raza, color político y religión, dándose un entendimiento entre todos los grupos que componen la comunidad.

⁴ El canton esta compuesto por la fusión territorial de sus localidades. Página 7. División Político Administrativa de la República de Bolivia. La Paz junio de 1996.

- c) Político (toma de decisiones), implicando desde lo nacional hasta lo municipal, donde se eligen a las autoridades, desde el presidente de la República hasta las autoridades locales.

Por lo tanto la participación social, se convierte en el elemento principal del desarrollo humano, económico y social, tomando en cuenta la globalidad de las acciones sociales, envolviendo todo de abajo hacia arriba.

1.1. - OBJETIVOS Y RECURSOS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR-

A. Los principales objetivos son:

- a) Da la oportunidad a las comunidades indígenas, campesinas y pobladores urbanos del país a enrolarse a la vida jurídica, otorgándoles el reconocimiento de personería jurídica, a través de lo cual se les otorgan derechos y obligaciones, incorpora a los habitantes a las decisiones políticas y de desarrollo, pretendiendo que todo habitante tenga los mismos derechos y obligaciones, hace concientes de su realidad a éstos y permite resolver los problemas y necesidades que les atíngen.
- b) Busca mejorar la calidad de vida de la población mediante la dotación de recursos a los municipios, siendo estos los que darán usos a dichos recursos acordes a sus necesidades, convirtiéndolo al municipio en el eje del desarrollo local.
- c) Lograr una mayor justicia en la distribución de los recursos, distribuyéndose los mismos entre los 312⁵ municipios de acuerdo al número de habitantes, es decir que los mismos son repartidos bajo el criterio de la igualdad percapita.
- d) Busca mayor eficiencia en la administración de los recursos públicos, esto está implícito en la ley misma que indica que del 100 % de los recursos de coparticipación, simplemente el 10 % de los mismos deben ser utilizados en gastos administrativos y el 90 % restante deberá ser utilizados en obras y proyectos que permitan el desarrollo del municipio, esta medida ha sido ampliada con el Decreto supremo 24182⁶ de Diciembre de 1995, donde regula la inversión en los sectores económicos, indicando que del total de

⁵ Se ha creado la segunda sección de la provincia Warnes: Okinawa, mediante Ley N° 1837, de fecha 6 de abril de 1998.

⁶ Capítulo IV, La Participación popular en Cifras, MDH, SNPP, DAEF, la Paz 1997

recursos con los que cuenta el municipio el 35 % de estos se deberán destinar al Desarrollo Humano y el 25 % de los mismos para apoyo a la producción.

- e) En su seno está implícito el mejoramiento de la democracia representativa, logrando la participación de la población impulsando la participación social a través de la planificación participativa, en ella esta el de lograr el desarrollo integral de todo el país, de sus regiones, de sus municipios, de sus departamentos, rompiendo con el esquema corporativista y centralista del Estado.

- B. Los recursos originados por el proceso de Participación Popular se constituyen en el principal mecanismo (Coparticipación Tributaria), tocando a los municipios el hacer debido uso de estos recursos los que provienen de las recaudaciones aduaneras y de renta interna.

Entre las disposiciones promulgadas por la ley se asigna un incremento del 10% de ingresos a los municipios por concepto de coparticipación tributaria llegando estos al 20%. Estos recursos ingresan a los municipios equitativamente de acuerdo al número de habitantes, siendo abonados directamente por el Tesoro General de la Nación (TGN) a la cuenta de los respectivos municipios.

Para acceder los gobiernos municipales a los recursos de Coparticipación Tributaria, deberán elaborar su presupuesto anual, el cual deberá ser resultado del Programa Operativo Anual (POA), igualmente los gobiernos municipales deberán rendir cuentas de la gestión presupuestaria pasada al Ministerio de Hacienda.

La base para la distribución de los recursos de coparticipación es el Censo de Población y Vivienda llevado a cabo en el país en 1992; pero a partir del Censo del año 2001, la información relativa a la población será obtenida cada 5 años por proyecciones estadísticas, debido a que existen municipios que tienen altas tasas de crecimiento demográfico y por tanto sus necesidades son mayores.

A los recursos de Coparticipación, se deben sumar los ingresos propios, que tienen cada municipio, los cuales son resultado de diferentes tipos de impuestos y servicios que prestan éstos.

1.2. - SUJETOS Y MECANISMOS DE LA PARTICIPACION POPULAR.-

Los sujetos de la Participación Popular son todos los pobladores de los municipios del país, los que son representados por organizaciones, las mismas que tienen diferentes denominaciones acordes a usos y costumbres de éstas. Dichas organizaciones deberán velar por el desarrollo armónico del municipio, cuidando que los recursos de coparticipación tributaria sean utilizados eficaz y eficientemente por los gobiernos municipales, consolidando la transparencia en el uso de éstos, para ello la Ley 1551 prevé dos formas de control:

a) Organizaciones Territoriales de Base (OTB's).- están organizadas de acuerdo a sus usos y costumbres de cada pueblo, sean estas organizaciones indígenas o campesina y a disposiciones estatutarias en caso de ser organizaciones urbanas (barrios, distritos, etc.), son reconocidas por ley⁷, La Ley reconoce a los representantes de cada una de éstas, sean Jilacatas, Secretarios Generales, etc. La OTB. representa a toda la población de un determinado territorio sea urbano o rural, son los principales actores en el proceso de desarrollo de cada municipio, ya que canalizan la demanda de la sociedad priorizando las actividades a tomar en cuenta, ellas rinden cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación. Entre sus principales derechos y deberes están:

- Identificar, priorizar y jerarquizar las necesidades de la comunidad, las mismas que son la base para la elaboración de los planes de Desarrollo Municipal (PDM).
- Controlar la realización y ejecución de obras y la prestación de servicios públicos acorde a las necesidades de las organizaciones o de las comunidades.
- Representar y obtener la modificación de obras y decisiones de los organismos públicos, cuando existan actitudes contrarias a los intereses de la comunidad, como ser dolo, sobreprecios, corrupción etc.
- Deben acceder a la información sobre el uso de los recursos destinados por la Ley.
- Velar por el resguardo de los bienes públicos.

⁷ La personería jurídica para las OTBs las otorgan las Subprefecturas y Prefecturas, previa resolución del Concejo Municipal correspondiente. Ley de Participación Popular, Capítulo II, Artículo 5°.

b) Comités de Vigilancia (CV).- Constituidos para unir la decisión política (municipios), con las acciones civiles (OTBs), formado por un representante del cantón o distrito elegido por la OTB respectiva. Tienen las siguientes atribuciones:

- Hacer que los recursos de la Participación Popular sean utilizados de manera equitativa entre la población urbana y rural de cada municipio.
- Que los recursos de la coparticipación que ingresan a los Municipios sean utilizados en un 10 % en gastos corrientes.
- Realizar el respectivo seguimiento a las inversiones efectuadas por el municipio.
- Deben pronunciarse en su elaboración y ejecución, del POA⁸ y del PDM⁹.

Los mecanismos ideados por la Ley 1551 son diversos y buscan la eficaz implantación del proceso, definen la rapidez con que la Ley va a lograr llegar a sus postulados. Estos son:

- i. Planificación Participativa, es un mecanismo de planificación del desarrollo municipal, se basa en la participación de la sociedad en su conjunto para lograr el desarrollo de los municipios mediante la concertación, busca hacer efectiva la participación social en el desarrollo, descentralizando las acciones hacia el ámbito local, a través de una gran participación social, con una dirección de abajo hacia arriba, partiendo de las necesidades de la sociedad civil, identificando y priorizando éstas, convirtiendo a pobladores de cada municipio en protagonistas de su propio destino y desarrollo. Fortalece el poder local, ya que es el municipio la unidad territorial básica de la planificación nacional¹⁰.

La Planificación Participativa tiene el siguiente proceso¹¹:

- Preparación y diagnóstico.
- Diagnóstico.

⁸ En conformidad y bajo las políticas, objetivos y estrategias del PDM, el G.M. formula y aprueba su Programa anual Operativo. Ibidem pag. 195

⁹ Es el producto del consenso entre la demanda social y la oferta del Gobierno Central, expresadas a nivel de políticas en el PGDES y a nivel financiero, expresada por los recursos de coparticipación y recursos financieros que el Estado pone a disposición de los Municipios. Ibidem Páginas 16-20

¹⁰ Capítulo I. Página 4 Manual de Planificación participativa. Ministerio de Desarrollo Sostenible. La Paz 1997

¹¹ Capítulo I. Página 5 Manual de Planificación participativa. Ministerio de Desarrollo Sostenible. La Paz 1997

- Estrategia de Desarrollo Municipal.
 - Programación de Operaciones Anuales.
 - Ejecución, Administración y Seguimiento.
 - Evaluación y Ajuste.
- ii. Distribución de los Recursos, antes de la puesta en vigencia de la Participación Popular la distribución de los recursos solo llegaba a las principales ciudades dejando al resto del país postergado.
- iii. Control Social, el principal objetivo es velar por los recursos de coparticipación tributaria, que éstos sean utilizados lo más transparentemente posible, la representación máxima del control social es el Comité de Vigilancia, el mismo que se constituye en el actor más importante de articulación entre el GM y las OTBs, constituyéndose en un mediador entre las demandas ciudadanas y la oferta del gobierno municipal.
- iv. Gobiernos Municipales, son los que ejercen tuición sobre un determinado municipio, los actores principales del GM son: el Alcalde y el personal técnico-administrativo del municipio, los mismos que realizan el seguimiento a la eficiencia técnica y financiera de las actividades municipales de preinversión e inversión contempladas en los POA's. El Concejo Municipal se encarga de legislar las actividades del Ejecutivo Municipal.

Según la ley pasan a poder de los G.M. los muebles e inmuebles de los servicios públicos de salud, educación, cultura y deportes, caminos vecinales y micro riego ubicados dentro la jurisdicción, siendo los GM's los que deberán integrar lo rural y lo urbano, buscando el desarrollo armónico. Entre sus competencias están:

- Seguimiento y evaluación de los proyectos, lo que implica toma de decisiones gerenciales.
- Realizar seguimiento a la administración financiera de los recursos del municipio.
- Supervisar el desempeño de las autoridades públicas, las mismas que deberán cumplir su rol de manera eficiente.
- Administrar los sistemas de catastro tanto urbano como rural, esto fundamentalmente para lograr que existan mayores ingresos a los municipios de generación propia.
- Planificar el desarrollo del municipio.

El Gobierno Municipal esta a la cabeza del Alcalde, el cual es elegido por votación directa, a este lo legisla un cuerpo de concejales, los cuales son elegidos de manera directa y en base al número de habitantes de los municipios, los Concejales serán como máximo 11, y en las poblaciones hasta 50.000 habitantes existirán 5 concejales, y aumentando por cada nuevos 50.000 habitantes 2 concejales, hasta llegar a un máximo de 11.

Los agentes municipales y cantonales también serán elegidos por voto directo, tendrán las atribuciones de asesorar a las OTBs. ejercerán las funciones de los alcaldes delegadas en el nivel cantón.

- v. Prefecturas.- Gozan de una estructura organizativa a nivel departamental, a la cabeza de estas, ésta el Prefecto designado por el Presidente de la República y el Consejo Departamental, entre sus funciones principales están las de: formular y ejecutar los planes de desarrollo departamental de acuerdo a las normas del sistema nacional de Planificación, en coordinación con los GM's y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, las áreas que le competen son: electrificación rural, infraestructura de riego, apoyo a la producción, investigación y extensión técnico-científica, conservación y preservación del medio ambiente, promoción del turismo y programas de asistencia social, programas de fortalecimiento municipal. Entre sus tareas están:

- Administrar y supervisar los recursos humanos y el presupuesto de los servicios personales en educación, salud y asistencia social.
- Administrar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, cultural, educativa, deportiva y otros, exceptuando aquellos que sean de atribución municipal.
- Elaborar el proyecto de presupuesto departamental, y ejecutar el presupuesto departamental.
- Promover la Participación Popular, canalizar los requerimientos de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales hacia el poder ejecutivo y designar a los Subprefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones (presiden los concejos provinciales de Participación Popular).

1.3. - OBSTACULOS DE LA PARTICIPACION POPULAR.-

El proceso de Participación Popular por tener poco tiempo en vigencia, presenta los siguientes obstáculos:

- i. Pobre capacidad de recursos humanos, técnicos y metodológicos de los municipios, los que no permiten lograr un verdadero desarrollo municipal ni regional.
- ii. Baja coordinación entre niveles, nacional, departamental y municipal, lo que se refleja en un deficiente fortalecimiento y apoyo a los municipios por parte del Gobierno Central y de las Prefecturas, principalmente en: instrumentos técnicos, elaboración de planes de desarrollo, apoyo a la gestión municipal.
- iii. El tamaño (extensión territorial), número y población de los municipios se constituye en obstáculos al proceso, debido a que la creación de éstos ha respondido a diferentes tipos de intereses (sectarios, políticos y personales), lo que ocasiona grandes problemas a su desarrollo.
- iv. En la creación de municipios no se han tomado en cuenta importantes variables, como población, extensión geográfica, dotación de recursos naturales, accesibilidad, continuidad geográfica, continuidad cultural y otros, todo esto se refleja en un irracional número de municipios, existiendo algunos que son demasiado extensos y poco poblados¹² y otros demasiado pequeños y con mucha densidad poblacional, esto se agrava aún más cuando existen comunidades y poblaciones dentro de municipios que no tienen contactos con los centros de esos municipios, ya sea por la accesibilidad u otras causas.
- v. Poco tiempo de implementación de la Ley 1551, debido a ello no se ha podido cuantificar con exactitud los problemas.
- vi. Excesiva intromisión política en los municipios, ocasionando daños mayores al desarrollo de éstos, ya que se dan casos en que se han congelado cuentas de municipios por más de un año y en otros hasta varios meses.
- vii. Débil fortalecimiento institucional a los GM's. por parte de las Instituciones encargadas de llevar adelante este proceso (Prefecturas y Gobierno Central), esto se refleja en la poca capacidad de gestión administrativa de los GM's sobre todo aquellos que tienen mayor población rural.
- viii. Incipiente descentralización del estado existiendo sometimiento al poder central por parte de los departamentos.
- ix. Gran porcentaje de la inversión municipal está destinada al área social, dando poca importancia y poco apoyo al sector productivo (generador de riqueza).

¹² Tal es el caso del municipio de Cordillera en el departamento de Santa Cruz, el mismo que es mayor en extensión al departamento de Cochabamba.

- x. Gran dependencia de los presupuestos municipales a los recursos de transferencia por concepto de coparticipación tributaria, esto se agrava aún mas en los municipios que son predominantemente rurales.
- xi. Escasa capacidad de los G.M. para generar recursos propios, esto se da con mayor fuerza en los municipios rurales.
- xii. Desinterés de un alto porcentaje de la población a la solución de los problemas, se constituye en una verdadera amenaza al desarrollo del proceso, siendo más grave aún en los municipios de mayor población urbana.

2. - LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ECONOMIA BOLIVIANA DESPUES DE LA LEY 1551. -

El análisis en la estructura del PIB nacional (año 1997), después de la consolidación del modelo económico a través de las medidas de segunda generación (de las que forma parte la Ley 1551), permite identificar la especialización de la economía (tipo de producción) y los sectores más dinámicos, permitiendo realizar conclusiones del comportamiento de la economía dentro el marco de la NPE. y hacer algunas predicciones acerca del desarrollo de la misma.

El sector que esta en periodo de consolidación y que ha presentado gran dinamismo es el de la Industria Manufacturera, permanenciando en el primer lugar en la estructura porcentual del PIB, llegando a aportar en el año de 1997 el 17,04 % del total, siendo el mayor aporte de los últimos 15 años. Desde 1993 a 1997 creció en 21,95 %, demostrando el gran vigor en su crecimiento en los últimos 4 años, ha un promedio de 5,49 % por año, llegando a 3.487.900.000 Bs. De 1990 (Cuadro III - 2).

El sector Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca, ha mantenido uniforme su aporte porcentual a la composición del PIB; dentro éste sector los Productos Agrícolas Industriales han experimentado gran crecimiento respecto al año 1993, siendo este crecimiento de un 141,37 % con un promedio por año de 35,34 %, demostrando su consolidación en el patrón de especialización de la economía, consolidándose en el oriente del país, principalmente en el departamento de Santa Cruz, donde la producción de soya ha sido la que ha consolidado el cambio de especialización de la economía, llegando a constituir el 3,13 % del total del PIB.

Dentro éste sector la producción de coca ha seguido disminuyendo su aporte porcentual en - 34,21 % de 1993 a 1997, llegando a aportar con el 0,53 % del PIB nacional, debido principalmente a políticas implantadas para la reducción de éstos cultivos.

El sector de los Establecimientos Financieros, Seguros Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas, se consolidan en el año 1997, aportando al PIB con el 11,11 % del total, con un valor en Bs. De 1990 de 2.274.658.000, con un crecimiento respecto al año de 1993 de 21,48 %.

El Comercio se consolida como un sector vital de la economía, con un aporte del 8,69 % al PIB nacional, presentando un crecimiento de 17,45 % entre los años de 1993 a 1997.

El sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, sigue mostrando su gran vigor y su gran crecimiento, llegando a tener el mayor aporte porcentual al PIB nacional en el año de 1997, con el 10,66 % del total, creciendo sectorialmente en 67,48 % respecto al año de 1993.

Como consecuencia del cambio de especialización de la economía y también debido a los bajos precios internacionales de los productos mineros y petroleros, éste sector ha perdido su importancia relativa en la composición porcentual del PIB, llegando a su punto más bajo en los últimos 9 años, con un 9,28 % del total, con un aporte en Bs. de 1990 de 1.900.683.000.

Los Servicios a las Administraciones Públicas disminuyen su aporte porcentual al PIB desde el año 1980, llegando al 9,07 % del total en el año de 1997, debido principalmente a la política económica vigente (el estado tiene solo algunas funciones), aunque su valor se incrementa, llegando a 1.856.558.000 Bs de 1990, ésto como consecuencia del crecimiento del PIB en los últimos años, que en ese año fue de 20.473.882.000 Bs.

En el aporte al PIB por regiones, se ha mantenido invariable en lo que toca al porcentaje de cada región, debido a que no se han desarrollado con vigor otras regiones. Se ha consolidado el cambio del patrón de especialización, pasando de ser un país de producción minera a un país de producción agroindustrial.

Mientras la población de Bolivia a crecido en un promedio de 2% anual entre los años 1993 a 1997 el PIB del país a crecido a un promedio de 4.70% anual en el mismo periodo de tiempo, existiendo un crecimiento real de la economía del país

del 2,50 % aproximadamente, lo que refleja en cierta medida el acierto de la política económica implantada, en lo que toca al crecimiento del PIB; pero se debe anotar que el empleo no ha disminuido o ha disminuido en poca cuantía, más bien se ha dado una gran concentración del capital, en pocos sectores.

3. - ANALISIS DE LOS EFECTOS ECONOMICOS DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION DE RECURSOS DE COPARTICIPACION EN BOLIVIA DESPUES DE LA LEY DE PARTICION POPULAR.-

Con la implantación del proceso de Participación Popular, la distribución de los recursos por concepto de coparticipación tributaria entre los diferentes departamentos del país, se tornan iguales.

Se elimina la distorsión que se daba en la asignación de éstos recurso por departamento y entre el campo y la ciudad, la actitud de los distintos gobiernos de turno cambia y se asignan éstos acorde al número de habitantes de cada región, se elimina la tendencia de un eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) que recibía casi todos los recursos.

Las capitales departamentales a partir de 1994 pasa a percibir el 39 % de los recursos de coparticipación, frente al 61 % de los recursos que pasa a percibir el resto de los departamentos¹³, la diferencia en relación a lo citado en el numeral 6 del capítulo II es total, ya que las capitales departamentales dejan de percibir más del 50 % de los recursos que percibían hasta antes de la Ley 1551 y el resto pasa a percibir más del 400 % de recursos de coparticipación, después de la aplicación de dicha ley.

Los recursos de coparticipación tributaria a partir de 1994 llegan en cuantías importantes a los departamentos que se encontraban fuera del eje principal de desarrollo del país, en ese sentido los tres departamentos del eje central llegan a percibir aproximadamente el 70 % de los recursos de coparticipación, disminuyendo en más de un 20 % la cuantía recibida por éstos hasta antes de la puesta en vigencia de la Ley 1551, principalmente el departamento de La Paz, en el cual disminuyen la cuantía de recursos en aproximadamente en 45 %.

Paralelo a lo citado, los otros departamentos que se encontraban fuera del eje central de desarrollo del país pasan a percibir importantes cantidades de recursos

¹³ Fuente; Bolivia la Participación Popular en Cifras, Volumen II, MDH; SNPP, La Paz 1997.

por concepto de coparticipación, llegando a incrementar su participación en estos recursos en más del 200 %, llegando a percibir más del 30 % del total de los recursos de coparticipación, el principal ejemplo del cambio de la injusta distribución de recursos, lo constituye el departamento de Potosí, el que pasa a percibir más del 10 % del total de dichos recursos, incrementándose éstos en más de 1.000 % en ese departamento.

A consecuencia de lo indicado se nota un incremento constante y paulatino de los recursos de coparticipación, lo que se muestra en un incremento constante de éstos recursos en cada departamento del país.

El resultado de esta nueva asignación de recursos se presenta en un desarrollo más armónico del país, donde se presentan importantes dinámicas económicas en todos los departamentos y paralelo a esto despierta conciencia de desarrollo de territorio y de localidad.

Los resultados más importantes que presentan los departamentos son los siguientes:

- 1) La población por departamentos presentaba las siguientes cifras según proyecciones del INE: La Paz con 2'268.823 habitantes (29.21 %). Chuquisaca con 549.834 habitantes (7.08 %). Cochabamba con 1'408.071 habitantes (18.13 %). Beni con 336.634 habitantes (4.33 %). Potosí con 746.617 habitantes (9.61 %). Santa Cruz con 1'651.951 habitantes (21.27 %). Oruro con 382.498 habitantes (4.92 %). Tarija con 368.506 habitantes (4.74 %) y el departamento de Pando con 53.111 habitantes (0.68 %). La población por departamentos presenta pequeños cambios con relación a la estructura de 1992, aunque se nota una pequeña disminución del aporte porcentual de los departamentos de La Paz y Cochabamba, por el contrario se advierte una disminución de su población en los departamentos de Potosí y Oruro, aunque esta tendencia es menor a la presentada en el periodo intercensal (1976-1992), obviamente que estos resultados son proyecciones realizadas por el INE. Será el CNPV a llevarse a cabo en el año 2001 el que arroje cifras más certeras y el que permita evaluar con mayor precisión las tendencias demográficas y migratorias del país.
- 2) El PIB percapite por departamento en el año de 1997 y su variación respecto a 1992 era la siguiente:

- El Departamento de Chuquisaca en 1997 alcanzó 650 \$u\$ de ingreso percapita, disminuyendo en 13 \$u\$ (1.96 %) a 1992.
- El Departamento de La Paz en 1997 llegó a 829 \$u\$ de ingreso percapita incrementando en 179 \$u\$ (27.54 %) respecto a 1992.
- Cochabamba llegó a 881 \$u\$ de ingreso percapita incrementando éste en 113 \$u\$ (14.71 %) desde 1992.
- Oruro alcanzó en 1997 un ingreso percapita de 1.049 \$u\$ superando en 305 \$u\$ (40.99 %) respecto al año de 1992.
- Tarija para el año de 1997 alcanzó a 834 \$u\$ incrementando en 42 \$u\$ (5.30 %) el ingreso percapita respecto a 1992.
- El Departamento de Santa Cruz alcanzó a un PIB percapita de 1.177 \$u\$ en el año de 1997, incrementando en 197 \$u\$ (20.10 %) éste ingreso respecto a 1992.
- Los departamentos de Potosí, Beni y Pando alcanzaron un ingreso percapita el año de 1997 de 501, 873 y 1.045 \$u\$ respectivamente, incrementándose éste en 70 \$u\$ (16.24 %), 108 \$u\$ (14.12 %) y 232 \$u\$ (28.54 %) respectivamente.

Estas cifras nos muestran claramente que las medidas económicas implementadas están siendo efectivas en el incremento del PIB por departamento y lo más importante en el crecimiento del PIB percapita por departamento, presentando crecimientos realmente altos los departamentos de Oruro y Pando. Aunque aún no corrige la gran desigualdad que existe entre departamentos ya que el Departamento de Potosí a seguido teniendo el menor PIB percapita del país, el que representa menos de la mitad de los PIBs percapita departamentales de Oruro, Pando y Santa Cruz.

4. - MODELO DE REGRESION (EXPLICACION DE VARIABLES QUE INFLUYEN LA COPARTICIPACION TRIBUTARIA).

Indudablemente que el proceso de Participación Popular tiene en la Coparticipación Tributaria a su fuente más importante, los recursos de coparticipación permiten a los departamentos y municipios del país desarrollarse.

Como se cita en el capítulo I, numeral 8 del presente trabajo, el análisis temporal comprende los años 1985 a 1997. En este periodo de tiempo, se pretende identificar a través de un modelo de regresión las variables que más influyen en la cuantía de los recursos de Coparticipación Tributaria (variable dependiente).

Para ello se han identificado las variables que influyen directamente en el comportamiento de la Coparticipación Tributaria (medida en miles de \$u\$), éstas son: Producto Interno Bruto (medida en miles de \$u\$), Población de Bolivia (medida en número de habitantes), Tributación (medida en miles de \$u\$), variable Dumy y una variable aleatoria.

Valga indicar que el modelo busca precisar con exactitud cual es la variable o cuales son las variables que determinan o influyen en mayor medida en el crecimiento de los ingresos de los municipios via Coparticipación Tributaria.

Descripción de Variables	Tipo de Variable
YA = Coparticipación Tributaria	Endógena cuantitativa
XA1 = Recaudación Tributaria	Exógena cuantitativa
XA2 = Producto Interno Bruto	Exógena cuantitativa
XA3 = Población	Exógena cuantitativa
XA4 = Dumy	Exógena cualitativa
μ = Componente aleatorio	Exógena cuantitativa

$$YA = B_0 + B_1 XA_1 + B_2 XA_2 + B_3 XA_3 + B_4 XA_4 + \mu$$

INTERPRETACION

A través del modelo lineal ajustado por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), se ha logrado la estimación de los parámetros o coeficientes (ver anexo cuadro III - 3).

Bajo supuesto de homosedasticidad y al no existir autocorrelación se ha procedido a la estimación de los coeficientes de dichas variables, con el siguiente resultado:

$$YA = 137883 + 0.163 XA_1 + 0.011 XA_2 - 0.036 XA_3 + 52019 XA_4 + \mu$$

El coeficiente de XA1 (Recaudación Tributaria.), presenta un valor de 0.163, nos muestra que ésta tiene una influencia positiva sobre la variable dependiente, debido principalmente a que ha tenido un comportamiento siempre creciente en el periodo de análisis, posiblemente debido a la ampliación del universo tributario y a la aplicación más eficiente de la Ley 843 (Reforma del sistema tributario).

El coeficiente de XA2 (PIB) presenta un estimado positivo 0.011, debido a un comportamiento irregular de éste en el periodo de análisis. Los años 1985, 1986 y 1987 se dio una baja del PIB del país, debido principalmente a la caída de los precios internacionales de los minerales en dichos años. Posteriormente hubo un incremento sostenido del PIB nacional hasta el año 1993, a partir de ese año crece en menor medida hasta el año 1997.

El coeficiente de XA3 (población) nos demuestra que ésta crece a un ritmo sostenido en el periodo de análisis, pero con una influencia negativa sobre la Coparticipación Tributaria y la explica en un - 0.036 % por cada unidad de incremento de Coparticipación, este comportamiento se debe a una posible independencia entre el comportamiento de ambos, ya que la variable dependiente (CT) se incrementa sin interesar el comportamiento de la población en los años de estudio.

La variable Dummy, explica el comportamiento de la variable dependiente (CT) dicotómicamente, en el sentido que adquiere el valor 0 antes de la implementación de la Ley 1551 de Participación Popular (años 1985-1993) y el valor 1 a partir de la implementación de dicha Ley (años 1994-1997).

Del porcentaje de la variación total de la variable dependiente (Coparticipación Tributaria) el 94,6 % del total, esta explicada por el modelo de regresión, el restante 5,4 % esta dado por otras variables no relevantes en la componente aleatoria que ejercen presión exógena y no cuantificable a detalle.

El coeficiente Durbin Watson nos da un valor de 2,179 mostrando que no existe autocorrelación en el modelo.

El estadístico de Fisher a 4 y 8 grados de libertad con 13 observaciones a un nivel de significación del 5 %, nos da un valor mayor al estimado 39.544. El valor estimado nos da un 3.84 como punto crítico. Existe una significación conjunta de 39.544 del modelo con respecto a la Coparticipación Tributaria.

5. - DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DE COPARTICIPACION EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ Y LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD DESPUES DE LA PARTICIPACION POPULAR.-

A partir de 1994 con el inicio del proceso de Participación Popular la distribución de recursos de coparticipación se torna equitativa entre todos los municipios del

Departamento de La Paz. Cada municipio recibe recursos de coparticipación de acuerdo al número de habitantes. Dentro éste marco el municipio de La Paz recibe el 38 % de dichos recursos y el resto de los municipios del departamento recibe el 72 % del total. Esta nueva distribución de recursos corrige el gran desequilibrio existente en la distribución de éstos hasta antes de la aplicación de la Ley 1551.

A través de la Ley los municipios que no percibían ningún recurso llegan a percibir éstos, principalmente aquellos municipios predominantemente rurales, entre los que están los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya, los que antes de la implantación de dicho proceso no percibían ningún recurso de coparticipación, tan solo el municipio de Patacamaya había recibido 13.000 Dólares Americanos el año 1993.

A partir del año 1994 los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya pasan a percibir entre 100.000 y 500.000 dólares americanos (cuadro III-4), viéndose favorecidos con el ingreso de importantes cantidades de dineros que antes no habían tenido.

Este ingreso de recursos va a permitir a los municipios enfrentar problemas urgentes, tales como:

- Grandes déficits de desarrollo humano reflejado en elevado analfabetismo.
- Altas tasas de mortalidad infantil y desnutrición de la población en general.
- Falta de infraestructura básica.
- Bajo desarrollo de la producción agropecuaria (principal actividad de los municipios de la mancomunidad) la que es de subsistencia.

De la misma manera dichos recursos deberán generar importantes volúmenes de producción con valor agregado y plusvalía, los mismos que a la fecha no existen.

A través del uso de los recursos de coparticipación por parte de los municipios, se busca que los beneficios del desarrollo se extienda a todo el departamento, a través de la transformación social, económica y política. En los municipios estas transformaciones están asociadas a la expansión, diversificación y promoción de la base económica local, al acceso de la población a los servicios básicos, democratización de la sociedad política y a la coordinación interinstitucional de los actores locales. El municipalismo plantea una visión cimentada en el individuo.

6. ANALISIS DE LA CREACION DE MUNICIPIOS MANCOMUNADOS.

Bolivia es un país caracterizado por tener una gran cantidad de población originaria fundamentalmente aymarás y quechuas, asentados principalmente en la región altiplánica y valles, frente al resto del país (zona de los llanos) despoblado.

La gran extensión territorial del país y el escaso poblamiento del mismo. La gran diversidad racial y cultural. La falta de infraestructura de transporte, de recursos económicos, humanos y políticos (decisión) no permiten lograr el desarrollo integral del país.

Agravando aún mas el cuadro, se cuenta con una indiscriminada creación de Unidades Político-Administrativas (UPA"s.) creadas a influjo de presiones particulares, sin tomar en cuenta necesidades locales, regionales, potencialidades económicas, continuidad geográfica, continuidad cultural, pisos climáticos, ecológicos, accesibilidad, limitaciones naturales y otras variables, lo que ha repercutido negativamente en el desarrollo del país.

Ante esta realidad se hace necesario inventar instrumentos eficaces que logren desarrollar el proceso de Participación Popular y el desarrollo de los municipios, uno de dichos instrumentos se constituyen las mancomunidades municipales

Así la Mancomunidad de Municipios juega un rol relevante y protagónico para encarar el desarrollo municipal y regional en forma conjunta, logrando que éste sea equilibrado y armónico en el espacio geográfico que ocupa, necesariamente dicho espacio conformado por los municipios mancomunados, presentarán homogeneidad territorial, potencialidades, limitaciones, dotación de servicios, equipamiento, grado de desarrollo de la producción y otros factores y necesidades similares y/o complementarias.

Hasta el presente no se ha trabajado en gran medida en la conformación de mancomunidades municipales, debido principalmente a la mala gestión de las instituciones encargadas, tales como el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Prefecturas y a lo novedoso del proceso, aunque en la base jurídica existe referencia a los procesos de mancomunidades, siendo la más importante:

- Constitución Política del Estado

Artículo 202.

“Las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir tipos de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público para el mejor cumplimiento de sus fines”.

- Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 122.

“Dos o más municipalidades podrán adquirir responsabilidades mancomunadas para la realización de fines que les sean comunes”.

Artículo 123.

“Las municipalidades interesadas en proyectos, planes o programas comunes constituirían mediante convenio, un fondo social para su ejecución, sin comprometerse mas allá de los límites establecidos en el art. 52 de la presente ley.”

Artículo 124.

“Serán fondos de la mancomunidad aquellos que las municipalidades participantes asignen de sus propias rentas y aquellos que por la ley se destinen para invertir en fines de la mancomunidad constituida.”

- Ley de Participación Popular

Titulo III Capitulo único Artículo 22 (de los recursos de Participación Popular).

“Los municipios que no posean una población mínima de 5.000 habitantes, deberán conformar mancomunidades para poder acceder a los mismos, a través de la cuenta de la mancomunidad.”

- Decreto Supremo 23813

Reglamento de los aspectos económicos y patrimoniales de la Ley 1551.

Artículo 6.

“Las secciones municipales cuya población no alcance a 5.000 habitantes, deberán, conformar una mancomunidad municipal para la recepción de

recursos, de acuerdo a lo previsto en el numeral II del art. 22 de la Ley de Participación Popular y deberán cumplir las siguientes condiciones”:

Convenio de mancomunidad aprobada por los Consejos de los gobiernos mancomunados. Presentación del plan anual operativo y del presupuesto mancomunado. Apertura de una cuenta fiscal de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos anteriores.”

- Ley 1669

Artículo 7.

“El Poder Ejecutivo podrá requerir la mancomunidad de municipios respondiendo a necesidades de administración territorial, población y servicios públicos comunes.”

Todo este marco jurídico, nos muestra que el proceso mancomunado es importante y sirve para fortalecer a los municipios involucrados, estas acciones conjuntas van desde prestación de servicios a presupuestos mancomunados obviamente circunscrito en las competencias otorgadas; pero se observa la inexistencia de normas claras que permitan a los municipios hacer auténticas mancomunidades productivas.

La mancomunidad de municipios es un instrumento natural y efectivo que ayuda a desarrollar estrategias colectivas, englobando todas las instancias, partiendo de lo social e intercultural hasta la producción, coadyuva a encarar conjuntamente problemas económicos, planes, proyectos, programas e inversiones, que ayuden al desarrollo municipal, debido a que solo un municipio no podría llevar adelante lo indicado.

Para atender y encarar de manera óptima el desarrollo y el crecimiento de las diferentes regiones del país sobre todo del área rural, deberá optarse por la creación de “Mancomunidades Municipales”, en todos los sectores de la economía y de la geografía de los municipios involucrados (productivo, servicios, redes municipales, hasta una verdadera complementación administrativa), indudablemente que la mancomunidad de municipios refleja las estrategias de desarrollo municipales, provinciales y departamentales.

La asistencia técnica y la capacitación a los municipios mancomunados, deberá partir desde el nivel central de gobierno (ser parte de la planificación nacional) y de las prefecturas.

Ha la fecha no existen procesos claros que aglutinen los esfuerzos de lograr municipios productivos mancomunados, en el Plan General de Desarrollo Estratégico (PGDES)¹⁴ no se contemplan la existencia de mancomunidades municipales productivas.

Para que la implantación de mancomunidades sea un instrumento que ayude al desarrollo de los municipios y de las regiones, necesariamente deberán existir previa a ésta, planes de ordenamiento territorial¹⁵, planes de uso del suelo¹⁶, planes de ocupación del territorio¹⁷ (municipales y departamentales), estos instrumentos permitirán la ubicación georeferenciada de áreas: mineras, agrícolas, pecuarias, hidrocarburíferas, de producción secundaria, servicios, centros urbanos y otros, lo que permitirá realizar planes, programas y proyectos por actividad o por sector, haciendo la inversión eficaz y sin incertidumbre y el uso de los recursos naturales y humanos eficiente, lo que necesariamente se va a traducir en un desarrollo y conformación de regiones acorde a sus potencialidades y con verdaderos sistemas productivos de servicios y otros al interior de éstas regiones.

Ha la fecha, se ha considerado la implementación de diferentes tipos de mancomunidades municipales¹⁸, las que son:

□ Mancomunidades Obligatorias.-

De acuerdo a la Ley de Participación Popular Título Único Cap. II Art. 22 los Municipios que tienen una población menor a 5.000 habitantes están obligados a conformar mancomunidades bajo un POA, un presupuesto para la mancomunidad y la apertura de una cuenta fiscal, de esta manera podrán acceder a los recursos de coparticipación tributaria, con el fin de captar recursos de Participación Popular.

□ Mancomunidad Voluntaria.-

¹⁴ Plan General de Desarrollo de Bolivia 1997-2002.

¹⁵ Ordenan el territorio en base a sus potencialidades y limitaciones de sus recursos naturales. VPOT; DGOT, La Paz 1997

¹⁶ Referente al uso del suelo según su vocación. VPOT, DGOT, La Paz 1997.

¹⁷ Su objetivo es la ocupación armónica del territorio, VPOT, DGOT, La Paz 1997

¹⁸ Mancomunidades Municipales. VPPFM, UMCD, La Paz 1998.

Instrumento que permite la administración conjunta total o parcial de dos o más municipios para poder mantener la estructura socio - geográfica, económica, productiva, y facilitar el uso de un determinado servicio común entre dos o más municipios y/o distritos. Estas responden a realidades complejas y diversas, según los objetivos que persigan, encarando la problemática del desarrollo, aglutinando esfuerzos y optimizando los escasos recursos.

Se han clasificado las siguientes mancomunidades¹⁹:

I. Mancomunidades en función a un régimen jurídico.-

Comprende específicamente a mancomunidades por la existencia de Leyes o Decretos Supremos de creación de parques nacionales o áreas de reserva las mismas que traspasan límites de secciones municipales, provincias e incluso departamentos.

II. Mancomunidades subvencionadas por el nivel central.-

Comprende a mancomunidades que son promovidas por el gobierno central o por el poder ejecutivo departamental, comprometiendo el aporte económico total o parcial de esos niveles de gobierno, dando prioridad a la mancomunidad en zonas deprimidas donde la acción conjunta es imprescindible.

III. Mancomunidades en Infraestructura.-

Tienen como finalidad la dotación de grandes infraestructuras como centros de acopio y desfogue de los servicios básicos e infraestructura básica como los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, recojo de residuos sólidos, y lo concerniente a infraestructura vial.

IV. Mancomunidad en Equipamiento.-

Tienen como finalidad la dotación de equipamiento bajo parámetros y normas referidos a los umbrales de implantación de estos, es necesaria una consideración especial a algunos servicios que traspasan el ámbito territorial municipal como es el tema de salud, educación, electrificación, sistemas de riego etc.

¹⁹ Mancomunidades, VPPFM-MDSP, LA PAZ 1998

Existe la voluntad a nivel de las instituciones del gobierno de hacer que el proceso de conformación de mancomunidades sea una respuesta al desarrollo regional, aunque en la práctica se adolece de estudios serios previos a la implantación de estas.

En el país se han conformado varias mancomunidades en los diferentes departamentos del país sin ningún asesoramiento del Gobierno Central, ni de las instituciones encargadas de llevar adelante el proceso de participación popular y de las mancomunidad municipales (VPPFM, prefecturas y otras), las mancomunidades existentes se han conformado al influjo de algún proyecto previo que se había realizado en determinada región.

En ese sentido se hace necesaria la elaboración de un decreto reglamentario ampliatorio a la Ley de Participación Popular o de una Ley que tome en cuenta la conformación de mancomunidades municipales, con normas claras, las que permitan alcanzar objetivos específicos, ahorro de recursos humanos, financieros y técnicos y mejor aprovechamiento de los recursos naturales de determinada región.

En el país a la fecha existen las siguientes mancomunidades municipales:

1. Mancomunidad de Charazani, ubicada al oeste del departamento de La Paz, comprende los siguientes municipios: Curva, Moco Moco, Aucapata, Ayata, Chuma y Pelechuco, entre sus principales objetivos son:
 - Identificación y solución de problemas comunes entre los municipios miembros.
 - Obtener la transferencia de la maquinaria y equipo dejado por la Comunidad Económica Europea a través del PAC II.
 - Elaboración de perfiles y proyectos productivos y de desarrollo.
 - Captación de recursos internos y externos para mejorar las condiciones de vida de los pobladores de los municipios que la conforman.

Para lograr los objetivos mencionados, se plantea el aporte económico del 14 % correspondientes al 85 % de los recursos de coparticipación disponibles para inversión.

2. Mancomunidad del Cono Sur, ubicada en el departamento de Cochabamba, comprende los siguientes municipios: Totora, Mizque, Vila Vila, Alalay,

Pocona, Vacas, Arani, Omereque, Pasorapa, Puerto Villarroel y Chimore, con los siguientes objetivos:

- Definir políticas, estrategias y planes de desarrollo subregionales de acuerdo a la particularidad de cada municipio; para la lucha contra la pobreza.
- Gestionar créditos conjuntamente ya sean internos o externos de organismos nacionales e internacionales para lograr el financiamiento para los proyectos de desarrollo.

3. Mancomunidad Carrasco, ubicada en el Departamento de Cochabamba, formada por los siguientes municipios: Villa Tunari, Colomi, Tiraque, Chimore, Pocona, Totorá, Puerto Villarroel y Pojo.

El principal objetivo, es conformar una sola unidad de gestión que se encargue de todos los problemas relacionados con la preservación del “Parque Nacional Carrasco” y entre sus principales actividades esta la de realizar un relevamiento de las áreas pobladas que están habitadas y las áreas que se habitarán en el futuro, las cuales deben quedar fuera de dicho parque. Para esto se realizarán las acciones debidas de preservación que les permita mantener la ecología intacta, las políticas y estrategias giran en torno a la no-destrucción de este parque

4. Mancomunidad de la Chiquitania, ubicada en el Departamento de Santa Cruz, comprende los siguientes municipios: San Miguel, San Ignacio, San Rafael, Robore, San Matías, San José, Pailon y Puerto Suarez, fué conformada para cumplir los siguientes objetivos:

- Elaboración del plan de desarrollo rural, identificando necesidades básicas y consolidar la recaudación del impuesto agrario mediante un operador privado.
- Concertar esfuerzos entre las instituciones productivas tanto públicas como privadas ya que la Chiquitania es la región que mayor inversión tiene en el campo productivo, entonces el impuesto a la propiedad rural se toman clave en la generación de recursos para los municipios.
- Conjuncionar estrategias entre los municipios que conforman la mancomunidad, para captar recursos internacionales.

5. Mancomunidad Llallagua, ubicada en el Departamento de Potosí, comprende los municipios de Llallagua, Uncia y Chayanta. El principal objetivo es de lograr la transferencia de la infraestructura de COMIBOL para la generación

de empleo, lo que va a permitir frenar la migración alta que registra esta región.

6. Mancomunidad San Lorenzo, ubicada en el Departamento de Tarija, comprende los siguientes municipios: San Lorenzo, El Puente, Uriondo y Yunchara.

Su principal objetivo es desarrollar mayor capacidad de gestión técnica y financiera, para lograr el desarrollo integral de la región, optimizando el uso de los recursos financieros.

7. - MANCOMUNIDAD DE PATACAMAYA (MUNICIPIOS QUE LA COMPONENTEN).-

La región donde está asentada la mancomunidad de Patacamaya comprende un área geográfica extensa, aproximadamente 30.000 Km² (Gráfico 3-1), ubicada al sur del Departamento de La Paz, abarca parte del altiplano y valles interandinos aledaños, la misma comprende cuatro Provincias: Aroma, Pacajes, Loayza y Gualberto Villarroel, y los siguientes municipios²⁰: Collana, Calamarca, Ayo Ayo, Umala, Patacamaya, Caquiaviri, Coro Coro, Waldo Ballivian, Comanche, Papel Pampa, Curahuara, Chacarilla, Luribay y Sapahaqui, con una población proyectada para 1997 de 114.602 habitantes²¹.

El territorio donde está asentada la mancomunidad presenta condiciones naturales más o menos similares, principalmente en el área altiplánica, con iguales características de desarrollo de las fuerzas productivas, con la misma base técnico-material existente, infraestructura social y de producción similar.

7.1. - CARACTERISTICAS FISIOGRAFICAS DE LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD PATACAMAYA.-

La mancomunidad está asentada en mayor medida en la región altiplánica (aproximadamente 90 % del total del área comprendida por ésta) y en menor porcentaje en los valles altos (aproximadamente 10 % del total). El área del

²⁰ Los Municipios de Sica Sica y Colquencha, abandonaron la mancomunidad por decisión propia.

²¹ Fuente Instituto Nacional de Estadística, proyecciones de los municipios de Bolivia.

altiplano se caracteriza por ser una extensa planicie con presencia de serranías y colinas bajas y el área de los valles por tener pendientes moderadas y valles altos.

La mancomunidad se encuentra en la región subtropical con un clima que varía de semiárido a subhúmedo y frío, con tierras altas entre los 2.500 a 4.500 msnm (en el altiplano, la altitud varía entre los 3.500 a 4.500 msnm).

El altiplano se caracteriza por presentar serranías bajas, colinas y piedemonte, con vegetación de estepa (arbustos y hierbas), incidiendo su altitud en las condiciones atmosféricas, siendo el aire enrarecido y diáfano, con insolación e irradiación altas, humedad baja y reducida difusión del calor, la temperatura es alta expuesta al sol y baja a la sombra.

Las sequías se presentan periódicamente lo que se manifiesta en un clima seco con muy poca precipitación pluvial variando entre 200 a 1.100 mm²², temperatura bastante fría variando entre -10 °C a 23 °C con un promedio de 7,1 °C, con una mínima media -5 °C, y una máxima media de 15 °C, las temperaturas más bajas se dan en la estación invernal (mayo, junio, julio y agosto).

La región se caracteriza por vientos intensos, dándose los más fuertes en los meses de agosto, septiembre y octubre, con heladas en la mayor parte del año, ocho meses al año se registra un clima seco y muy frío, entre diciembre y marzo las precipitaciones son fuertes y violentas con granizadas intensas, causando gran erosión, otro factor que contribuye a la erosión es la intensidad de los vientos debido a la baja cobertura vegetal.

Toda la parte altiplánica de la mancomunidad presenta condiciones climáticas extremas²³.

La región de los valles altos (municipios de Sapahaqui y Luribay) presenta serranías, colinas, valles, penillanuras y llanura de piedemonte con cobertura vegetal variable, presentando un clima más benigno (con mayor vegetación), el que va de semiárido a subhúmedo algo seco y frío con vegetación mayor y una temperatura que varía entre 5° C. a 30° C, con precipitaciones pluviales intensas, las que se dan en los meses de diciembre, enero y febrero, dando lugar a una gran erosión en los suelos debido a la pendiente de su topografía.

²² Capítulo II. ZONISIG. MDSP-VPOT. La Paz 1998.

²³ Capítulo II. Plan de Desarrollo Municipal de Coro Coro. La Paz 1997

La vegetación en el área del altiplano tiene las siguientes especies: eucaliptus, pinos, kishuara, thola, paja brava, jichus y pasturas naturales, en las alturas se ha dado la eliminación paulatina de la vegetación debido a la tala de arbustos y sobrepastoreo, lo que ha generado erosión.

Por todo lo descrito la región constituida por los municipios de la mancomunidad, corresponde a un espacio continuo y uniforme, donde cada municipio que la compone presenta características geográficas similares.

8. - INGRESOS DE RECURSOS ECONOMICOS A LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD DE PATACAMAYA.-

Los ingresos de los municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya, provienen de diferentes fuentes y por orden de importancia son: ingresos por coparticipación tributaria, ingresos provenientes de los fondos de desarrollo, ingresos propios y otros. Para identificar con precisión la cuantía de cada uno de éstos en los diferentes municipios y en la región de la mancomunidad, se hace necesario el desglose correspondiente.

8.1. - INGRESOS POR COPARTICIPACION.-

Son los más importantes con los que cuentan los municipios, debido principalmente al porcentaje que representan del total y al ingreso periódico de éstos, son resultado de la implantación de la ley de Participación Popular, los mismos representan más del 80 % del total de los ingresos, llegando en el año de 1997 a la suma de 2'737.000 \$u\$ y en algunos municipios de la mancomunidad, éstos se constituyen en los únicos ingresos con los que cuentan los municipios.

Desde la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular (1994), los recursos por concepto de coparticipación se han incrementado notablemente, principalmente en el año de 1995 (incremento respecto a 1994 fue de 118.57 %), debido al shock que se presentó por la obtención de estos recursos en los municipios de la región (Cuadro III-5).

Al igual que en todos los municipios del país, los municipios que conforman la Mancomunidad de Patacamaya han tenido un incremento sostenido de los recursos de coparticipación, debido principalmente al crecimiento en las recaudaciones de renta interna y del crecimiento del PIB, demostrado

ampliamente a través del modelo de regresión que explica el comportamiento de los recursos de coparticipación tributaria (capítulo III, numeral 4), éste incremento se ha dado en más de tres y media veces de 1993 a 1998³¹ en los municipios del país.

Hacia adelante el incremento de los recursos de coparticipación, seguirá dependiendo de los incrementos en las recaudaciones (impuestos de renta interna y recaudaciones aduaneras) y de la evolución del PIB principalmente.

Los ingresos obtenidos vía coparticipación tributaria en los diferentes municipios que componen la Mancomunidad de Patacamaya, representan diferentes porcentajes en cada uno de éstos (Cuadro III-6). Para el año 1996 el 100 % de los recursos del Municipio de Calamarca han provenido de ésta fuente de recursos, de la misma manera son importantes en los municipios de Ayo Ayo, Caquiaviri, Coro Coro y W. Ballivian, constituyendo más del 70 % del total de los recursos en cada uno de éstos. En los municipios de Comanche, Umala y Papel Pampa los recursos de coparticipación han llegado al 50% del total.

Para el año 1997 (Cuadro III-7) los recursos de coparticipación han significado casi el 100 % del total en los municipios de Patacamaya, Sapahaquí y Waldo Ballivian, más del 50 % en los municipios de Ayo Ayo, Calamarca y Caquiaviri y entre el 30 % y 50 % en los municipios de Luribay, Umala y Coro Coro y apenas el 20 % en el Municipio de Collana.

Podemos ver la gran importancia que representan los recursos de coparticipación para los municipios de la región. Se demuestra claramente en su cuantía y en el porcentaje que representan del total. Resaltando notablemente la gran diferencia que se presenta en el ingreso de recursos por esta vía a los municipios, comparando los dos periodos de tiempo elegidos en el presente trabajo (antes y después de la aplicación de la Ley 1551 de Participación Popular).

8.2. - INGRESOS DE GENERACION PROPIA EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD DE PATACAMAYA.-

Los ingresos propios generados por los municipios de la mancomunidad son los de menor cuantía, ya que los mismos llegan al 1 % del total de los recursos con los que cuentan los municipios (cuadros III-6 y III-7), debido principalmente a los siguientes factores: poco desarrollo económico de los municipios reflejado en la

³¹ Página 23. Bolivia la Coparticipación en Cifras. MDSP/VPPFM. La Paz 1998.

poca capacidad de generar riqueza, la actividad agropecuaria es demasiado baja lo que no permite la creación de plusvalía ni de riqueza, bajo desarrollo administrativo y de gestión de los Gobiernos Municipales.

Las pocas fuentes de generación de estos ingresos son: patentes, impuestos de bienes inmuebles y motorizados. El año 1996, solo en los Municipios de Patacamaya y Ayo Ayo éstos recursos han constituido cerca al 5 % del total (cuadro III-8), debido a la aplicación del impuesto a los bienes inmuebles urbanos en dichos municipios en el citado año.

En los municipios grandes y con gran población urbana son los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y a los automotores los que se constituyen en una fuente importante de ingresos, pero en los municipios de la mancomunidad por ser eminentemente rurales y con gran población dispersa, no permite la aplicación de este tipo de impuestos, ya que existen pocos centros poblados de relativa importancia (Cuadro III-8), a lo que hay que añadir los pocos recursos con los que cuentan los pobladores de esos pequeños centros urbanos, lo que se refleja en la inexistencia en el cobro de impuestos a los bienes inmuebles urbanos para el año 1997, ya que solo los municipios de Caquiaviri, Coro Coro y Comanche han enviado sus planos de zonificación y tabla de valores a la Dirección Nacional de Catastro para ingresar al sistema nacional de cobro de éstos.

Al presente el rubro más importante en la generación de ingresos propios, se constituyen los patentes y permisos relacionados con las actividades comerciales y de servicios de la comunidad.

Podemos resumir indicando que los municipios de la mancomunidad, presentan poca capacidad para generar recursos propios, debido principalmente al bajo desarrollo administrativo y de gestión alcanzados, sumándose a esto el incipiente desarrollo económico y productivo existente en ellos.

8.3. - OTROS INGRESOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD

Otra fuente importante de ingresos en los municipios de la mancomunidad, se constituyen las transferencias de capital, donaciones y otras, resaltando por su gran volumen los recursos provenientes de los Fondos de Inversión Social, Fondo

Desarrollo Campesino y Fondo de Desarrollo Regional, estos ingresos son específicos para determinado tipo de proyectos, principalmente en aquellos de apoyo a la producción y son utilizados en su totalidad en inversión, éstos han llegado al 29,47 % del total de los ingresos de los municipios (Cuadros III-6 y III-7), los sectores económicos beneficiados con éstos recursos son diversos, resaltando el sector agropecuario con un mayor volumen.

La poca certeza que tienen los municipios de contar con estos recursos debido a que los fondos pueden hasta último momento dejar sin efecto el desembolso, hace que no sean una fuente confiable de recursos para los municipios de la mancomunidad.

8.4.- ESTRUCTURA DEL GASTO EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD.-

Las fuentes del gasto para cada municipio son en porcentaje casi las mismas en todos los municipios de la mancomunidad, variando en poco porcentaje.

Debido a lo señalado por la Ley de Participación Popular²⁴, los recursos destinados al financiamiento de la gestión municipal privilegian a la inversión municipal más que al gasto corriente, esto produce al final de gestión un saldo de gasto corriente negativo o positivo, en los municipios de la mancomunidad debido a que los recursos de generación propia son ínfimos debido a la incapacidad en la generación de estos recursos por parte de los municipios, debido a ello no se dan saldos positivos al final de gestión, lo que se refleja en la imposibilidad de los gobiernos municipales a contar con servicios no personales (comunicaciones, energía eléctrica, teléfono, pasajes, etc.), lo que necesariamente repercute en el tipo de gestión que van a alcanzar éstos, hay que añadir a esto la baja capacidad técnica del personal municipal (Cuadro III - 9), ya que la falta de recursos para gasto corriente les hace imposible financiar una planta administrativa de funcionarios capacitados que les permita llevar adelante el proceso de desarrollo, colocando al gobierno municipal a la vanguardia del desarrollo local y regional. El empleo de profesionales por parte de los gobiernos municipales va a permitir optimizar el uso de los recursos lo que hasta la fecha no se ha logrado.

²⁴ Ley 1702, art. 8°, modifica el art. 23° de la Ley 1551, 85% gasto de capital y 15% para el gasto corriente.

En la mancomunidad existen municipios con poca población (cuadro III-4), dicha población en cada municipio no alcanza a los 5000 habitantes y en el mejo de los casos ésta llega a dicho número, lo que repercute negativamente en el gasto corriente de estos municipios. Para el año 1996 en los municipios de menor población, el gasto corriente proviene en un 100 % de los recursos de Participación Popular, municipios de Papel Pampa, Waldo Ballivian, Calamarca, Caquiaviri, Comanche, y Coro Coro, por el contrario en municipios con mayor población los gastos corrientes de ésta fuente solo representan el 70 % del total, municipios de Patacamaya y Ayo Ayo (Cuadro III-6).

Esto se agudiza aún más en el año de 1997, debido a que todo el gasto corriente en los municipios de la mancomunidad ha provenido de los recursos de participación popular (Cuadro III-7).

8.5. - FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION.-

Las principales fuentes de inversión en los municipios de la mancomunidad provienen de la coparticipación tributaria, del Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Inversión Social, donaciones y propios, siendo los más importantes los de coparticipación.

Esto ha permitido a los diferentes GM's de invertir importantes cantidades de recursos a sectores económicos y a localidades en particular en los diferentes municipios, principalmente en desarrollo urbano, educación y salud en las capitales municipales y las poblaciones más importantes.

Para un análisis pormenorizado de la inversión y del financiamiento de éstas, se ha realizado el análisis del financiamiento de la inversión en los municipios de la mancomunidad los años 1996 y 1997, la fuente de éste análisis han sido los respectivos POAs presentados al Ministerio de Hacienda.

En el año de 1996 la inversión via recursos de coparticipación tributaria constitúan el 39 % del total de la inversión (Cuadro III-6), otra fuente importante de financiamiento es el Fondo de Desarrollo Campesino, el que aportó con el 17 % del total de la inversión, la inversión generada por recursos propios ha llegado al 1 % del total.

Para ese año en los municipios de Ayo Ayo, Caquiaviri y Coro Coro la inversión proveniente de la coparticipación alcanzo al 65 % del total, por el contrario en los municipios de Calamarca, Umala y Comanche, ésta no ha representado más del 40 %. Los recursos para inversión provenientes de los fondos de desarrollo, han sido importantes en los municipios de Patacamaya, Comanche, Ayo Ayo y Calamarca, significando más del 40 % del total.

En el año de 1997 contamos con una información más amplia (Cuadro III-7), ya que de los 14 municipios que componen la mancomunidad, 11 habían presentado sus POAs ante el Ministerio de Hacienda. Este año la inversión ha provenido en su mayor parte de la coparticipación llegando a más del 51,31 % del total en los municipios de Umala, Waldo Ballivian, San Pedro de Curahuara y Comanche, por el contrario en los municipios de Luribay y Collana el financiamiento de la inversión ha provenido de los fondos de desarrollo, llegando a más del 75 %.

Para ese año el Fondo de Inversión Social ha tenido un rol importante, como generador de financiamiento para la inversión, participando con más del 30 % del total en los municipios de Luribay, Coro Coro, Calamarca y Sapahaqui.

Para el mismo año los recursos de inversión de generación propia, no han alcanzado ni al 1 % del total, siendo el Municipio de Caquiaviri el que mayor porcentaje de recursos para inversión de esa fuente había tenido, llegando al 3 % del total de los recursos de financiamiento para la inversión.

9.- PROCESO DE IDENTIFICACION DE LAS NECESIDADES DE LA POBLACION EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD

El mecanismo de planificación participativa ideado por el proceso de Participación Popular en la identificación de las demandas de la población en los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya, tiene el siguiente proceso: Preparación y diagnóstico. Diagnóstico. Estrategia de Desarrollo Municipal. Programación de Operaciones Anuales. Ejecución, Administración y Seguimiento. Evaluación y Ajuste.

En los municipios que forman parte de la Mancomunidad de Patacamaya se realiza a través de una interrelación bastante estrecha entre las Organizaciones Territoriales de Base, el Comité de Vigilancia y el Gobierno Municipal, consiste en un proceso en dos sentidos, a través de la identificación de las

demandas, se procede a cubrir (ofertar) por parte del gobierno municipal dichas demandas.

De los 20 representantes encuestados de las Organizaciones Territoriales de Base, Sindicatos Agrarios y otros en los diferentes municipios se puede evaluar la dinámica del proceso entre OTBs y GM.

El 50 % de los encuestados manifestaron que se reúnen una vez cada mes para llevar adelante reuniones con las comunidades, lo que les permite identificar sus necesidades y el otro 50 % realiza reuniones una vez cada dos meses (ver encuesta a las OTBs, pregunta 1).

El siguiente paso es hacer conocer al GM las necesidades de cada comunidad, el 45 % de los entrevistados manifestaron que estas necesidades se las prioriza a través de reuniones con sus respectivas alcaldías y el 35 % manifestó que hacen llegar sus solicitudes mediante notas a los respectivos agentes cantonales y al alcalde (ver encuesta OTB, pregunta 2).

Por su parte la mayoría de los encuestados municipales manifestaron que la elección de los proyectos a ser ejecutados en los Programas Operativos Anuales se los realiza mediante el consenso con las comunidades en reuniones y talleres entre el Gobierno Municipal y los representantes de las OTB's.

Existen frenos a la normal relación entre OTB's, CV y GM ya que el 55 % de los encuestados de las OTB's manifestaron aquello debido principalmente a la intromisión política en el municipio (encuesta a las OTBs, preg. 3). Aunque el 80 % de los técnicos de los GM's encuestados manifestaron que existen capacitaciones periódicas a las OTB's (encuesta al GM, preg. 6)

El 100 de los funcionarios encuestados de los diferentes municipios de la mancomunidad manifestaron que se invierte en todos los poblados y cantones del municipio, pero que esta inversión es priorizada en base al número de población de cada localidad y cantón y a las necesidades de desarrollo del municipio (encuesta al GM, preg. 3).

Posteriormente el GM elabora su POA en base a las necesidades más urgentes y a la concertación que existe con los pobladores de las diferentes comunidades.

Existe un control a los diferentes proyectos que ejecuta el GM por parte de la población civil, se lo realiza principalmente con informes y facturas de los gastos realizados por el GM brindados a los respectivos CV y OTB's, el 50 % de los encuestados manifestaron aquello (encuesta a las OTB's, preg. 4), el 30 % manifestó que no existe ningún control a los gastos realizados en los diferentes proyectos que realizan los gobiernos municipales.

Lamentablemente los gobiernos municipales no satisfacen las expectativas de las diferentes comunidades, el 75 % de los representantes de ésta manifestaron aquello y tan solo un 25 % manifestó que si el GM logró satisfacer éstas necesidades (encuesta a las OTB's, preg. 7).

En todos los municipios de la mancomunidad se aplica el proceso de planificación participativa, pero este no es difundido a toda la población, para que exista mayor contundencia en la aplicación de ésta los GMs deberán ser y adoptar programas de difusión y capacitación que permita al grueso de la población el conocimiento y el perfeccionamiento de éste.

10. - INVERSIONES EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD Y EFECTOS DE ESTOS.-

La inversión realizada en la región ha estado orientada a resolver los problemas más urgentes de la población, ya que es una característica de la región la de presentar los mismos problemas y necesidades, éstos son bajo desarrollo económico, humano y productivo, se debe sumar a esto los déficits en infraestructura de servicios básicos, educación, salud, infraestructura productiva y en general en todos los ámbitos del desarrollo.

El análisis de las inversiones realizadas, en los municipios de la Mancomunidad, se lo hizo de los respectivos POAs municipales, los cuales son reflejo de las urgentes necesidades de la población a través del proceso de planificación participativa, descrito en el anterior punto.

Indudablemente la presión por resolver la gran demanda insatisfecha en el área social a motivado a los agentes municipales a dar la mayor atención a la solución de ésta, para ello se ha destinado la mayor parte de los recursos de los municipios, dejando postergados sectores importantes, como el productivo y el de infraestructura, debido principalmente a los pocos recursos con los que cuentan

los diferentes GM's y la gran cantidad de demanda social insatisfecha arrastrada por varias décadas.

El año 1995 solo tres municipios de la mancomunidad habían presentado su POAs respectivos, los mismos que fueron presentados ante el Ministerio de Hacienda. El análisis de éstos (Cuadro III-10) muestra que la mayor cantidad de recursos para inversión han sido destinados a los sectores sociales, principalmente al desarrollo urbano, educación y salud, reflejando la gran demanda insatisfecha y las prioridades de la población, en ese año la inversión social alcanzó el 49,85 % del total, siendo la educación la que mayores recursos ha captado con el 67,82 % de los recursos del área social, destinados principalmente al mejoramiento de escuelas y colegios, y la construcción de éstas en comunidades que por estar alejadas de la capital del municipio no contaban con dicho servicio, también ha merecido una importante atención el sector salud, el que ha captado el 22,51 % del total de la inversión social, principalmente en el mejoramiento y construcción de postas sanitarias y pequeños centros médicos ubicados en las capitales de los municipios de la mancomunidad y algunos poblados importantes.

La inversión en infraestructura en ese año ha llegado al 38,94 % del total, siendo el desarrollo urbano el más importante con el 44,74 % de ésta, reflejándose en mejoramiento de calles y plazas realizados en los diferentes centros poblados diseminados en la extensa área de la mancomunidad, principalmente en las capitales de los municipios. También la inversión en agua potable y saneamiento básico ha sido importante, llegando al 29,69 % del total debido principalmente a la inexistencia de estos servicios en varias comunidades.

Se ha prestado gran interés al fortalecimiento municipal, principalmente debido al rol que juegan los municipios en el desarrollo local y regional, para ello se han destinado el 10,96 % del total de los recursos de inversión.

Por el contrario el sector de apoyo a la producción no se le ha otorgado recursos de inversión, debido a que los pocos recursos de los municipios han cubierto otras necesidades y a la política de gobierno vigente, la cual deja el desarrollo del sector productivo a la iniciativa de la inversión privada.

El año 1996 la estructura de la inversión cambia (Cuadro III-11) diversificándose, dando mayor atención en el apoyo al sector productivo, destinándose el 38 % del total de recursos de inversión, destacándose dentro de ésta la inversión en apoyo a la producción agropecuaria y el apoyo a la producción en general.

También en este año el sector social capta el mayor porcentaje de los recursos de inversión, llegando al 41 % del total; la educación a constituido el 58,54 % y salud con 34,15 % de ésta inversión debido al enorme déficit en el sector social, ya que se siguieron construyendo y refaccionando escuelas y colegios en comunidades que no contaban con estos y dotando de mobiliario a las mismas, se ha seguido presentando importantes déficits en salud, ya que solo los centros poblados más importantes cuentan con postas sanitarias y el resto de la comunidad no cuenta con este servicio.

La inversión en infraestructura en ese año ha sido importante, destinándose el 19 % del total de la inversión, de ésta el 30,69 % se ha destinado para mejoramiento y construcción de caminos vecinales, la inversión en este sector se hace importante, debido a que la infraestructura caminera, es necesaria para el desarrollo de la producción agropecuaria y para su comercialización fundamentalmente.

Ya para 1997 la inversión municipal se diversifica aún mas (Cuadro III-12), destinándose la mayor parte de los recursos a la infraestructura, significando el 52,72 % del total de la inversión, dentro de ella el agua potable y saneamiento básico han absorbido el 54,59 % de la inversión y los caminos vecinales ha sido captado el 22,42 % de la inversión en infraestructura.

El área social ha visto disminuir su peso relativo, llegando a 35,67 % del total de la inversión, siendo el sector educativo el que ha tenido mayor inversión con el 71,85 % de ésta.

El sector de apoyo a la producción tan solo ha logrado captar el 11,60 % del total de la inversión, siendo dentro de este, la producción agropecuaria y el apoyo a la producción los más importante con el 67,24 % de ésta.

Como se ha podido observar la constitución de la inversión por sectores ha tenido un comportamiento diferente cada año, dándose mayor importancia al área social en 1995, al apoyo a la producción en 1996 y a la infraestructura en 1997.

Los recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo se han destinado e su totalidad ha la productividad, pero la fragilidad de los mismos debido a que pueden ser desviados o interrumpidos de un momento a otro lo hace inciertos, de la misma manera la aprobación de proyectos para su financiamiento se la hace en demasiado tiempo y remitidos normalmente por las oficinas ubicadas en la ciudad

de La Paz²⁵, centralizando en mayor medida su accionar. Además estas instituciones de financiamiento en los últimos años no han desarrollado nuevos criterios de inversión o de cofinanciamiento.

Los recursos de inversión con los que cuentan los municipios, son de diversas fuentes; pero son limitados para las grandes necesidades de éstos, debido principalmente a los grandes déficits en todos los sectores (económico, social, productivo, infraestructura, etc.), para ello se hace necesario, contar con gran imaginación para poder superar estos déficits, siendo un mecanismo óptimo para la superación de estos la mancomunidad de municipios.

Indudablemente que con la Participación Popular los municipios han podido dotar de mejores sistemas educativos, salud e infraestructura básica; pero el sector que se ha visto postergado con la puesta en vigencia de la Ley 1551 ha sido el apoyo a la producción, ya que como se demostró en el capítulo II, numeral 8, el proyecto PAC II ha atendido a esta región principalmente en el apoyo a la producción, lo que a la fecha no se puede hacer con los recursos generados por la coparticipación tributaria y otros recursos.

11.- EMPRESA MUNICIPAL DE CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS ALTIPLANO Y VALLE CENTRAL (EMCOSAV). -

Los municipios de la región han decidido formar la Empresa de la Mancomunidad de Municipios del Altiplano y Valle Central "EMCOSAV", la misma ha sido creada en julio de 1996 siendo a la fecha la única empresa creada en la mancomunidad de municipios, convirtiéndose en el brazo ejecutor de ésta, para lo cual tiene a su cargo parte de los equipos transferidos del exproyecto PAC II y algunos activos incorporados.

Esta empresa es constituida para alcanzar los siguientes objetivos: Desarrollo armónico de la región. Independencia en las decisiones. Generación de empleo que logre frenar la migración y Unir esfuerzos para alcanzar mejores metas.

Para consolidar las funciones de la empresa, se ha elaborado un reglamento el que tiene los siguientes artículos como los principales:

²⁵ Página 20. Capítulo I. La Problemática de los Gobiernos Municipales de escasa Población. VPPFM. La paz 1998.

Artículo 1.-

Se constituye una Mancomunidad de Municipios como órgano de administración integrada de recursos que otorguen los municipios de los destinados por la Ley de Participación Popular, así como de otros financiamientos que se obtengan para la prestación de servicios, realización de obras de infraestructura, la activación y diversificación de la producción de bienes para encarar soluciones conjuntas al problema social de la población.

Artículo 5.1.-

Administrar los activos otorgados por los municipios y otras entidades para proveer servicios.

Artículo 5.2.-

Organizar y/o administrar empresas de producción y o servicios en forma directa, mixta y/o de riesgo compartido. Asumir acciones para el mejoramiento del mercadeo de los productos de las regiones de su incidencia, implementando proyectos para la creación de fuentes de trabajo para disminuir la pobreza.

Artículo 6.1.-

Los títulos, valores, bienes, equipos, maquinaria, materiales, acciones y derechos que le sean otorgados y/o transferidos por el estado Boliviano, los que les subroguen los municipios y especialmente los transferidos por el proyecto del programa PAC II se constituyen en activos que incrementan la capacidad de la empresa.

Artículo 6.2.-

Los fondos que presupuestan y/o aporten los G.M., el gobierno departamental y/o instituciones nacionales y extranjeras, son los recursos con que cuenta ésta.

Artículo 8.-

Serán miembros de la mancomunidad:

8.1. - Las municipalidades fundadoras

8.2. - Otras municipalidades que deseen pertenecer.

Artículo 13. –

El gobierno de la mancomunidad estará encomendado a la junta general de miembros de la mancomunidad y al directorio.

Artículo 14. –

La junta general es deliberativa y la más alta autoridad definitiva. Cada municipio mancomunado acreditará a su representante titular y suplente

Artículo 22.-

La junta general elegirá el Directorio de la Mancomunidad que durará en sus funciones por dos años.

11.1.- AREAS DE ACCION DE LA EMCOSAV.-

El principal propósito de la empresa ha sido canalizar una serie de obras requeridas por los municipios, a la fecha ésta se encuentra trabajando en el cumplimiento de sus objetivos, atendiendo las necesidades de los socios por más pequeñas que sean.

Los principales sectores atendidos son: caminos vecinales, proyectos de riego y perforación de pozos, para lo cual se ha trabajado con todos los GM's miembros.

Indudablemente que las obras que realiza la EMCOSAV en los respectivos municipios son respuestas a las necesidades locales y comunales, dichas necesidades se encuentran plasmadas en los respectivos POAs municipales, con un trato directo entre éstos y la empresa.

Aún no se ha logrado trabajar en gran medida con los PDM's ya que a la fecha tan solo 3 municipios de la mancomunidad cuentan con éstos, aunque en el resto de los municipios éstos se encuentran en ejecución.

En un principio los trabajos realizados por la EMCOSAV solo se ejecutaban en los municipios que habían dado sus aportes oportunamente, posteriormente se realizan trabajos en todos los municipios comprometiendo aportes de años futuros, esto debido a que obras grandes como caminos toman más de una gestión para su ejecución, llegando a sobrepasar los aportes de una gestión. Esto ha

resultado beneficioso, ya que ha logrado la continuidad en las inversiones. Se suma a esto la no existencia de un límite definido al monto de la inversión que corresponde a cada municipio²⁶.

Indudablemente que la EMCOSAV enfrenta problemas debido a los pocos recursos con los que cuenta y al constante incremento en las inversiones debido a la mala elaboración de los perfiles de los proyectos; ya que estos son realizados de manera incompleta, influyendo negativamente en el presupuesto de la empresa.

Se han realizado proyectos en varios sectores: construcción, mejoramiento y mantenimiento de caminos, mejoramiento de calles, avenidas y plazas (mejoramiento urbano), limpieza y canalización de mazamorras, construcción de sistemas de riego, construcción de cotañas, ejecución de puentes peatonales y puentes vehiculares, construcción de sistemas de agua potable.

Los proyectos ejecutados, luego de 21 meses de funcionamiento (a abril de 1998) han sido en número de 125 (Cuadro III-13), distribuidos de la siguiente manera:

- 62 proyectos viales (construcción, mantenimiento y mejoramiento), con más de 509 kilómetros ejecutados (entre mejoramiento y construcción de éstos), correspondiendo al 48,82 % del total de proyectos realizados.
- 8 proyectos de construcción de cotañas con un volumen de 114.760 mts.3, constituyendo el 7,09 % del total de proyectos realizados.
- 1 proyecto de construcción de puente vehicular totalizando 10 mts, 1,57 % del total.
- 12 proyectos de limpieza de mazamorras, totalizando un volumen de 96.966 mts.3 constituyendo el 9,45 % del total de proyectos.
- 13 proyectos de defensivos y traslado de materiales, totalizando 21.550 mts.3, lo que constituye el 10,24 % del total.
- 8 proyectos de microriego y pozos de riego, constituyendo el 7,87 % del total.
- 17 proyectos de mejoramiento urbano, totalizando 334.487 mts.2, constituyendo el 13,39 % del total.

Indudablemente que la empresa ha prestado mayor atención a la construcción de obras de infraestructura, siendo la construcción y el mejoramiento de caminos el sector más atendido, debido principalmente a que la empresa cuenta con equipo

²⁶ Capítulo I. Informe Final EMCOSAV. La Paz 1998

pesado entregado por el ex – proyecto PAC II. Los proyectos que han influido directamente al sector productivo no han tenido gran atención, ya que solo se han dado 8 proyectos de construcción de cotañas y 8 proyectos de microriego, repercutiendo esto en poca cuantía en el desarrollo productivo de los municipios.

Existe el problema de la baja demanda en obras por parte de los municipios hacia la EMCOSAV debido a varias razones, entre ellas tenemos: el radio de acción de la empresa es limitado no pudiendo ampliar su acción en mejoramiento urbano, salud, educación, saneamiento básico y apoyo a la producción, se suma a esto los requisitos para inscribirse a la Cámara de Construcciones en este caso y a los ministerios de sector respectivos alcanzado costos altos, lo que repercute en la economía de ésta, de la misma manera afecta negativamente el no contar con mayores recursos para encajar trabajos urgentes en los sectores ya mencionados.

Otro problema grave son los altos costos de operación de la EMCOSAV, lo que no le permite ser competitiva, a la fecha cuenta con maquinaria que ha sido donada por el exproyecto PAC II, lo que agrava aún más la situación de la empresa, debido a que dicha maquinaria estaría cumpliendo su tiempo de vida útil²⁷, precisándose la inversión de gran parte de los recursos de los municipios en la adquisición de maquinaria y equipo para la empresa.

11.2.- Recursos de la Mancomunidad (EMCOSAV):

La mancomunidad funciona con los recursos que aportan los municipios que la componen, estos aportes son del 14% del total de recursos que disponen los municipios para la inversión por concepto de Coparticipación (82 % del total)²⁸.

Desde la creación de la Empresa (1996) a la fecha, los aportes de los diferentes municipios han tenido características propias y distinto comportamiento, ya que en ese año los 14 municipios hicieron el 100% de sus aportes, el año 1997 éstos llegaron al 80% y en 1998 al 70%, esto debido principalmente a problemas internos que han atravesado los diferentes municipios, tal es el caso de: Patacamaya, Comanche y Caquiaviri, con tres Alcaldes al mismo tiempo cada uno, aunque el problema es mayor en el Municipio de Caquiaviri ya que éste no aporta los recursos respectivos y manifestando las autoridades municipales la intención de abandonar la mancomunidad.

²⁷ El tiempo de vida útil con uso constante de la maquinaria es de 10 años.

²⁸ Del 85% de los recursos de Coparticipación, para ser utilizados en inversión, solo el 82% del total es efectivo, ya que el 3% restante va al Seguro de maternidad y niñez en forma directa. Fuente EMCOSAV

En un principio se había previsto que los aportes deberían ser realizados en tres cuotas anuales y en fechas fijas; pero viendo el incumplimiento de los Gobiernos Municipales, se ha decidido que los aportes sean depositados en su totalidad hasta el 30 de diciembre de cada año, sujeto a la disponibilidad de recursos de cada municipio.

Los recursos con los que cuenta la mancomunidad son pocos y no se han podido incrementar, debido principalmente a la alta burocracia existente en las instituciones estatales y en los organismos que están encargados de la canalización de créditos, aunque existen a la fecha dos solicitudes para lograr nuevos recursos para la mancomunidad, uno de estos se encuentran en trámite en las oficinas del VPPFM y el otro esta tramitándose ante la Comunidad Europea.

Otras de la causa para que no exista un apoyo decidido por parte de las instituciones gubernamentales es el bajo conocimiento que se tiene de las bondades y ventajas de la mancomunidad, ocasionando un gran perjuicio en el avance de la región y de la consolidación de instrumentos operativos que permitan encarar el desarrollo local y regional.

Los recursos de los aportes de los gobiernos municipales con los que cuenta la mancomunidad a la fecha del 31 de marzo de 1998 era de Bs. 2.692.318,39 acordes a los aportes del 14% de la inversión de cada municipio (Cuadro III-14), algunos municipios no han llegado a aportar lo que les corresponde, presentando un gran atraso en estos, debido principalmente a problemas políticos.

La EMCOSAV a través de los dictámenes de la Junta Directiva sanciona a los municipios que no regularicen sus aportes, llegando estas penas desde un año de suspensión hasta la separación definitiva.

11.3.- INVERSIONES EMCOSAV.-

La EMCOSAV ha realizado importante inversiones en todos los municipios miembros, llegando a formar un gran porcentaje del total de inversiones realizadas en éstos (cuadro III-14).

La inversión realizada por la EMCOSAV en los diferentes municipios de la mancomunidad, representan diferentes porcentajes del total de la inversión realizada en cada uno de éstos, representando los siguientes porcentajes del total de la inversión: en los municipios de Waldo Ballivian y Umala el 31.48 % del total de la inversión, en Ayo Ayo, Luribay, Caquiaviri, y Cutahuara el 7.94%, 4.92

%, 2.09 % y 0.87 % respectivamente del total de la inversión. La inversión realizada por la EMCOSAV significa el aproximadamente el 30 % del total de la inversión en caminos, cotañas, riego y mejoramiento urbano, en los municipios de la mancomunidad.

Como ejemplo relevante de la inversión realizada por la EMCOSAV, lo constituye el municipio de Calamarea, ya que el 100 % del total de la inversión en caminos lo ha realizado dicha empresa.

Las diversas inversiones realizadas en los municipios, han respondido a las necesidades de cada uno de estos y a la oferta que ha logrado dar la mancomunidad a estas necesidades, indudablemente que ha influido el grado de desarrollo administrativo y de gestión alcanzado por cada uno de los gobiernos municipales, reflejado en la cantidad de proyectos realizados en cada municipio.

La Mancomunidad desembolsó desde agosto de 1997 hasta febrero de 1998 la suma de Bs. 896.469.

11.4.- CONCLUSIONES.-

Existe gran aceptación por parte de la autoridades municipales y de los técnicos de éstas al funcionamiento de la mancomunidad, esto es demostrado a través de la encuesta realizada a autoridades y técnicos de los gobiernos municipales que forman parte de la mancomunidad, el 65 % de éstos manifestaron aquello, debido principalmente al trabajo realizado en la construcción y mantenimiento de caminos y en el apoyo con maquinaria pesado para obras civiles; aunque existe un número importante de autoridades que no están de acuerdo con el funcionamiento de ésta 35 % (ver encuesta GM, preg. 7), entre éstas se cuenta la voluntad de las autoridades del municipio de Caquiaviri de abandonar la mancomunidad, esto debido principalmente a los altos fletes de la maquinaria.

Las principales acciones que se deberán implementar para profundizar la mancomunidad son : conseguir mayor capital para la compra de maquinaria, el 35% de las autoridades municipales encuestadas manifestaron aquello, los municipios deban dar mayores recursos a la mancomunidad, 15 % de los encuestados manifestaron aquello, los municipios deben cumplir regularmente con sus aportes, 20 % de los encuestados manifestaron que esa es una de las causas para que la empresa pierda vigor (ver encuesta al GM, preg. 10).

Gracias a la construcción de caminos y al mantenimiento de éstos por parte de la empresa de la mancomunidad, se ha permitido incrementar la producción de los municipios de la mancomunidad, el 50 % de las autoridades municipales manifestaron que se ha incrementado su producción con el funcionamiento de la empresa, contribuyendo al desarrollo de todas las comunidades y cantones de la región (encuesta al gobierno municipal, pregunta 10).

Por lo expuesto se ve que el trabajo que realiza la EMCOSAV es importante, aunque la poca cantidad de recursos y el bajo perfil profesional que presenta no permiten un mejor labor de ésta; pero cuenta con un importante respaldo de las diferentes autoridades municipales, aunque la población en general desconoce la existencia de la mancomunidad, debido principalmente a la falta de información y difusión por parte de las autoridades de dicha empresa de las ventajas de ésta.

12. - ANALISIS DE LOS EFECTOS EN EL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD LUEGO DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA LEY 1551.-

El proceso de Participación Popular ha dado a la región una mayor autonomía en las decisiones concernientes a su desarrollo, las inversiones realizadas por los municipios de la mancomunidad son dirigidas a cubrir las necesidades más urgentes de la población, convirtiéndose éstas en garantía de desarrollo.

Del análisis realizado a los respectivos POAs municipales, a las encuestas elaboradas en el presente estudio y a la documentación afin relativa al proceso de Participación Popular, se han verificado los siguientes resultados: El desarrollo social en los años de implementación de la Ley 1551 (1994-1997), ha captado casi la totalidad de la inversión realizada por los gobiernos municipales, fruto de ello la población ha gozado de mayor infraestructura en servicios públicos (agua potable, electricidad, teléfono), educación (construcción y mejoras en las escuelas y colegios existentes), salud (construcción de postas sanitarias), construcción y mejoramiento de caminos y mejoramiento urbano (asfaltado de calles, construcción de aceras, construcción de casas de gobierno municipales, etc) y construcción y mejoramiento de de caminos. Todo ello ha repercutido notablemente en la cantidad de población atendida con estos servicios e infraestructura y en la calidad de vida de ésta, presentando los siguientes indicadores para 1997 (cuadros III-15 y III-16):

- El porcentaje de población servida con agua potable por cañería dentro o fuera de la vivienda a llegado a cubrir el 28,93 % del total de la población para el año de 1997²⁹, llegando a 33.150 personas atendidas, incrementándose en 20.123 personas (154.47 %) respecto al año de 1992. El incremento significativo de la cantidad de población atendida con dicho servicio refleja la importancia dada por los gobiernos municipales en la atención de las necesidades básicas de la población; pero el incremento de la población atendida sólo se ha dado en los centros poblados más importantes, por el contrario las comunidades que se encuentran alejadas de los principales poblados de la mancomunidad, no han logrado ser atendidas, las pocas comunidades que cuentan con el servicio de agua es debido a proyectos de ayuda internacional y principalmente a la ejecución del proyecto PAC II.
- El porcentaje de población atendida con servicio de electricidad a llegado a 26.18 % del total (30.000 personas), incrementándose en 164.36 % (18.652 personas) del año 1992 a 1997. Al igual que el agua potable, éste servicio se ha implementado en los centros poblados y algunas comunidades importantes.
- El porcentaje de población atendida con alcantarillado a llegado al 6.31 % del total (7.226 personas), incrementándose en 566 % (6.142 personas) del año 1992 a 1997, aunque el número de población atendida con este servicio es relativamente menor, el incremento a sido significativo, advirtiéndose la voluntad de los gobiernos municipales en la dotación de éste servicio ya que la falta de éste origina grandes focos de infección.
- La población total en los municipios de la mancomunidad se ha incrementado en 19.78 % de 1992 a 1997 (fuente proyecciones INE) y según dicha proyección a llegado a 114.602 habitantes, incrementándose en 18.928 personas. Esta proyección ha sido realizada bajo los supuestos de que la tasa de migración disminuye a partir de la puesta en vigencia de la Participación Popular, lo que se ha verificado en las encuestas realizadas en gran número de comunidades y poblaciones del área, contribuyendo a ello la regularidad de las lluvias en los últimos tres años.
- La mortalidad infantil ha disminuido hasta llegar a 75 por mil nacidos vivos (Fuente INE).
- Por el contrario la tasa de fecundidad global se ha mantenido constante en 6 hijos por mujer.

Igualmente se ha registrado un gran incremento en el número de escuelas y colegios y en refacción de las existentes ya que ha la fecha en todos los cantones y comunidades de los municipios de la mancomunidad se han implementado y

²⁹ La población total para los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya para 1997, llegó a 114.602 habitantes, según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística.

mejorado éstas, lo indicado se ha verificado con las encuestas realizadas. Según el Primer Censo de Gobiernos Municipales realizado en 1997 las escuelas primarias en el área de estudio han llegado a un número de 395, los colegios secundarios a 62 y 2 institutos de educación superior.

Todas las capitales de los municipios de la región cuentan con atención en salud a partir de la puesta en vigencia del proceso de Participación Popular, se han construido postas sanitarias y algunos hospitales en las capitales de las secciones de provincia (municipios), las postas sanitarias llegan en número a 27 y los hospitales básicos a un número de 4. La atención y la construcción de más servicios de salud se hace difícil debido a la gran cantidad de población dispersa y a la falta de recursos de los gobiernos municipales, a la fecha la mayoría de las comunidades no cuenta con éste servicio.

Se ha implementado el servicio telefónico en todas las capitales de los municipios y en los principales centros poblados; pero las comunidades no cuentan con éste.

Existen una buena infraestructura caminera en la región, los caminos llegan a todas las comunidades y centros poblados, gracias al trabajo que desempeña la EMCOSAV, la que desde su constitución hasta el año 1997 ha mejorado y construido más de 509 kilómetros de caminos vecinales. El asfaltado del camino Patacamaya - Tambo Quemado ha contribuido aún más a la integración de la región ya que con buenos servicios camineros el costo del transporte baja, repercutiendo positivamente en la producción.

Dentro del fenómeno social que ha dado lugar el proceso ha sido la gran expectativa despertada dentro la comunidad a su desarrollo y aceptar la condición de ser ellos los que deben generar éste, esto queda demostrado en las encuestas realizada en los municipios de la mancomunidad (ver anexo encuestas).

De las 128 personas encuestadas, 69 afirman que participan activamente en las actividades de su comunidad y municipio (ver encuesta, pregunta 1), representando el 54 % del total.

Para obtener la probabilidad de participación de la población en actividades municipales en el municipio de Patacamaya (como ejemplo), aplicamos una distribución hipergeométrica, la misma nos da un valor de 16% de personas que participan en actividades municipales (3.000 personas)³⁰.

³⁰ Tenemos:

. N=128 personas encuestadas

De las 128 personas encuestadas, 83 afirmaron tener conocimiento del proceso de Participación Popular (64 %).

A través de una distribución binomial de Poisson, se calcula la probabilidad de las personas que están en total desacuerdo con la Participación Popular en la región, ésta nos da el 4 % del total (458 personas)³¹.

La conciencia que ha despertado el proceso de Participación Popular en los habitantes de la región es importante, ya que solo el 0.5 % del total ven al proceso indiferentemente (57 personas)³².

El proceso ha despertado el interés en la población, principalmente en los habitantes de los principales centros poblados de la región, permitiendo que ésta tome conciencia de su desarrollo, en las diferentes encuestas realizadas la población un gran porcentaje manifestó el deseo de quedarse en su región y no emigrar a las ciudades y toman al municipio como algo vivo y el lugar donde ellos deben dar solución a sus problemas y de buscar un mejor y mayor desarrollo.

13. - ANALISIS DE LOS EFECTOS EN EL DESARROLLO PRODUCTIVO (MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD) LUEGO DE LA LEY 1551.-

El análisis de la producción regional se lo hizo en base a la actual bibliografía especializada y a las 100 encuestas realizadas a los productores de las diferentes comunidades de la región.

. n = 30 (Nº personas relacionadas en la muestra)

. m = 69 (conjunto de personas que participa)

. x = 16 % (se obtiene de la proporción de personas que participan (54%), multiplicado por el número de personas de la muestra)

$$P(x) = \frac{\binom{69}{16} \cdot \binom{128}{30}}{\binom{69}{16} \cdot \binom{128}{30}}$$

³¹ Tenemos:

$$Y = 0.64.$$

X = 4 personas en la muestra manifestaron estar en total desacuerdo con la P.P., por lo tanto la probabilidad de las personas que están en total desacuerdo con la P.P. en la región es:

$$P(x) = \frac{\binom{4}{-0.64} \cdot 0.64}{4!} = 0.4 \%$$

³² Se aplica el procedimiento anterior, variando solo x = 5, entonces tenemos:

$$P(x) = \frac{\binom{5}{-0.64} \cdot 0.64}{5!} = 0.05 \%$$

El PIB de la región está compuesto en alto grado por la producción agrícola y pecuaria y las actividades que se generan a partir de ésta (producción lechera, venta de cueros y otras) significando el 62,7 % del ingreso en la región³³. Antes y después de las cosechas los pobladores se dedican a actividades en construcción y en la producción de servicios (actividades generadas por el proceso de Participación Popular y la mancomunidad) y en la producción artesanal, donde el 37,3 % de los ingresos es proveniente de dichas actividades. La producción industrial y minera es prácticamente inexistente en la región, aunque se dan pequeñas producciones en la explotación de cal.

El proceso de Participación Popular a generado importantes recursos a los gobiernos municipales que componen la Mancomunidad de Patacamaya, un pequeño porcentaje de éstos (ver numeral 8, capítulo III) han sido destinados en apoyar a la producción, buscando el mejoramiento e incremento de ésta.

De 1989 a 1994 a funcionado en la región de la Mancomunidad de Patacamaya el proyecto PAC II, el mismo que ha destinado importantes recursos económicos y humanos al apoyo a la producción agropecuaria de la región, debido principalmente a los esfuerzos realizados por dicho proyecto la producción pecuaria a crecido a un ritmo de 2.53 % anual, porcentaje mayor al promedio de los años anteriores (1990-1993) de 2.18 % (cuadro III- 17). El sector agrícola por el contrario a crecido a un promedio de 0.58 % anual entre 1994 a 1997, presentando un crecimiento menor al de los años 1990 a 1993, que fue de 3.12 % anual.

La producción pecuaria es la actividad más importante en el área de estudio la que es realizada tradicionalmente, aunque el uso de vacunas y los baños antisépticos proporcionados al ganado son frecuentes, 56 % de los encuestados manifestaron aquello (ver encuesta al productor, preg. 4).

El gran desequilibrio que presenta el sector agropecuario, debido principalmente a la desatención por parte de los GM's se refleja en el estado de la producción que presentan las comunidades de la región. El 43 % por ciento de los 100 productores encuestados manifestaron que el gobierno municipal no había instalado ningún servicio que éste en relación directa con la producción (postas sanitarias, colegios, riego, infraestructura, etc). El 13 % de los productores encuestados manifestaron que el gobierno municipal había realizado alguna obra, principalmente en

³³ Fuente Zonificación Agroecológica y Socioeconómica de la Cuenca del Altiplano del Departamento de La Paz, capítulo 4, página 116.

dotación de energía eléctrica, construcción de puentes y captación de aguas (encuesta al productor, pregunta 2).

No existe el asesoramiento por parte del gobierno municipal al productor, ya que casi la totalidad de los encuestados (93 %) manifestaron no haber recibido ninguna capacitación relacionada con la producción agropecuaria por parte del gobierno municipal.

La principal vocación productiva de la región la constituye la ganadería extensiva, es por ello que la principal riqueza de la zona la constituye el ganado vacuno siendo el sector pecuario más significativo para la economía de la región aunque los niveles de producción son reducidos, éste cumple múltiples funciones, proveedora de carne, leche, lana, cuero, charque, cebo, queso, artesanías, etc. Es generadora de ingresos por su venta, medio de ahorro, instrumento de trabajo y proveedora de fertilizante natural. Existen importantes cantidades de ganado ovino, vacuno y auquenido en los municipios que componen la mancomunidad de Patacamaya (cuadro III – 18) siendo su número y características las siguientes:

Ganado Ovino.- Es más numeroso y para el año de 1997 el número de cabezas había alcanzado 644.925, incrementándose en 73.118 cabezas respecto al año de 1992, su producción es generalizada en todos los municipios de la región. Cada productor tiene un número promedio de cabezas entre 20 a 30. Las principales cualidades del ganado ovino son su gran adaptabilidad al medio geográfico y entre sus ventajas productivas están el uso de su lana y carne. Este ganado es destinado en porcentajes iguales para la venta y para el consumo del productor, su precio varía entre 50 a 80 bolivianos en las ferias del lugar.

Ganado vacuno.- Se constituye en el más valioso producto vivo de la región, y es muy apesado por su carne, leche y cuero, es el principal producto agropecuario ofertado en los mercados de consumo. Además se constituye junto a la tenencia de la tierra en el capital de ahorro del campesino propietario. La ganadería bobina le proporciona al productor propietario la fuerza de tracción animal, abono y carne, su número para el año de 1997 había llegado a 79.383 cabezas, presentando un decremento respecto a 1992 en 19.163 cabezas. Cada productor posee como promedio entre 3 y 5 cabezas, éste es destinado en su totalidad al mercado, vendiendo cada productor entre 1 a 2 cabezas en las ferias del lugar cada dos años, fluctuando su precio entre 1.500 a 2.500 bolivianos, constituyéndose en una fuente segura de ingresos familiares, los cuales son utilizados en el mejoramiento de la producción (compra de bombas de agua principalmente) y en la satisfacción de las necesidades de la familia del productor.

Ganado auquénido.- Por ser el ganado autoctono de la región es abundante respecto a su porcentaje en el nacional (30%) con un número de 160.597 cabezas en el año 1997 entre llamas, alpacas y vicuñas, incrementando levemente su número respecto a 1992 en 18.674 cabezas, su explotación y comercialización presentan una gran ventaja debido a que se aprovecha su carne y lana, siendo muy apreciada en los mercados internacionales la carne de éstos, debido principalmente al bajo contenido de colesterol.

La riqueza pecuaria de la zona es destida en un porcentaje importante para el autoconsumo (principalmente el ganado ovino), el 40 % de los productores encuestados manifestaron que la mayor parte de su producción pecuaria (entre el 90 y 100 %) la destinan para el autoconsumo, el 35 % manifesto que la destina por cantidades iguales entre el autoconsumo y el mercado y el 25 % manifesto que ésta producción es destinada en mayor medida al mercado principalmente el ganado bovino (ver encuesta al productor, preg. 5)..

El uso de alimentación suplementaria en vitaminas y minerales no está generalizado, sólo en lugares en el que el manejo de la ganadería vacuna se lo hace con fines lecheros (Collana, Calamarca y Umala).

La alimentación del ganado vacuno se complementa con cebada y avena, mientras que el ganado ovino y el camélido se alimenta de pastos naturales. La infraestructura ganadera es muy simple y rústica e inexistente en la mayoría de los casos. En general el nivel de manejo de la ganadería es bajo, siendo en términos relativos el ganado vacuno la especie más atendida por los productores campesinos.

Producción agrícola.- El poco riego existente, el equipo agrícola utilizado (tradicional y rústico y en muchos casos las herramientas son elaboradas por ellos mismos), las bajas cantidades de abono orgánico aunque éste es generalizado en su uso, el escaso uso de fertilizantes químicos, plaguicidas y funguicidas y el bajo capital existente son un freno al incremento de la producción en la región. El 97 % de los encuestados realizan la explotación agrícola tradicionalmente, en el caso de la siembra la realizan con yunta de bueyes, la recolección de la producción agrícola la realizan manualmente, solo el 15 % de los encuestados manifestaron utilizar tecnología en la siembra, principalmente con tractores agrícolas. El 91 % de los productores encuestados utilizan huano como fertilizante, tan solo el 15 % utilizan insecticidas para el control de las plagas principalmente los productores de los municipios de la Provincia Loayza.

Dentro ese marco la principal producción agrícola de la región la constituyen los siguientes productos: papa, trigo, cebada, quinua, oca, haba, arveja, hortalizas, alfa alfa y cebada en la región del altiplano y en los municipios de la Provincia Loayza (cabeceras de valle) la principal producción agrícola es la frutícola y verduras. En general la producción agrícola de la parte altiplánica esta orientada al autoconsumo comercializándose algunos productos en mínima escala; pero la producción de frutas y verduras de los valles es con fines netamente comerciales.

A la fecha el incremento de la producción agropecuaria ha sido algo importante, aunque ésta presenta una relación directa a la cantidad de lluvias, a mayor cantidad de lluvias entonces se incrementa la producción y viceversa, lo que demuestra la urgencia por parte de los productores de la región en la atención por parte de los municipios en la captación de éste vital elemento, afectando negativamente a la producción de la región la falta de atención de los gobiernos municipales, ya que existen inmensas regiones que no son atendidas con sistemas de riego, de la misma manera la afecta la forma tradicional de producción y la escasa o ninguna capacitación técnica de los productores.

El 36 % de los productores encuestados manifestaron que casi la totalidad de su producción agrícola (entre el 90 y 100 %) la destinan a su autoconsumo, el 35 % manifestaron que su producción la destinan por igual para el autoconsumo y el mercado y un 25 % manifestaron que casi la totalidad de su producción (entre 90 y 100 %) la destinan al mercado, principalmente los productores de los municipios de Sapahaqui y Luribay.

La mayor necesidad para el incremento de la producción agrícola es la dotación y la captación de agua, el 68 % de los productores encuestados manifestaron esa necesidad. En la región existe tierras que se encuentran alejadas de los cursos de agua, las que no son explotadas debido a la falta de agua para riego, solo se aprovechan esas tierras cuando la cantidad de lluvias lo permite.

Otras necesidades primordiales para el incremento de la producción agropecuaria en la región son el uso de fertilizantes, de tecnología, de insecticidas y la dotación de semillas, la región presenta un gran déficit en el uso de los factores indicados.

14.- RETENCION DE MANO DE OBRA EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD Y ANALISIS DE VALOR AGREGADO.-

La EMCOSAV ha generado empleos directos e indirectos en la región, cuenta con 40 empleados permanentes y se calcula que aproximadamente 200 familias se han beneficiado con el trabajo directo que representan los proyectos encarados por ésta, claro está que los efectos conseguidos por la actividad de la empresa han sido multiplicados en los respectivos municipios.

Con la canalización de recursos de Coparticipación Tributaria se han generado importantes fuentes de trabajo en los diferentes municipios que componen la mancomunidad, principalmente técnicos y administrativos, la cantidad de éstos empleos directos en los municipios de la mancomunidad llega a 209 entre alcaldes, concejales, técnicos y administrativos (cuadro III-9).

Otras actividades importantes por municipios son (cuadro III-19):

En el municipio de Patacamaya el comercio, restaurantes y hoteles se constituyen en importantes actividades, dando el rol al centro poblado de Patacamaya de ser el nexo de unión entre el área rural de la mancomunidad y los mercados mayores del país, principalmente la ciudad de La Paz.

En los municipios de Sapahaqui y Luribay la actividad turística se constituye en otra fuente generadora de empleo, debido a las ventajas naturales como es el buen clima. Hay que sumar a esto el flujo turístico hacia la región de la mancomunidad, motivado por las Iglesias existentes (Calamarca).

En los municipios de Comanche, Coro Coro y Caquiaviri la actividad minera se ha constituido en importante fuente generadora de empleo, aunque ésta se encuentra en retroceso.

La actividad artesanal se constituye en importante fuente generadora de empleo y de ingresos en la región aproximadamente el 4 % del ingreso total³⁴, destacando dentro de ella la producción de hilados, la misma que se la realiza rústicamente con husos y teñidos elaborados naturalmente (thola, queñua, lampaya), artesanías en cobre, tejeduría de alfombras con fibra natural (50 % lana de ovino y 50% lana de camélido), producción de lana y cuero. También se produce en escala reducida

³⁴ Fuente Zonificación Agroecológica y Socioeconómica de la Cuenca del Altiplano del Departamento de La Paz, capítulo 4, página 116.

sombreros de lana de oveja, tejidos en telar y manuales de lana de oveja, llama y alpaca, producción de alfarería y cerámica. Esta producción presenta graves problemas, siendo el principal la falta de mercados, ya que es difícil vender productos de exportación en el mercado local.

La producción de sal, se la realiza artesanalmente o semi-industrialmente, siendo producida en cooperativas, también la producción de yeso es importante en la región y su uso es para la obtención de estuco y cal, la misma es producida en horno de quemado rústico, estas actividades se constituyen en fuentes importantes generadoras de empleo.

Sólo el municipio de Calamarca presenta una pequeña actividad manufacturera siendo la segunda actividad en importancia en el municipio. La actividad lechera es importante en el municipio de Collana, Umala y Ayo Ayo, en el mismo existen importantes empresas dedicadas a este rubro, la principal es la PIL la que compra dicho producto a los campesinos productores de las áreas vecinas, logrando la generación de importantes dinámicas productivas.

La Participación Popular y la creación de la EMCOSAV ha evitado la alta migración existente en la región, debido a que a logrado generar empleos, principalmente en la construcción de caminos, perforación de pozos de agua, construcción de canales para riego y el personal administrativo empleado en los diferentes municipios de la región. El 70 % de los funcionarios municipales encuestados manifestaron que el proceso de Participación Popular a generado importantes fuentes de empleo frenando la alta migración característica de la región (ver encuesta al gobierno municipal, preg. 12).

Todo ello a influido en la detención de la migración en la región de la Mancomunidad de Patacamaya, lo que confirma la proyección de la población realizada por el Instituto nacional de Estadísticas para el año de 1997.

15. - MODELO DE IDENTIFICACION DE VARIABLES QUE EXPLICAN EL COMPORTAMIENTO DEL PIB REGIONAL.

Especificación y décima del modelo:

Como se mencionó en el capítulo I, numeral 7 relativo al desarrollo regional, el que es expresado a través del Producto Interno Bruto.

Con el modelo se busca identificar las variables más relevantes en la composición del PIB regional, por lo tanto éste busca especificar el comportamiento de la variable dependiente (PIB regional) a través del comportamiento de las variables independientes.

A través del análisis efectuado en el capítulo 2 y en el presente capítulo (numerales 12,13, 14 y 15) se constata que las variables más representativas que explican el comportamiento del PIB en la región son: inversión pública, agua potable, salud, cabezas de ganado, población y la variable dummy, expresadas en un modelo de regresión probabilístico.

Para mejor interpretación y ajuste del modelo se han indexado todas las series en base al 100% para el primer año de la observación (1985).

OBTENCION DE VARIABLES Y SUS RESPECTIVAS SERIES . -

- 1) Debido a que no existe una información precisa del PIB regional (municipios de Coro Coro, Caquiaviri, Comanche, Umala, Ayo Ayo, Calamarea, Collana, Waldo Ballivian, Patacamaya, Sapahaqui, Luribay, San Pedro de Curahuara, Papel Pampa y Chacarilla), se estimó la información en base al informe de UDAPSO (Desarrollo Humano para Bolivia 1992), para lo cual se empleo el siguiente procedimiento: El PIB regional representaba el 2.60 % del PIB departamental para el año 1992, esa relación se aplicó a los datos del PIB departamental (Cuentas Regionales del INE años 1988 – 1996). Para los años 1985, 1986, 1987 y 1997 se han proyectado los datos del PIB regional a través de una regresión lineal.
- 2) Inversión Pública.- Se ha partido de la serie de la inversión pública municipal por concepto de coparticipación tributaria 1994 –1997, ha ello se ha obtenido la información de la inversión pública en los municipios de la región ajena a la inversión por coparticipación (fondos de desarrollo y prefecturas, años 1994 - 1997 fuente VMIPFE). Para los años 1989 a 1994 se ha tomado como inversión pública regional la inversión realizada por el proyecto PAC II, a ésta se añadió la inversión departamental proyectada ajcna a la de coparticipación. Para los años 1985 a 1988 se ha proyectado la información de la inversión total (serie 1989 a 1993).

- 3) Agua potable. – Se han tomado los datos del CNPV para el año 1992 y los datos para el año 1997 de la Primera Encuesta de Gobiernos Municipales (INE) de la población atendida con éste servicio, luego se han interpolado los datos entre 1992 y 1997 para obtener una tasa de crecimiento para los años 1993, 1994, 1995 y 1996, para los años de 1985 a 1991 se proyectaron los datos en base a una tasa de crecimiento³⁵.
- 4) Salud.- Para la obtención de ésta serie se han obtenido los datos del MSPP para los años 1995, 1996 y 1997 bajo el concepto de porcentaje de población que asistió a su primera consulta médica durante la gestión. Para el año 1992 se ha obtenido ésta información del CNPV. Para los años 1993 y 1994 se han obtenido los datos en base a una tasa de crecimiento entre 1992 y 1995. Para los años 1985 a 1991 se ha realizado una proyección lineal de la información.
- 5) Cabezas de ganado.- Los datos de ésta variable para los años 1990 a 1996, se han obtenido del Ministerio de Agricultura³⁶, para calcular la cantidad de ganado existente en la región del altiplano paceño se ha tomado en cuenta el estudio realizado por el ZONISIG³⁷ el que indica que el 80% del rebaño departamental se encontraba en la zona altiplánica. El área de la mancomunidad corresponde al 30% del área del altiplano paceño, bajo el supuesto que la producción es uniforme en todo el altiplano se ha obtenido la cantidad de ganado existente en la mancomunidad. Los datos obtenidos se han proyectado para los años 1985 a 1989 y 1997.
- 6) Población. – Tomando como base la información de la población de ésta región para el año 1976 (CNPV 1976) y para el año 1992 (CNPV 1992) se ha obtenido la tasa de crecimiento intercensal -1 % anual, con ésta tasa se ha calculado la población de la mancomunidad para los años 1985 a 1991. Para los años 1993 a 1997 se ha obtenido ésta información de las proyecciones de la población para los municipios de la mancomunidad realizada por el INE.

³⁵ Se proyectaron éstos datos a través de una tasa de interés compuesta $P_o = P_n (1+r)^n$

³⁶ Información Estadística Agropecuaria de los años 1990 a 1996 para el departamento de La Paz, MDC año 1997.

³⁷ Zonificación Agroecológica y Socioeconómica del Altiplano del Departamento de La Paz, año 1997.

- 7) Dumy. – Esta variable dicotómica toma un valor de 1 los años de 1994 a 1997, años en que la Participación Popular está en vigencia y un valor de 0 para los periodos anteriores a la implementación de ésta (1985 a 1993).

Descripción de Variables	Tipo de Variable
Y = Producto Interno Bruto	Endógena cuantitativa
X1 = Inversión Pública	Exógena cuantitativa
X2 = Agua Potable	Exógena cuantitativa
X3 = Salud	Exógena cuantitativa
X4 = Cabezas de Ganado	Exógena cuantitativa
X5 = Población	Exógena cuantitativa
X6 = Dumy	Exógena cualitativa
μ = Componente aleatorio	Exógena cuantitativa

$$YA = B_0 + B_1 X_1 + B_2 X_2 + B_3 X_3 + B_4 X_4 + B_5 X_5 + B_6 X_6 + \mu$$

Explicación del modelo.-

El modelo de regresión lineal, arroja los siguientes coeficientes estimados, los mismos que nos ayudan para explicar la influencia de las variables exógenas respecto al PIB (Ver anexo cuadro III-20).

El coeficiente de la inversión pública explica al PIB en un 2.24 % por cada unidad de incremento de inversión pública.

El servicio de agua potable (medido en número de personas beneficiadas), presenta un coeficiente de 2.23 %. El agua es uno de los servicios mas importantes para la población, la misma que a partir del año 1994 ha sido implementada por los respectivos G.M, el valor del coeficiente se debe a una relación directa entre la dotación del servicio de agua y el PIB durante el periodo de estudio.

El comportamiento del PIB en relación a la salud de la población se manifiesta en cuanto menos enferma se encuentre ésta, la misma rendira más, por lo tanto influye positivamente en el comportamiento del PIB. La serie indica la cantidad de población que realizó una consulta médica por vez primera, por lo que el coeficiente tiene un comportamiento negativo respecto al PIB, en la muestra explica a éste en un - 42 %

La producción pecuaria medida en número de cabezas de ganado, explica al PIB en un 96 % y es debido en gran manera a la inversión realizada los años 1989 a 1994 por el proyecto PAC II, a través del cual se priorizó el sector agropecuario.

El comportamiento de la población según la muestra arroja un coeficiente de -1.12 respecto al PIB lo que demuestra que la población tiene un comportamiento errático, debido principalmente a que ésta tiene un comportamiento decreciente entre 1985 a 1992, probablemente debido a las corrientes migratorias producidas entre el campo y la ciudad. A partir de 1992 la población en la región nuevamente empieza a crecer (fuente INE), principalmente afectada por el proceso de Participación Popular.

El análisis conjunto nos indica que el coeficiente R ajustado, el conjunto de variables exógenas, explican en 99 % al modelo.

El estadístico Durbin Wattson se aproxima bastante al término de ausencia absoluta de autocorrelación, con 2.09, en el modelo no existen problemas de autocorrelación.

La explicación conjunta del modelo nos muestra que el estadístico de Fischer del modelo es mayor al valor tabulado (173.63), para la zona crítica a grados de libertad 6;6 (numerador y denominador) a un 5% del nivel de confiabilidad.

16. - NIVELES DE GESTION ALCANZADOS POR LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDA DESPUES DE LA LEY 1551. -

La Ley de Participación Popular en su filosofía busca devolver a las comunidades rurales y a su población su dignidad, la cual había sido arrebatada a lo largo de la colonia y de la república a través de una lógica territorial³⁸.

Para que los Gobiernos Municipales deban acceder a los recursos de coparticipación tributaria deberán elaborar sus POA's respectivos y rendir cuentas del uso de los dineros en la gestión pasada. Paralelo a lo indicado, también las instituciones encargadas de llevar a cabo la implementación y el fortalecimiento de la Participación Popular exigen a los Gobiernos Municipales la elaboración de dichos POAs.

³⁸ Capítulo 2, página 30. Territorio y Participación Popular. MDSP, VPPFM. La Paz 1997.

En el año 1997, 12 municipios de los 14 que componen la mancomunidad de Patacamaya habían entregado sus respectivos POAs a las instituciones encargadas del control de los desembolsos de recursos y del seguimiento de éstos. La elaboración de los mismos responden a un proceso, el cual si responde a las necesidades de la población y si es ejecutado en gran porcentaje refleja la eficiencia del gobierno municipal.

En la elaboración de los POAs intervienen el Gobierno Municipal, ONG's, profesionales independientes, consultoras, etc, del número y de la calidad de las obras inscritas en éstos, dependerá si el POA responde a las necesidades poblacionales y presupuestarias de cada municipio.

En 7 municipios de la mancomunidad (Caquiaviri, Waldo Ballivian, Umala, Calamarca, Curahuara, Papel Pampa y Collana) elaboran sus respectivos POA's los funcionarios del gobierno municipal o los funcionarios de la prefectura; pero debido a la poca capacidad técnica de los empleados de los municipios de la mancomunidad y en menor grado de la prefectura, hace que los POA's mencionados no reúnan y reflejen toda la oferta potencial del Gobierno Municipal, ni las necesidades de la población. En el resto de los municipios (Coro Coro, Comanche, Luribay, Sapahaqui, Ayo Ayo, Patacamaya y Collana) en la elaboración de sus respectivos POA's han intervenido más de dos organismos (ONG's, profesionales independientes, consultoras y funcionarios del municipio), otorgando mayor credibilidad y confiabilidad a éstos (Cuadro III - 21).

Los problemas que confrontan los gobiernos municipales en la elaboración de los POA's son:

- Falta de información debido principalmente al tamaño de las secciones municipales y a la falta de vías que permitan la comunicación óptima entre las localidades de cada municipio, lo que no permite el desplazamiento rápido y oportuno de la información.
- Poca capacidad de concertación debida a la poca cuantía de recursos con los que cuentan los municipios, lo que no permitió a éstos el llevar adelante talleres periódicos de concertación con toda la población.

El cuadro III - 22 elaborado por el VPPFM nos muestra que en todos los municipios de la mancomunidad intervienen el alcalde y la población en la identificación de proyectos y en 7 municipios además intervienen los respectivos comités de vigilancia; pero tan solo 4 municipios utilizan los PDM's en la identificación de sus proyectos. Este dato contrasta con los datos obtenidos en la

encuestada realizada en los municipios de la mancomunidad donde un gran porcentaje de la población manifestó no intervenir en la identificación de proyectos y que debido a la mala gestión de las autoridades municipales han generado un marcado desinterés de la población en la solución de sus problemas.

Otro obstáculo a una buena gestión municipal es la falta de estudios complementarios para encarar el desarrollo regional, éstos son: planes municipales de ordenamiento territorial, planes municipales de uso del suelo, catastro rural y urbano, solo los municipios de Calamarca, Patacamaya, Comanche, Sapahaqui y Curahuara, tienen alguno de los estudios indicados (Cuadro III - 22).

El cuadro III - 23 nos muestra que los municipios de la mancomunidad han recibido capacitación por parte de las instituciones gubernamentales respectivas en, planificación participativa, catastro y zonificación, programación de la inversión, organización administrativa y otros; pero éstos no ha logrado los objetivos esperados, ni siquiera se los a podido implementar en los respectivos gobiernos municipales debido a:

- La capacitación impartida es demasiado corta y con mucho lapso de tiempo entre capacitación y capacitación y sin la profundidad necesaria.
- Falta de personal capacitado en los municipios de la mancomunidad, los empleados de los diferentes gobiernos municipales no tienen formación académica.
- El tamaño de población de cada municipio ya que según a éste los costos administrativos varían inversamente al tamaño de la población del municipio.

De las encuestas realizadas en la región se evidencia la existencia de municipios con Gobiernos Municipales ineficientes, tales son los casos de Patacamaya, Comanche y Caquiaviri, los que debido a problemas de índole político han tenido hasta más de dos Alcaldes al mismo tiempo, perjudicando totalmente el desempeño del Gobierno Municipal, de la misma manera ha influido la inexistencia de delimitaciones entre municipios, lo que ha originado que cantones y comunidades que se encontraban entre dos municipios sin delimitación clara, no gozen de los recursos de los Gobiernos Municipales respectivos, el caso más claro lo constituye el cantón Viscachani, el que según Ley pertenece al Municipio de Patacamaya; pero los pobladores en su totalidad manifiestan que pertenecen al Municipio de Ayo Ayo, reflejandose en una desatención total a éste cantón por parte del Gobierno Municipal de Patacamaya.

Las malas gestiones municipales son generalizadas en los municipios de la mancomunidad, siendo la excepción el municipio de Calamarea, el mismo ha logrado en el año 1998, llegar al 70 % de los objetivos trazados.

17. – POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES PRODUCTIVAS.-

Identificando las potencialidades y limitaciones de los recursos naturales y humanos, de la posición geográfica y de las ventajas comparativas de la región, nos permite encarar el desarrollo regional a través de políticas y estrategias de desarrollo que deberán adoptar los municipios de la mancomunidad.

Las potencialidades de la región son (Gráfico 3-2):

1. Depósitos de cobre, sal, yeso y cerámica en los municipios de Coro Coro, Caquiaviri y Waldo Ballivian. El cobre tiene una infinidad de usos, principalmente utilizado en equipos eléctricos, comunicaciones, electrónica y productos químicos. El yeso es utilizado para la obtención de estuco, cemento, y fertilizantes y en la industria química, para la obtención de ventonita y sulfuro. La sal sirve para el uso doméstico.
2. Potencial humano (activo más importante del desarrollo³⁹), debido a que la población de la mancomunidad, es fruto de una gran cultura, con valores ancestrales definidos, expresados en solidaridad, intercambio y reciprocidad, con instituciones y prácticas organizativas eficaces para el uso de los recursos naturales, no permitiendo la degradación del medio ambiente, permitiendo el acceso organizado a los recursos de la comunidad, con un capital humano predispuerto al trabajo y con gran tradición ecológica.
3. El número de habitantes (114.602) de la mancomunidad es importante debido a que permite realizar economías mayores, dando origen a un interesante mercado interno.
4. La zona y el clima ofrecen ventajas naturales para la producción agrícola tradicional destacándose la papa, cebada, quinua (la más resistente a las heladas), amaranto, hortalizas, frutales y forrajeras (buenos rendimientos), los productos citados poseen alto potencial nutritivo y buenas perspectivas de exportación, de éstos productos es el amaranto el que reúne mayores ventajas

³⁹ Capítulo II. Municipio productivo. Ministerio de Agricultura. La Paz 1998.

para su exportación debido al gran valor nutritivo, siendo un producto no tradicional.

5. La principal potencialidad productiva de la región (gráficos 3-2 y 3-3), la constituye la pecuaria destacándose la crianza de ganado ovino y camélido, siendo éste último nativo con grandes ventajas para la exportación y el consumo interno de su carne, debido a que ésta es requerida por su bajo contenido en colesterol, encontrándose en el área el 15 % del total del rebaño nacional. El ganado bovino presenta una gran adaptación al clima de la región, principalmente la ganadería productora de leche.
6. El río Desaguadero atraviesa gran parte de la mancomunidad y sus aguas pueden utilizarse para la irrigación de uso agrícola en tierras aldeñas, aunque esto deberá contar con apoyo y asesoramiento técnico.
7. Cuenta con infraestructura ferroviaria, la misma que atraviesa por los municipios de Coro Coro, Patacamaya, Calamarca, Collana, Caquiaviri y Curahuara, sirve en gran medida para el tránsito de minerales y productos propios para este medio de transporte, siendo utilizado como medio de exportación e importación de mercaderías, debido a su vinculación directa con los puertos del Océano Pacífico.
8. La ubicación geográfica de la mancomunidad, es estratégica, ya que está ubicada cerca de los puertos del Océano Pacífico, siendo atravesada por los corredores de exportación, vínculo entre la producción de la Amazonía (departamento de Beni, estado de Rondonia y Mato Grosso de Brasil) con los puertos del Pacífico, dichos corredores de exportación son La Paz - Oruro y Patacamaya - Tambo Quemado.
9. La ciudad intermedia de Patacamaya se constituirá en la de más rápido desarrollo regional debido a que los corredores de exportación la atraviesan, siendo un importante poblado secundario que relaciona la producción del área rural de la mancomunidad con la ciudad de La Paz (mercado mayor de Bolivia), debido a su cercanía a esta.
10. La producción artesanal y manufacturera en pequeña escala se constituye en una fuente importante de generación de empleo.

11. El potencial turístico es importante destacando el circuito de las iglesias y lugares arqueológicos, los mismos se encuentran ubicados en los municipios de Corocoro, Comanche, Calamarca y Ayo Ayo.

LIMITACIONES PRODUCTIVAS:

1. Los pocos excedentes de la producción (pecuaria-agrícola) son destinados al mercado a través de las ferias periódicas, se dan dos formas de intercambio: trueque y la compra directa, demostrando el incipiente desarrollo de la región.
2. La ausencia de tecnologías apropiadas en la producción agropecuaria se convierte en un limitante al incremento de la producción, la producción es realizada con herramientas rústicas y de tipo tradicional con la utilización intensiva de mano de obra familiar con poca o ninguna capacitación técnica. Una gran cantidad de la producción agrícola es destinada para el autoconsumo (sobrevivencia familiar), lo que no permite crear excedentes que generen procesos económicos favorables.
3. Adversidad climática, carencia de agua, lenta asimilación de técnicas agrícolas y mínima mecanización.
4. Baja captación de inversión privada en el sector agropecuario de la región.
5. Mala cobertura vial, caminos en mal estado y sin el mantenimiento adecuado, lo que no permite una comunicación directa entre los principales centros poblados de la mancomunidad y las áreas productoras de ésta.
6. La excesiva parcelación en la propiedad de la tierra⁴⁰ 2 a 10 hectáreas promedio, es un limitante a la producción.
7. El clima de la región, principalmente las heladas y las granizadas, son amenazas para la producción agrícola, debiéndose tomar las respectivas medidas hacia estos rigores del clima.

⁴⁰ Varía la extensión de la propiedad de la tierra entre 2 a 500 has. Zonificación Agroecológica y Socioeconómica de la Cuenca del Altiplano. MDSP. La Paz 1998

8. La gran erosión de los suelos debido a la falta de planes maestros de ordenamiento de cuencas, subcuencas, sobrepastoreo y al uso de arbustos como combustible, hace que en la región existan ciertos grados de sequedad.

18. - ANALISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.-

Para que el estudio y análisis realizado en la Mancomunidad y los Municipios que la componen sea integral, se hace necesario identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, que presentan los municipios de la mancomunidad.

18.1. - FORTALEZAS.-

Las fortalezas son aquellas características que presentan los municipios que ayudan a su desarrollo, entre las principales están:

- Tradición cultural y valores seculares de los pobladores expresados en solidaridad social, lo que permite la implementación de programas y proyectos sociales en cada comunidad, municipio y la región en su totalidad.
- La gran accesibilidad de la región, la uniformidad física, geográfica, climática, cultural, racial, productiva, permite la viabilización de políticas dirigidas al desarrollo municipal y regional.
- La capacidad de conformar una mancomunidad de municipios, en una región donde los municipios eran reacios a formar alguna asociación y menos una mancomunidad, se convierte en una fortaleza que permite dar empuje a este proceso.
- La gestión de las personas que han llevado adelante la mancomunidad desde su inicio es aceptable, en el informe de evaluación económico financiero y administrativo⁴¹ hecha por la EMCOSAV, se indica que la mancomunidad empezó con el empuje inicial de la maquinaria donada por el PAC II, avanzándose notablemente a la fecha, ya que la empresa interviene en la

⁴¹ EMCOSAV

construcción de caminos, construcción de canales de riego y perforación de pozos de agua.

18.2. - OPORTUNIDADES.-

- Apoyo a la actividad artesanal por parte del GM. aprovechando el talento natural en la producción de tejidos con lana de alpaca, vicuña y llama, ésta ayuda debe ser integral, financiamiento, producción, y comercialización.
- Apoyo del municipio para que la población pueda optar al crédito para ello deberá existir gran imaginación de los gobiernos municipales, lo que necesariamente va a estar en relación con el grado de gestión que puedan haber alcanzado éstos.
- Deberá existir un incremento en la inversión productiva (pecuaria) por parte de los gobiernos municipales, debido a que este sector presenta gran oportunidad para desarrollarse.
- Los corredores de exportación atraviesan su geografía y es servida por una importante red vial, la misma que permite la transitabilidad todos los meses del año. La prestación de servicios a éstos va a generar importantes actividades en la región.
- La gran riqueza turística de la zona, sobre todo el circuito de las iglesias, dará lugar a importantes volúmenes de turismo a la zona, generando actividades complementarias a ésta.
- La conformación de la mancomunidad, permite contar con una importante cantidad poblacional, la misma que ayuda a la formación de economías de escala, permitiendo contar con cantidades importantes de mano de obra.
- La existencia de importantes estudios realizados en la zona, tales son los casos de: Zonificación Agroecológicas y Socioeconómicas del área del Altiplano del departamento de La Paz⁴², Aprovechamiento de las aguas del río Desaguadero⁴³ y otros estudios complementarios, que sirven para desarrollar las potencialidades regionales y de guía a la inversión.

⁴² Trabajo realizado por el proyecto ZONISIG, con fondos de la cooperación Holandesa en 1997.

⁴³ Estudio realizado por ALT, con fondos binacionales de los gobiernos de Perú y Bolivia, actualmente en ejecución.

18.3. - DEBILIDADES.-

Las limitaciones influyen negativamente en el logro del desarrollo económico de la región, identificar con precisión éstas y las causas las originan, va ha permitimos realizar estrategias de intervención, para superar las limitaciones identificadas.

- No existe diversificación de las fuentes de inversión, ya que las existentes son del gobierno o de instituciones especializadas, la banca privada y la empresa privada no ha contribuido al financiamiento de recursos para la región.
- La gran cantidad de los recurso de inversión destinados al sector social, nos muestra las grandes necesidades de la población, repercutiendo negativamente en la diversificación de esta inversión.
- La baja densidad poblacional, la gran dispersión de su población y la mala distribución espacial de ésta, se reflejan en la ocupación desequilibrada del territorio, ya que existen áreas con cargas poblacionales muy altas 40 habitantes por Km²⁴⁴ (área cercana a la red vial principal), frente al despoblamiento y baja densidad poblacional del resto de la región.
- No existen canales de comercialización, los cuales permitan a los productores tener mercados seguros para su producción, aunque existen los rescatadores los cuales sirven de intermediarios entre los productores y los consumidores.
- El poco acceso de la población a la educación secundaria, no formal y técnica, se refleja en el bajo desarrollo regional, sin que exista éste valioso apoyo al desarrollo de la región y de la producción en particular.
- No existen PDMs elaborados en los municipios de la mancomunidad, ya que solo 3 de los 14 municipios cuentan con estos⁴⁵, lo que no permite contar a los municipios con planes de desarrollo a largo plazo.
- Un gran porcentaje de la población económicamente activa se dedica a la agricultura (más del 60 %)⁴⁶, demostrando la gran debilidad de la economía y

⁴⁴ Fuente ATLAS de Población y Condiciones de Vida. MDSP-UMSA-ORSTOM 1997.

⁴⁵ Fuente VPPFM. Unidad de Desarrollo Productivo. La Paz 1998.

la gran dependencia de ésta hacia la producción agropecuaria, siendo un reflejo de la baja tecnificación que existe en la agropecuaria en general.

- El bajo desarrollo económico y social, repercute en un bajísimo poder adquisitivo de la población, reflejándose en un bajo consumo local.
- No existe economía de mercado donde el proceso de la oferta y la demanda no se dan, más bien se dan economías de solidaridad en la región, perjudicando al desarrollo de ésta.
- El bajo desarrollo institucional de los municipios que componen la mancomunidad, los problemas legales de cada uno de ellos, repercute en el desarrollo de la ésta, debido a problemas internos de cada municipios éstos no pueden regularizar sus aportes a la mancomunidad, privando a la región y a ésta en la consecución de sus objetivos.
- No existe el apoyo necesario de los municipios para que la población conozca las ventajas del proceso mancomunitario.
- La poca diversificación de las áreas en que interviene la EMCOSAV, ya que los mismos se circunscriben a construcción de caminos, canales y pozos de agua, debiendo llegar a intervenir en mejoramiento urbano, salud, educación, asistencia técnica, fortalecimiento y principalmente al apoyo de la producción.
- La poca disponibilidad de recursos por parte de la EMCOSAV se constituye en obstáculo al funcionamiento de ésta y al logro de objetivos, ya que los pocos recursos provienen de la coparticipación tributaria.

18.4. - AMENAZAS

Son amenazas aquellas que influyen gravemente en el logro del desarrollo de la región.

- La idiosincrasia del poblador altiplánico, reflejado en el gran individualismo de ellos y de hacer las cosas localmente, sin tomar en cuenta las bondades de la concertación y de la mancomunidad, se convierte en el mayor peligro que

⁴⁶ Zonificación Agroecológica y Socioeconómica del Departamento de La Paz. MDSP VPOT. La Paz 1998.

no permite el avance del proceso de Participación Popular y de la Mancomunidad.

- La excesiva intromisión política en la mayoría de los municipios, repercute negativamente en la mancomunidad. La excesiva intromisión de algunos Organismos del Gobierno Central, que tan solo van en busca de intereses particulares, dañando el trabajo de la mancomunidad.
- Los altos costos de operación de la EMCOSAV, la falta de renovación de la maquinaria de ésta, ya que la existente es donación de la Comunidad Económica Europea, a través del PAC II, se convierte en la amenaza mayor a la continuidad de la Mancomunidad de Patacamaya.
- La mancomunidad no ha logrado la estructuración de una verdadera región, en base a los municipios miembros, a través de la especialización de la producción y del fortalecimiento de centros urbanos que sean capaces de articular la región.

CAPITULO IV. -

1. - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES. -

El Proceso de Participación Popular es irreversible y se constituye en la experiencia más importante de desarrollo local, regional y nacional llevada a cabo en el país, al presente debido al poco tiempo de implementación los efectos producidos son modestos aunque permite la generación de dinámicas económicas importantes en todos los departamentos y municipios del país; pero sin lograr a la fecha modificar el desequilibrado desarrollo regional del país.

El país y sus regiones presentan un proceso de desarrollo continuo como consecuencia de los cambios estructurales efectuados a la economía, una de las medidas estructurales es la implantación del proceso de Participación Popular que junto a la Descentralización Administrativa modifican la distribución del ingreso en el país.

En el numeral 4 del capítulo II del presente trabajo se demuestra el gran incremento que registran las recaudaciones del Tesoro General de la Nación a consecuencia de la implementación de la Reforma al Sistema Tributario (Ley 843) en el país, dichas recaudaciones pasan de 124'695.000 de \$u\$ (2.04 % del PIB) en el año de 1985 a 1.193'795.000 \$u\$ (17.33 % del PIB) en el año de 1997, debido a la reducción en el número de los impuestos y a la eficiente aplicación de los mecanismos de control a los responsables del tributo.

El incremento de las recaudaciones permite al Tesoro General de la Nación contar con mayores recursos, los que son utilizados eficientemente en el desarrollo de todas las regiones y municipios del país a través de los procesos de Descentralización Administrativa y Participación Popular, a partir de ellos, el 75 % de la inversión pública es realizada por los municipios y prefecturas y tan solo un 25 % la realiza el gobierno central. La inversión pública a partir de 1985 a estado orientada a desarrollar el factor humano y social de la economía, en este sentido el sector social y de infraestructura han captado casi la totalidad de la inversión pública como se demuestra en el numeral 5 del capítulo II.

A consecuencia de dichos cambios estructurales a partir de 1987 al año 1993 el PIB nacional, total y percapita presentan un incremento sostenido (capítulo I, numerales 1, 2, 3). A partir de éste año hasta 1997 el crecimiento del PIB es más vigoroso como fruto de las medidas de segunda generación realizadas a nuestra economía. Las economías de los departamentos del país comienzan a experimentar un crecimiento general como se comprueba en el numeral 3 del capítulo III. Los

departamentos de Oruro, Pando, Potosí y Beni, experimentan importantes crecimientos del 40.99 %, 28.54 %, 16.24 % y 14.12 % respectivamente, entre los años 1985 a 1997 y los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (eje central) crecen en 27.54 %, 14.71 % y 20.10 % respectivamente, equilibrándose el crecimiento económico entre todos los departamentos del país.

De igual modo en el mismo numeral se demuestra que la población de los tres departamentos del eje central ya no presenta el gran crecimiento demostrado en el periodo intercensal (1976-1992), equilibrándose éste crecimiento en todos los departamentos.

La Participación Popular afecta positivamente a la distribución del ingreso en el país a través de la ampliación de oportunidades para la población del área rural en particular, estas oportunidades permiten a la gente del área rural contar con mayor educación (estudio), mayor infraestructura básica, mayor salud, mayores y mejores caminos e igual coparticipación tributaria per cápita en todos los municipios del país.

Lo indicado afirma la identificación del proceso de Participación Popular dentro de la escuela Poskeynesiana, como se adoptó en el marco Teórico Específico, capítulo I, numeral 3.3 del presente trabajo.

Indudablemente que los recursos de Coparticipación Tributaria generan una gran dinámica social y económica debido a que una gran cantidad de dichos recursos son destinados a la inversión en todas las regiones y municipios del país.

A lo largo del periodo de estudio (1985-1997) los recursos de coparticipación tributaria se han incrementado notablemente y en forma sostenida, siendo éstos los que generan el desarrollo y el crecimiento de las regiones más postergadas del país.

Del modelo econométrico (numeral 4 del capítulo III) observamos que la variable que más ha influido en el comportamiento de la coparticipación tributaria es la recaudación tributaria, explicando en un 16 % el incremento de la coparticipación tributaria en el periodo de estudio (1985-1997). En el modelo se nota claramente que el PIB no ha influido en el incremento de la coparticipación debido al crecimiento irregular de éste; por lo tanto el incremento de los recursos de coparticipación es debido al incremento en las recaudaciones tributarias y en menor medida del incremento en el crecimiento del PIB, esto se debe al éxito de la reforma del sistema tributario, los primeros años de implantación de dicho sistema a tenido un comportamiento favorable en el crecimiento de las recaudaciones tributarias, debido principalmente a la ampliación del universo tributario y al cobro más eficiente de los impuestos, se prevé que éste incremento en los años posteriores va a ser menor en lo que toca a las recaudaciones impositivas debido a que el shock de la implantación del nuevo sistema a pasado, para que el incremento en los recursos de coparticipación

tributaria se mantengan es precisa incrementar las recaudaciones aduaneras, las mismas que en el período de análisis han significado cerca al 2 % del PIB, no obstante de haberse incrementado las importaciones; por lo tanto urge la privatización del sistema aduanero que vuelva más eficiente a éste en las recaudaciones tributarias.

Como se ha demostrado en los numerales 1,2,3 y 4 del capítulo II y numerales 2,3 y 4 capítulo III del presente trabajo, la dinámica económica impuesta a la economía por las medidas estructurales adoptadas permite el crecimiento del PIB de manera sostenida, repercutiendo positivamente en el incremento de las recaudaciones y de la coparticipación tributaria, en el futuro los recursos de coparticipación tendrán un comportamiento directo y similar al crecimiento del PIB.

Por lo expuesto la implementación del proceso de Participación Popular a permitido a todas las regiones del país el contar con recursos seguros y periódicos que les permiten encarar el desarrollo, demostrándose la hipótesis secundaria E, del capítulo I, numeral 6: “La Participación Popular y las medidas adoptadas en el país.....”

Para profundizar el proceso de Participación Popular y acelerar el desarrollo del país en su conjunto, se deberán tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

1. El criterio de la distribución de los recursos de acuerdo ael número de habitantes por municipio es novedoso y hasta imaginativo (distribución de recursos percapite); pero va en contra de los municipios que presentan bajas densidades poblacionales y con gran porcentaje de su población dispersa, debido a que cuanto menores son los recursos con los que cuenta un municipio son mayores los gastos administrativos en que éstos incurren (en porcentaje), por otra parte los bajos recursos que ingresan a éstos no pueden cubrir las urgentes necesidades básicas y menos aún las necesidades de desarrollo, por estas razones el gobierno nacional deberá dotar de mayores recursos a los municipios que presenten esas características, a través de la dictación de una política clara, que garantice esu desarrollo.
2. Fortalecer y dinamizar el proceso de toma de decisiones en los municipios, dicho proceso deberá iniciarse necesariamente con la participación de la comunidad en la identificación de sus necesidades, para ello los gobiernos municipales deberán capacitar a la sociedad civil en métodos y técnicas que permitan el ahorro de tiempo y logren mayor eficiencia en la identificación de las principales demandas

de la comunidad, lo que se pretende es de desarrollar las capacidades de la sociedad civil.

3. Las instituciones encargadas de llevar adelante el proceso de Participación Popular deberán capacitar a los funcionarios municipales en procesos que garanticen la oferta pública municipal, esto garantizará la inversión municipal a través de la priorización de las necesidades en un marco de desarrollo integral y sostenido del municipio
4. El municipio va ha tener mayor efectividad en la aplicación de sus políticas cuando las relaciones entre comunidad y gobierno municipal sean abiertas, regulares y exista concertación en la identificación de las necesidades de la sociedad y en la oferta municipal, para ello al interior de sus municipios cada gobierno municipal deberá fortalecer el proceso de planificación participativa.
5. El Estado a través de las instituciones que están encargadas de llevar adelante el proceso de Participación Popular deberá realizar un mayor control y seguimiento al uso de los recursos de coparticipación por cada municipio, para ello deberá brindar capacitación a los organizaciones territoriales de base y comités de vigilancia en mecánicas de control y seguimiento de uso de recursos de inversión. De igual forma el Estado deberá exigir a los gobiernos municipales el cumplimiento de las obras inscritas en el respectivo Programa Operativo Anual a través de encuestas y de verificaciones in situ del cumplimiento de éstos, brindando mayor apoyo en gestión de recursos a los municipios que cumplan con mayor eficiencia.
6. El estado deberá priorizar la implementación de estudios que permitan la identificación de las vocaciones y potencialidades productivas en las regiones que no cuenten con éstos ya que dichos estudios se convierten en garantías a las inversiones privadas.

7. El Gobierno Central deberá incrementar la inversión pública en las regiones mas postergadas del país, principalmente en los municipios de extracción rural lo que hará del modelo de mercado más solidario.
8. Se deberán fortalecer los procesos mancomunados municipales a través del incremento de recursos y del apoyo técnico por parte de los gobiernos municipales.
9. Para que las necesidades sean identificadas y que exista un control adecuado y profesional a las gestiones municipales, necesariamente que se deberá despolitizar la intervención de los candidatos a las primeras funciones de los municipios, lo que va a garantizar el empleo de gente idónea y eficiente en la obtención de resultados.

El proceso de Participación Popular a logrado la estructuración del país a través del desarrollo de todos sus departamentos y regiones, permitiendo la ocupación del territorio nacional y el desarrollo de éste a través de la municipalización del país. Desata la herencia cultural de las mayorías del país debido a que uno de los pilares del proceso de Participación Popular es la planificación participativa, la que tiene una matriz indudablemente indígena.

Dicho proceso a la fecha no está logrando el efecto esperado, debido principalmente al poco tiempo de vigencia y al mal desempeño de los mecanismos ideados por éste (Organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia), las recomendaciones hechas anteriormente van a servir para fortalecer las debilidades que se presentan en dichos mecanismos.

Con la superación de los obstáculos señalados a través de la evaluación de las recomendaciones generales esbozadas en el presente trabajo, la consolidación del proceso necesariamente va a requerir de menor cantidad de años, siendo aproximados unos diez años para ver sus frutos muy de cerca.

2. – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES AL PROCESO DE PARTICIPACION POPULAR EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD DE PATACAMAYA. -

A lo largo del presente trabajo y fundamentalmente en la confrontación de los datos obtenidos en los dos periodos de análisis, el primer periodo de 1985 a 1993 (desarrollado en el capítulo II, numerales 8 a 12) y un segundo periodo de análisis años 1994 a 1997 (desarrollado en el capítulo III, numerales 5 a 18), se observa claramente la política implementada por los gobiernos en cuanto al desarrollo regional en los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya.

El primer periodo se caracteriza por una desatención a la satisfacción de las necesidades básicas de la población de la región, presentando cuadros alarmantes en lo que toca a la dotación de servicios de infraestructura principalmente en agua y electricidad, la población atendida con esos servicios antes de la implantación de la Participación Popular llegaba al 15% y 10% respectivamente.

Por el contrario el apoyo a la producción presenta un cuadro interesante en ese primer periodo gracias al proyecto PAC II que había funcionado en la región entre 1989 a 1994 en apoyo directo a la producción agropecuaria, a través de la construcción de sistemas de riego, construcción de caminos, capacitación en manejo de ganado y capacitación en métodos agrícolas, pretendiendo el incremento de la producción de la región.

La Hipótesis esbozada en el numeral 6, inciso A: “Alcanzar el desarrollo local y regional a través de la inversión pública generada por los recursos de Participación Popular.....”, se demuestra a través de los datos obtenidos en el análisis del presente trabajo.

En los municipios de la mancomunidad el proceso de Participación Popular ha traído grandes beneficios a través de la inversión generada por los recursos de coparticipación tributaria, dichos recursos a permitido a los municipios ejecutar importantes obras en infraestructura de servicios, en saneamiento básico, en mejoramiento urbano y en la construcción y mejoramiento de caminos, consolidando el desarrollo de la región en primer lugar a través del desarrollo del factor humano.

Como fruto de la gran inversión municipal realizada en los municipios de la región se ha incrementando notablemente la cantidad de gente atendida con agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, llegando la población atendida con servicios de agua potable, energía eléctrica al 28.93% y 26.18% respectivamente, dichos servicios han llegado en primer lugar a los centros poblados y principales comunidades de la región, de la misma manera se ha dotado de infraestructura escolar a todas las

comunidades de la región a través de ello toda la población es atendida con este servicio, igualmente todos los cantones y principales centros poblados gozan de infraestructura de salud (postas sanitarias). El proceso a servido a la diversificación económica de la región principalmente en la generación de actividades terciarias (servicios, infraestructura y comercio).

En la región la inversión antes de la puesta en vigencia de la Participación Popular provenía en mayor medida de acuerdos de cooperación con otros países, mostrando la dependencia de ésta a los compromisos que adquiría el país con los organismos internacionales y con otros países.

A partir de la puesta en vigencia de la Ley 1551 la inversión pública se convierte en el principal factor que influye en el crecimiento y desarrollo de la región en estudio, como se demuestra existe un incremento de ésta variable a lo largo del periodo de análisis (1985-1997); pero a partir de 1994 el incremento se hace mayor y más sostenido, dicha inversión se la dirigió al sector social preferentemente lo que originó el gran incremento de población atendida con servicios básicos, el sector productivo (agropecuaria) a sido atendido en menor porcentaje ; pero con la inversión en apoyo a la producción agropecuaria realizada los años 1989 a 1994 la producción de la región se ha incrementado relativamente para el rubro agropecuario dejando un sesgo favorable para los siguientes años.

Igualmente a partir de la implantación del proceso de Participación Popular el comportamiento demográfico de la mancomunidad a registrado un incremento sostenido de su población total, incrementándose en un 19,8 % entre los años 1992 y 1997, contrastando con el decrecimiento constante que tuvo la región entre 1985 a 1992.

El modelo econométrico explicado en el capítulo III, numeral 15, nos muestra la directa relación que existe entre el comportamiento del PIB regional con la producción pecuaria, en el modelo esta variable explica al PIB en un 96%, demostrando la gran vocación pecuaria de la región (descrita en el capítulo III, numeral 17) y mostrando cuan importante es la inversión en apoyo a éste sector, ya que en los años 1989 a 1994 el proyecto PAC II invirtió en apoyo a la producción una importante cantidad de recursos y debido al efecto retardado de ésta muestra la importancia que representa esta variable en el comportamiento del PIB regional, debido a que éste ha tenido un comportamiento siempre creciente en todo el periodo de estudio.

Debido a la inversión pública en el área y a la implementación de políticas sociales existe menos cantidad de población enferma, es decir que mientras menos cantidad de población enferma hay (población más sana) la producción va ha ser mayor, esto demuestra la eficacia de la Participación Popular en el apoyo a la salud del productor,

en el modelo se demuestra la relación que existe entre dicha variable y el PIB, ésta actúa inversamente con relación al PIB (- 42%), reafirmando lo indicado.

También como fruto de las políticas sociales implantadas la tasa de mortalidad infantil en la región ha disminuido de 86 muertes por 1000 nacidos vivos en 1992 a 75 muertes por 1000 nacidos vivos en el año 1997, siendo una de las causas del crecimiento vegetativo de la población (efecto de la inversión social en el área de la salud).

El mejoramiento de las condiciones de vida de la región producto del incremento de la dotación de servicios básicos, más productividad, mayor educación y salud, han permitido que se frene la alta migración rural-urbano, explicado en detalle en el capítulo III, numeral 14.

En relación a la Hipótesis Secundaria (B): **"Capacitación a los actores municipales en identificación y priorización de sus demandas....."**, esta hipótesis es analizada con sumo detalle en todas las encuestas realizadas en los diferentes gobiernos municipales, a través de la confrontación de los datos se puede evidenciar que la capacitación realizada por los diferentes gobiernos municipales a la sociedad civil, si bien tiene un importancia primordial en las políticas de los diferentes gobiernos municipales, donde el 80 % de las autoridades y técnicos de los GMs manifestaron que está capacitación es proporcionada frecuentemente y a toda la población de la mancomunidad (encuesta al gobierno municipal), demuestra claramente que la oferta municipal está dirigida a cubrir las necesidades más urgentes de la población, contribuyendo en gran manera a satisfacer la necesidad de la población en infraestructura básica, escuelas, etc, demostrado a lo largo del presente trabajo; pero debido a la gran extensión territorial de los municipios de la mancomunidad, a la gran cantidad de población dispersa en éstos y a la escases de recursos con los que cuentan los municipios, sólo las poblaciones principales de cada uno de ellos se ha visto beneficiada con proyectos importantes en los sectores señalados.

Reforzando lo citado, el 100% de los encuestados (ver boleta encuesta OTBs) manifestaron que identifican sus prioridades en talleres, reuniones y seminarios llevados a cabo periódicamente con una frecuencia de uno a dos meses) y la mitad de éstos manifestaron que para la consideración de las necesidades identificadas, se las prioriza a través de la priorización de proyectos entre representantes de las OTBs y técnicos del gobierno municipal respectivo.

El proceso a generado interés en la población de los municipios, lo que es demostrado a través de las encuestas realizadas, siendo las principales conclusiones las siguientes:

1. 80 de las 128 personas encuestadas (boleta de participación popular) manifestaron tener predisposición para participar activamente en las actividades de su municipio o comunidad.
2. La predisposición existente en la población de la región para realizar un trabajo comunitario y organizado, reflejando la organización de sus instituciones originarias. La población manifiesta que ésta es la principal acción para superar el nivel de vida y afrontar el desarrollo, ya que el 29.99 % de los 128 encuestados en la región manifestaron aquello.
3. Existe gran credibilidad y confianza de la población hacia sus autoridades, principalmente hacia las comunales (Alcalde y Concejales), el 44.53% de los 128 encuestados manifestaron aquello.
4. El funcionamiento de los mecanismos de la Participación Popular es óptimo en el área de la mancomunidad ya que el 100% de las 80 personas que manifestaron participar de las actividades de su municipio indicaron que lo realizan a través de las OTBs correspondientes.
5. De las 128 personas encuestadas, el 70% manifestaron que la necesidad primordial de la región es el riego y el uso del agua en general, donde las comunidades necesitan la construcción de sistemas de riego con el fin de incrementar la producción agrícola.
6. El proceso a generado conciencia y apropiación" de su territorio por parte de la población de su respectivo municipio, en este sentido todos los funcionarios de los gobiernos municipales encuestado"s (boleta encuesta al gobierno municipal) manifestaron que se invierte en todas las comunidades y poblaciones de la mancomunidad; pero con la principal limitante de los pocos recursos. Esto también queda demostrado en el sondeo que se realizó en la región donde el cambio en la población joven referente a abandonar su región (migración) no es como antes de la implementación del proceso de Participación Popular (visto en el capítulo II, numeral 10 del presente trabajo).

En los municipios de la mancomunidad se deberán realizar las siguientes acciones que ayuden a la implementación del proceso de Participación Popular:

1. Mayor apoyo de los GMs a la actividad agropecuaria, debido a que los recursos de inversión de los municipios han sido destinados principalmente a cubrir las necesidades del sector social e infraestructura, el sector de la producción se ha visto desatendido en el apoyo que éste debería tener por parte de los GMs, esto queda demostrado en que el 43% de los productores encuestados (boleta encuesta

al productor) manifestaron que el GM no había instalado ningún servicio en sus comunidades que ayuden al incremento de la producción, del mismo modo el 93 % de los encuestados manifestaron que no han recibido ninguna capacitación por parte del GM en manejo agropecuario y en técnicas destinadas al incremento de la producción agropecuaria. La población de la región se identifica plenamente con su rol de productor agropecuario e indica que el municipio debe apoyar frontalmente a éste sector a través de la transformación de la producción agropecuaria (65.63 % de los encuestados en la boleta de participación popular manifestaron aquello).

2. El GM debe ser el actor principal en el desarrollo económico de la región, se ha demostrado en el transcurso del presente trabajo que la principal potencialidad de la región es la pecuaria en la zona altiplánica y la agrícola en los valles, en ese sentido los GMs deberán lograr apoyo financiero de los organismos internacionales, utilizando los recursos de coparticipación de contrapartida, aunque a la fecha se está trabajando en aquello, el 50 % de los encuestados manifestaron que existen varias ONGs que trabajan en su jurisdicción.
3. Gran porcentaje de población que no participa de las actividades de su municipio o comunidad, constituye un obstáculo al proceso de Participación Popular, el 46.09 % de los 128 encuestados manifestaron aquello, siendo el principal motivo la alta migración temporal o definitiva, en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, aunque esta tendencia está revirtiéndose.
4. Debido a la poca cuantía de la inversión destinada a la actividad productiva de la región y al poco apoyo a los productores, por parte de los GMs, la región no ha podido desarrollar a plenitud sus capacidades productivas; por lo tanto se debe incrementar la inversión en éste sector el que va a consolidar y va a dar un rol económico definido a la región.
5. La falta de coordinación entre los GM, OTBs y pueblo en general, no permiten encarar el trabajo de manera conjunta, debido que no existe participación de la comunidad en su conjunto en la elaboración de los POAs, para ello el Gobierno Municipal deberá utilizar una agresiva acción que le permita a la población en general conocer las bondades del proceso.
6. La poca actividad de las OTBs debido principalmente a la poca importancia que dan a éstas los pobladores y el desconocimiento de la Ley de Participación Popular por parte de éstos, hace que exista apatía de la población (25% de encuestados en la boleta de participación popular manifestaron aquello), por lo tanto el municipio debe realizar una campaña donde la población conozca las ventajas que la ley representa para la región y para ellos.

7. La falta de capacidad de los GMs y el poco atractivo de la región para atraer inversiones importantes no permiten el desarrollo acelerado de la región, esto se refleja en la inexistencia de planes y estudios en los GMs que ayuden al desarrollo armónico de la región, dejando todo al libre juego de la oferta y la demanda.
8. El gran desconocimiento a la administración del uso de los recursos de coparticipación queda demostrado en el 75.90% del total de encuestados (ver boleta participación popular) manifestaron aquello, igualmente en este sentido el municipio deberá elaborar informes periódicos de los gastos realizados en inversión y gastos corrientes hacia la comunidad, convirtiéndose las OTBs en difusores de estos informes.
9. El desconocimiento de la población al uso de los recursos de la Participación Popular por parte del Gobierno Municipal es alarmante, ya que solo 9 personas de 128 manifestaron conocer el uso de estos y dijeron que estos son mal empleados.

Debe priorizarse la inversión en:

- i. Desarrollo agropecuario a través de la dotación de riego, para ello los municipios deberán priorizar la inversión en captación de aguas (canales de riego, perforación de pozos y otros), ya que la falta de agua es el mayor limitante al incremento de la cantidad de terrenos explotados. Igualmente se deberá dotar al productor de forraje mejorado y de semillas que le permitan obtener mayores rendimientos productivos, para el cumplimiento de ésta acción se deberá optar por la implementación de un banco de semillas municipales, el cual ofrezca éstas a los productores bajos precios, pero deberá existir un control óptimo (técnico) por parte del municipio al uso de éstas semillas.
- ii. En capacitación al productor agropecuario en técnicas de manejo agropecuario, paralelo a ello se deberán elaborar programas y proyectos de sanidad animal y control de plagas.
- iii. Producción de artesanía, el municipio deberá emprender programas y proyectos destinados a fortalecer la actividad artesanal: primero se deberán construir centros artesanales en toda la región de la mancomunidad, segundo se deberá buscar la capacitación técnica a los productores, tercero se deberá dotar de créditos a los productores y finalmente el GM deberá canalizar la comercialización de esos productos.

3.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES A LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS.-

La conformación de una mancomunidad de municipios en la región es producto de la casualidad ya que ésta nace a consecuencia del equipo dejado por el proyecto PAC II en la región, al presente han abandonado algunos municipios ésta mancomunidad, debido principalmente a problemas personales existentes entre los dirigentes de éstos con los encargados de llevar adelante la mancomunidad.

Se debe destacar el empeño mostrado por las autoridades de la mancomunidad en el fortalecimiento de ésta, debido a ello la empresa trabaja con decisión y autonomía con instituciones a nivel nacional y departamental, permitiendo un trabajo conjunto en la ejecución de obras de mayor envergadura y evitando la burocratización.

Indudablemente el tamaño de la mancomunidad, reflejado en el número de municipios que la componen, en la cantidad de población que ésta tiene y en el gran espacio geográfico que ésta ocupa la hace importante en la gestión para canalizar recursos de Organismos Nacionales, Internacionales y recursos provenientes de la Banca Privada.

En relación a la hipótesis C "La Mancomunidad de Patacamaya permite la integración y el desarrollo de la región a través de la ejecución de proyectos.....", la inversión realizada por la empresa de la mancomunidad a sido totalmente en apoyo a la producción (analizado en el capítulo III, numeral 11), ya que los principales sectores atendidos han sido los caminos vecinales, la construcción de cotañas y los proyectos de microriego, juntos los tres sectores han representado más del 60 % de los proyectos realizados por la EMCOSAV. Los más de 500 kilómetros de caminos vecinales mejorados y construidos por la empresa, permite a los productores agropecuarios de la región un menor tiempo en el transporte de sus productos a las ferias y a los centros de consumo, igualmente los más de 200 empleos directos generados por ésta han contribuido a frenar la alta migración de la región.

Los obstáculos de la empresa son mayores a los beneficios dados por ésta, los principales por orden de importancia son:

- Poca cuantía de recursos, lo que no permite a ésta intervenir con mayores proyectos en toda la región de la mancomunidad. Debido a esa poca cuantía de recursos con los que cuenta la Mancomunidad, ésta no puede intervenir en otras áreas ajenas a las ya características, haciéndose necesaria su intervención en asesoramiento y capacitación al productor en técnicas productivas.

- Los municipios que abandonaron la mancomunidad (Chacarilla y Sica Sica y el de Caquiaviri que pretende abandonar ésta), quitan fuerza y vigor a la mancomunidad, por lo tanto ésta deberá realizar talleres y seminarios de concertación para identificar las principales obras a ser ejecutadas en los municipios, aunque el 65 % de los funcionarios municipales encuestados manifestaron el estar conformes con ser parte de esta mancomunidad (ver encuesta al gobierno municipal).
- Poco conocimiento de la población de la existencia de la Mancomunidad de Patacamaya, sólo el 14.84% de los 128 encuestados manifestaron haber oído de ésta y de las obras que la misma realiza en la región (ver boleta de encuesta a la participación popular).
- Excesivo coste en el flete de la maquinaria, la empresa debe abaratar los costos del productor agropecuario a través de un cobro menor en el flete de los equipos, ya que a la fecha el costo del flete de los equipos es mayor al de la empresa privada.

Las acciones que deben realizar los gobiernos municipales para fortalecer el proceso mancomunado son: dar mayores recursos a la empresa (actualmente el 14% de los recursos de coparticipación para inversión). Se deberá profundizar el fortalecimiento de la mancomunidad declarándose prioridad el apoyo de los GMs a esta empresa, paralelo a esto se deberá buscar el menor uso de recursos en gastos corrientes en los municipios, dando algunas funciones a la empresa ya que es sabido que cuando los municipios tienen una pequeña población los costos administrativos representan un gran porcentaje de su presupuesto.

Los ejecutivos que están a la cabeza de la empresa deberán financiar recursos que le permita a ésta la compra de mayores y mejores maquinarias, para ello se hace imprescindible que en el manejo de ésta se encuentre gente técnica capaz y que este comprometida con su pueblo y su región.

La empresa está contribuyendo al desarrollo de la región aunque no logra acelerar el desarrollo de ésta, debido a los obstáculos señalados a la fecha no ha logrado formar una región estructurada, menos aún a logrado la especialización en la producción de la región.

La existencia de la mancomunidad estará en directa relación con la voluntad de cada municipio a formar parte de ésta; se hace necesario el conocimiento de las ventajas que genera la mancomunidad por parte de la población lo que garantizará el funcionamiento de ésta, para ello la mancomunidad deberá mostrar mayores resultados a los alcanzados.

4. - POLITICAS A IMPLEMENTARSE

Las políticas a implementarse por los municipios de la Mancomunidad de Patacamaya deberán estar circunscritas en los lineamientos generales del PGDES¹, los mismos que definen las líneas de acción de mediano y largo plazo que orientan el desarrollo del país, a través de los siguientes objetivos: disminución de la pobreza, el impulso de la economía social de mercado, transparencia y eficiencia del mercado y la generación de empleo.

El desarrollo de los municipios y de la región en general deberá ser integral y contar con el apoyo del Gobierno Central y de la Prefectura del departamento de La Paz, los que deberán aplicar uno de los postulados del PGDES (solidaridad de las regiones con mayor desarrollo relativo, con aquellas regiones de bajos niveles de desarrollo).

En ese sentido las políticas municipales deben responder a objetivos estratégicos de desarrollo (elevar el nivel de vida, lograr el desarrollo productivo, ocupar armónicamente el territorio) que sean respuesta a las capacidades, necesidades y el logro de los objetivos regionales y locales.

En este sentido las políticas a nivel de municipios serán:

A) Política productiva.- Esta deberá implementarse a través del desarrollo de la capacidad productiva y de la productividad, buscando la competitividad de productos de la región, dotación de infraestructura productiva e incorporación de tecnologías a los procesos productivos. En la región se deberán desarrollar la ganadería y la agricultura (ventajas comparativas).

En la producción agrícola incentivar el cultivo de los alimentos tradicionales, tal es el caso de la quinua la que tiene gran valor nutritivo y expectativas de comercialización en mercados del exterior.

En la producción ganadera incentivar la crianza de ganado camélido, debido a que la carne de éstos tiene un gran valor nutritivo y tiene gran demanda en mercados del interior y exterior del país. De la misma manera debe desarrollarse con mayor vigor la producción de artesanías.

Para implementar la política productiva el municipio deberá canalizar mayor inversión en infraestructura de riego y perforación de pozos de agua (la región se caracteriza por falta de agua), construcción y mejoramiento de caminos vecinales,

¹ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002. Bolivia XXI, país socialmente solidario. MDSP. La Paz - Bolivia 1998

los que permitan conectar al productor con los centros de consumo y de comercialización de sus productos, construcción de silos de almacenamiento de granos que permita a los productores conservar su producto, saneamiento de ganado a través de vacunas y la introducción de tecnología que permita el incremento de la productividad.

Cada GM deberá implementar políticas de organización de la producción deberá permitir que la producción sea flexible, coordinando las diferentes actividades que intervienen en los procesos de producción e intercambio (productores, proveedores, transporte, etc), en la región deberá trabajarse conjuntamente entre comunidades y GM, buscando unir las actividades productivas y la entrega oportuna de los productos a los mercados.

B) Política de Implementación y profundización del proceso de Participación Popular. – La misma se la deberá implementar a través de mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y en la identificación de necesidades, para ello los GMS deberán volcar mayores esfuerzos y recursos a fortalecer el proceso de planificación participativa y de hacer conocer las ventajas de la Participación Popular a la población

C) Política para implementación de microempresas productivas y de bienes y servicios. – Esta se la deberá implementar a través de la ayuda a la formación de pequeñas empresas, las mismas que desarrollen las capacidades regionales, en los valles se deberá fomentar la producción a través de empresas agrícolas de producción de habas secas y de frutas frescas, las que tienen gran demanda en mercados nacionales e internacionales².

En la región del altiplano paralelo a la implementación de microempresas agropecuarias, se deberán implementar empresas de bienes y servicios dirigidas hacia los corredores de exportación, gasolineras, restaurantes, moteles, alimentos procesados, etc., ya que el volumen de carga y transporte a desplazarse por éstos es voluminoso.

D) Política de desarrollo humano. – La cual se deberá implementarla más ambiciosamente. En la educación dotar de equipo de computación, laboratorios y bibliotecas a los colegios, implementar la enseñanza técnica y la formación de técnicos calificados. En salud se deberá dotar de equipo a los hospitales de las poblaciones más importantes de la región (Patacamaya y Coro Coro). Seguir ampliando la dotación de agua potable a las comunidades que están alejadas de las vías troncales principales y comenzar a destinar mayores recursos al saneamiento básico el que es una fuente de infección en algunas poblaciones de la región.

² Capítulo III. PGDES. MDSP. La Paz -- Bolivia 1998

Fomentar la formación de cooperativas, debido al tamaño de la propiedad lo que no permite desarrollar cultivos en extensión y en intensidad, con la conformación de estas cooperativas se lograra hacer que la producción sea mayor, paralelo a esto incentivar la formación de empresarios en la región para incrementar la mentalidad competitiva en ellos.

En la Mancomunidad se deberán implementar políticas de desarrollo conjuntas fortaleciendo el proceso mancomunado a través de:

- Incrementar los recursos a la mancomunidad, provenientes de la Participación Popular hasta un 25% para la inversión productiva; entonces priorizar la inversión a través de la EMCOSAV en proyectos productivos y precautelando los escasos recursos de los municipios.
- Fortalecer la empresa de la mancomunidad, mediante la capacitación técnica de sus funcionarios buscando la calidad en los trabajos que realice.
- Política orientada hacer de la mancomunidad un mecanismo que aglutine esfuerzos, optimice funciones, maximice recursos, para ello se deberá dotar de capacidad de negociación a ésta en la consecución de créditos.
- Política para fortalecer la capacidad de la EMCOSAV, a través de la renovación de la maquinaria donada por el PAC II, ya que de no realizarse esto, surge el gran problema de la obsolescencia de la maquinaria y el cumplimiento de su vida útil, para ello los municipios deberán extremar esfuerzos que permitan la renovación e incremento de maquinaria pesada, tales como tractores, camiones, sembradoras, etc. que garanticen la continuidad de ésta.
- La EMCOSAV necesariamente deberá ser manejada como una empresa social que ayude a los productores en el abaratamiento de sus costos de producción, para ello se hace imprescindible el manejo transparente de ésta.

La mancomunidad productiva deberá ser el motor de desarrollo regional la que permita dar lugar a otros procesos mancomunados, tales como mancomunidades territoriales, mancomunidades de gestión, mancomunidades de utilización de servicios y otras.

Se deberá exigir al gobierno nacional que garantice acuerdos con países que requieren productos propios de la región, lo que permitirá desarrollar la producción teniendo mercados seguros para sus productos.