

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



**PROYECTO DE GRADO**

**“DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO  
MUNICIPAL DE BATALLAS DURANTE LA GESTIÓN 2005 - 2010”**

(Proyecto de Grado para optar el grado licenciatura en Ciencia Política)

**POSTULANTE**      EDDY ADRIÁN VALENCIA APAZA

**TUTOR**            Lic. FLAVIO OROZCO LOZA

La Paz - Bolivia  
2014

# *Dedicatoria*

*A mis queridos padres: Gregoria y Eliseo, que me infundieron la confianza y valores eternos de verdad y la responsabilidad; inculcándome el respeto, para guiar mis pasos por el sendero del bien.*

*A mis hijos Edson e Ignacio cuya inspiración me dieron aliento para alcanzar mis metas.*

*A mis hermanos: David, Lucy, Milton, Sara, Elio y Wily, por el apoyo brindado.*

# *Agradecimientos*

*A todos los docentes de la carrera que me guiaron y enseñaron, los pasos de la Ciencia Política al compartir sus conocimientos y experiencias, sin cuya orientación y recomendaciones me sería imposible culminar esta etapa profesional.*

*A las autoridades del Municipio de Batallas y Comunarios, por proporcionarme información*

**PROYECTO DE GRADO**  
**“DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE**  
**BATALLAS DURANTE LA GESTIÓN 2005- 2010”**

**ÍNDICE DE CONTENIDOS**

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>TEMATIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN</b>	
1. CONTEXTO POLÍTICO	4
1.1. La crisis política y social de inicios de siglo	4
1.2. Expresión de la crisis nacional en el nivel local: Municipio de Batallas	5
1.3. Las Elecciones Municipales de 2004 en el marco de la reforma constitucional de 2004 y el fin del monopolio de la representación	8
1.3.1. El proceso electoral	8
2. ESTADO DEL ARTE	13
Participación popular y gestión municipal	13
El municipio de Batallas	17
Conclusiones del Estado de Arte	20
3. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO	21
3.1. Problema y objetivos	21
3.2. Objetivos	22
3.3. Enfoque Teórico	22
Gobierno Municipal	23
Gestión Pública Municipal	24
Políticas Públicas	26
4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	29
4.1. Tipo de Investigación	29
4.2. Fuentes y técnicas	29
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>NIVEL POLÍTICO ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN BATALLAS</b>	
1. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL MUNICIPIO	30
1.1. El contexto provincial	30
1.2. El Municipio de Batallas	35
1.2.1. Aspectos socioculturales del Municipio	38
2. PROBLEMAS IDENTIFICADOS PARA LA GESTIÓN 2005-2010	45
3. VISIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL	50

3.1.	Estrategias de Desarrollo del Municipio de Batallas	52
------	-----------------------------------------------------	----

### **CAPÍTULO III**

#### **NIVEL ADMINISTRATIVO-OPERATIVO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE BATALLAS**

1.	EL CONTEXTO POLÍTICO-NORMATIVO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL PERÍODO 2005-2010	55
2.	ORGANIZACIÓN POLÍTICA-TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE BATALLAS	61
2.1.	División político-administrativa	61
3.	ORGANIZACIÓN SECCIONAL, COMUNAL E INTERCOMUNAL	65
3.1.	Organización sindical agraria	65
3.2.	El Comité de Vigilancia	68
3.3.	Mecanismos de relacionamiento entre OTB's, Central Agraria, Comité de Vigilancia y Gobierno Municipal	69
3.3.1.	La Cumbre Municipal	70
3.3.2.	Otros mecanismos de relacionamiento	71
4.	INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO DE BATALLAS	73
5.	EL GOBIERNO MUNICIPAL	76
5.1.	Estructura Administrativa	76

### **CAPÍTULO IV**

#### **RESULTADOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL 2005-2010**

1.	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DURANTE LA GESTIÓN 2000-2005	79
2.	PRESUPUESTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2005-2010	81
3.	EJECUCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2005-2010	88
4.	PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE BATALLAS	92
4.1.	Problemas entre el Ejecutivo y el Concejo Municipal	92
4.2.	Problemas en la organización del Comité de Vigilancia	95

<b>CONCLUSIONES</b>	98
---------------------	----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	102
---------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende realizar un diagnóstico de la gestión pública del Gobierno Municipal de Batallas durante el período 2005-2010. El municipio de Batallas se encuentra ubicado en el norte del altiplano paceño, como tercera sección de la provincia Los Andes. El año 2004, al igual que todos los municipios del país, eligió a sus autoridades locales, en un contexto general de conflictividad política y social. En esa ocasión participaron por primera vez agrupaciones ciudadanas además de partidos anti-sistema, que se presentaban como alternativas viables ante el descrédito de las organizaciones políticas tradicionales. Fruto de esas elecciones, la nueva realidad política nacional tuvo su correlato en el caso particular de Batallas.

Las investigaciones y trabajos realizados desde la Ciencia Política en Bolivia se caracterizan por poner atención en la lucha política y no tanto en los temas administrativos y de gestión pública, que han sido recogidos por los economistas y administradores. En tal sentido, es necesario que la disciplina vaya reapropiándose de estos temas que hacen a la realidad institucional del Estado.

Hay que advertir, además, que los estudios sobre municipalismo y descentralización realizados al presente, se caracterizan por ser muy generales y panorámicos, sobre todo aquellos trabajos que se realizaron acerca del proceso de la Participación Popular. Atendiendo a esa realidad, los propios gestores de la descentralización boliviana se pronunciaron sobre la urgencia de efectuar estudios de caso con el objetivo de construir modelos que puedan replicarse en experiencias concretas (municipios rurales productivos y exitosos, municipios inviables, municipios ingobernables, etc.).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Ayo, Diego (editor), 2004.

La investigación pretende fortalecer la gestión del Gobierno Municipal de Batallas, diagnosticando su situación político-institucional y proponiendo medidas en torno a su fortalecimiento administrativo. En el desarrollo del trabajo se recoge información dispersa de distintas fuentes (planes de desarrollo, cifras estadísticas y electorales, datos del Ministerio de Hacienda sobre ejecución presupuestaria, las propias percepciones de los actores) que permitan una descripción más satisfactoria de la gestión municipal. Precisamente, la dispersión e, incluso, la inexistencia de información básica sobre este municipio es una razón que motiva a su estudio en profundidad. A diferencia de otras regiones y municipios, Batallas no ha merecido la atención de los científicos sociales e investigadores nacionales, con la excepción de unas menciones en estudios monográficos sobre la provincia Los Andes.

La investigación se divide en cinco capítulos. El primero explica y desarrolla el contexto del problema. Se analizan determinados hechos político-administrativos relevantes que preceden al tema de la investigación. En este punto, es importante tratar la temática del municipalismo y la descentralización efectuada en la década de los 90, además de las elecciones municipales de 2004, que permitieron la presencia de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, además que fueron elecciones que marcaron una modificación del sistema de partidos en Bolivia. Estos elementos permitirán entender de forma más integral el desenvolvimiento del Gobierno Municipal de Batallas entre 2005 y 2010.

En este primer capítulo también se desarrolla el marco teórico y el diseño metodológico, especificando el tipo de investigación, las fuentes y las técnicas utilizadas.

En el segundo capítulo, “Nivel político estratégico de la gestión municipal en Batallas”, se trata, de forma más detallada, la gestión del Gobierno Municipal de Batallas, a través de la revisión de la agenda de políticas públicas llevadas adelante entre 2005 y 2010. Las principales fuentes de información son el Plan de

Desarrollo Municipal, los planes operativos anuales y otros documentos institucionales a los que se tuvo acceso. Adicionalmente, y para no quedar en la descripción de los planes y programas, se investiga sobre la ejecución de esas iniciativas, recurriendo a información del Ministerio de Hacienda.

En el tercer capítulo, “Nivel administrativo-operativo del Gobierno Municipal de Batallas”, se describe y analiza la situación del Gobierno Municipal en cuanto a su estructura organizativa-funcional, recursos humanos, infraestructura y equipamiento. Para desarrollar este capítulo se recurrió a entrevistas a ex autoridades, dado que la situación actual del Gobierno Municipal ha variado respecto a la gestión anterior.

El cuarto capítulo, “Resultados de la gestión municipal 2005-2010”, presenta información sobre los resultados de la gestión municipal, en cuanto a la ejecución de su PDM, POAs, planes y proyectos. Se realiza un ejercicio comparativo entre la situación del municipio de Batallas anterior al 2005 y la situación actual, tratando de identificar los aspectos en los que haya tenido participación activa el Gobierno Municipal. El capítulo también incluye elementos no abordados, como el tema de la ingobernabilidad y los conflictos sociales, que muchas veces explican las insuficiencias y limitaciones de la gestión municipal.

Finalmente, a partir del diagnóstico desarrollado en los anteriores capítulos, se formulan las conclusiones y hallazgos de la investigación. Seguidamente se presentan las recomendaciones, en forma de modelo o esquema para ser aplicado al Gobierno Municipal. Si bien, la legislación municipal ha cambiado entre 2009 y 2010, muchos aspectos de rutina administrativa persisten y se pretende actuar sobre ellos para mejorar la gestión municipal.

# CAPÍTULO I

## TEMATIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

### 5. CONTEXTO POLÍTICO

#### 5.1. La crisis política y social de inicios de siglo

Desde fines de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI, en un contexto de desgaste de la democracia pactada, de dudas sobre las ventajas del modelo de economía liberal y de acentuación de las identidades étnicas, varios actores políticos propusieron convocar una Asamblea Constituyente e introducir el referéndum en la Constitución como una vía para atacar esos problemas<sup>2</sup>. En 2002, el Congreso aceptó reformar la Constitución abriéndola al referéndum y a la iniciativa ciudadana para plantear proyectos de ley al Congreso.

Pero ya, desde el año 2000, la sociedad se movilizó en protesta contra medias específicas del gobierno de Hugo Bánzer, particularmente el intento de privatización del servicio de agua en Cochabamba, lo que muchos interpretaron como el cierre del ciclo neoliberal inaugurado en 1985<sup>3</sup>, cuando no el inicio de una crisis del Estado boliviano tal como había sido planteado en 1825<sup>4</sup>, es decir excluyente, racista y bajo una condición de colonialismo y dependencia.

Más allá de esas interpretaciones, el ciclo de protestas iniciado el 2000 se intensificó, expresándose en las Elecciones Generales de 2002, cuando el sistema de partidos fue alterando con el ingreso de organizaciones políticas anti-sistema (Movimiento al Socialismo, MAS, y Movimiento Indígena Pachakuti, MIP) y la caída de partidos protagónicos hasta ese momento, como Acción Democrática Nacionalista (ADN). El triunfo por mayoría relativa del Movimiento Nacionalista

---

<sup>2</sup> Romero, Salvador, 2006. p. 23.

<sup>3</sup> Archondo, Rafael, 2000.

<sup>4</sup> García, Álvaro, Raquel Gutiérrez, Luis Tapia y Raúl Prada, 2002.

Revolucionario (MNR), posibilitó un segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, que tuvo una duración breve en vista de la agudización de los conflictos y la polarización que comenzaba a experimentarse en todo el país. Es conocido el colofón de aquel gobierno y las circunstancias en las que asumió el mando Carlos Mesa.

## **5.2. Expresión de la crisis nacional en el nivel local: Municipio de Batallas**

Mientras el ciclo de protestas se desenvolvía de forma violenta a nivel nacional y se operaban transformaciones en el sistema de partidos y la representación parlamentaria, en el nivel municipal también se comenzaban a producir cambios políticos que se expresarían en las elecciones municipales de 2004.

En primer lugar, el inicio de la crisis de Estado coincide con el inicio de las gestiones municipales 2000-2005 en todo el país. En el caso del municipio de Batallas, el MIR y el MNR, considerados como los partidos tradicionales del período neoliberal, consiguieron el control de la Alcaldía, siendo elegido Alcalde Samuel Mercado, del MIR. Era el tiempo del monopolio de la representación por los partidos, de modo que éstos controlaban el espacio local más allá de las particularidades de cada municipio.

Una investigación sobre los rasgos de carácter social y prácticas políticas en la valoración del proceso de participación popular, realizada en 2002 en la comunidad de Huayracondo de Batallas, encontró que las valoraciones de los actores involucrados en la gestión municipal denotaban “una marcada desconfianza hacia el manejo del dinero así como deficiencias en el manejo de la gestión administrativa municipal”<sup>5</sup>. La imagen desvalorizada de los partidos políticos y sus prácticas (coaliciones o alianzas) en el Gobierno Municipal pudo poner en riesgo la legitimidad del proceso de participación popular y su Ley respectiva.

---

<sup>5</sup>Quintanilla, Rosario, 2008. p. 137.

Al respecto, otra investigación sobre el proceso de planificación participativa en Batallas para la gestión 2001-2006, advertía que “aun cuando los gobiernos municipales son elegidos para representar a quienes viven dentro de la jurisdicción municipal y, por tanto, deben proyectar sus demandas, promoviendo la real participación de los/las actores/as sociales, lo que en realidad sucede es que los gobiernos municipales son capturados por el discurso hegemónico y simplemente acatan las disposiciones, los mecanismos normativos, funcionales y administrativos emitidos por las instituciones estatales y las organizaciones no gubernamentales. De esta forma, tanto las autoridades municipales como las ONG’s comprometidas con la planificación participativa adoptan un cuerpo normativo que constituye el instrumento para asegurar la supervivencia de un modelo estatal autoritario.”<sup>6</sup>

Esta crítica estaba dirigida a la uniformización que imponía la descentralización municipal, muy a tono con las reformas del período neoliberal, que velaban por la gobernabilidad. La investigación de Quintanilla advirtió que la organización comunitaria campesina mantenía continua referencia con los valores y prácticas tradicionales e indígenas, no incorporados en el orden rígido de la institucionalidad formal municipal. Estos rasgos persistían internalizados en el imaginario colectivo y el cotidiano vivir de los actores sociales, principalmente de dirigentes y comunarios de base”<sup>7</sup>.

Estos hallazgos son importantes para entender el cambio en las orientaciones políticas de la población de Batallas, y que también se produciría en otros

---

<sup>6</sup>Mantilla, Julio, 2006. p. 149.

<sup>7</sup> Quintanilla, Rosario, 2008. p. 137. También en esa línea se encuentran las críticas de Álvaro García y Raquel Gutiérrez (2002) quienes se animaron a señalar a la Ley de Participación Popular como el esfuerzo político más sistemático del Estado para reconfigurar el ámbito de la participación política. En su perspectiva, la Ley vendría a ser un esfuerzo por inviabilizar y disolver las prácticas políticas en las comunidades rurales mediante la parcelación de las asociaciones y vínculos comunitarios existentes para un mejor manejo territorial por parte de “tecnócratas públicos y privados”, además de garantizar la participación política sólo a los partidos registrados, dejando a un lado las prácticas de democracia comunitaria. Esta opinión, que no deja tener sustento en la realidad de muchos municipios del área rural, debe relativizarse de cara a las oportunidades que abrió el proceso de participación popular, y que muchas comunidades indígenas supieron aprovechar e instrumentalizar. Además deben considerarse los avances en cuanto a democracia participativa que se darían a partir de 2004.

municipios, sobre todo del occidente del país, con el reconocimiento de nuevos mecanismos de participación y la posibilidad de elegir otras opciones políticas para su representación. Para entender mejor las percepciones y valoraciones de los actores locales, se transcriben algunos testimonios, recogidos en la investigación de Quintanilla, incluyendo una respuesta del Alcalde, lo que no hace más que mostrar las malas relaciones que tenía con las organizaciones de base:

“estamos preocupados porque los alcaldes al rato de entrar se comprometen, pero sin embargo en el momento dado ya no cumplen, vemos que el alcalde y sus funcionarios casi no han cumplido, hemos avanzado un 70% pero más ha sido el gasto en el sector financiero, en ejecución es mucho menor, nuestra atribución es exigir que se cumpla, ya que el alcalde y sus funcionarios concejales, no nos responden a las cartas donde pedimos nuestras necesidades.” (Ernesto Apaza, Presidente del Comité de Vigilancia)

“el alcalde no cumple con el POA y no entienden, solo ellos quieren estar en la palestra y servirse de la sociedad civil y malversar los fondos del municipio, por esto es que exigimos constantemente a las autoridades municipales.” (Miembro del Comité de Vigilancia)

“he percibido conflictos internos entre los concejales (Concejo Municipal) aquí el determinante es el prebendalismo el que hace que se peleen entre ellos... que tú agarras más... que yo agarro menos, todo eso y los porcentajes que perciben por obras también influyen cuando por ej. una empresa se ha adjudicado una obra, lo primero es que la empresa les dice, entonces cuánto nos vas a dar y no es menos del 15% o 20%, entonces es por esto que hay el conflicto correspondiente... así nunca se cumplen las obras y el cronograma es una papeleo más.” (Ignacio Quispe Poma, Presidente del Consejo de Desarrollo Productivo Social-CODEPES en Batallas)

“En general los comunarios y sus dirigentes son muy exigentes y no les importa las normas básicas de administración de bienes y servicios y de ver los

compromisos dentro de un cronograma, o si incurrimos o no en actos ilícitos.”  
(Samuel Mercado, Alcalde de Batallas)

### **5.3. Las Elecciones Municipales de 2004 en el marco de la reforma constitucional de 2004 y el fin del monopolio de la representación**

El 2004 se aprueban las reformas a la Constitución, previstas ya durante el gobierno de Jorge Quiroga, una de las cuales, la implementación de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, implicó el fin del monopolio de la representación por parte de los partidos políticos. Esta reforma estaba a tono con la situación real de los partidos llamados tradicionales, que ya habían empezado a descomponerse en 2002 y entraron en crisis terminal, en muchos casos, con los hechos de 2003. A partir de ese momento, el MAS se erigió como una de las pocas opciones partidarias, sino la única, con capacidad de proyección nacional.

La Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, se promulgó el 7 de julio de 2004, y estos nuevos actores debían enfrentar el desafío de entrar en escena y ponerse a prueba en las Elecciones Municipales de diciembre de ese mismo año. Para esos comicios se presentaron alrededor de 900 formaciones políticas, de las cuales sólo 400 lograron inscribir candidatos en los municipios de todo el país. Muchas de estas agrupaciones no alcanzaron la votación necesaria para mantener su personería jurídica.

#### **5.3.1. El proceso electoral**

En Bolivia se llevaron a cabo nueve elecciones municipales luego del retorno del país a la democracia en 1982<sup>8</sup>. Las primeras se cumplieron en 1985, y, luego, en 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1999, 2004 y 2010.

Las elecciones municipales de 2004 fueron las primeras con participación de agrupaciones ciudadanas. Como ocurre en todo proceso nuevo en Bolivia, hubo una irrupción masiva de estas organizaciones. Además de 17 partidos políticos

---

<sup>8</sup> Cordero, Carlos, 2007. p. 21.

participaron en los comicios locales de 2004 un total de 341 agrupaciones ciudadanas y 63 organizaciones y pueblos indígenas<sup>9</sup>.

**CUADRO 1. AGRUPACIONES CIUDADANAS QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2004 (MUNICIPIO DE BATALLAS)**

<b>AGRUPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>Agrupación Kollasuyo Marca Aymara</b>	<b>Frente de Liberación Organizada</b>	<b>Movimiento Aymara Revolucionario</b>	<b>Somos Millones</b>	<b>Victoria Integradora de Agrupación</b>
<b>SIGLA</b>	AKMA	FLOR	MAR	SM	VIDA
<b>COLORES</b>	Azul pastel y verde	Verde, amarillo y blanco	Verde	Verde lechuga y naranja	Amarillo, blanco y verde
<b>SÍMBOLO</b>	Garra de gato y una tijera	Triángulo invertido	Bandera de sol color verde y tres rodamientos de maquinaria de color azul	Tupac Katari observando a la multitud	Pareja originaria
<b>FUNDADORES</b>	Gerardo Dorado Huarina, Humberto Alanoca Flores, Martha Choque Rosa	Simón Copa Flores, Juana E. Patty de Condori, Guadalupe Ticona Mamani	Cándida Quispe Vargas, Sebastián Ticona Gutiérrez, Vidal Ticona Gutiérrez	Edwin René Avelo Ticona, Rosmery Poma Poma	Pacífico Huanca Patty, Germán Choquehuanca
<b>PERSONERÍA JURÍDICA</b>	135/04	89/04	168/04	176/04	81/04
<b>REPRESENTANTE LEGAL</b>	Gerardo Dorado Huarina	Simón Copa Flores, Juana E. Patty de Condori, Guadalupe Ticona Mamani	Cándida Quispe Vargas, Sebastián Ticona Gutiérrez, Vidal Ticona Gutiérrez	Edwin René Avelo Ticona, Rosmery Poma Poma	Pacífico Huanca Patty, Germán Choquehuanca
<b>DOMICILIO</b>	Comunidad de Pariri, Batallas, provincia Los Andes	Batallas	Batallas	Batallas, provincia Los Andes	Villa Esperanza, calle 8 N° 885. El Alto Calle Litoral y Bustamante. Batallas

Elaboración propia en base a Corte Nacional Electoral(2005)

<sup>9</sup> Corte Nacional Electoral, 2004.

Como se observa en la tabla, el alcance de la reforma constitucional que posibilitó el ingreso de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas tuvo una importante repercusión en el municipio de Batallas, donde participaron efectivamente cinco agrupaciones ciudadanas en las Elecciones Municipales de 2004. Sin embargo no se registra la participación de ningún pueblo indígena.

En su análisis de los resultados generales de aquellos comicios, Romero Ballivián menciona: “la comparación entre las elecciones municipales de 2004 y de 1999 indica que en la mayoría de las alcaldías la participación se incrementó (los números se orientaron a la baja en una centena de casos contra evoluciones positivas en alrededor de 230 municipios). En líneas gruesas, la reforma política rindió sus primeros frutos: la multiplicación de actores, la diversificación de ofertas, el surgimiento de organizaciones bien adaptadas a las expectativas locales incitó a los votantes a desplazarse a las urnas.”<sup>10</sup>

**CUADRO 2. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2004  
MUNICIPIO DE BATALLAS**

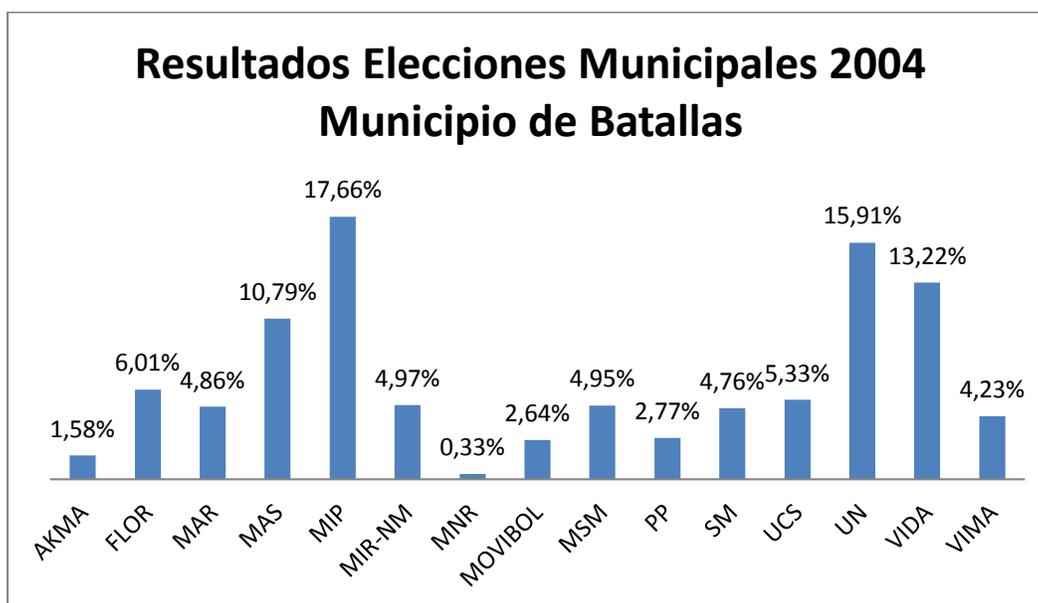
<b>AKMA</b>		<b>FLOR</b>		<b>MAR</b>		<b>MAS</b>		<b>MIP</b>	
92	1,58%	351	6.01%	284	4,86%	630	10,79%	1.031	17,66%
<b>MIR-NM</b>		<b>MNR</b>		<b>MOVIBOL</b>		<b>MSM</b>		<b>PP</b>	
290	4,97%	19	0,33%	154	2,64%	289	4,95%	162	2,77%
<b>SM</b>		<b>UCS</b>		<b>UN</b>		<b>VIDA</b>		<b>VIMA</b>	
278	4,76%	311	5,33%	929	15,91%	772	13,22%	247	4,23%
<b>ORG. POL</b>		<b>VÁLIDOS</b>		<b>BLANCOS</b>		<b>NULOS</b>		<b>EMITIDOS</b>	
15		5.839	91,55%	188	2,95%	351	5,50%	6.378	
<b>INSCRITOS</b>		<b>% PARTICIPACIÓN</b>		<b>% ABSTENCIÓN</b>					
9.267		68,82%		31,18%					

Elaboración propia

Fuente. Romero, Salvador(2005)

<sup>10</sup> Romero, Salvador, 2005. p. 35.

Figura 1



Elaboración propia en base a Romero, Salvador (2005)

En total, para las Elecciones Municipales de 2004 en Batallas se presentaron 15 organizaciones políticas. El ganador de la elección fue el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), con mayoría relativa de 17,66%, seguido de Unidad Nacional (UN) con 15,91% y VIDA con el 13,22%.

El MIP fue fundado el 14 de noviembre del año 2000 en la localidad de Peñas, del municipio de Batallas, provincia Los Andes, lo que explica la adherencia de los electores esa organización. El pueblo de Peñas es un escenario importante de la historia de Bolivia, en general, y del movimiento indígena, en particular, por ser el lugar donde el líder indígena Julián Apaza (Tupac Katari) fue ajusticiado por los españoles, luego de haber protagonizado dos cercos a la ciudad de La Paz. Según su Declaración de Principios, el MIP “se establece, para dar firmeza al desarrollo de la sociedad con la naturaleza, dentro de una relación armónica y dentro del mundo en que vivimos.

La base social del MIP estaba conformada por los campesinos del altiplano y en esas condiciones obtuvieron 6 diputaciones en las elecciones de 2002. Su líder,

Felipe Quispe, afirmaba que el MIP es “el instrumento político ideológico de otro estado, de la nación Qullasuyana. Esta tierra, este territorio es nuestro, nos han usurpado, no han despojado del poder inclusive, tenemos que recapturar el poder político y restaurar el Qullasuyo en nuestro territorio. Esto implica que vendrán luchas violentas, para ellos tenemos que estar preparados. Es la única salida, es la única vía, la más honesta, la más revolucionaria. Ellos se quedarán con las ciudades, pero el territorio es nuestro y vamos a seguir reclamando y algún día conseguiremos reconstruir el Qullasuyu.”<sup>11</sup> El proyecto del MIP, fue pensado desde la visión indígena, de nación, de lucha de naciones.

Al respecto hay que advertir la alta identificación étnica que asumían los habitantes de Batallas a principios de la década pasada. Según el Censo 2001, Batallas contaba con 26.802 habitantes, de los cuales el 93,01% se identificaban con un pueblo indígena, principalmente el aymara, además que esa población estaba totalmente distribuida en el área rural<sup>12</sup>.

También es llamativo el resultado obtenido por el Frente de Unidad Nacional (UN), partido político que comenzó a organizarse en diciembre de 2003 y que participó por primera vez en las Elecciones Municipales de 2004. Su líder, Samuel Doria Medina fue candidato a la Vicepresidencia de la República por el MIR en las Elecciones Generales anteriores, por lo que algunos estudiosos consideran al UN como una de las tantas escisiones que ha tenido el MIR desde su creación<sup>13</sup>. También se ha observado la personalidad de Doria Medina, sea para atacar o resaltar al partido, tratándose del empresario más visible del cemento en Bolivia y que expande sus inversiones a otras áreas como las franquicias de comida rápida.

Como se observa en el gráfico 1, UN obtuvo un porcentaje mayor al MAS, que quedó en cuarto lugar, con el 10, 79% de la votación, por debajo de la agrupación ciudadana VIDA, que obtuvo el 13,22%. El dato es relevante porque actualmente

---

<sup>11</sup> “Movimiento Indígena Pachakuti”, en: bolpress.com: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2005120803>

<sup>12</sup> INE, UDAPE, DFID, 2005.

<sup>13</sup> Brockman, Erika, 2012; Romero, Salvador, 2010.

es el MAS el partido que ejerce el gobierno municipal, habiendo ganado las elecciones municipales de 2010. Esto debe observarse para determinar las tendencias del electorado de Batallas.

La composición política del Concejo Municipal para el período 2005-2010 fue la siguiente: MIP: dos concejales; MAS: un concejal; UN: un concejal y VIDA: un concejal. Ernesto Apaza Castañeda, del MIP, fue elegido Alcalde Municipal. Sin embargo, en marzo de 2007, y por razones administrativas que serán desarrolladas más adelante, Ernesto Apaza renunció a su cargo. Pacífico Huanca Patty de la agrupación Victoria Integradora de Agrupación (VIDA) fue elegido como nuevo alcalde de Batallas y completó el período<sup>14</sup>.

## **6. ESTADO DEL ARTE**

### **Participación popular y gestión municipal**

Como se ha indicado más arriba, una de las deficiencias de la Ciencia Política en Bolivia es la falta de estudios sobre gestión pública; la disciplina se ha abocado más al conflicto y la lucha política, en atención a la propia realidad del país. Es por eso que el lado racional del Estado ha sido objeto de análisis de los abogados, economistas y administradores. Así lo evidencian las pocas publicaciones sobre el tema, escritas desde la perspectiva del Derecho Administrativo y las Ciencias de la Administración.<sup>15</sup>

Algunas publicaciones importantes en los últimos años son las de Franz Barrios (2005), Ramiro Cabezas (2006) y Oscar Heredia (2007). Principalmente Barrios, porque ofrece un marco teórico novedoso para entender la administración pública, a partir de la distinción entre el mundo democrático y el a-democrático, como componentes del Estado. Barrios comienza señalando que, así como hay una división horizontal (división de poderes) y otra vertical (niveles territoriales),

---

<sup>14</sup> “Más de 20 alcaldes fueron cambiados en el primer trimestre del 2007” en [bolivia.com](http://bolivia.com): [www.bolivia.com/noticias/art\\_alcaldes](http://www.bolivia.com/noticias/art_alcaldes)

<sup>15</sup>En Bolivia es notable la obra de estudiosos como Freddy Aliendre (2004, 2006) y Mario Galindo (2005) A nivel internacional, también se observa esta tendencia.

también hay una división material del Estado entre un mundo democrático (de debates y luchas por el poder) y el a-democrático (de Estado de Derecho y Burocracia). Son dos mundos esenciales para el funcionamiento de la organización estatal, en el entendido que uno decide y el otro operativiza.

No obstante lo anterior, un hecho que marcó el impulso de las investigaciones sobre gestión municipal fue el proceso de descentralización municipal, a través de la Ley de Participación Popular. Ya antes de 1994, varios autores nacionales teorizaban y proponían reformas ambiciosas para cambiar el modo de Estado. Es destacable el papel que tuvieron los comités cívicos departamentales que exigían la descentralización departamental.

Uno de los pocos académicos que planteaban la descentralización municipal fue Carlos Hugo Molina (1989), quién se refirió a la autonomía departamental como “la descentralización imposible”. A pesar que estos criterios no eran compartidos por los movimientos cívicos, terminaron imponiéndose y plasmándose en la Ley de Participación Popular. Una descripción y narración, casi biográfica de aquel proceso se encuentra en *Historia de la Participación Popular* de Fernando Molina (1997).

Posteriormente llegaron las primeras evaluaciones de la Ley, acompañadas por estudios de casos. Ahí están *Una evaluación aprendizaje de la Ley (1994-1997)*, obra colectiva coordinada por Rojas y Thévoz, e impulsada por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Una segunda entrega de esta evaluación llegó en 1999, esta vez coordinada por Barragán y Thévoz. Otros estudios técnicos son los de George Gray (1997), Mario Galindo (1998), Ministerio de Desarrollo Municipal (2002) y Diego Ayo (2004). En todos los casos se tratan de investigaciones de seguimiento a la implementación de la Ley, casi siempre desde una perspectiva panorámica.

Los estudios sobre casos específicos son, por su objeto, más dispersos y atienden a la realidad concreta de los municipios pero en función de alguna temática particular. Por ejemplo, uno de los municipios más estudiados, desde el enfoque de la lucha y resistencia indígena, es Jesús de Machaca. Toda una colección bibliográfica se dedica a la historia de este territorio y a la articulación de sus estructuras comunales con las instituciones del Gobierno Municipal<sup>16</sup>. Precisamente, esa articulación entre *democracia comunitaria* y *democracia liberal* ha llamado la atención de muchos científicos sociales, quienes se han volcado a los municipios rurales a indagar sobre esta nueva forma de gestión.<sup>17</sup>

En base a estas investigaciones, que han comprobado un relacionamiento y acomodo entre las estructuras municipales y los usos y costumbres, se ha comenzado a hablar de gestión pública intercultural. Este sería un nuevo paradigma, que se desea implementar a nivel nacional, pero que tiene sus raíces en experiencias de municipios predominantemente rurales. Algunos intentos de sistematización de la gestión pública intercultural fueron llevados a cabo por el Viceministerio de Descentralización, en coordinación con la Cooperación Alemana (2006).

En las páginas introductorias a los dos tomos de *Municipalización: diagnóstico de una década*, Diego Ayo (2004), presenta un listado de las diferentes publicaciones que se han realizado con motivo de la Participación Popular. Ayo distingue entre estudios técnicos, políticos, electorales, económico-financieros y otros temas específicos (indígenas en el poder local, género, etc.). A esta gama bibliográfica deben añadirse las últimas investigaciones, más atentas al tema de la autonomía indígena por la vía municipal.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Varios autores han publicado sus investigaciones sobre Jesús de Machaca a través de la colección *Jesús de Machaca: la marka rebelde*, promovida por CIPCA.

<sup>17</sup> Entre otros: Blanes, José, 2001; Albo, Xavier y Víctor Quispe, 2004; Gutiérrez, Leoncio, 2006.

<sup>18</sup> Galindo, Mario, 2008; Albó, Xavier y Carlos Romero, 2009.

Tampoco han faltado visiones críticas en torno al proceso de municipalización, ya sea desde ámbitos más académicos como ideológicos. En el primer campo está Barrios, que en su propuesta de *El estado triterritorial* (2003) realiza una observación de fondo al municipalismo boliviano, revelándolo como ideología y práctica compulsiva, a tono con las reformas liberales que se emprendieron durante la década de 1990.

También desde el ámbito académico, pero con una clara posición política, los miembros del colectivo Comuna se han estrellado contra la Participación Popular a la que acusaban de “nueva herramienta tecnocrática para dividir y parcelar la organización comunal”. Estas apreciaciones pueden revisarse en los ensayos de García y Gutiérrez, en la obra colectiva *Democratizaciones plebeyas* (2002) y en el libro de Patzi, *Etnofagia estatal* (2006).

Con todo, los estudios empíricos han demostrado que “las prácticas en el gobierno local fueron aprovechadas por las organizaciones campesino/indígenas para el surgimiento de liderazgos y para el desarrollo de competencias de gestión de gobierno. (...) La participación en lo local, basada en la asociación voluntaria en busca del objetivo común del vivir bien, que hace a las prácticas culturales indígenas, permitió de algún modo el empoderamiento de los pobres, y es un componente esencial de una sociedad democrática para asegurar el bienestar de su población.”<sup>19</sup> Esta afirmación es tácitamente compartida por todos los investigadores<sup>20</sup> y por el propio gobierno nacional, dado que uno de los actuales proyectos de empoderamiento indígena, la autonomía indígena originario campesina, tiene su base y sustento en la experiencia de los gobiernos locales

---

<sup>19</sup> Liendo, Roxana, 2009. p. 305.

<sup>20</sup>El sociólogo José Blanes afirma: “...en la práctica el movimiento indígena se va a apropiarse de todo lo que proceda desde el Estado, eso lo ha hecho históricamente” (2008: XII) es decir que en las comunidades indígenas existe una instrumentación de los mecanismos estatales. Blanes ofrece el ejemplo de Jesús de Machaca, donde utilizaron mecanismos legales para defender y organizar su territorio. Aprovecharon la Ley INRA, la Ley de Participación Popular, la cantonalización, la universalización de la escuela; en su lucha contra el sindicalismo aprovecharon la reforma agraria. Hoy, constituidos los *ayllus* en TCO y las dos *markas* en municipios, se apropian del concepto de autonomía para fortalecer su bagaje de herramientas en la gestión social y política de sus territorios” (Ibíd.)

con presencia indígena (municipios indígenas, en muchos casos). Esto puede verificarse en el texto *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución* (2009) de Albó y Romero, y *Autonomías Indígenas en tierras altas* (2009) de Gonzalo Colque.

Estas puntualizaciones son importantes para aplicarse al caso del municipio de Batallas, que es totalmente rural y cuyos habitantes se autoidentifican, en su mayoría, como indígenas. Es decir, esas condiciones pudieron haber posibilitado el desarrollo de una gestión del gobierno local combinada con elementos particulares de la cultura de sus habitantes.

### **El municipio de Batallas**

Hay que reiterar que no existen publicaciones específicas sobre el municipio de Batallas, al que sólo se lo puede identificar en algunas tesis, informes de investigación, textos monográficos y anuarios estadísticos, en medio de otros municipios y sin mucha profundidad en cuanto a sus características. Ahí están la *Monografía de la Provincia Los Andes* (1996) de Rolando Costa Arduz, que presenta todos los datos relevantes de la provincia (educación, salud, organización política-administrativa, medio ambiente, clima, geografía física, etc.) en base al Censo de 1992; el *Atlas estadístico de municipios* (2005), editado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y *Departamento de La Paz. Estadísticas e Indicadores Sociodemográficos, Productivos y Financieros por Municipio* (2005), perteneciente a una serie de estadísticas por departamento, preparado por el INE con la colaboración de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE). En el caso de las dos últimas obras, la información corresponde al Censo 2001, y cuenta en algunos casos con proyecciones al 2005.

En base a esos trabajos es posible acercarse a las cifras del municipio, lo que puede dar una idea general de su situación, sobre todo en perspectiva comparada con los otros municipios de la provincia Los Andes o con el resto de municipios del

departamento. Cabe mencionar que a falta de un libro se cuenta con un manual, el *ABC de la Gestión Municipal de Batallas para Vivir Bien* (2012), elaborado por el Gobierno Municipal y la Fundación Colectivo Cabildeo. El manual tiene el objetivo de orientar la formulación, le análisis y evaluación del plan operativo anual y el presupuesto municipal, “encaminados a reducir las desigualdades sociales y de género en el municipio, para Vivir Bien.”<sup>21</sup>Tal declaración, firmada por el actual alcalde, Bernardo Balboa Patty, expresa la realidad política del gobierno municipal, hoy dirigido por el MAS. Más adelante se afirma que la finalidad de la gestión municipal es eliminar los dispositivos coloniales persistentes en esa gestión.

Aunque no corresponde al marco temporal de la investigación, este manual es de gran utilidad por introducir al lector en detalles sobre la gestión pública y los mecanismos de participación social en Batallas, pues cuenta con una adecuada y didáctica sistematización de diferentes procesos administrativos de interés para la población.

Sobre las tesis, se han consultado dos en la Biblioteca del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), directamente relacionadas con la gestión y las prácticas políticas en el Municipio durante el período 2000-2005. La investigación de Julio Mantilla, *¡Planificación participativa! ¿Nueva forma de administración del poder?* (2006), analiza los mecanismos de participación y gestión municipal incorporados en el marco del proceso de descentralización municipal, observando en ellos la imposición de un modelo estatal autoritario. Por su parte, el trabajo de Rosario Quintanilla, *Rasgos de carácter social y prácticas políticas en la valoración del proceso de participación popular* (2008), desde el enfoque de la psicología social y las ciencias políticas y mediante entrevistas a los actores locales, encuentra que la población tenía una imagen desvalorizada del Gobierno Municipal, lo que, en su opinión, ponía en riesgo el proceso mismo de la participación popular.

---

<sup>21</sup> Gobierno Municipal de Batallas, Fundación Colectivo Cabildeo, 2012. p. 3.

Otros documentos universitarios consultados son informes de trabajos dirigidos en áreas económicas y administrativas, que se ocupan de temas muy puntuales, como los ingresos y egresos municipales<sup>22</sup>, los activos fijos del Gobierno Municipal<sup>23</sup> y la organización administrativa del Comité de Vigilancia<sup>24</sup>.

A diferencia de otras regiones y municipios, en Batallas los científicos sociales e investigadores no han detectado grandes episodios o procesos que definan tendencias a largo plazo y sin embargo algunas de sus localidades han sido escenarios importantes de la historia nacional. Es el caso de Peñas, lugar donde se refugió, fue capturado y muerto Julián Apaza, líder del levantamiento indígena de 1781. Aquel personaje y el hecho de su muerte han sido muy influyentes para la historia de los movimientos y pueblos indígenas del país<sup>25</sup>. Para el caso, fue en Peñas donde se fundó el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), cuya base fue la organización sindical campesina, en concreto la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), cuyo secretario general en el año 2000 era Felipe Quispe Huanca, que también se hizo de la jefatura del MIP.

Este partido, anti-sistema, debutó en las elecciones municipales de 2004 obteniendo mayoría relativa en Batallas y posicionando a su candidato como Alcalde para el período 2005-2010. Lamentablemente no existen muchos libros que detallen la historia o la dinámica política de este partido, que tuvo su momento de mayor influencia entre 2000 y 2005, cuando fue eclipsado por el MAS y la figura de Evo Morales. El estudio *Indios contra indios* (1999) de Ayar Quispe Quispe, es uno de los pocos acercamientos a lo que serían los inicios del MIP, a partir de la separación de Felipe Quispe del proyecto de conformar el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) que luego devendría en el MAS, proyecto en el que también se encontraba Alejo Veliz.

---

<sup>22</sup>Ballesteros, Carmen y Edgardo Cazas, 2007.

<sup>23</sup>Mamani, Isidro y Olga Ticona, 2007.

<sup>24</sup>Gisbert, Ximena y Soraya Ortuño, 2009.

<sup>25</sup>Thompson, Sinclair, 2006.

Finalmente, la información sobre las elecciones municipales de 2004 es accesible a través de boletines estadísticos e informes presentados por la ex Corte Nacional Electoral y la Corte Departamental de La Paz-Sala Murillo. A partir de esos datos, los investigadores del tema electoral se han dado a la tarea de analizar los resultados y el impacto de la aquellos comicios, principalmente por dos características distintivas: el debut de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, y las transformaciones en el sistema de partidos que se advirtieron desde la Elección General de 2002, consecuencia de nuevas tendencias en el electorado boliviano.

Dentro de ese grupo de estudios merecen mención los textos de Salvador Romero, *En la bifurcación del camino* (2005), y Carvajal y Pérez, *¿Una nueva realidad política? Evaluación de las Elecciones Municipales 2004* (2005), además de los números dedicados al tema en la revista especializada *Opiniones y Análisis*, editada por Fundemos y Hanns Seidel. La Corte Nacional Electoral ha publicado, además, dos cuadernos de trabajo en la serie *La representación política en Bolivia* (2005), con las listas de todos los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que participaron en la elección.

### **Conclusiones del Estado de Arte**

Los estudios sobre gestión municipal en Bolivia son escasos, en su mayoría pretenciosamente técnicos y orientados a incorporarse a documentos de planificación municipal, como el PDM y los POAs; en tal sentido son, muchas veces, una mera formalidad administrativa. Los trabajos que analizan y se ocupan en profundidad de una determinada realidad local lo hacen, no atendiendo a su gestión sino a características distintivas y extraordinarias del municipio elegido: aquel que tenga una tradición milenaria de resistencia contra todo tipo de dominación (Jesús de Machaca), el que haya compatibilizados las prácticas liberales con las comunitarias (Luribay, Jesús de Machaca), los focos de rebeldía y radicalización política (Achacachi, El Alto), los que experimentan economías exitosas aún en medios predominantemente rurales (Caranavi, Corico y los

municipios de Nor y Sud Yungas en general), los altamente poblados y urbanizados, en vías de metropolización (La Paz, El Alto, Viacha), etc.

En ese contexto, es necesario acercarse a los otros municipios y hacer estudios de caso, para determinar sus posibilidades de desarrollo, siempre tomando en cuenta la situación general de la provincia y el departamento al que pertenecen. Algunos estudiosos de la dinámica poblacional han desahuciado el desarrollo rural en Bolivia, en vista del progresivo abandono del campo, que se ha quedado habitado por niños y ancianos, actores que no pueden por sí solos llevar adelante a sus municipios. Estos son elementos muy importantes y que deben tomarse en cuenta al momento de diagnosticar la situación de un territorio para no caer en planes quiméricos y alejados de la realidad.

Sin embargo, tampoco hay que olvidar la influencia de la política y las ideologías que determinan los derroteros de la gestión. Esto se evidencia particularmente en la actualidad, cuando paradigmas como el Vivir Bien y la Gestión Pública Intercultural marcan la línea que deberían seguir los servidores públicos. Entre 2005 y 2010, esos paradigmas no estaban bien definidos, pero ciertamente estaban construyéndose a partir de las experiencias locales, principalmente en los municipios rurales de tierras altas. Hay que recordar que en ese tiempo, Batallas fue gobernado por un partido indianista radical, como fue el MIP, y luego por una agrupación ciudadana, VIDA, que pudo alterar las directrices de su predecesor.

## **7. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

### **7.1. Problema y objetivos**

La investigación plantea el siguiente problema: ¿Cuáles fueron las principales características de la gestión pública del Gobierno Municipal de Batallas durante la gestión 2005-2010?

## **7.2. Objetivos**

Objetivo General: Realizar un diagnóstico de la gestión pública del Gobierno Municipal de Batallas durante el período 2005-2010.

Objetivos Específicos:

- Analizar el nivel político estratégico de la gestión, a través del examen de la agenda de políticas públicas llevadas adelante por el Gobierno Municipal de Batallas en la gestión 2005-2010.
- Examinar el nivel administrativo-operativo de la gestión pública del Gobierno Municipal de Batallas, a través del análisis de la estructura organizativa-funcional, recursos humanos, presupuesto, infraestructura y equipamiento.
- Presentar un análisis de los principales resultados de la gestión en cada una de las áreas de gestión y los aspectos críticos que han limitado la gestión.

## **7.3. Enfoque Teórico**

El marco teórico que plantea la investigación, incluye no sólo referencias bibliográficas, sino también definiciones que se contemplan en la norma. Sobre esto es necesario precisar que algunos instrumentos legales citados ya no se encuentran vigentes, como la Ley de Participación Popular o la propia Constitución Política (reformada en 2004), pero que se utilizan porque fueron el marco legal en el que se desarrolló la gestión municipal en Batallas entre 2005 y 2010.

En ese sentido, la investigación adopta un enfoque normativo e institucional, en vista que la gestión municipal está íntimamente ligada a procedimientos y marcos legales preestablecidos. De esa manera se han identificado tres conceptos fundamentales que orientan el desarrollo de la investigación: gobierno municipal, gestión municipal y políticas públicas. El gobierno municipal (de Batallas) es la unidad de análisis, en tanto que la gestión pública local (entre 2005 y 2010) es el objeto de estudio. Finalmente, se considera que las políticas públicas constituyen

el elemento fundamental para acercarse a la gestión pública, en cualquiera de los niveles de gobierno, ya que permiten visibilizar las prioridades y líneas de acción de la agenda gubernamental.

### **Gobierno Municipal**

Un primer concepto fundamental es el de gobierno municipal, en vista que es esta institución es la que lleva adelante la gestión pública local, en el presente caso, del municipio de Batallas que se encuentra ubicado en el norte del altiplano paceño, siendo la Tercera Sección de la Provincia Los Andes.

La Ley de Municipalidades definió al municipio como la unidad territorial y administrativamente organizada en la jurisdicción con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado. La norma define al Gobierno Municipal como la instancia de planificación, organización y ejecución del Municipio, compuesta por el Concejo Municipal y el Alcalde<sup>26</sup>. La Constitución vigente amplía la definición, señalando que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde<sup>27</sup>.

Básicamente el espíritu es el mismo, la actual Constitución otorga la autonomía plena al nivel municipal, manteniéndose sus dos instituciones principales: el Concejo y el Alcalde.

La Ley del 21 de Junio de 1826 es la primera norma que hace referencia a gobiernos locales, suprime los Ayuntamientos en el territorio de la República, dispone que los fondos y rentas pasarán al Tesoro Público y que la jurisdicción ordinaria que ejercían los Alcaldes pasará a los jueces de Primera Instancia, que se establecerán en todos los pueblos, personeros cuya elección y atribuciones se

---

<sup>26</sup> Ley Nº 2028 de Municipalidades. Artículo 3.

<sup>27</sup> Constitución Política del Estado 2009. Artículo 283.

detallarán por un ley particular. La primera Constitución, de 1826, así como las de 1831 y 1834, no incluyeron norma alguna sobre el Régimen Municipal. La Constitución de 1839, fue la primera en legislar sobre los Concejos Municipales, su conformación, la forma de elección de sus miembros, el periodo de ejercicio en sus funciones, etc.<sup>28</sup> Las posteriores constituciones desarrollarían la conformación de los órganos de poder municipales.

Pero más allá de este desarrollo constitucional y legislativo, fue la Ley de Participación Popular (Nº 1551) la norma que emprendió la descentralización en el país, municipalizándolo. La municipalización fue acompañada por un conjunto de medidas políticas, económicas y administrativas que buscaron crear las condiciones para dotar a los gobiernos municipales de la capacidad administrativa y técnica necesaria para asumir los contenidos y desafíos de la participación popular. Destacan entre estas medidas, la Ley de Descentralización Administrativa, que incorporaba a las estructuras gubernamentales del nivel regional (administraciones departamentales) como escenarios e instrumentos para apoyar el desarrollo de la acción municipal.

### **Gestión Pública Municipal**

La gestión pública se ocupa de la utilización de los procedimientos y medios adecuados para lograr un fin colectivo. Es decir, la gestión pública se refiere a la utilización de los recursos disponibles (económicos, humanos, infraestructura, equipamiento) para transformarlos en acciones y obras de beneficio público. Esto se logra mediante el apoyo de procesos como la planificación.<sup>29</sup>

Ahora bien, el avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales, han obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas

---

<sup>28</sup>Serrate Paz y Asociados, 2006.

<sup>29</sup> FAM – OPS/OMS, 2009. p. 12

crecientes de la población. Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social.

En el caso boliviano, la descentralización se operó por la vía municipal, lo que significó una revolución democrática, acompañada por una revolución administrativa<sup>30</sup>. No hay que olvidar que dentro de las reformas de primera generación se encuentra la Ley 1178, llamada Ley SAFCO, que reorganizó la administración pública en función del enfoque sistémico, modernizando el Estado.

Entonces, la institucionalidad boliviana se vio enriquecida por la emergencia de más de 300 municipios y un modelo racional de gestión pública, pensado inicialmente para el nivel nacional, pero que tuvo que adaptarse a las realidades locales.

La Ley de Municipalidades definía la gestión municipal como el conjunto de políticas, planes, programas, proyectos y acciones dirigidas a articular los recursos institucionales: humanos, financieros, materiales, tecnológicos y políticos, para alcanzar adecuados niveles de desarrollo integral sustentable, a objeto de mejorar la calidad de vida de la población en su jurisdicción municipal.<sup>31</sup>

Idealmente, los gobiernos municipales deberían promover el desarrollo del capital humano y del capital social mediante el fortalecimiento institucional, de sus autoridades y técnicos. “Este enfoque orienta la priorización de proyectos de inversión, superando los criterios limitados de la infraestructura y equipamiento, para considerar la inversión en salud y educación, la calidad educativa, los incentivos para la permanencia escolar, la calidad de atención de la salud y, en

---

<sup>30</sup>Aliendre, Freddy, 2004. p. 23.

<sup>31</sup> Ley 2028 de Municipalidades. Artículo 5.

ambos, promover el involucramiento, participación y corresponsabilidad de la comunidad.”<sup>32</sup>

Según la Ley de Municipalidades, la municipalidad y su gobierno municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del municipio. La planificación participativa municipal involucra una estrecha articulación entre el gobierno municipal, las instancias de control social y la población en su conjunto.

El caso de la gestión del municipio de Batallas se ha caracterizado por múltiples problemas de ingobernabilidad. Al igual que la mayoría de los municipios del departamento de La Paz, afronta el dilema del vaciamiento poblacional y el desafío del desarrollo en un contexto predominantemente rural. Precisamente, la investigación tratará de visibilizar las formas en las que se ha ido desarrollando la gestión municipal en Batallas, poniendo atención en el modelo ideal planteado por la norma, contrastando permanentemente con la realidad del municipio.

### **Políticas Públicas**

Las políticas públicas son un “conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.”<sup>33</sup> La política pública también es lo que los gobiernos deciden no realizar. En suma, la política pública comprende todo lo que un Gobierno hace o decide no hacer.

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político

---

<sup>32</sup> Federación de Asociaciones Municipales, Ministerio de Autonomías, s. f. p. 23.

<sup>33</sup> Kauffer, Edith, 2006. p. 4.

administrativo, en tanto en cuanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas<sup>34</sup>. Más que de una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

Fue Harold Lasswell quien acuñó el término de *policy* en 1951, además de presentar importantes aportaciones para el análisis de las políticas públicas. En primer lugar, distinguió dos actividades complementarias e interdependientes en esta nueva tarea: el *conocimiento de* y el *conocimiento en*.

El *conocimiento de* hace referencia al análisis y al estudio del proceso, se trata de una empresa cognoscitiva. El *conocimiento en*, pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública. En suma, mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter muy práctico.

Para Lasswell, estas actividades están estrechamente imbricadas e implican un esfuerzo de interdisciplina<sup>35</sup>. Sus seguidores han presentado interpretaciones propias de la interdisciplina y en realidad los estudios de las políticas públicas se han dividido en dos grandes corrientes que se pueden distinguir esquemáticamente de la siguiente manera: cuantitativos, unidisciplinarios, normativos, de corte económico, centrado en el contenido para *el conocimiento de*, versus contextualizadores multidisciplinarios, positivos, político-administradores, interesados en *el conocimiento*.

---

<sup>34</sup> Gonzales, Marcelo, 2008. p. 45.

<sup>35</sup> Kauffer, Edith, 2006.

El campo de estudio constituido por el análisis de las políticas públicas cubre a la vez tres objetivos: el conocimiento, la acción o gestión y la formación. El conocimiento generado pretende ser aplicado a problemas concretos de la acción política o administrativa, los cuales incluyen múltiples dimensiones y resultan muy complejos dado que involucran valores, percepciones, factores institucionales, actores, conflictos, ideologías.

En el ámbito municipal, las políticas públicas marcan los lineamientos institucionales, sectoriales y operativos orientados a mejorar y fortalecer la gestión estratégica, operativa y de participación ciudadana encarada por los gobiernos municipales, en el marco de implementación de la Constitución Política del Estado. Las características de las políticas públicas municipales son, principalmente, las siguientes:<sup>36</sup>

- Tienen un contenido: porque movilizan recursos económicos, técnicos (expertos, maquinaria), legales (genera constricciones, pero también oportunidades), y cognitivos (técnicos, experiencia, científicos), para obtener resultados concretos.
- Tienen una orientación normativa: es decir que responde a preferencias del decisor, no son respuestas aleatorias.
- Tienen un elemento de coacción: la actividad pública proviene de la autoridad (legítima y con ejercicio del poder) responsable de su implementación.
- Tienen resultados/efectos: basados en la decisión política, se espera que los mismos tengan los efectos o resultados previstos.
- Tienen una territorialidad: se implementan en espacios geográficos concretos (las secciones de provincia).

Las políticas públicas constituyen uno de los elementos más importantes de la gestión pública, en este caso, municipal. Su planteamiento y puesta en marcha debería enfocarse hacia el desarrollo de la población del municipio. En tal sentido,

---

<sup>36</sup> Federación de Asociaciones Municipales, Ministerio de Autonomías, s.f.: 31.

las políticas son una herramienta para el desarrollo, y en el plano analítico sirven como indicadores de la gestión, pues permiten visibilizar cuáles son las prioridades del gobierno municipal en la formación de su agenda (qué problemas son atendidos con preferencia respecto a otros).

Este análisis también permitirá identificar a los sectores beneficiados de la gestión, es decir, si el gobierno municipal ha tomado en cuenta al conjunto de la población o si se ha limitado a atender demandas sectoriales.

## **8. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **8.1. Tipo de Investigación**

La presente es una investigación cualitativa, no se emplearán recursos cuantitativos, aunque sí se emplean cifras y gráficos realizados a partir de fuentes secundarias. Por la temática, la investigación es exploratoria y descriptiva. Ya se ha indicado que no hay estudios sobre el municipio de Batallas, más allá de los diagnósticos situacionales que ofrecen los PDM y POAs. En tal sentido, la investigación pretende acercarse al tema, describiendo la realidad de la gestión municipal, pero apuntando también a plantear alternativas para superar las limitaciones e insuficiencias administrativas.

### **8.2. Fuentes y técnicas**

La investigación recurre a fuentes primarias y secundarias, obtenidas a partir de técnicas específicas que se detalla a continuación:

**Fuentes primarias.** Son los documentos institucionales emitidos o encargados por el Gobierno Municipal de Batallas durante el período estudiado, principalmente el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2010.

**Fuentes secundarias.** Se recurrió a la revisión bibliográfica y hemerográfica, con el fichaje de los textos más útiles y pertinentes para la investigación: libros especializados en descentralización, municipalismo y gestión pública municipal,

folletos, volantes; informes institucionales y estadísticos, etc. En todo momento se considerará la normativa vigente durante el período estudiado.

A partir de la distinción de las fuentes, se plantea la utilización de la técnica de triangulación, para perfilar y facilitar el proceso de análisis de la información obtenida. Según Arnold (2006), la triangulación consiste en interrelacionar dos tipos de fuentes para validar una tercera. En el caso de la presente investigación, la triangulación confrontará la información lograda en: **a)** los documentos emitidos por el Gobierno Municipal; **b)** la normativa vigente durante el período 2005-2010; y **c)** los datos obtenidos a partir de la revisión de fuentes documentales y bibliográficas. El objetivo es llegar a una descripción satisfactoria de la gestión municipal.

## **CAPÍTULO II**

### **NIVEL POLÍTICO ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN BATALLAS**

#### **4. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL MUNICIPIO**

En este capítulo se expone y analiza la visión de gestión política estratégica del Gobierno Municipal de Batallas, expresada en la planificación del desarrollo local para el período 2006-2010. Las medidas y acciones que el Gobierno Municipal se ha propuesto poner en marcha a lo largo de su gestión deben entenderse tomando en cuenta el contexto y la situación del Municipio, ya que las políticas que se implementan se orientan (o deberían hacerlo) a la solución o superación de problemas en varios ámbitos: espaciales, demográficos, socio-culturales, económico-productivos, institucionales y organizacionales.

##### **4.1. El contexto provincial**

La individualización territorial de la Provincia Los Andes surge por efecto de la división en secciones judiciales de Omasuyos, por Decreto Supremo de 7 de septiembre de 1863, cuyo artículo 3° en su tercer párrafo determina su circunscripción<sup>37</sup>. Las dudas relativas a la organización territorial de la Provincia Omasuyos en su componente político administrativo condujeron, por Ley de 14 de octubre de 1886, a dividir la Primera Sección en dos distintas: una correspondiente a los cantones de Ancoraimes, Huta, Tiquina, Copacabana y Achacachi, su capital, y la otra que se convirtió en Tercera Sección, comprendiendo a los centros de Carabuco, Escoma y Huaycho como capital. Esta disposición fue el germen de la posterior división de Omasuyos con la estructuración de la Provincia Camacho en 1908, de Los Andes en 1917 y de Manco Kapac en 1951.

---

<sup>37</sup> Costa Ardúz, Rolando, 1996. p. 20.

La Provincia Los Andes fue creada por Ley de 24 de noviembre de 1917, durante el gobierno de José Luis Gutiérrez Guerra, nombrándose como capital a la Villa de Pucarani. Tiene una superficie de 1.658 km<sup>2</sup> y una población proyectada de 74.693 habitantes (2005) con una densidad de 45,05 hab/km<sup>2</sup>. La Provincia limita al norte con las provincias Larecaja y Omasuyos, al oeste con el lago Titicaca, al sur con la Provincia Ingavi y al este con la Provincia Pedro Domingo Murillo. Actualmente, la Provincia está dividida administrativamente en cuatro municipios: Pucarani, Laja, Batallas y Puerto Pérez<sup>38</sup>.

**CUADRO 1. CREACIÓN DE LAS SECCIONES MUNICIPALES DE LA PROVINCIA LOS ANDES**

<b>SECCIÓN MUNICIPAL</b>	<b>NORMA DE CREACIÓN</b>	<b>PRESIDENCIA</b>
Primera: PUCARANI	Ley N° 24 de 24 de noviembre de 1917	José Luis Gutiérrez Guerra
Segunda: LAJA	Ley N° 43 de 13 de diciembre de 1960	Víctor Paz Estenssoro
Tercera: BATALLAS	Ley N° 654 de 18 de octubre de 1984	Hernán Siles Zuazo
Cuarta: PUERTO PÉREZ	Ley N° 647 de 5 de octubre de 1984	Hernán Siles Zuazo

Fuente: Costa Arduz, Rolando (1996)

---

<sup>38</sup> Laja se encuentra a 36 kilómetros de la sede de gobierno, a una altura de 3.960 metros sobre el nivel del mar, lugar donde se fundó la ciudad de La Paz, en 1548. Las bajas temperaturas del lugar obligaron al traslado de la ciudad.

Figura 1



Fuente: INE, DFID, UDAPE (2005)

**CUADRO 2. COMPARACIÓN DE LOS DATOS DE LAS PROVINCIAS DEL  
DEPARTAMENTO DE LA PAZ**

PROVINCIA	EXTENSIÓN (KM2)	POBLACIÓN	
		2001	2008
Murillo	4.075	1.484.328	1.781.915
Omasuyos	2.065	85.702	95.774
Pacajes	10.584	49.183	54.121
Camacho	2.080	57.745	61.424
Muñecas	4.965	25.163	32.424
Larecaja	8.110	68.026	67.426
Franz Tamayo	15.900	18.386	19.293
Ingavi	5.410	95.906	111.579
Loayza	3.370	43.731	50.639
Inquisivi	6.430	59.495	62.084
Sud Yungas	5.770	63.544	73.651
<b>Los Andes</b>	<b>1.658</b>	<b>69.636</b>	<b>75.670</b>
Aroma	4.510	86.480	105.898
Nor Yungas	2.921	23.681	26.378
Iturralde	42.815	11.828	15.437
B. Saavedra	2.525	11.475	12.698
Manco Kapac	367	22.892	24.782
G. Villarroel	1.935	15.975	20.158
J. M. Pando	1.976	6.137	7.663
Caranavi	2.199	51.153	57.973

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2008)

Al igual que la mayoría de las provincias del Departamento, Los Andes presenta plegamientos en toda la extensa altiplanicie<sup>39</sup>. Los ríos de la región pertenecen a la cuenca endorreica o cerrada, proviniendo las aguas del deshielo de los ríos nevados de la Cordillera Oriental, las cuales desembocan en el lago Titicaca. Los terrenos cercanos al lago presentan formaciones pantanosas que hacen que el suelo sea apto para el cultivo de diferentes productos agrícolas característicos del Altiplano: cebada, quinua, avena, cañahua, papa, papalisa. De estos productos uno de los más importantes es la cebada, puesto que es una gramínea que tiene un gran mercado, tanto interno de la Provincia como con la capital del Departamento.

Los recursos naturales no renovables de la Provincia son los característicos de la región Altiplano Norte, encontrándose potenciales yacimientos plumbo-argentíferos, de boro, y otros. También, hay abundancia de material sedimentario como arcillas, limo, arena, calizas y yeso, entre otros. La arcilla de tipo illita y bentonita se encuentra en las localidades de Batallas y Laja. En cuanto a sus recursos renovables, Los Andes tiene riqueza de recursos piscícolas, por su límite con el lago Titicaca; camélidos; especies ornitológicas. Las especies vegetales originarias han disminuido en volumen e importancia, dando paso a especies introducidas como los árboles de eucalipto y pino.

En el aspecto cultural, se considera que la provincia es una de las regiones donde existe mayor cantidad de expresiones musicales y danzas autóctonas, además de potencial turístico. Entre las islas que tiene en el lago Titicaca destacan por su riqueza arqueológica Pariri, Suriqui y los Chullpares de Quewaya, donde su pobladores se dedican, entre otras cosas, a la construcción de balsas de totora, como los trasatlánticos KonTiki (1947), Ra I (1969), Ra II (1970), Tigris (1978), Uru (1988), Chimok (1991) y Wiñay Marca (2006).<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Montes de Oca, Ismael, 2004: 54.

<sup>40</sup> "Según la empresa "Xperta", encargada del Plan de Investigación, Registro y promoción de las Expresiones Culturales en Música y Danza Autóctona en el Departamento de La Paz, que ejecuta la Prefectura a través de la Dirección de Cultura, esta región es catalogada como una provincia fecunda en patrimonio intangible, por

## 4.2. El Municipio de Batallas

El Municipio de Batallas fue creado mediante Decreto Supremo N° 09398 del 17 de septiembre de 1970 durante el gobierno de Alfredo Ovando Candia. Su creación fue ratificada mediante Ley 654 el 18 de octubre de 1984, en el segundo gobierno de Hernán Siles Suazo. El cantón Batallas, donde actualmente se encuentra la capital de la tercera sección municipal, fue creado por Ley del 22 de diciembre de 1960<sup>41</sup>. Tiene una extensión territorial de 747,78Km<sup>2</sup>, y políticamente está organizado en 9 cantones; siendo el cantón Huayna Potosí de Palcoco el último en formar parte del Municipio (aspecto aún no consolidado existiendo problemas limítrofes con el Municipio Pucarani)<sup>42</sup>. Sus límites territoriales son:

- Norte: las comunidades Amaguaya, Pablo Amaya, Minero Fabuloso y Uma Palca del municipio de Guanay, provincia Larecaja.
- Sur: comunidades de Esquivel, Chiarapata, Huarisuyo, Seguenca y Hospital del Municipio de Pucarani.
- Oeste: comunidades de Antacollo, Coramata Media, Coramata Baja, Villa Asunción Corpaputo y Huajratira del Municipio de Achacachi, provincia Omasuyos; Puerto Pérez, provincia Los Andes.
- Este: Provincia Larecaja y Chuñavi del Municipio de Pucarani.

Según Costa Arduz, el nombre “Batallas” surge por la gallardía que tuvieron sus habitantes guerreros en la batalla del 20 de octubre de 1547, enfrentando al bando español capitaneado por Diego Centeno y Gonzalo Pizarro<sup>43</sup>.

Fisiográficamente el ecosistema del municipio Batallas tiene una conformación variada, de norte a sur se identificó los pisos: nival, alto andino y de la puna. El primero corresponde a las cumbres y glaciares de nieve permanente de la Cordillera Real de Los Andes con elevaciones que van de los 4.200 m.s.n.m. a

---

la mayor cantidad de expresiones culturales que acoge.” *El Diario*, 6 de diciembre de 2008. Otra de sus riquezas es la Iglesia de Laja, que fue declarada patrimonio cultural. Las obras de su construcción se iniciaron en 1545, con una arquitectura de estilo barroco mestizo.

<sup>41</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006.

<sup>42</sup> *Ibíd.* p. 3.

<sup>43</sup> Costa Arduz, Rolando, 1996. p. 67.

más de 5.589 m.s.n.m., con pendientes moderadamente escarpadas o muy escarpadas. El alto andino se localiza entre los 3.850 a los 4.200 m.s.n.m., con temperaturas bajas aunque más benignas que en el piso nival, en esta región son frecuentes las heladas; presenta un grado de erosión menor y la vegetación se diversifica observándose pajonales, semi arbustos, gramíneas menores, bofedales, etc., y una fauna es más diversa en la que destacan la huallata, perdis, zorros, etc. Finalmente, la puna está localizada en el área de influencia del lago Titicaca entre los 3.810 m.s.n.m. hasta los 3.850 m.s.n.m.; las pendientes van de planas o casi planas con ligeras inclinaciones, el clima es húmedo con una gradiente con niveles mayores en las orillas del lago (Huancane, Igachi, Batallas, etc) y menores en la región colindante con el piso de la Puna (Karhuiza, Peñas, parte de Suriquiña, etc.); la vegetación es más diversa predominando hierbas como el reloj reloj, chijis, cebadilla, pasto pluma, además de la totora, etc. que favorecen la crianza de ganado vacuno.

En la zona de la cordillera existen pocas comunidades se han asentado en torno al potencial en la crianza de camélidos y ovinos que se facilita por la presencia de bofedales de altura. En la zona centro y baja la ocupación del suelo se realizó por el potencial agrícola existente que permite a las familias generar excedentes dirigidos a la comercialización; existiendo además potencial para la actividad ganadera lechera de bovinos y ovinos<sup>44</sup>. A lo largo de la extensión del Municipio se encuentran zonas de pastoreo, serranías, cultivos, lagunas y ríos. Las tierras de pastoreo ocupan el 38% del municipio, los de cultivo el 40%, las lagunas y ríos el 10% y las serranías y montañas el 12%. El tamaño promedio del solar campesino es de 5,88 hectáreas por familia, cultivándose anualmente en promedio 1,72 hectáreas.

La agricultura es una actividad de carácter intensivo en la Zona Baja y Centro con una fuerte presencia de cultivos de alfalfa, y semi intensiva en la Zona Alta. El cultivo más importante a nivel seccional es la papa (97,3%), le sigue en

---

<sup>44</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006. p. 33.

importancia los cultivos de cebada, avena, haba y quinua<sup>45</sup>. Los ingresos económicos de las familias del Municipio provienen de la comercialización de los productos agrícolas y la venta de algunos animales (bovinos, ovinos y camélidos), complementada con ingresos de otras actividades como el comercio y el transporte.

**CUADRO 3. INGRESOS FAMILIARES EN EL MUNICIPIO DE BATALLAS**

ACTIVIDAD	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO (Bs)	PRECIO TOTAL (Bs)
<b>Agrícola</b>				
Papa	qq	11,00	20,00	220,00
Quinua	qq	1,00	140,00	140,00
Chuño	qq	2,00	115,00	230,00
Haba	qq	0,25	125,00	31,25
<b>Pecuaría</b>				
Bobino	Cabezas	1,00	1.300,00	1.300,00
Ovino	Cabezas	6,00	80,00	480,00
Llama	Cabezas	1,00	250,00	250,00
<b>Otros</b>				
Queso	Unidad	39,00	5,00	195,00
Emigración	Global			250,00
Otros	Unidad			50,00
<b>TOTAL</b>				<b>3.146,25</b>

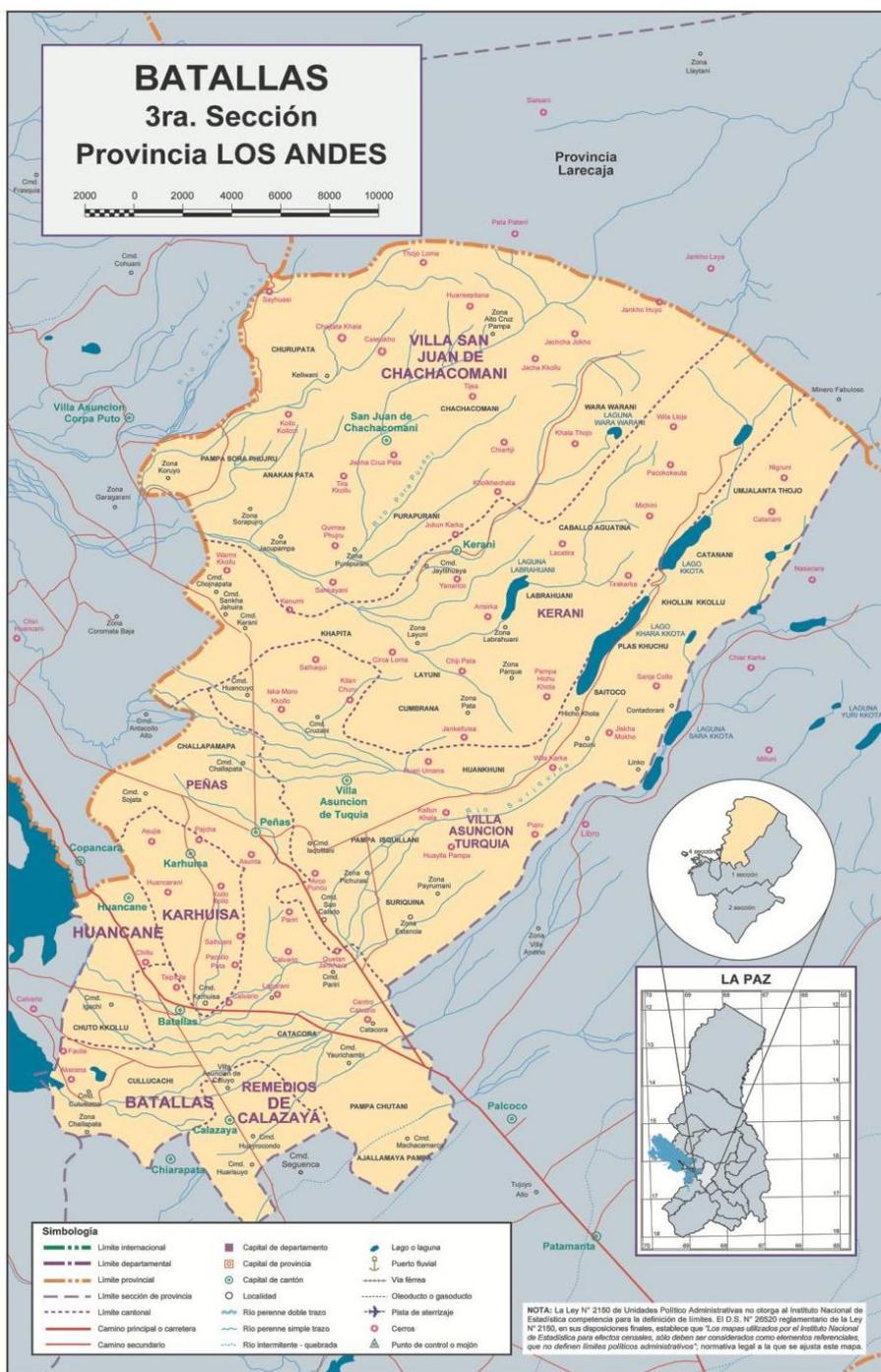
Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

La economía familiar es de subsistencia, las familias adquieren productos que no producen. La mayor proporción del gasto se destina a la alimentación (45,92%), seguido por la educación (14,74%) y el transporte (14,58%). No obstante, la organización de la fuerza de trabajo de las unidades familiares de producción ha diversificado sus actividades económicas por los importantes vínculos de Batallas con las ciudades de La Paz y El Alto<sup>46</sup>.

<sup>45</sup>Gobierno Municipal de Batallas, 2006: 85.

<sup>46</sup>Mantilla, Julio, 2006. p. 154.

**Mapa 1. Mapa del Municipio de Batallas**



Fuente: Plural (2005)

#### 4.2.1. Aspectos socioculturales del Municipio

A decir de Costa Arduz, "la Provincia Los Andes por su ubicación y por su desarrollo histórico se encuentra indisolublemente ligada al pueblo aymara. Esta

afirmación surge de su población según el idioma hablado, que registra una absoluta predominancia del aymara, al paso que las particularidades de su actividad agrícola-ganadera, tipo de vivienda, vestido y costumbres, en general son de predominancia altiplánica. En apretada síntesis, la ubicación geográfica de esta provincia se halla en el corazón mismo del asentamiento aymara.”<sup>47</sup> En el primer capítulo se mencionaba que en la localidad de Peñas fue muerto el caudillo indígena Tupac Katari, hecho que marcó a la población indígena, particularmente aymara, del país.

Pero antes de detallar las características étnico-lingüísticas de los habitantes del municipio, es importante mencionar que la población de Batallas habría reducido en la última década. El Censo de 2001 captó un total de 20.925 habitantes en el municipio, y determinó una tasa de migración neta de -15,22, lo que es un elemento distintivo de casi todos los municipios del Departamento de La Paz: el ser expulsores de población<sup>48</sup>. Según las proyecciones para 2010, la población de Batallas redujo a 19.897 habitantes, de los cuales la mayoría se encuentran en edades improproductivas.

**CUADRO 4. MUNICIPIO DE BATALLAS. DATOS DEMOGRÁFICOS**

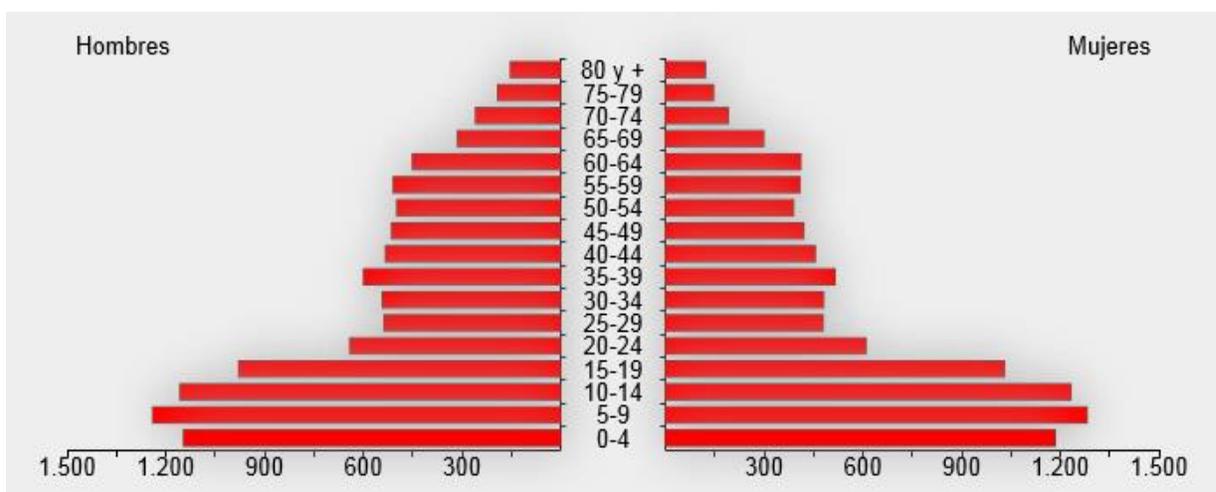
POBLACIÓN			INDICADORES DEMOGRÁFICOS	
Población 2001	20.925		Tasa de crecimiento intercensal (1992-2001)	0,93
Peso nacional	0,2328%		Densidad poblacional (2001)	21,46
			Tasa global de fecundidad (2001)	5,00
Peso departamental	0,8904%		Tasa de mortalidad infantil (2001)	71,30
Total hombres	10.166	48,58%	Tasa de migración neta (2001)	-15,22
Total mujeres	10.759	51,42%	Esperanza en años de vida	63,65
Total urbano	0	0,00%	Densidad poblacional (2010)	20,41
Total rural	20.925	100,00%	Tasa de dependencia por edad (2010)	81,00

Fuente: INE, PNUD (2005), SEA (2013)

<sup>47</sup> Costa Arduz, Rolando, 1996. p. 55.

<sup>48</sup> SEA, 2013; INE, DFID, UDAPE, 2005. El propio Departamento de La Paz es un expulsor de población, con una tasa neta de migración de -3,1. De sus 80 municipios, apenas ocho tienen tasa de migración positiva, es decir que son receptores de población (principalmente, de los municipios vecinos en el mismo Departamento): El Alto, Achocalla, Nazacara de Pacajes, Yanacachi, Palos Blancos, La Asunta, Coroico e Ixiamas.

**Figura 2. Pirámide poblacional del Municipio de Batallas (proyección 2010)**



Fuente: Servicio Estatal de Autonomías (2013)

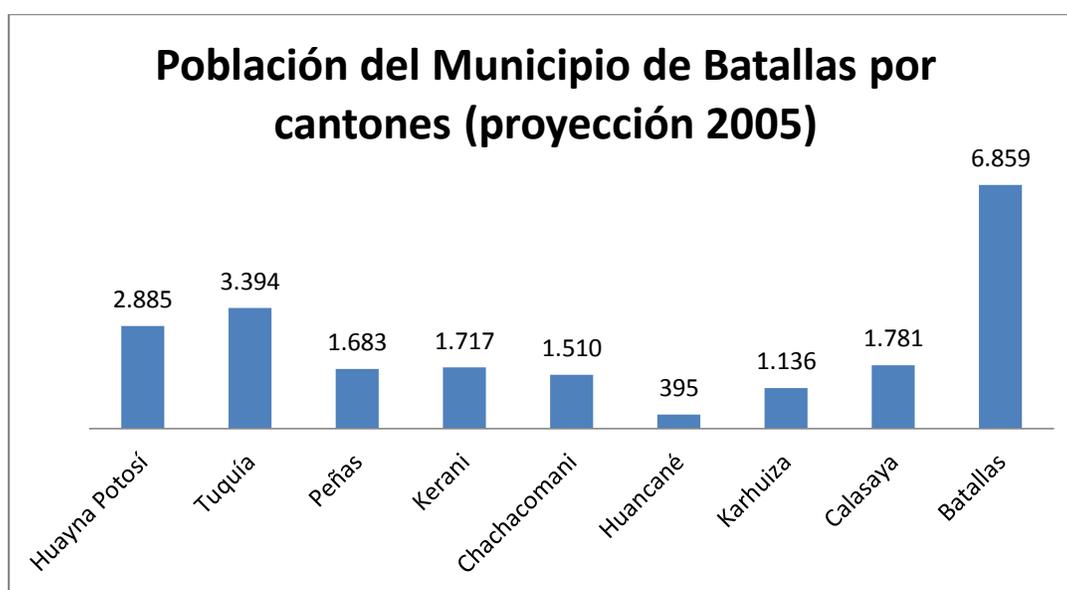
Nótese que la mayoría de la población se encuentra en un rango de edad de 0 a 15 años, en tanto que las personas en edad de trabajar tienen la misma proporción que las personas de 65 años y más. Esa figura, con un centro estrecho y una base ancha, evidencia el vaciamiento del municipio y la migración de la población joven. Son estos detalles los que no deben descuidarse al momento de planificar el desarrollo local, porque éste no puede conseguirse sin actores que lo impulsen. No se olvide que la población es objeto y sujeto del desarrollo, esto quiere decir que los habitantes de un territorio son los principales actores y promotores de su propio progreso. Un territorio con mayor cantidad de habitantes tendrá más oportunidades de alcanzar bienestar, más aun si esos habitantes se encuentran, en su mayoría, dentro de la categoría de población económicamente activa

Según el último Diagnóstico Municipal realizado en Batallas, 65% de la población emigrante temporal se dirige a las ciudades de La Paz y El Alto. Otro destino habitual son los Yungas donde algunos habitantes poseen sus chacos (cultivos agrícolas tropicales) y a los que se dirigen después de la cosecha en el altiplano.

Existe también migración a otros departamentos del país y a otros países en particular Argentina y Brasil<sup>49</sup>.

En cuanto a la distribución de la población por cantones, según la proyección 2005, se observa una concentración en el cantón de Batallas, que es precisamente el único núcleo urbano del Municipio, incluyendo a las localidades de Karhuiza y Calasaya.

Figura 3



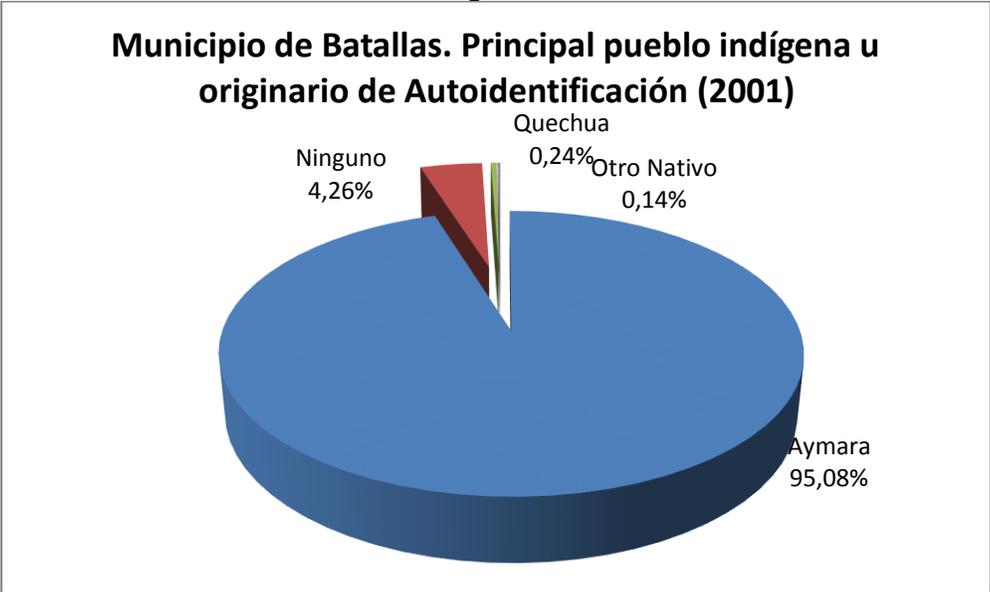
Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

Como se mencionaba más arriba, la identidad aymara es predominante en el municipio de Batallas, no sólo por la cantidad de habitantes que hablan el idioma, sino porque casi la totalidad de la población se auto-identificó como perteneciente al pueblo aymara (95,08%). Es importante recordar que el Censo 2001 incluyó por primera vez una pregunta sobre la autoidentificación étnica del encuestado, acorde a los avances que se habían hecho en sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito internacional (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) como en el propio país (la reforma

<sup>49</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006: 32.

constitucional de 1994 y otras disposiciones normativas). La lengua más hablada es el aymara (15.065), seguida por el castellano (10.768). En realidad, lo que es mayoritario es el bilingüismo, que combina ambas lenguas. Otras menos habladas son el quechua (165), lenguas extranjeras (59), y otras lenguas como el guaraní u otro nativo no alcanzan a las veinte personas.

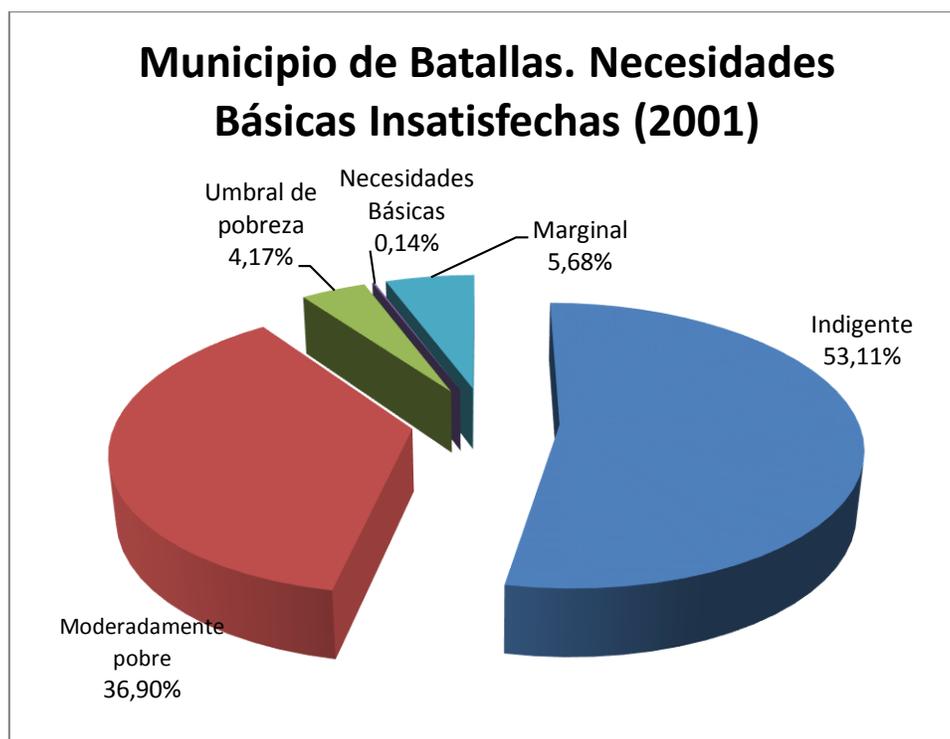
**Figura 4**



Elaboración propia en base a Servicio Estatal de Autonomías (2013)

Para el análisis de la pobreza en el Municipio se han tomado los datos municipales realizados por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), un método directo muy utilizado en América Latina y cuyos datos han sido claves para determinar las compensaciones que recibe cada municipio dentro de los programas de alivio a la pobreza, asociados al programa HIPIC II. El método define el bienestar a partir de la disponibilidad de servicios básicos, logros educativos y calidad de la vivienda, llegando a la construcción de grados de pobreza sujetos a normas adecuación que pretenden dar a conocer la intensidad del problema.

**Figura 5. Municipio de Batallas: Necesidades Básicas Insatisfechas (2001)**



Fuente: Servicio Estatal de Autonomías (2013)

La categoría de indigencia, en la que se encuentra más del 53% de la población de Batallas, indica ésta se encuentra en una situación muy por debajo de las normas establecidas, con carencias en cuanto a los servicios básicos, vivienda precaria, déficit de atención médica y baja calidad en la educación. En general, la pobreza está acentuada en el área rural que es la expulsora de población.

**CUADRO 5. MUNICIPIO DE BATALLAS. VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS (2001)**

VIVIENDA Y HOGARES			SERVICIOS BÁSICOS			
Viviendas particulares	7.100		Procedencia del agua (cañería de red)	1.402	24,43%	
Viviendas colectivas	17		Distribución del agua (cañería dentro de la vivienda)	285	4,97%	
Hogares	5.739		Energía eléctrica (no tiene)	3.526	61,44%	
Tenencia propia	5.427	94,56%	Baño (no tiene)	3.909	68,11%	
Material paredes (Caña, palma, troncos)	1	0,02%				
Material techos (paja, palma, caña, barro)	2.296	40,01%	<b>Calidad</b>	<b>Baja</b>	<b>Media</b>	<b>Alta</b>
Material pisos (tierra)	4.635	80,76%	Vivienda	24,89%	66,22%	8,89%
Prom. Personas	por domicilio	3	Construcción	19,32%	73,70%	6,98%
Prom. Personas	habitación multiuso	2	Habitabilidad	5,10%	44,51%	50,39%
Cuarto para cocinar (no tiene)	922	16,07%	Servicios básicos	57,89%	40,93%	1,17%

Fuente: Servicio Estatal de Autonomías (2013)

El detalle de la situación sobre vivienda y servicios básicos confirma el contexto general de la calidad de vida, ofrecida por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas. Como se observa, servicios como la energía eléctrica, cañería de red para el suministro de agua y alcantarillado, tenían una cobertura mínima, limitada a la localidad de Batallas. Sobre la vivienda, aunque las construcciones son de calidad media y carecen de los servicios básicos, tienen una habitabilidad aceptable.

Uno de los hechos característicos de los municipios paceños, y que explica el predominio de la población rural sobre la urbana, es la agricultura como actividad económica principal. La agricultura, ganadería, caza y silvicultura cubren un 64,26% de las principales actividades económicas en la región. Los habitantes son, en su mayoría, trabajadores independientes con remuneración.

## CUADRO 6. MUNICIPIO DE BATALLAS. CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO (2001)

Principales actividades económicas	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	64,26%
	Comercio por mayor y menor	7,26%
Principales grupos ocupacionales	Agricultura, pecuaria, pesca	58,30%
	Industria extractiva, construcción, manufactura	12,39%
Condición de actividad	Población en edad de trabajar (PET)	13.778
	Población económicamente activa (PEA)	6.243
Población ocupada por categoría en el empleo	Asalariados	624
	Independientes con remuneración	4.312
	Independientes sin remuneración	231
Población en edad escolar que trabaja		527

Fuente: INE, PNUD (2005)

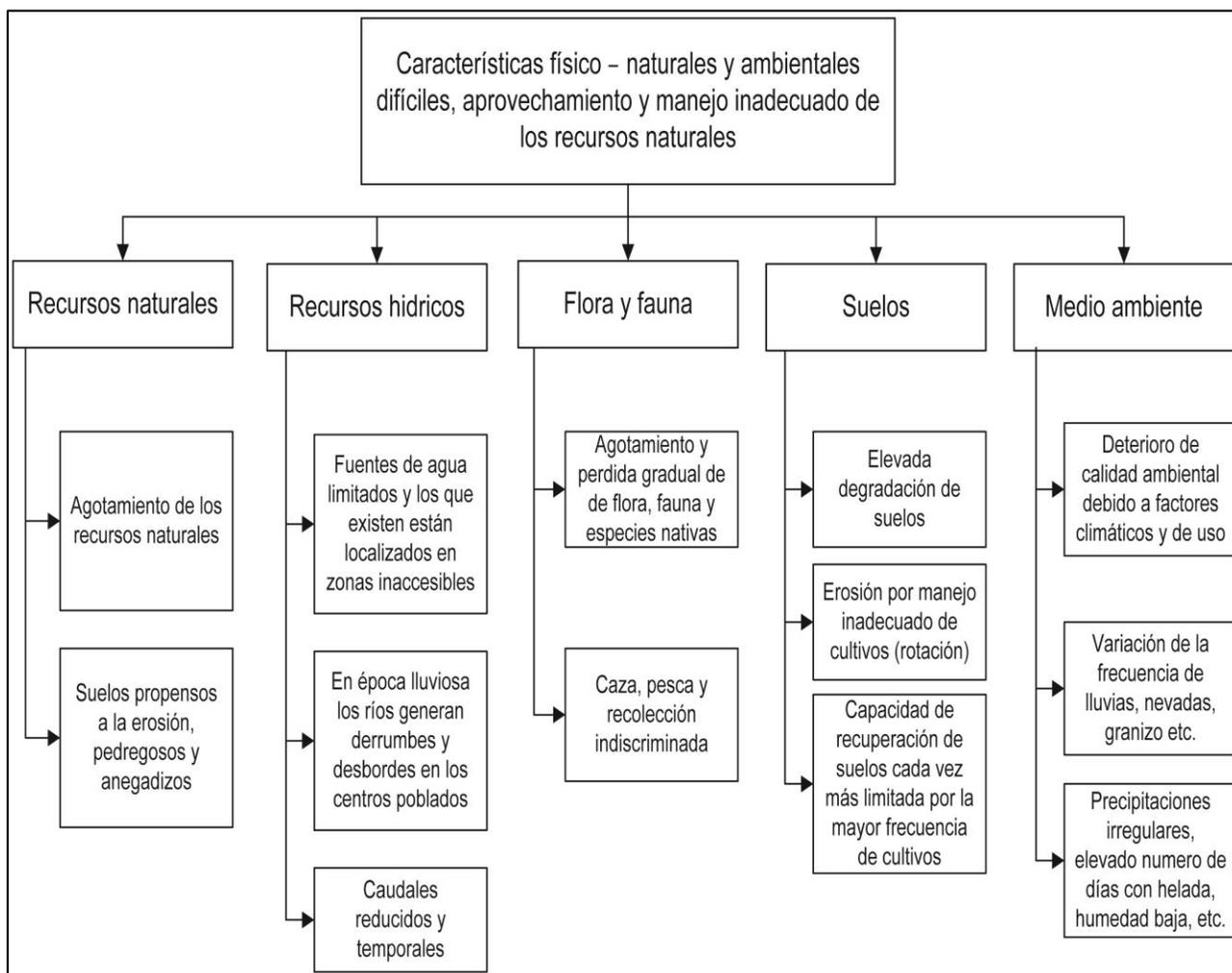
### 5. PROBLEMAS IDENTIFICADOS PARA LA GESTIÓN 2005-2010

En su Plan de Desarrollo Municipal 2006-2010, el Gobierno Municipal de Batallas identificó cuatro grandes problemas referidos a los siguientes aspectos: físico-naturales, socio-culturales, económico-productivos y organizativo-institucionales. Para cada uno de estos ámbitos problemáticos se han señalado una serie de causas, formando árboles de problemas.

En el primer caso, de los aspectos físico-naturales, se ha establecido dos deficiencias: la primera tiene que ver con las difíciles condiciones naturales y ambientales, sobre las que se tiene limitado control, y el manejo inadecuado de los recursos naturales, que depende de la capacitación y el trabajo de los propios habitantes de Municipio. Si se observan las causas del problema identificado, se puede advertir que la mayoría de los casos son susceptibles de superarse o mitigarse mediante intervenciones puntuales en la actividad agrícola y pecuaria. Otras situaciones, como el agotamiento de ciertos recursos naturales y la erosión de los suelos, constituyen desafíos que también pueden enfrentarse tratándose de un Municipio con vocación agropecuaria. Debe recordarse que una de las grandes potencialidades de Batallas es su cercanía con las ciudades de La Paz y El alto, a las que tiene acceso mediante la Carretera Nacional Panamericana (Red Fundamental). Estos centros se constituyen en consumidores de sus productos.

Otras potencialidades del Municipio son: el clima apropiado para el desarrollo de cultivos andinos, en la zona baja; su localización en el área de influencia del lago Titicaca; la presencia de suelos fértiles; la existencia de reseras de minerales en la región cordillerana; los ríos, en los que se pueden obtener materiales de construcción; un nivel de contaminación ambiental bajo; óptima calidad de agua, proveniente de los deshielos de la cordillera Oriental. Las limitaciones tienen que ver con la erosión de algunas zonas y la falta de organización y capacitación de los productores.

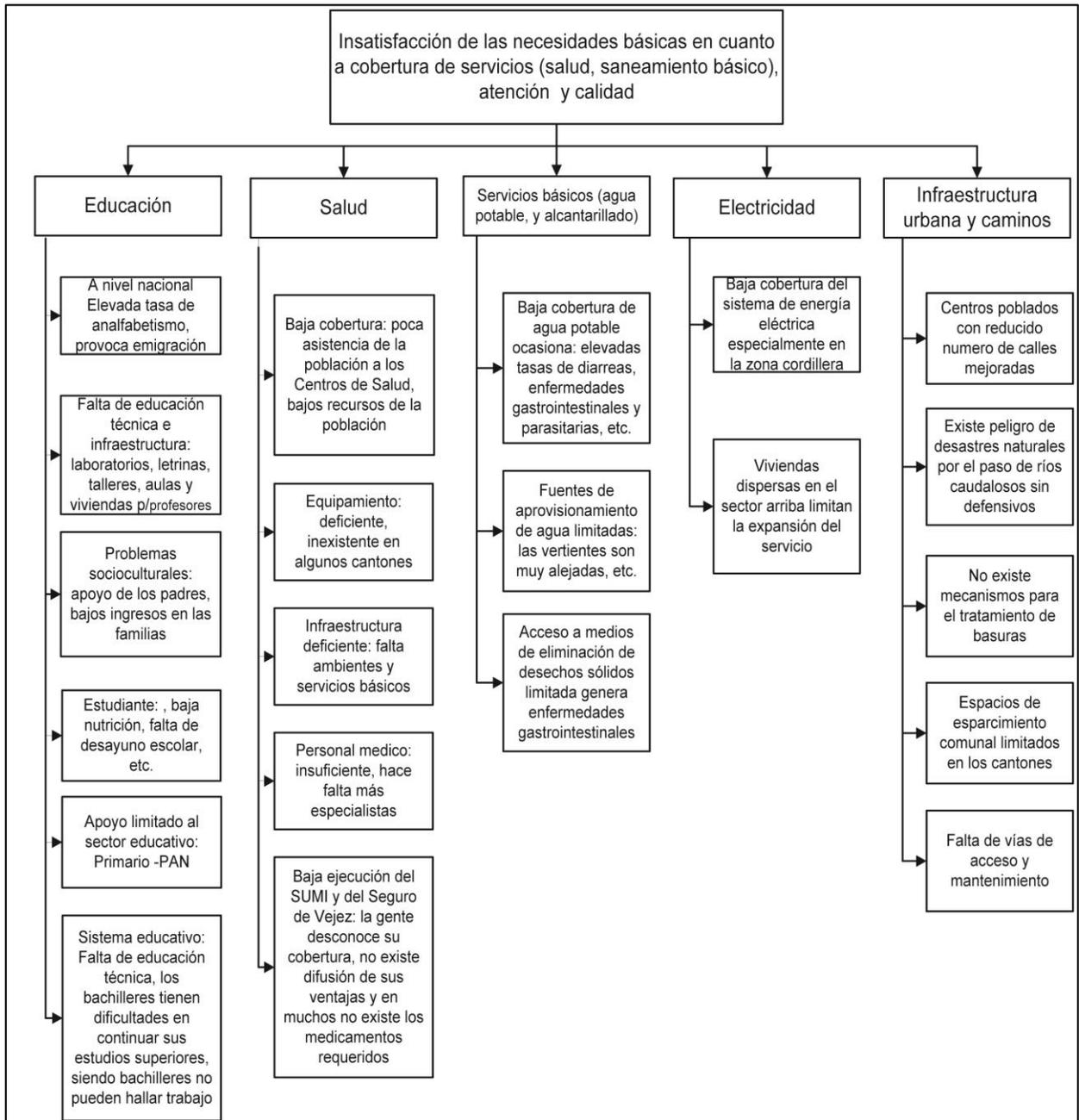
**Figura 6. Análisis de la problemática: Aspectos físico-naturales**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

Uno de los mayores retos del Gobierno Municipal de Batallas es ampliar la cobertura de los servicios básicos (electricidad, agua y alcantarillado), de salud y educación. Los datos del censo 2001, lo mucho que falta avanzar en estas áreas.

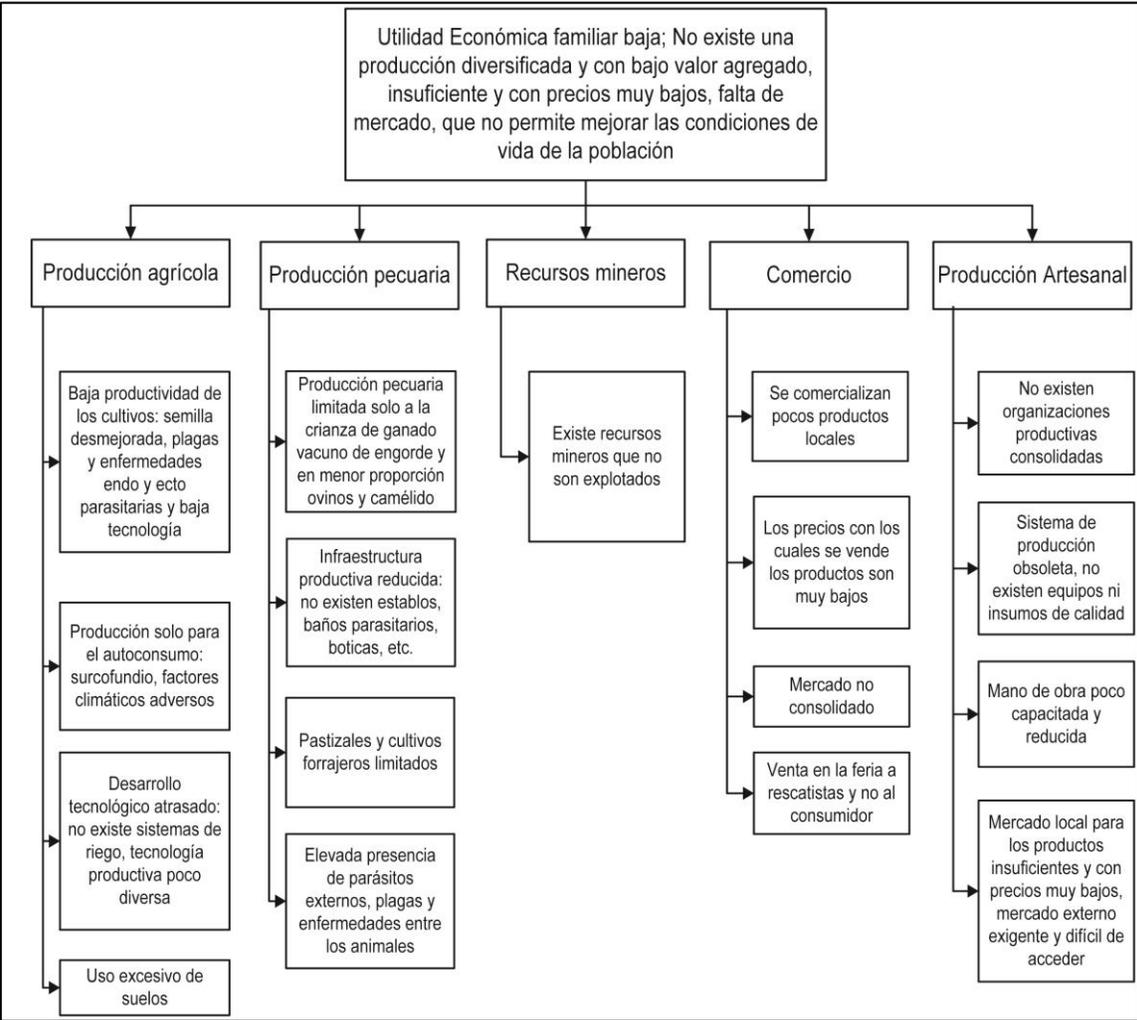
**Figura 7. Análisis de la problemática: Aspectos Socio-Culturales**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

Sobre los aspectos económico-productivos, el Gobierno Municipal ha establecido que no existe una producción diversificada, y a que se tiene es comercializada con un bajo o ningún valor agregado. Esa situación impide mejorar la calidad de vida de las familias de los productores. Sin embargo, se han identificado una serie de potencialidad que pueden ayudar a superar esta situación: los cultivos tradicionales y adaptados al clima de la región, la mínima utilización de agroquímicos; la posibilidad de construir sistemas de riego; la variedad de semillas para el cultivo; el potencial de piscicultura en el sector de la rívera del lago Titicaca; existencia de ganado camélido, porcino y ovino, y experiencia en su manejo; mercado para productos lácteos y cárnicos.

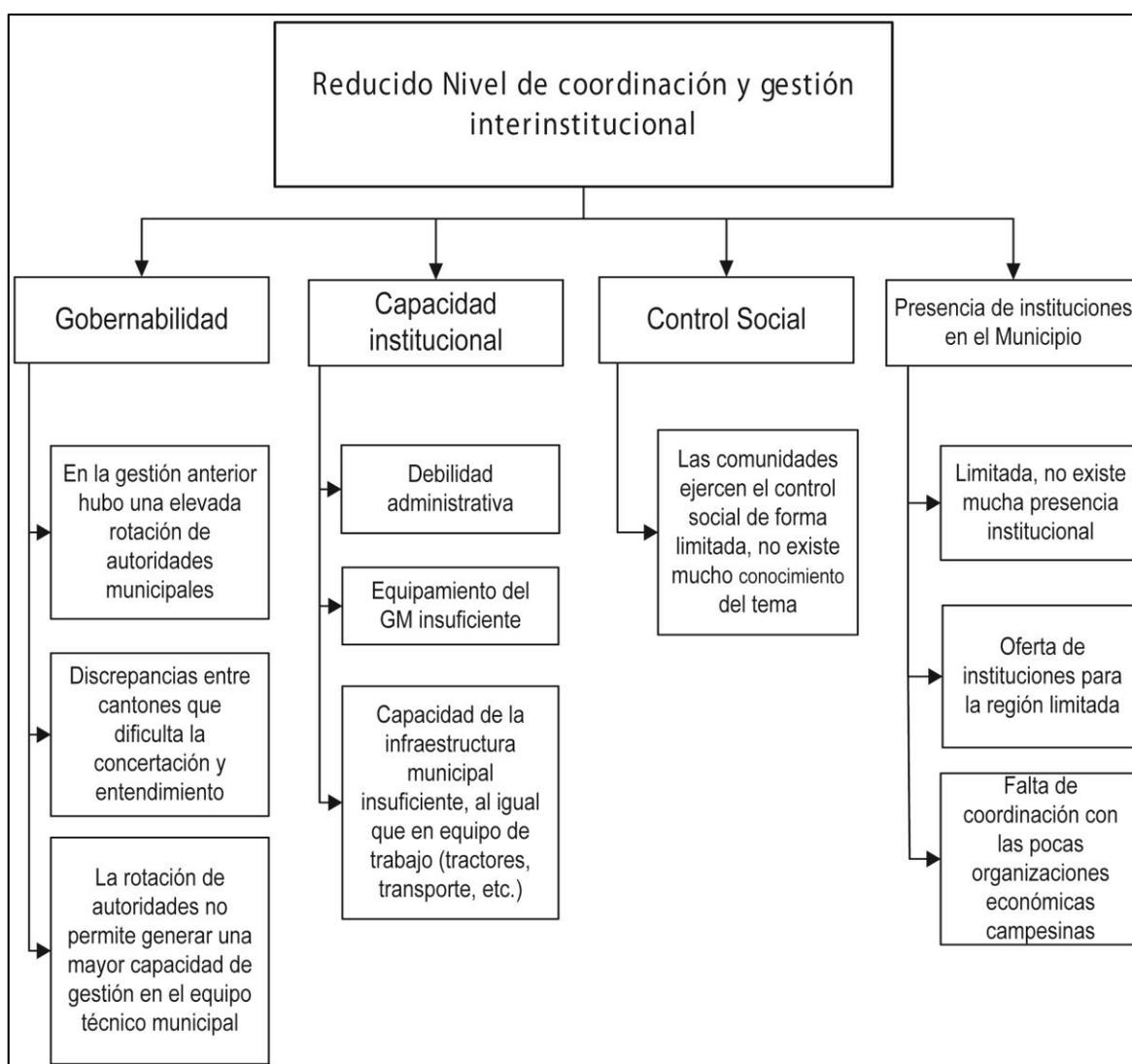
**Figura 8. Análisis de la problemática: Aspectos económico-productivos**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

Entre las limitaciones en el aspecto económico-productivo se pueden anotar: la baja productividad de los cultivos, en terrenos pedregosos; la falta de sistemas de riego en algunas comunidades; la producción diezmada por factores climáticos; la falta de organización de los productores; la falta de capacitación y asistencia técnica para mejorar la producción; la parcelación de la propiedad agrícola; presencia de plagas y enfermedades; elevada competencia en el sector lechero; falta de acceso a crédito; baja producción artesanal; falta de infraestructura productiva.

**Figura 9. Análisis de la problemática: Aspectos organizativos-institucionales**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

Finalmente, el cuarto eje problemático es el referido a los aspectos organizativo-institucionales, en el que se ha encontrado un reducido nivel de coordinación y gestión, lo que se expresa en problemas de ingobernabilidad, baja capacidad institucional y debilidad administrativa, un ejercicio limitado del control social por parte de las comunidades y la población, y una escasa y deficiente presencia de instituciones (económicas, financiera, sociales, políticas) en el Municipio. Al respecto, también se han identificado una serie de potencialidades: la existencia de organizaciones sindicales, juntas de vecinos y otros, reconocidos por la población y con amplio poder de convocatoria; presencia de algunas instituciones de la cooperación internacional y ONGs; infraestructura municipal básica para acoger reuniones y organizar eventos; incremento de los recursos municipales por concepto del IDH.

## **6. VISIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL**

En el PDM 2006-2010, el Gobierno Municipal de Batallas definió su visión estratégica en los siguientes términos: “Batallas es un municipio exportador de productos con valor agregado: alimentos lácteos, camélidos, artesanía y turismo del Departamento de La Paz, con un sistema de educación técnica, servicios básicos en todas las comunidades, mayor cobertura de salud y un Gobierno Municipal transparente, participativo y promotor del desarrollo económico local que ha permitido mejorar el nivel de vida de su población.”<sup>50</sup>

La idea de municipio exportador de productos con valor agregado se planteó con el fin de indicar que en el futuro se incrementaría la productividad y rentabilidad de los sectores económicos potenciales del municipio: lechero, artesanal, turismo, etc. Para conseguir ese objetivo, se planteaba fortalecer las ventajas comparativas existentes, desarrollar ventajas competitivas y cooperativas con organizaciones de productores que colaboren entre si y que logran una mayor participación en el mercado local y externo.

---

<sup>50</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006 .p. 148.

El punto referido a la educación, el Gobierno Municipal planteaba la consolidación de la formación técnica de los estudiantes, considerando que el Municipio ya contaba con la infraestructura educativa suficiente. Por otro lado se pretendía llegar con servicios básicos (agua, luz y letrinas) a todas las comunidades y mejorar la cobertura de salud, y que más gente sea atendida por las postas y el hospital Batallas.

En otro punto, se encomendó al Gobierno Municipal la labor de promoción del desarrollo económico municipal, como actor activo del fortalecimiento de las organizaciones productivas de las comunidades, promoviendo las actividades económicas rentables con el fin de que las familias mejoren sus ingresos económicos y que les permita generar excedentes económicos.

También se indica que el Gobierno Municipal debe ser transparente y participativo para indicar que el manejo de las cuentas municipales es claro y accesible a todos los ciudadanos de Batallas; con una coordinación permanente con las bases (Centrales Agrarias, Sub Centrales, Secretarios Generales y Organizaciones productivas) y con una administración municipal fortalecida.

En base a la visión estratégica, y considerando las potencialidades y limitaciones que arroja el diagnóstico municipal, se ha establecido que existen factores favorables y condiciones para el desarrollo de cuatro vocaciones en cada una de las zonas del Municipio. El objetivo general que se planteaba el Gobierno Municipal era mejorar las condiciones de vida de la población, satisfaciendo las necesidades básicas de las familias (agua, electricidad, educación y salud) promoviendo el Desarrollo Económico Municipal para generar mayor empleo local a partir de la gestión integral, concertada y equitativa de las organizaciones productivas y comunidades; generando un mayor capital humano (con formación profesional y conocimiento tecnológico al servicio de sus comunidades).

**CUADRO 7. VOCACIONES DEL MUNICIPIO DE BATALLAS**

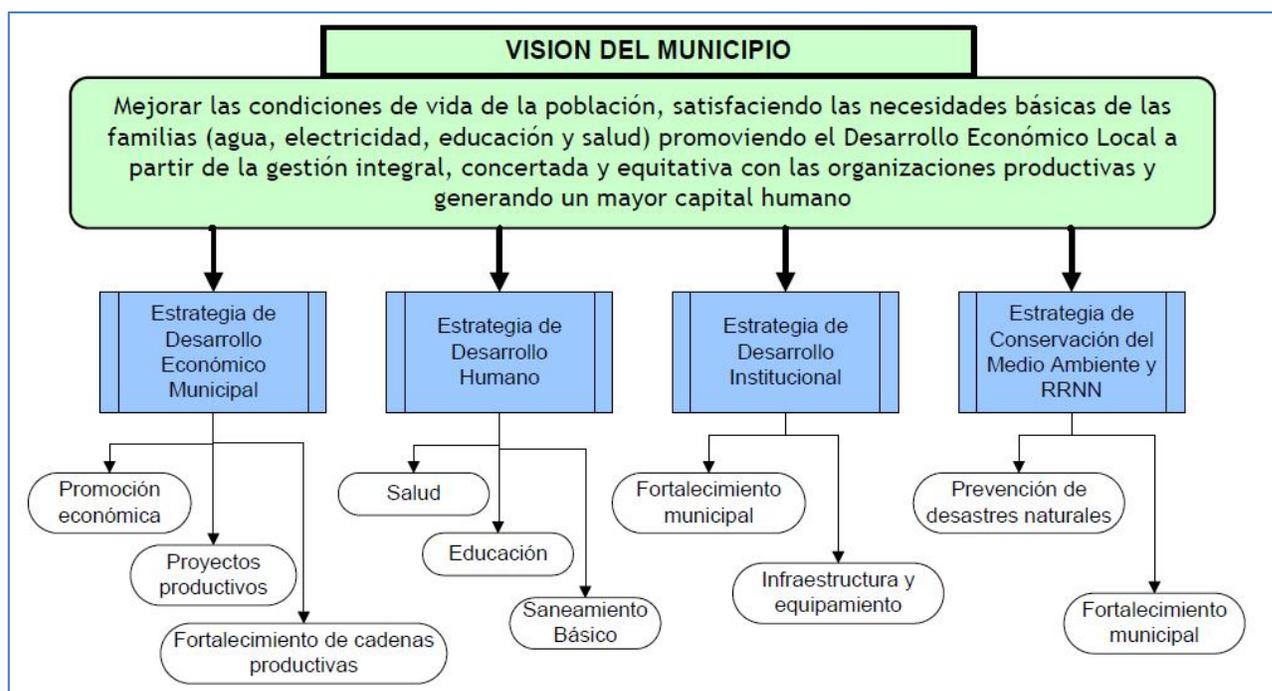
PRIORIDAD	ZONA ALTA	ZONA CENTRO	ZONA BAJA
Primera	Crianza de camélidos	Ganadería lechera	Ganadería lechera
Segunda	Cultivo e quinua	Cultivo de papa	Cultivo de haba
Tercera	Artesanía textil y curtiembre	Elaboración de productos lácteos	Elaboración de productos lácteos
Cuarta	Turismo de aventura (andinismo deportivo)	Turismo recreativo	Turismo recreativo

Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

### 6.1. Estrategias de Desarrollo del Municipio de Batallas

La visión estratégica que el Municipio planteaba para el período 2006-2010 tenía cuatro componentes: Desarrollo Económico Municipal, Desarrollo Humano, Fortalecimiento Institucional y Conservación del Medio Ambiente - Recursos Naturales.

**Figura 10. Estrategias de Desarrollo Municipal**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

La estrategia de Desarrollo Económico Municipal buscaba fomentar las actividades económicas desde las comunidades, sub centrales y centrales

agrarias (Huancuyo y Karhuiza), con participación activa del Gobierno Municipal, lo que les facilitaría a los productores el lograr diversificar su producción y elevar (o incorporar) el valor agregado. Se mencionaba la posibilidad de insertarse en el mercado internacional. Las estrategias puntuales para conseguir este Desarrollo Económico Municipal eran:

- La institucionalización del Desarrollo Económico Comunal, mediante la creación del Consejo de Desarrollo Económico de Batallas (CODEBA) y la Dirección Municipal de promoción Económica (DIMPE).
- El fortalecimiento de las organizaciones productivas, con la conformación de organizaciones productivas comunales y el fortalecimiento de las existentes.
- La promoción económica municipal, que incluye varias acciones como el mejoramiento genético de la producción agropecuaria; la capacitación y asistencia técnica para las distintas actividades económicas (agricultura, ganadería, pesca, artesanía, extracción de minerales); la búsqueda de mercados y fomento a las organizaciones emprendedoras.
- Construcción de infraestructura productiva, especialmente sistemas de riego, caminos del sistema vial municipal.

La estrategia de Desarrollo Humano Municipal estaba enfocada en mejorar la calidad de vida de la población, poniendo atención en la educación técnica, la salud y el acceso a servicios básicos. Sus estrategias específicas:

- Saneamiento básico. Incluía el mantenimiento de la infraestructura existente; la ampliación y construcción de infraestructura de servicios básicos (agua, energía eléctrica y letrinas), pretendiendo llegar al 80% de las comunidades hasta 2010.
- En educación se planteaba el mantenimiento de las unidades educativas; la formación de capital humano, donde se hace hincapié en una especialización de los estudiantes de secundaria en las siguientes áreas: elaboración de productos lácteos y sanidad animal, producción artesanal textil, camélida y sanidad animal, producción textil manufacturera,

administración de pequeñas empresas y contabilidad básica. Adicionalmente se planeaba la erradicación del analfabetismo, la promoción de liderazgos estudiantiles y la continuidad de los estudios superiores, mediante la gestión de becas para que los bachilleres puedan estudiar en universidades de la ciudad de La Paz y del exterior.

- En el tema de salud, el desafío era incrementar la cobertura del Servicio Universal Materno Infantil (SUMI), mejorar la infraestructura y el equipamiento de las postas sanitarias; incrementar la cobertura de atención médica.

La estrategia de Desarrollo Institucional Municipal, pretendía fortalecer la capacidad de administración, organización, gestión y ejecución del Gobierno Municipal, mediante la mejora de la capacidad operativa de esa institución; la transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión; y la responsabilidad compartida en la gestión de recursos. En general, esta estrategia se perfilaba como la más complicada para su ejecución, en la medida que, por entonces, la organización de la institucionalidad municipal y los procedimientos que debía seguir, estaban estandarizados para todos los municipios del país, sin tomar en cuenta sus particularidades. En el mejor de los casos, los funcionarios de los gobiernos locales debían capacitarse de la mejor manera para cumplir con los procedimientos establecidos. Ese choque entre las exigencias de los sistemas SAFCO y las necesidades de requerimientos de los municipios es un problema que comparten, hasta hoy, muchos municipios del país, especialmente del área rural.

La última estrategia es sobre recursos naturales y medio ambiente. Este componente tenía que ver con acciones de prevención de desastres naturales y la ejecución de un plan de forestación comunal masivo.

### **CAPÍTULO III**

## **NIVEL ADMINISTRATIVO-OPERATIVO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE BATALLAS**

### **6. EL CONTEXTO POLÍTICO-NORMATIVO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL PERÍODO 2005-2010**

Entre 2009 y 2010 se han realizado profundas transformaciones en cuanto a la organización territorial del Estado. La Constitución, promulgada en febrero 2009, y la Ley Marco de Descentralización y Autonomías “Andrés Ibáñez”, de 2010, han modificado varias disposiciones y han abrogado normas enteras que, en su momento, definieron el rumbo de la administración pública descentralizada en Bolivia. Considérese solamente el caso de la abrogación de la Ley de Participación Popular. En ese entendido, y dado que el marco temporal de la presente investigación es el período 2005-2010, se considerarán únicamente las normas vigentes en ese momento, y que guiaban la organización y el trabajo de los gobiernos municipales

En primer lugar, el 10 de enero de 1985, el gobierno de Hernán Siles promulgó la Ley Orgánica Municipal, marcando un hito, no sólo normativo sino político en la historia del país. Los gobiernos de la Revolución Nacional (1952-1964) impusieron, en los hechos, la cancelación de la autonomía municipal, siendo el Presidente de la República quien nombraba discrecionalmente a las autoridades locales en las capitales de departamento, en las provincias y cantones. A esto se sumaba la ausencia de órganos de deliberación municipal, imponiéndose las directrices del gobierno central. Ese manejo de los niveles subnacionales se extendió hasta 1985, a pesar que la Constitución de 1967 establecía un Régimen

Municipal que otorgaba ciertos grados de autonomía administrativa a los municipios<sup>51</sup>.

Con la reforma constitucional de 1995, ese Régimen Municipal avanzaría, reconociendo amplias competencias a los gobiernos municipales (CPE 1995, Art. 200):

- El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía.
- La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial.
- El gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde
- Establece el procedimiento para la elección de los concejales y del Alcalde en votación universal, directa y secreta por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional y que los que encabezan la lista, serán los candidatos a Alcalde.

Asimismo, se especificaban las siguientes atribuciones de los concejos municipales (Art. 201):

- Creación de tasa o patentes previa aprobación de la Cámara de Senadores, basada en dictamen técnico del Poder Ejecutivo.
- Incorpora el voto constructivo de censura, que permite al Concejo remover al Alcalde por tres quintos del total de sus miembros, y elegir a su sucesor de entre los mismos concejales. Este sucesor tendría que ejercer el cargo hasta concluir el período respectivo.

---

<sup>51</sup> Constitución Política del Estado, 1967. **Artículo 200°.-** Autonomía municipal: El Gobierno comunal es autónomo. En las capitales de Departamento habrá un Concejo Municipal y un Alcalde. En las provincias, en sus secciones y en los puertos habrá juntas municipales. Los Alcaldes serán rentados.

En los cantones habrá Agentes Municipales.

Los miembros de los Concejos y Juntas Municipales serán elegidos mediante sufragio popular según el sistema de lista incompleta y por el período de dos años.

Los Alcaldes serán elegidos por los respectivos Concejos o Juntas Municipales, por el período de dos años.

En 1999 se dicta la Ley 2028 de Municipalidades, que definió al municipio como la unidad territorial y administrativamente organizada en la jurisdicción con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado. También, esa norma describe la autonomía municipal como la potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley. Indica que esta autonomía se ejerce a través de la libre elección de las autoridades municipales y de la facultad de generar, recaudar e invertir recursos, otorgándole la potestad de dictar ordenanzas y resoluciones<sup>52</sup>. Con todo, esta norma específica no puede entenderse sin los cambios propiciados por el proceso de la Participación Popular, puesta en marcha cinco años antes.

Hasta 1994, los municipios de Bolivia eran de carácter estrictamente urbano, no llegando a más de 30 en todo el territorio, recibiendo recursos para administrar competencias descentralizadas en los sectores de salud, educación, deportes, cultura, riego y caminos vecinales. Sólo el 3% de la inversión pública tenía naturaleza municipal<sup>53</sup>. La Ley de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, ha modificado radicalmente ese contexto. El alcance de la norma se especificaba en su segundo artículo:

- Reconoce personalidad jurídica a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, respectivamente, que son organizaciones territoriales de base, relacionándolas con los órganos públicos.
- Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos a favor de los gobiernos municipales y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla mantenerla y renovarla.

---

<sup>52</sup> Ley de Municipalidades. Art. 4.

<sup>53</sup>Barbery, Roberto, 2005. p. 21.

- Establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria, asignados y transferidos a los departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes.
- Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos.

La transformación en el nivel de la estructura de municipios se operó, en principio, para posibilitar la transferencia de recursos de coparticipación a los gobiernos municipales. Pero además, transfirió a título gratuito a favor de los municipios, el derecho de propiedad sobre muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos. Sin embargo, el gobierno central se reservó la potestad de normar y definir las políticas nacionales para esos sectores, en tanto que los municipios se encargan del mantenimiento de la infraestructura física.

Otros cambios dignos de mención son: el surgimiento de entidades de control social, los comités de vigilancia; más de 20.000 personalidades jurídicas reconocidas a comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, en calidad de Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), respetando sus usos y costumbres; 70 mancomunidades municipales; nueve asociaciones departamentales de municipios y una Asociación de Municipios de Bolivia (AMB); una Federación de Asociaciones Municipales (FAM Bolivia); la introducción de la planificación participativa, con carácter imperativo legal, para la formulación de los planes de desarrollo municipal y los planes operativos anuales en cada municipio; la posibilidad de la planificación mancomunada.

Pero también es posible identificar un conjunto de orientaciones sociopolíticas e ideológicas que guiaron las prácticas políticas y administrativas esperadas en la Ley de Participación Popular, las que se pueden sintetizar en el siguiente esquema:

**CUADRO 1. ESQUEMA DE PRÁCTICAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS ESPERADAS SEGÚN LA LEY 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR (ABRIL, 1994)**

<b>ACTORES SOCIALES</b>	<b>GOBIERNO MUNICIPAL</b>	
Representación política partidaria Alcalde y Concejales  Nivel de participación CONCEJO MUNICIPAL	<b>OBLIGACIONES</b>	<b>COMPETENCIAS</b>
	Unidad	Administrar recursos y bienes
	Organización	Supervisar desempeño de las unidades educativas a solicitud de las OTBs
	Cooperación	Planificar y ejecutar el POA
	Evitar fraccionamiento	Promover el desarrollo rural
	Evitar conflictos territoriales	Dotar, construir infraestructura
	Concertación, negociación	Construir, mantenimiento de caminos
	Fortalecimiento	Comentar la política de género
	<b>COMITÉ DE VIGILANCIA</b>	
PRESIDENTE COMITÉ DE VIGILANCIA Comunarios de Base  Nivel de participación COMITÉ DE VIGILANCIA	<b>OBLIGACIONES</b>	<b>DERECHOS</b>
	Representar	Supervisar
	Participar	Proponer
	Controlar gastos municipales	Pedir
	Supervisar	Controlar recursos económicos
	Vigilar recursos municipales	Participar
	Juzgar la rendición de cuentas	Promover
	Velar el presupuesto de la Participación Popular	Tener acceso a la información del Gobierno Municipal
	<b>COMUNIDADES OTBs</b>	
Secretarios generales Mallcus Curacas Jilacatas Capitanes  Nivel de participación COMUNIDADES BASE	<b>OBLIGACIONES</b>	<b>DERECHOS</b>
	Unidad	Pedir, controlar, supervisar las obras públicas
	Organización	Modificar acciones y decisiones contrarias al interés comunitario
	Fortalecimiento	Proponer cambios o ratificación de autoridades
	Evitar fraccionamiento	Acceder a la información sobre recursos destinados a la Participación Popular
	Evitar conflictos territoriales	
	Concertación, negociación	
	<b>DEBERES</b>	
	Participar en la ejecución y administración de obras	
	Cooperar con el trabajo solidario de ejecución de obras	
Informar y rendir cuentas a la comunidad		

Fuente: Quintanilla, Rosario (2008)

Además de estas transformaciones inmediatas, también merece mención el alto grado de inclusión ciudadana y el empoderamiento indígena logrado a poco de la promulgación de la Ley. Según sus gestores, la Participación Popular tenía esos

objetivos desde el inicio, buscando canalizar la dilatada experiencia de organización y participación comunitaria, incorporándola en la lógica formal del Estado boliviano. “Se trata de un *sincretismo institucional* que se inscribe en la perspectiva de construir una gobernabilidad sobre bases más reales.”<sup>54</sup> Este sincretismo implicaba la realización de un ideal sobre el que los teóricos de la democracia han debatido desde hace mucho: el encuentro entre formas representativas y participativas de democracia. Las nuevas instituciones, como la planificación participativa y el control social a través de los comités de vigilancia, no suponían la sustitución de las autoridades por el ciudadano, sino “la construcción de un marco de referencia social para darle mayor legitimidad a la gestión municipal.”<sup>55</sup>

Al respecto, el investigador Diego Ayo señalaba que la elección municipal de 1995 ha inaugurado una relación inédita entre el Estado y la sociedad civil. Una relación que pretende abolir el centralismo político tradicional, bosquejando una nueva manera de hacer política “desde abajo”.<sup>56</sup> Esta afirmación se basa en varios hechos, como la dilatación del espacio electoral de 112 provincias a 311 municipios, lo que implicaba la incorporación electoral del 42% de la población del área rural. De esa manera el sistema político se acercó hacia los sectores campesinos e indígenas, no sólo como votantes sino también como autoridades electas.

Un evento organizado por la Secretaría Nacional de Participación Popular, después de aquellas elecciones, verificó que de un total de 1624 concejales elegidos en el país, 464 (28,6%) eran o se identificaban campesinos o indígenas, logrando presencia en 200 municipios de los 311 existentes en ese momento, los mismos que administraban el 52% de los recursos de co-participación<sup>57</sup>. Para las elecciones municipales de 1999, el número de autoridades locales indígenas llegó

---

<sup>54</sup>Barbery, Roberto, 2005.p. 50.

<sup>55</sup> Ibíd. p. 52.

<sup>56</sup>Ayo, Diego, 1997. p. 28.

<sup>57</sup> Servicio Nacional de Participación Popular, 1996. p. 6.

a más de 500, representando una cuarta parte del total de las autoridades municipales<sup>58</sup>. Sin duda, esos cambios estaban a tono con el discurso político imperante por entonces, que acababa de reconocer el carácter multicultural y pluriétnico del país<sup>59</sup>, y que tendría como colofón la producción de un dato estadístico fundamental: el 62% de la población mayor de 15 años de edad que se autoidentificó como perteneciente a un pueblo indígena, en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

Estos factores referidos a la etnicidad de la población y las autoridades locales no son menores, pues dan cuenta no sólo de la inclusión social que propiciaron las reformas de la década de los noventa, sino también de un nuevo discurso e imaginario de país que se fue consolidando desde 2001 y que, finalmente, se inscribió en el pórtico constitucional, en 2009: el Estado Plurinacional. Además, y para fines de la presente investigación, el tema de la etnicidad es de particular importancia en el caso del municipio de Batallas porque en la Elección de 2004 fue un partido de base indígena, el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), el que captó las preferencias del electorado municipal, al mismo tiempo que debutaban los pueblos indígenas como nuevas alternativas a los partidos políticos, tal como se expuso en el primer capítulo.

## **7. ORGANIZACIÓN POLÍTICA-TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE BATALLAS**

### **7.1. División político-administrativa**

Durante el período estudiado, 2005-2010, el Municipio de Batallas estaba organizado políticamente en nueve cantones, 41 comunidades y 3 núcleos urbanos<sup>60</sup>, entre los que se pueden identificar varios lugares importantes por su

---

<sup>58</sup> Según una encuesta levantada en varios municipios por CIPCA, con el apoyo de la Dirección General de Participación Popular, y cuyos resultados se desarrollan y analizan en Albó, Xavier y Víctor Quispe, 2004.

<sup>59</sup> Constitución Política del Estado, reformada en 1995. Art. 1°. I. Bolivia, libre independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

<sup>60</sup> De acuerdo a los parámetros oficiales en Bolivia, un centro urbano es aquella localidad con una población de más de 2000 habitantes. De modo que el único centro urbano posible en el municipio de Batallas es la localidad de Batallas, que en 2001 contaba con una población de 2040 habitantes. Sin embargo, la

valor histórico, turístico y productivo. En el primer capítulo se mencionó el caso del pueblo de Peñas, que fue el lugar donde el líder indígena Julián Apaza (Tupac Katari) fue ajusticiado por las autoridades coloniales, después de haber protagonizado un cerco a la ciudad de La Paz. Además, en esta localidad se encuentra, todavía en pie, una casa que era propiedad del Mariscal Andrés de Santa Cruz, y un Templo que data del siglo XVIII. La localidad (área urbana) fue declarada Monumento Nacional mediante Ley 773 del 31 de enero de 1986<sup>61</sup>

Asimismo, el pueblo de Batallas destaca por su crecimiento demográfico, al ser un lugar de actividad comercial que ha atraído a los residentes de lugares cercanos, y por encontrarse ubicado sobre la carretera complementaria N°105. Es uno de los accesos inmediatos hacia Puerto Pérez.

Las comunidades y núcleos urbanos han tramitado y obtenido su personalidad jurídica, como organizaciones territoriales de base. En lo administrativo, el Gobierno Municipal creó la Sub Alcaldía de Peñas para la atención de los cantones peñas, Kerani, San Juan de Chachacomani y Villa Asunción de Tuquía.

---

consideración de los otros centros urbanos, Peñas y Karhuiza, se basa en que los tres centros forman una sola mancha urbana, que posiblemente llegue a convertirse, en el corto plazo, en una ciudad menor del Altiplano Norte. Ver: Gobierno Municipal de Batallas, 2006: 6.

<sup>61</sup> Ley N° 773, Artículo Primero. Declárase de la localidad de Peñas ubicada en el cantón de Peñas, tercera sección Batallas de la Provincia Los Andes del departamento de La Paz, MONUMENTO NACIONAL, incluyendo la iglesia, plaza mayor, radio urbano actual, cueva y entorno ecológico.

**CUADRO 2. CANTONES Y COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE BATALLAS**

N°	CANTÓN	CREACIÓN	N°	COMUNIDADES	PERSONERÍA JURÍDICA		TIPO DE OTB
					Resol. Municipal	Resol. Prefectural	
1	Peñas	Decreto Supremo de 7 de noviembre de 1863	1	Peñas (urbano)	018/95	031/95	Junta Vecinal
			2	Pajcha Peñas	004/95	011/95	Comunidad Campesina
			3	Challapata	002/95	009/95	Comunidad Campesina
			4	Sojata	049//95	137/95	Comunidad Campesina
			5	Huancuyo	026/95	100/95	Comunidad Campesina
2	Batallas	Ley del 22 de diciembre de 1960	6	Batallas (urbano)	009/95	014/95	Junta Vecinal
			7	Catacora	019/96	184/96	Comunidad Campesina
			8	Chirapaca	063/95	150/95	Comunidad Campesina
			9	Igachi	029/95	103/95	Comunidad Campesina
			10	Pariri	027/95	101/95	Comunidad Campesina
			11	Yaurichambi	032/95	118/95	Comunidad Campesina
			12	Cullucachi	031/95	117/95	Comunidad Campesina
3	Villa San Juan de Chachacomani	Ley de 4 de diciembre de 1968	13	Chachacomani (urb.)	022/95	061/95	Junta Vecinal
			14	Alto Cruz Pampa	--	Com. Originaria	Comunidad Campesina
			15	Coroyo	--	Com. Originaria	Comunidad Campesina
			16	Japupampa	--	Com. Originaria	Comunidad Campesina
			17	Kellhuani	--	Com. Originaria	Comunidad Campesina
			18	Purapurani	--	Com. Originaria	Comunidad Campesina
			19	Sarapujro	--	Com. Originaria	Comunidad Campesina
4	Kerani	Ley de 9 de mayo de 1980	20	Kerani	003/95	100/95	Comunidad Campesina
			20	Kerani (urbano)	081/95	155/95	Junta Vecinal
			21	Korapata	--	149/2000	Comunidad Campesina
			22	Chojñapata	--	150/2000	Comunidad Campesina
			23	Huncallani	--	147/2000	Comunidad Campesina
			24	Jaillihuaya	005/95	008/95	Comunidad Campesina
			25	Sankajahuira	--	148/2000	Comunidad Campesina

Continúa...

**CUADRO 1. CANTONES Y COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE BATALLAS (Continuación)**

N°	CANTÓN	CREACIÓN	N°	COMUNIDADES	PERSONERÍA JURÍDICA		TIPO DE OTB
					Resol. Municipal	Resol. Prefectural	
5	Karhuiza	Ley de 4 de febrero de 1983	26	Karhuiza (urbano y zonas)	--	189/97	Junta Vecinal
6	Huayna Potosí de Palcoco	Ley de 10 de abril de 1985	27	Palcoco (urbano)	028/95	102/95	Junta Vecinal
			27	Palcoco (comunidad)	--		Comunidad Campesina
			28	Corqueamaya	025/95	090/95	Comunidad Campesina
			29	Machacamarca	--	--	Comunidad Campesina
			30	Viruyo	018/95	045/95	Comunidad Campesina
			31	Villa Andino	--	--	Comunidad Campesina
			32	Litoral	--	--	Comunidad Campesina
7	Villa Remedios de Calasaya	Ley de 7 de febrero de 1986	33	Condoriri	--	--	Comunidad Campesina
			34	Calasaya	052/95	140/95	Comunidad Campesina
			34	Calasaya (urbano)	002/95	089/95	Junta Vecinal
			35	Caluyo	083/95	188/97	Comunidad Campesina
			36	Chijipata Alta	053/95	141/95	Comunidad Campesina
			37	Huayrocondo	080/95	154/95	Comunidad Campesina
8	Villa Asunción de Tuquía	Ley de 29 de abril de 1986	38	Chijipata Baja	082/95	156/95	Comunidad Campesina
			39	Tuquía (pueblo)	008/95	013/95	Junta Vecinal
			39	Tuquía (comunidad)	020/96	185/96	Comunidad Campesina
			40	Alto Peñas	--	139/95	Comunidad Campesina
			41	Suriquiña	--		Comunidad Campesina
			42	Cruzani	007/95	012/95	Comunidad Campesina
9	Huancané	Ley de 29 de octubre de 1991	43	Isquillani	012/95	015/95	Comunidad Campesina
			44	Huancané (urbano)	021/96	186/96	Junta Vecinal

Elaboración propia en base a Gobierno Municipal de Batallas (2006) y FAM Bolivia (2013)

## **8. ORGANIZACIÓN SECCIONAL, COMUNAL E INTERCOMUNAL**

### **8.1. Organización sindical agraria**

Los sindicatos agrarios se formaron en Bolivia después de la Guerra del Chaco (1932-1935). Un sindicato agrario es una organización productiva y social manejada por la comunidad para regular las relaciones internas y externas; es diferente al sindicato obrero, en la medida que designa un tipo de asociación tradicional de familias unificadas por obligaciones y derechos en torno a la posición familiar-comunal de tierras y responsabilidades políticas locales. Entre sus características, se pueden anotar: la administración de justicia según códigos no escritos de la tradición: la resolución de asuntos de tierras; la designación de representantes por turno obligatorio de un año<sup>62</sup>.

Los sindicatos agrarios, por lo general, se organizan en sub centrales, que dan lugar a las centrales agrarias, que pueden o no seguir los límites geográficos de las provincias. Las centrales se agrupan por federaciones departamentales, federaciones regionales o especiales y algunas nacionales, todas las que confluyen actualmente en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

La Revolución Nacional de 1952 consolidó esa forma de organización, principalmente a partir de la Reforma Agraria de 1953 y la creación de una Confederación nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), cuyo primer Secretario Ejecutivo fue el líder movimientista y Ministro de Asuntos Campesinos Ñuflo Chávez Ortiz. Desde entonces, y hasta 1964, el sindicalismo agrario estaba manejado por los comandos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). El Ministerio pagaba las directivas nacionales y departamentales y subsidiaba los congresos; los dirigentes a nivel de provincia, departamento y nacional, eran designados por el gobierno y el partido. Posteriormente, entre 1964 y 1978, las organizaciones campesinas se manejaron según los términos del Pacto Militar Campesino, hasta alcanzar su independencia

---

<sup>62</sup>Machicado, Flavio, 2010. p. 10.

política con la creación de la CSUTCB en 1979, conducida inicialmente por el Movimiento Katarista de Raimundo Tambo y Genaro Flores.

Aunque los propios movimientos e intelectuales indígenas son muy críticos con los orígenes del sindicato agrario, atacando principalmente el intento homogeneizador del MNR<sup>63</sup>, esta forma organizativa persiste en el Altiplano y los valles de Cochabamba. Cabe mencionar, sin embargo, que se han dado algunos esfuerzos por llevar adelante la “reconstitución de ayllus”<sup>64</sup>, que es el retorno a las formas comunales de organización, pre-sindicales, en algunas comunidades del Altiplano. Es paradigmático, por ejemplo, el caso de Jesús de Machaca.

Estos esfuerzos de reconstitución de ayllus no se han dado en Batallas, donde persiste y goza de buena salud el sindicato agrario. Este no es un dato menor, en vista de la profunda conexión del municipio con la historia del movimiento indígena-campesino boliviano, más aun si se considera el apoyo y la fortaleza que tuvo el MIP en esta región, en un contexto marcado por la efervescencia étnica. Entre el año 2000 y hasta las Elecciones Municipales de 2004, el país había vivido momentos de vertiginosos cambios políticos y sociales, muchos de los cuales fueron protagonizados por indígenas y campesinos del altiplano. Ahí están los bloqueos campesinos de 2000 y 2001, conducidos por Felipe Quispe.

---

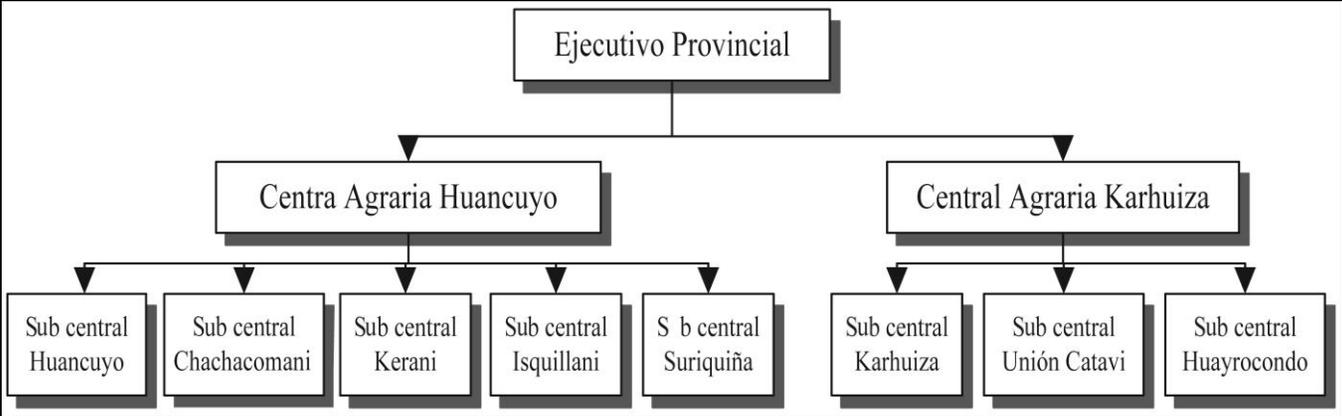
<sup>63</sup> CSUTCB, 2013. <http://www.puebloindio.org/CSUTCB3.html> (Accedida el 20 de agosto de 2013). La Revolución sustituyó la identidad “indio”, que connotaba inferioridad y atraso, por la de “campesino”, como ciudadano boliviano del campo. El voto universal, conquistado en 1952, dio al campesino la libertad de participación democrática, pero de hecho era manejado por las federaciones. A nivel local, las comunidades vivía la democracia de base, propia de sus tradiciones culturales, lo que explica la persistencia de esas formas de organización hasta el presente. Los sindicatos locales pretendieron el reemplazo de las autoridades tradicionales, pero gradualmente se fueron confundiendo con ellas. En el nivel nacional, los dirigentes, que muchas veces no eran campesinos, burocratizaban la organización y perdían el contacto con sus bases. Cfr. Oostra, s.f. [http://chakana.nl/files/pub/Oostra\\_movimientosindical\\_1997.pdf](http://chakana.nl/files/pub/Oostra_movimientosindical_1997.pdf) (Accedida el 21 de agosto de 2013).

<sup>64</sup> El ayllu puede entenderse como “un modelo social cuya difusión es general en los Andes, especialmente en el espacio que corresponde a la República de Bolivia. El *ayllu* se ha convertido en parte de la personalidad altiplánica-andina, la pervivencia de la comunidad indígena se apoya en esa institución milenaria” (Choque, María Eugenia, s.f. <http://www.flacso.org.ec/docs/sasintchoque.pdf> (Accedida el 28 de agosto de 2013)

Las comunidades del Municipio de Batallas están organizadas en sindicatos agrarios comunales, compuestos por miembros de cada comunidad. El Directorio es elegido de acuerdo a la lista de afiliados y según la edad y tenencia de la tierra. El Directorio del Sindicato Agrario está a la cabeza del Secretario General, que es colaborado por un conjunto de secretarios y vocales, las cuales varían de una comunidad a otra, dependiendo de sus usos y costumbres.

La organización sindical está a la cabeza de la Central Agraria, formada por un conjunto de sub centrales, las que a su vez se conforman de varias comunidades. En Batallas existen dos centrales agrarias, una localizada en la zona alta, la “Central Agraria de Huancuyo”, conformada por las sub centrales Isquillani, Suriquiña, Chachacomani, Kerani y Huancuyo; y la “Central Agraria Karhuiza”, que reúne a las sub centrales de Karhuiza, Unión Catavi, Huayrocondo y Huayna Potosí. Finalmente, sobre las centrales agrarias se erige la autoridad del Ejecutivo Provincial.

**Figura 1. Organización sindical en el municipio de Batallas**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

Aunque dentro de las OTB’s con personería jurídica en el municipio se encuentran algunas juntas vecinales, la entidad social más importante es la Central Agraria, su instancia máxima de consulta es el Ampliado, al que asisten las sub centrales y secretarios generales de las comunidades. Los resultados de dichos ampliados se

socializan en reuniones mensuales con los comunarios.<sup>65</sup> La gestión del Secretario General tiene duración de un año, cuando es sustituido por otro comunario, elegido de acuerdo a los usos y costumbres de la comunidad.

## **8.2. El Comité de Vigilancia**

Sobre esta instancia de control y participación social, que se desarrolló en el marco del proceso de participación popular, es necesario hacer una puntualización. La Ley de Participación y Control Social, promulgada el 21 de febrero de 2013, elimina a los comités de vigilancia, que ejercieron el control social en representación de la sociedad civil en los gobiernos municipales. Su principal característica era su carácter territorial, y por tanto universal. Al contrario, la nueva Ley reconoce a diferentes tipos de actores: orgánicos, comunitarios y circunstanciales. El Fondo de Control Social, que otorgaba recursos a los comités, también queda eliminado, disponiéndose que cada máxima autoridad ejecutiva garantice, dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios para efectivizar el derecho a la Participación y Control Social.

El Comité de Vigilancia de la gestión 2007-2009 estaba conformado por seis miembros, representantes de las comunidades de Aullucachi, Alto Peñas, Karhuiza, Chachacomani, Kerani y Huancané, Cada miembro conformó dos comisiones permanentes de trabajo, con el objetivo de canalizar las demandas sociales de su área para ser consideradas en la formulación del POA<sup>66</sup>. Los principios que regían al Comité eran: la independencia, respecto a los órganos públicos y otras organizaciones; la legalidad de todas sus acciones; y la equidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, este último principio no se cumplió en absoluto, como puede verificarse en la descripción de la conformación del Comité.

---

<sup>65</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006. p. 118.

<sup>66</sup> Gisbert, Ximena y Soraya Ortuño, 2009. p. 24.

**CUADRO 2. DESCRIPCIÓN DEL COMITÉ DE VIGILANCIA (2007-2009)**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>COMISIÓN</b>	<b>GÉNERO</b>	<b>GRADO DE INSTRUCCIÓN</b>
Jaime Mamani Ticona	Presidente	Educación, Económica	Masculino	Profesor
Germán Vargas Layme	Vicepresidente	Defensoría, Fortalecimiento	Masculino	Bachiller
Eleuterio Mamani Mamani	Secretario de Hacienda	Salud, Transporte	Masculino	Bachiller
Felipe Quispe Huasco	Secretario de Actas	Jurídica, Límites	Masculino	Técnico Superior en Computación
Mariano Z. Canaviri Flores	Primer Vocal	Infraestructura, Catastro	Masculino	Bachiller
Alejandro Chui Choque	Segundo Vocal	Medio Ambiente, Deportes	Masculino	Bachiller

Fuente: Gisbert y Ortuño, 2009

El Comité de Vigilancia, en el período estudiado, se reunía en sesiones plenarias semanales, donde se analizaba, evaluaba y se decidía planes, programas y proyectos para el Municipio. Sus miembros fueron acreditados por la Asociación de Comités de Vigilancia (ACOVILPAZ), que otorga credenciales para su reconocimiento. Asimismo, los miembros del Comité podían acceder a información, asistencia técnica, capacitación y actualización de forma directa e independiente ante el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, entidad que estaba bajo dependencia de la Prefectura, según lo establecido en la Ley de Municipalidades.

Los ingresos del Comité de Vigilancia provenían de la coparticipación tributaria (0,75%) otorgada por el Estado.

### **8.3. Mecanismos de relacionamiento entre OTB's, Central Agraria, Comité de Vigilancia y Gobierno Municipal**

En las comunidades, las reuniones se realizan bajo la dirección del Sindicato Agrario. En el ámbito seccional, la mayoría de las reuniones son convocadas por la sub Central, que cita a los secretarios generales de forma escrita. La Central

Agraria se reúne con las sub centrales por lo menos una vez al mes, en caso de ser necesario con presencia de los secretarios generales.

La Central Agraria se relaciona e interactúa con el Gobierno Municipal a través de distintas formas y mecanismos: Audiencias de las OTB's con el Concejo Municipal y Ejecutivo Municipal; cumbres, en el proceso de planificación participativa; ampliados; evaluaciones de avance (EDA's)<sup>67</sup>.

### **8.3.1. La Cumbre Municipal**

Las cumbres municipales son eventos que tratan de desarrollar la planificación participativa en el municipio de Batallas. Para llevarse adelante se requerían reuniones previas entre el Alcalde y los representantes del Comité de Vigilancia para coordinar la Convocatoria y el Plan de Trabajo. En la Cumbre Municipal participan el Alcalde y su equipo técnico, los miembros del Concejo, el Comité de Vigilancia, representantes de las OTB's, autoridades sindicales u originarias, representantes de otras organizaciones y población en general. El evento incluye dos componentes del ciclo de gestión municipal participativa: el Informe cuatrimestral para la rendición pública de cuentas, y la planificación participativa del nuevo POA<sup>68</sup>. El objetivo de estos componentes es que el ejecutivo municipal presente su Informe de avance físico-financiero del POA de la gestión que finaliza y ponga a consideración su oferta de programas y proyectos a ser incorporados en la siguiente gestión. También, el Concejo y el Comité de Vigilancia debían presentar sus respectivos informes.

Terminada la Cumbre, en las comunidades y juntas vecinales se desarrollan asambleas, cabildos o reuniones para discutir y priorizar las demandas para la próxima gestión. Así, las OTB's y organizaciones funcionales desarrollan procesos de deliberación con la comunidad<sup>69</sup>, todo lo que queda registrado en actas, a la vez que se designan representantes para asistir a una segunda Cumbre.

---

<sup>67</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006. p. 120.

<sup>68</sup> Gobierno Municipal de Batallas, Fundación Colectivo Cabildeo, 2012. p. 36.

<sup>69</sup> Gobierno Municipal de Batallas, Fundación Colectivo Cabildeo, 2012.p. 41.

En una segunda Cumbre se consensua y prioriza las demandas incorporadas en el POA y presupuesto para la siguiente gestión. Las autoridades del Gobierno Municipal deben informar sobre la disponibilidad de recursos y los participantes pueden expresar sus observaciones. Todo este proceso es acompañado y facilitado por un equipo de técnicos municipales de la Alcaldía, que explican a la población sobre la priorización de demandas y el procedimiento de llenado de formularios mediante los cuales los pobladores pueden expresarse. Ese equipo técnico responde al ejecutivo municipal, y está conformado de la siguiente manera:

- Dirección Técnica: técnicos área agropecuaria, técnicos de saneamiento básico.
- Dirección Financiera: responsable de presupuesto, responsable administrativo.
- Dirección Desarrollo Humano: técnico responsable de Salud, técnico responsable de Educación, técnico de Servicios Municipales, técnico responsable de Género<sup>70</sup>.

De ese modo se cumple el mandato constitucional de participación y control social, tanto en la etapa de planificación como en la evaluación de la gestión municipal.

### **8.3.2. Otros mecanismos de relacionamiento**

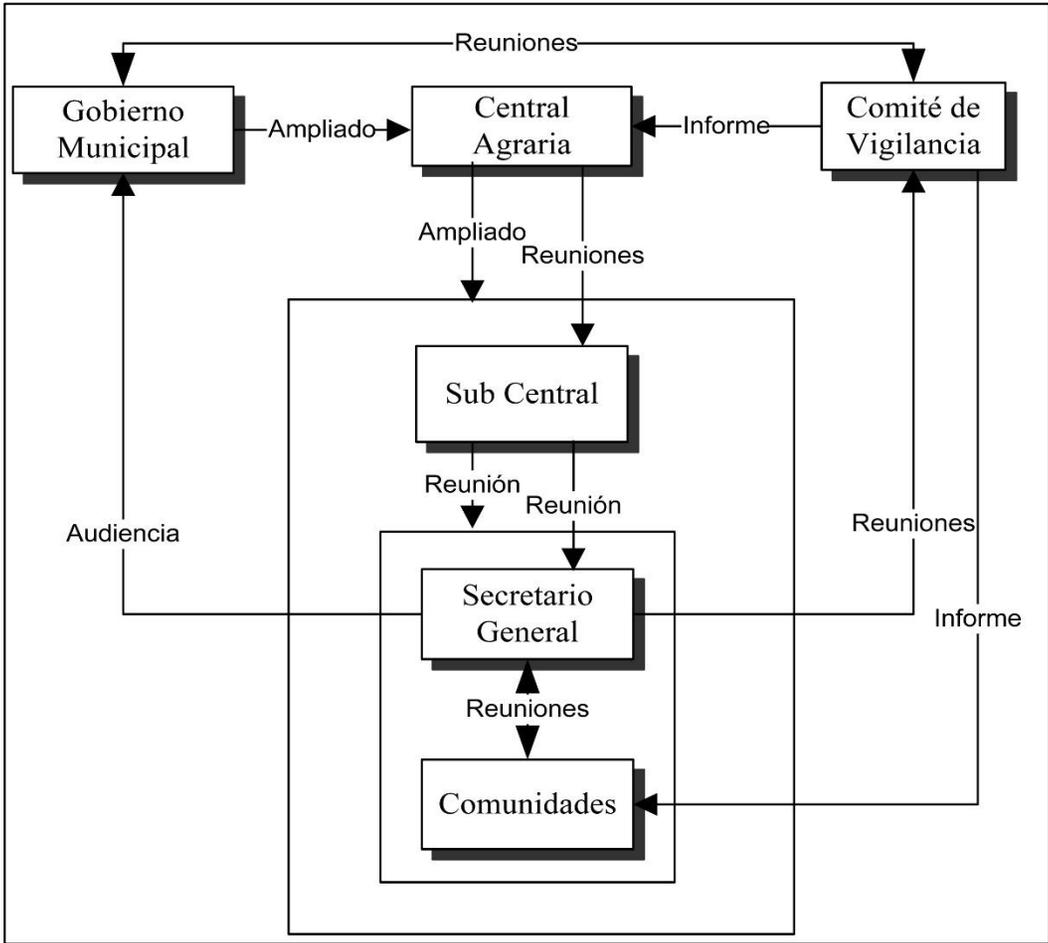
La Central Agraria era la entidad que posesionaba a los miembros del Comité de Vigilancia, pudiendo solicitarle informes en los ampliados y evaluaciones de avance. La coordinación entre el Gobierno Municipal y el Comité de Vigilancia se realizaba a través de reuniones convocadas por cualquiera de las instancias, con el fin de organizar, aclarar y solicitar aspectos relativos sobre la ejecución del POA, cumplimiento del cronograma de trabajo, seguimiento a obras, control de obras ejecución presupuestaria, etc.

---

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 29

El mecanismo de relación entre el Gobierno Municipal y los Sindicatos Agrarios o con las Juntas de Vecinos, se realiza a través de audiencias, solicitadas por las organizaciones de base, que en su mayoría lo integran las máximas autoridades; el tema a tratar es generalmente son ejecución de proyectos, quejas, etc.

**Figura 2. Relacionamiento entre OTB's Central Agraria, Comité de Vigilancia y Gobierno Municipal**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

Cabe añadir que el Gobierno Municipal mantiene relación con algunas juntas escolares, asociaciones de productores de leche, asociación de regantes, asociación de matarifes, asociaciones de SukaKolleros y Asociación de

Responsables de Salud<sup>71</sup>. Asimismo, en el año 2006, el Municipio mantenía contacto y coordinación en algunos trabajos con instituciones privadas y de la cooperación internacional: Programa de Apoyo a la Niñez (PAN), Plan Internacional Altiplano (PIA), Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario Altiplano (FDTA Altiplano), Fundación PROINPA, la organización no gubernamental Centro de Investigaciones en Energía y Población (CIEP), la Asociación para el Desarrollo Local Sostenible “Suma Jayma”, la Asociación Promoción de la Sustentabilidad y Conocimientos Compartidos (PROSUKO), el Centro de Orientación y Capacitación Wiphala (COCAWI), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) (que tenía presencia en el Municipio a través del Proyecto Achacachi); también, algunas radioemisoras: Armonía, Cumbre y Estelar<sup>72</sup>.

## **9. INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO DE BATALLAS**

Además de las instituciones del Gobierno Municipal, en el municipio de Batallas se encuentran entidades públicas dependientes de otros niveles de administración del Estado:

- Dirección Distrital de Educación. El sistema educativo municipal está a la cabeza de la Dirección Distrital, bajo responsabilidad de ocho núcleos que agrupan a 52 unidades educativas fiscales y 3 privadas<sup>73</sup>.

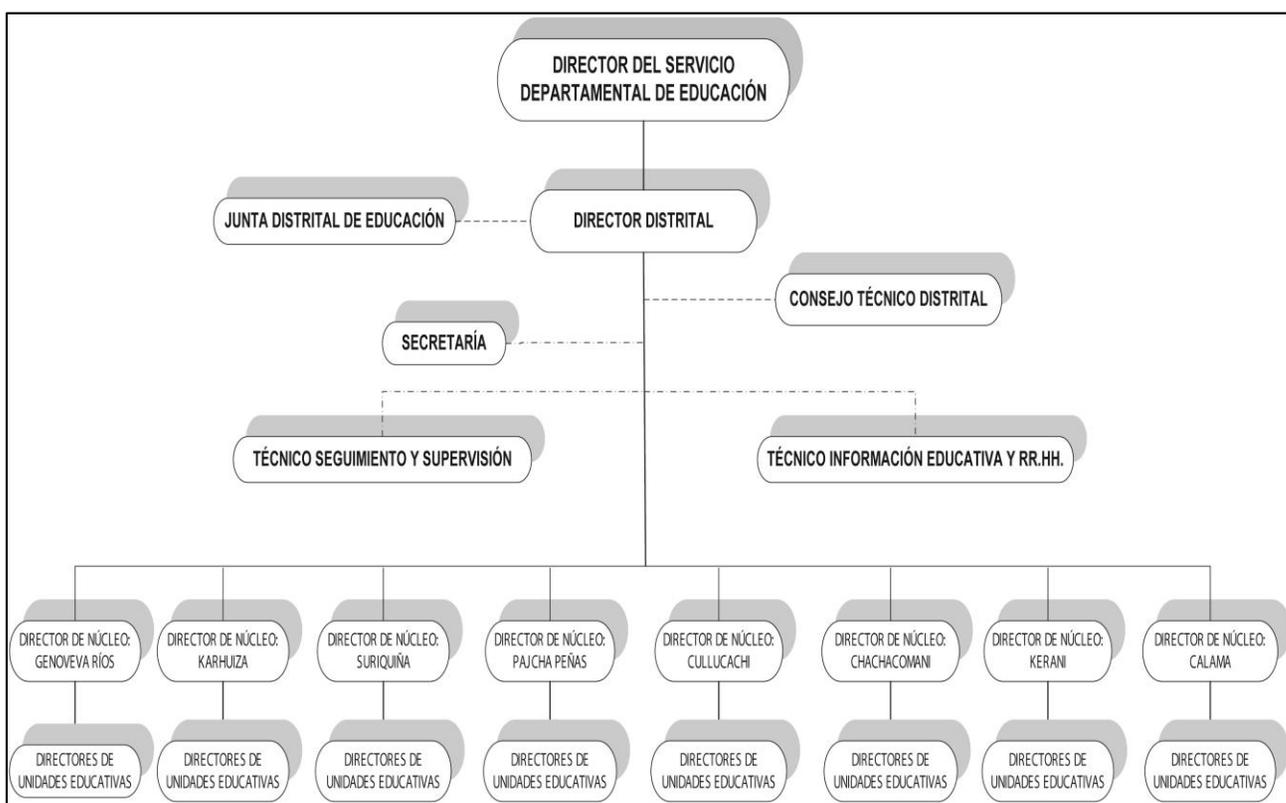
---

<sup>71</sup>Cusicanqui, Jorge, 2005. p. 20.

<sup>72</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006. p. 122; Cusicanqui, Jorge, 2005. p. 20.

<sup>73</sup> Los datos corresponden al año 2006.

**Figura 3. Estructura institucional del Sistema Educativo en el Municipio de Batallas**

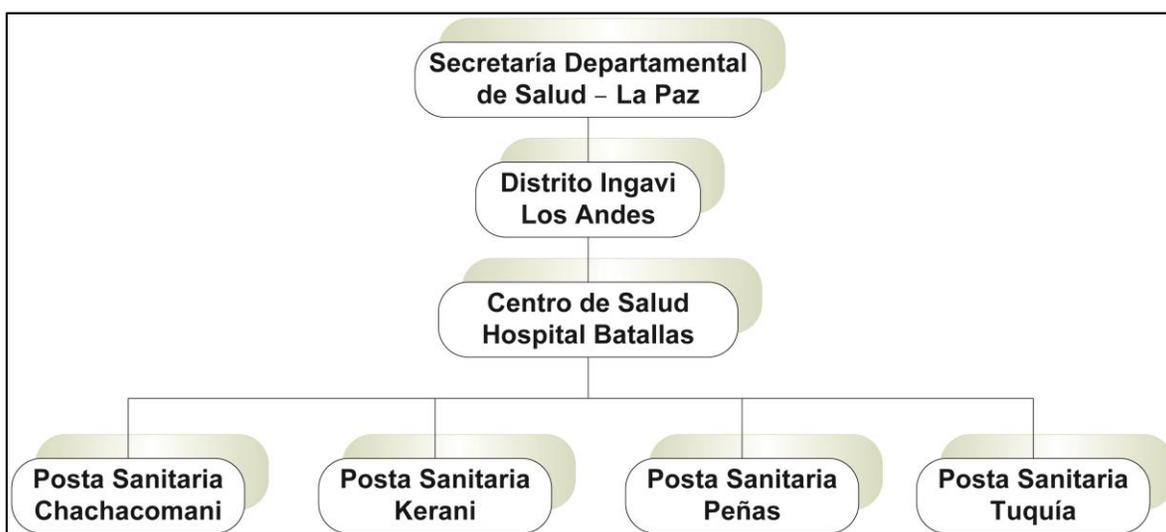


Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

- Centro de Salud Hospital Batallas. La Red de Salud de Batallas dependía del distrito Los Andes, con base en la ciudad de Pucarani. Estaba conformado por el Hospital Batallas y cuatro postas sanitarias distribuidas en todo el municipio (Peñas, Kerani, Chacachacomani y Tuquía)<sup>74</sup>. En 2006, el Hospital contaba con un total de 14 personas en su plantel, siendo cuatro de ellas temporales. Las postas contaban sólo con una persona, un(a) auxiliar de enfermería, para la atención. En todo caso, el Hospital tenía capacidad de atender a pacientes de municipios fronterizos (Huarina, Huatajata, Tiquina, Pucarani, Puerto Pérez, Palcoco, Patamanta, Vilaque y Copacabana).

<sup>74</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006. p. 62.

**Figura 4. Organigrama de la Red de Salud Batallas**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

- Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR II). Era un proyecto del Ministerio sin Cartera de Participación Popular, financiado por el Banco Mundial, con cofinanciamiento de Suiza para el Desarrollo Rural (Cofida-DRU). El PDCR II tenía como objetivo promover el desarrollo económico sostenible de los municipios y comunidades rurales, a través e inversiones productivas basadas en la demanda local que se genera en los procesos de planificación participativa. El proyecto concluyó en 2006.
- Fondo Nacional de Inversión productiva y Social (FPS). Entidad gubernamental, creada mediante Decreto Supremo N° 25984 de 16 de noviembre del 2000, que administra los recursos que proveen organismo de cooperación internacional y el Tesoro General de la nación para el cofinanciamiento de gastos de inversión de proyectos de desarrollo socioeconómico en los municipios, en armonía con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo.
- Sub-prefectura. Conformada por el Subprefecto prefecto provincial y los corregidores cantonales.

- Empresa Rural de Energía Eléctrica (EMPRELPAZ). Empresa responsable del servicio de distribución de energía eléctrica en el área rural del departamento de La Paz.

## 10. EL GOBIERNO MUNICIPAL

### 10.1. Estructura Administrativa

El Gobierno Municipal de Batallas es la principal institución de la zona, y está organizado de acuerdo a los siguientes niveles jerárquicos<sup>75</sup>:

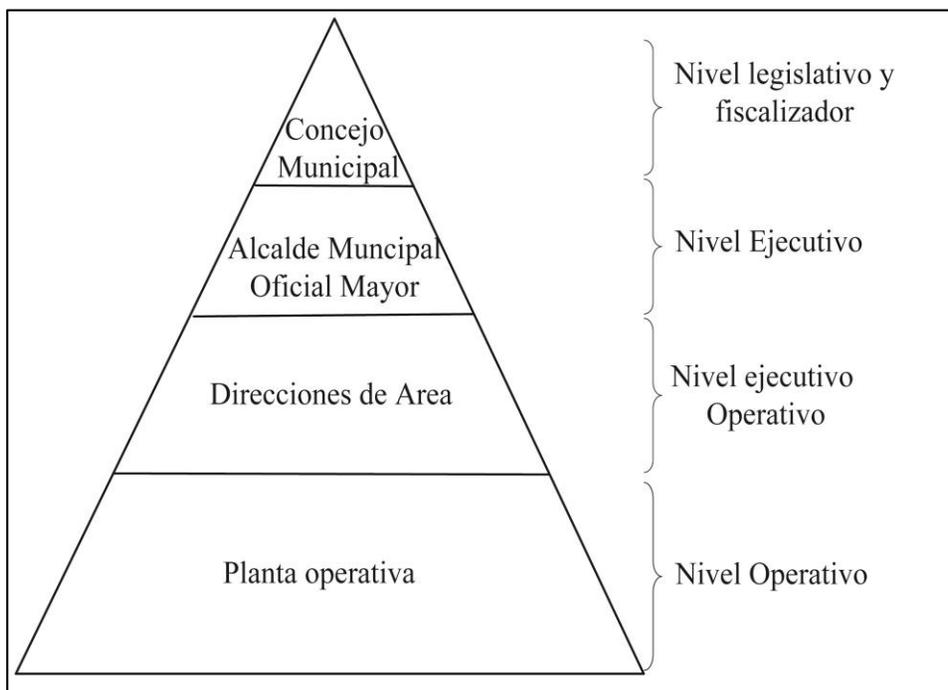
- **Nivel Representativo, Normativo y Fiscalizador:** Concejo Municipal.
- **Nivel Ejecutivo:** conformado por el Alcalde, Máxima Autoridad Ejecutiva del Gobierno Municipal.
- **Nivel de asesoramiento:** Asesor legal y Asistente técnico del PDCR II, Asistente Técnico PDCR II para Obras Civiles.
- **Nivel Administrativo:** Oficial Mayor, Director Administrativo Financiero, Director Área Técnica y Director de Desarrollo Humano.
- **Nivel Operativo:** Jefe de Contabilidad, Jefe de recaudaciones y auxiliar catastro, Jefe de almacenes y Activos fijos, Cotizador, Intendente, Jefe de infraestructura, Coordinador del Área Técnica, Jefe de Ordenamiento Territorial y catastro urbano, Jefe de Agropecuaria, Responsable del SLIM, administrador del C. S. Hospital Batallas, Bibliotecario y archivo Central, Responsable de la niñez, adolescencia y generacional.
- **Nivel de Apoyo:** Sub Alcalde de Peñas y Agentes Cantonales, secretario general del concejo, secretario de despacho, mensajeros y auxiliar técnico, Chofer del Alcalde.
- **Nivel de Servicios:** Chofer ambulancia, Portero, Gendarmes, Bibliotecario y Limpieza urbana.

Estos niveles jerárquicos que configuran la estructura administrativa del Gobierno Municipal, pueden graficarse de la siguiente forma:

---

<sup>75</sup>Limachi, Miriam, 2008. p. 32.

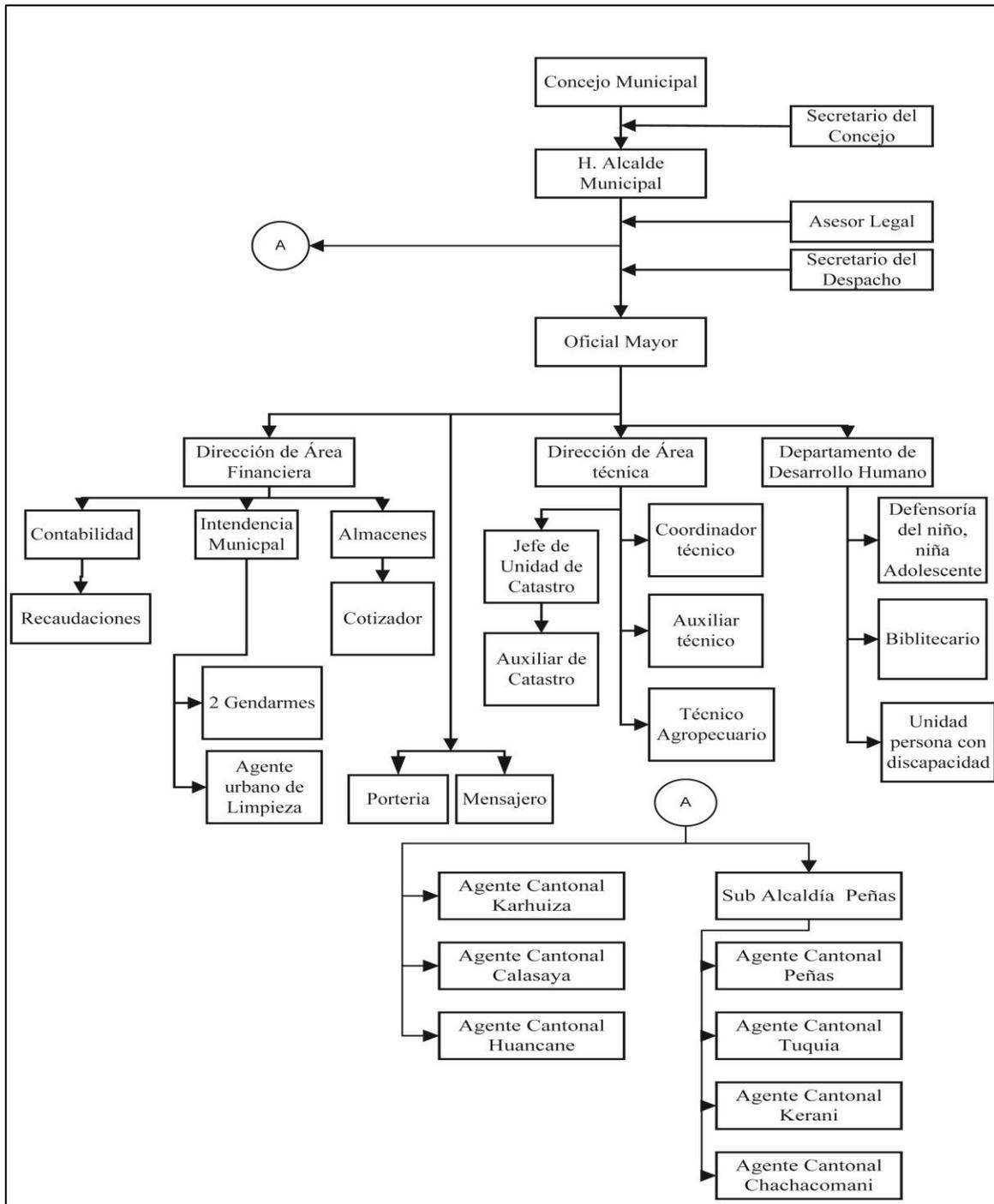
**Figura 5. Estructura administrativa del Gobierno Municipal de Batallas**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

Las direcciones de área, que se mantienen hasta la actualidad, son tres: Administrativa Financiera, de Área Técnica, y de Desarrollo Humano. La Dirección Administrativa Financiera, tiene bajo su responsabilidad llevar adelante los planes y programas del orden económico presupuestario y contable, acorde con las normas de la Ley SAFCO, la Dirección de Contaduría del Estado y la Dirección departamental de Fortalecimiento Municipal. La Dirección de Área Técnica, tiene bajo su responsabilidad la realización de Estudios y la ejecución de proyectos, efectuando la supervisión y fiscalización de las mismas. La Dirección de Desarrollo Humano, tiene bajo su responsabilidad hacer seguimiento respecto a las áreas de Salud, Educación y Saneamiento básico, con el fin de velar su funcionamiento.

**Figura 6. Organigrama del Gobierno Municipal de Batallas**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL 2005-2010

#### 5. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DURANTE LA GESTIÓN 2000-2005

El Gobierno Municipal de Batallas de la gestión 2000-2005, encomendó a una consultora la elaboración del PDM para el quinquenio 2001-2006. La gestión municipal concluyó en enero de 2005, con la posesión de nuevas autoridades ediles, fruto de la elección municipal de diciembre de 2004. En este primer punto se describirán y analizarán algunos elementos del presupuesto y la ejecución del PDM en la gestión indicada.

La ejecución del PDM 2001-2005 estuvo bajo la responsabilidad de la Dirección Técnica del Gobierno Municipal de Batallas, que facilitó la utilización del Plan en los procesos de planificación anual y la formulación del POA. Según el diagnóstico municipal de 2006, el grado de ejecución del PDM era del orden del 63% en el período 2002-2005. En el año 2001 ese indicador estaba en el 81,4%, en tanto que se redujo al 37% en el 2005, lo que muestra una gradual reducción en la ejecución del PDM a medida que avanza la gestión municipal.

**CUADRO 1. RELACIÓN PDM-POA (2001-2005)**

DETALLE	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Proyectos priorizados en el PDM	70	91	69	69	299
Proyectos priorizados en el POA	116	192	252	241	801
Proyectos comunes entre el PDM y el POA	57	43	32	26	158
<b>Relación PDM-POA (%)</b>	<b>81,43</b>	<b>47,25</b>	<b>46,38</b>	<b>37,68</b>	<b>52,84</b>

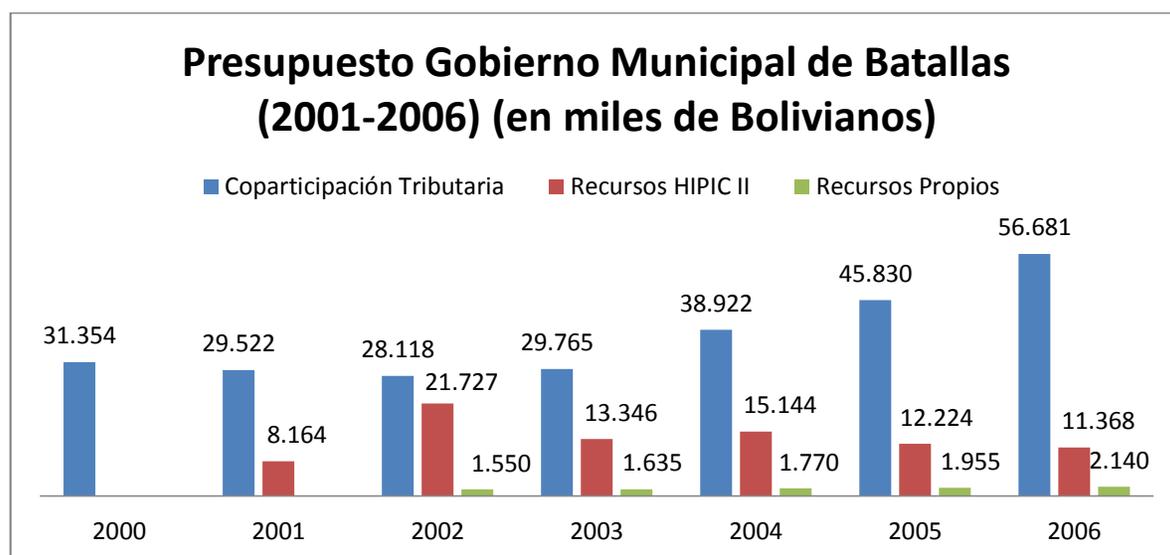
Fuente: Gobierno Municipal de Batallas, 2006

No obstante las percepciones negativas que se tenían de las autoridades municipales, analizadas en el primer capítulo, las obras ejecutadas por administración directa del Gobierno Municipal como la construcción y refacción de

las aulas escolares, refacción de postas sanitarias, construcción y refacción de viviendas para maestros y construcción de campos deportivos, cuentan con la participación activa de los beneficiarios, a través de mano de obra no calificada y el aporte de material del lugar como la arena y piedras<sup>76</sup>.

El presupuesto total con base en los Recursos de Coparticipación Tributaria, Recursos del HIPC – II y recursos propios municipales constituyen la base financiera para la ejecución y consolidación de proyectos, los mismos que son priorizados por las comunidades e insertados en la programación quinquenal del PDM y además contemplados en la lista de demandas comunales<sup>77</sup>. Es importante puntualizar que el flujo de ingresos del Municipio de Batallas tiene fuerte dependencia de los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria representando en promedio más del 80% del total, por tanto los nuevos programas y proyectos estarán condicionados a la ejecución de gestiones pasadas. Estos recursos fueron incrementándose desde al año 2000, de Bs. 31.354 mil hasta Bs. 56.681 en el año 2006, mientras que los recursos propios no representan ni el 10% del total de los recursos.

**Figura 1**



Elaboración propia en base a Limachi, Miriam (2008) y Gobierno Municipal de Batallas (2006)

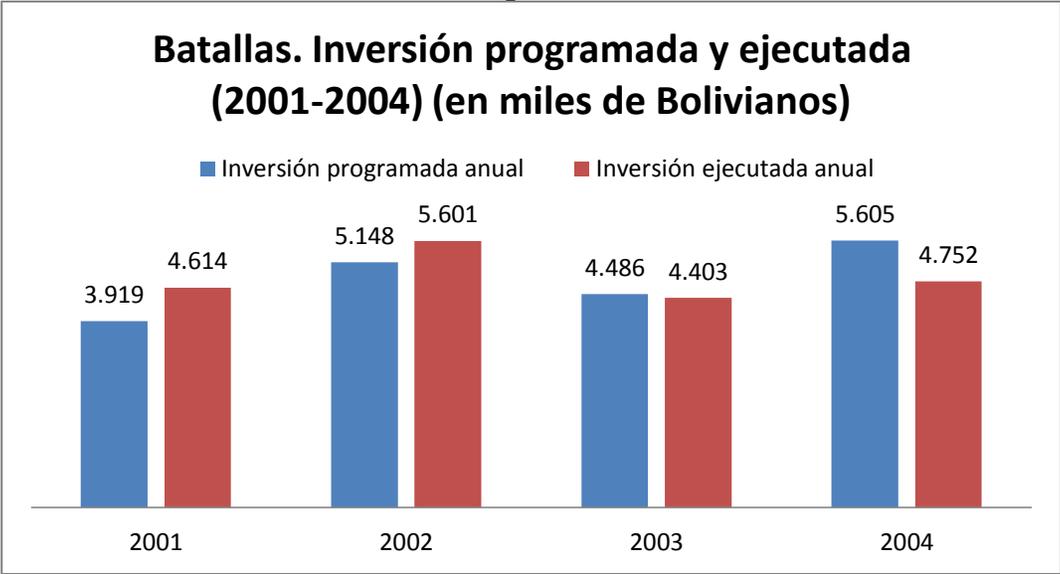
<sup>76</sup>Limachi, Miriam, 2008. p. 26.

<sup>77</sup>Ibíd. p. 59.

Los recursos de origen propio no son sostenibles en el largo plazo, sin embargo el Municipio genera procesos de consolidación de cobro de impuestos sobre las propiedades de bienes muebles y el cobro de impuestos sobre el uso de los servicios lacustres, esto permitirá a mediano plazo ir incrementando considerablemente la generación de recursos propios.

En cuanto a la ejecución de los recursos de inversión, en el período 2001-2004, se observa un pico en la ejecución en el año 2002, en términos porcentuales. El 2001 se ejecutó 117,74% de programa anual de Inversión Pública; en 2002, el 108,80%; en 2003, el 98,17%; y en 2004, el 84,79. La estructura del presupuesto por categoría programática muestra que los sectores de riego, educación, salud y gastos corrientes tienen mayor incidencia en el presupuesto de gastos, en tanto que los sectores menos favorecidos son cultura y turismo, desarrollo y preservación del medio ambiente con 0,26 % y 0,44 % respectivamente.

**Figura 2**



Elaboración propia en base a Limachi, Miriam (2008) y Gobierno Municipal de Batallas (2006)

**6. PRESUPUESTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2005-2010**

Los recursos del Gobierno Municipal de Batallas presupuestados por en el PDM 2006-2010 provenían de distintas fuentes: recursos propios, ingresos municipales

por coparticipación, ingresos por el Alivio a la Pobreza, ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

La Ley de Participación Popular, vigente en el período estudiado, establecía que los ingresos municipales provenían del impuesto a la renta presunta de propietarios de los siguientes bienes: propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores, motonaves y aeronaves. Las patentes e impuestos se establecen por Ordenanza Municipal. La proyección de recursos propios indicaba que Batallas iría aumentando progresivamente sus ingresos, de Bs. 137.000 en 2006 a Bs. 151.000 en 2010.

**CUADRO 2. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BATALLAS EN Bs. (2006-2010)**

AÑO	RECURSOS PROPIOS	COPARTICIPACIÓN	SUMI	HIPIC SALUD	HIPIC EDUCACIÓN	HIPIC OBRAS	IDH	TOTAL
2006	137.000	3.708.000	412.000	108.745	217.491	761.217	1.140.844	5.416.406
2007	140.500	3.869.118	429.902	91.055	182.110	637.386	1.175.069	5.455.127
2008	144.000	4.050.096	450.011	65.928	131.857	461.499	1.210.321	5.453.035
2009	147.500	4.230.939	470.104	39.663	79.327	277.644	1.246.631	5.442.774
2010	151.000	4.411.648	490.183	12.353	24.705	86.468	1.284.030	5.425.115
<b>TOTAL</b>	<b>720.00</b>	<b>20.269.801</b>	<b>2.252.200</b>	<b>317.745</b>	<b>635.490</b>	<b>2.224.214</b>	<b>6.056.896</b>	<b>27.192.456</b>

Fuente: Gobierno Municipal de Batallas, 2006

La Ley de Municipalidad indica que el Presupuesto Municipal debe distribuirse en Gasto de funcionamiento y Gasto de inversión. La Ley de Gastos Municipales N° 2096 indica que debe destinarse máximo el 25% de los recursos del total de la suma de las cuentas de Coparticipación tributaria, HIPIC y Recursos Propios.

A continuación se detalla el presupuesto, según recursos para gasto corriente y recursos de inversión en el Municipio. En el cuadro 2 se muestran los datos de la gestión 2005, de los recursos con los que efectivamente contaba el Gobierno Municipal, en tanto que en el cuadro 3 se muestran las proyecciones del PDM para la gestión 2006-2010.

**CUADRO 3. RECURSOS DISPONIBLES DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE BATALLAS  
(2005)**

<b>PRESUPUESTO DE RECURSOS</b>	<b>MONTO (Bs.)</b>	<b>RECURSOS PARA GASTOS DE INVERSIÓN (Bs)</b>	<b>RECURSOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (Bs)</b>
Participación Popular	3.960.030,00	2.965.822,00	994.208,00
Seguro Universal Materno Infantil	262.617,00	138.500,00	
Recursos Propios	153.500,00	1.095.282,00	15.000,00
HIPIIC II	1.095.282,00	416.465,42	
Saldo Participación Popular	448.715,42	38.606,87	32.250,00
Saldo Recursos Propios	38.606,87	379.870,00	
Saldo SUMI	379.870,00	11.499,52	
Saldo HIPIIC II Educación	11.499,52	16.247,98	
Saldo HIPIIC II Salud	16.247,98	459.648,94	
Saldo HIPIIC Infraestructura	459.648,94	1.327.862,00	
Recursos de FPS	1.327.862,00	262.617,00	
Apoyo del Gobierno Japonés	529.958,00	1.658.300,00	
Transferencia de la Prefectura	1.658.300,00	529.958,00	
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>10.342.137,73</b>	<b>9.300.679,73</b>	<b>1.041.458,00</b>

Fuente: Gobierno Municipal de Batallas (2006)

**CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN EN GASTO DE FUNCIONAMIENTO Y GASTO DE INVERSIÓN (2006-2010)**

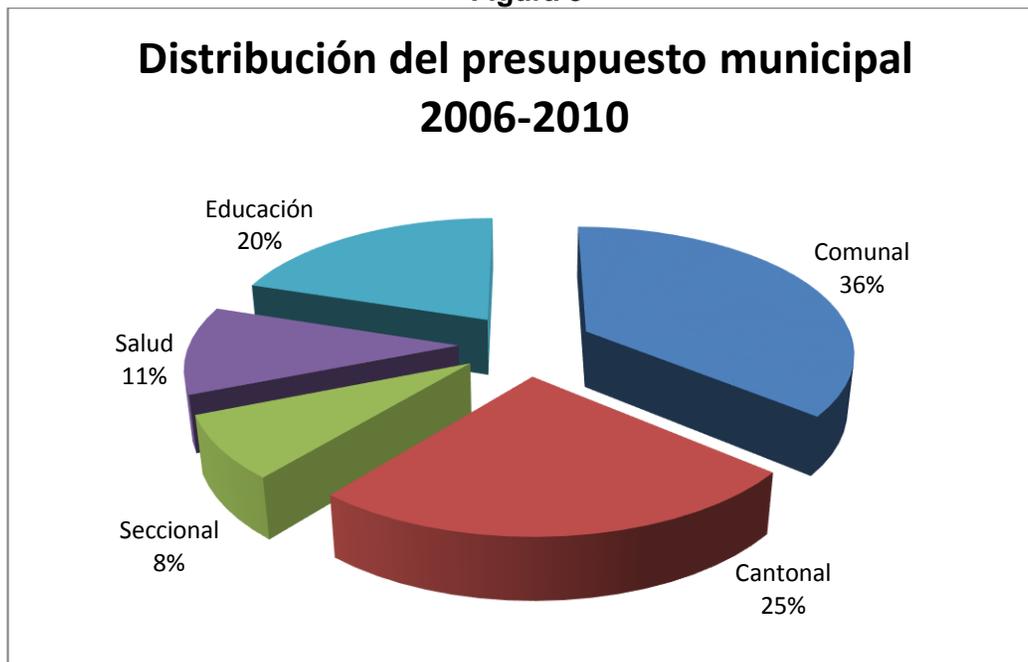
<b>AÑO</b>	<b>GASTO CORRIENTE</b>	<b>TOTAL INVERSIÓN</b>	<b>TOTAL INVERSIÓN+GASTO CORRIENTE</b>
2006	1.068.891	7.799.795	8.868.685
2007	1.070.014	8.183.749	9.253.763
2008	1.060.678	8.355.734	9.416.412
2009	1.049.036	7.845.810	8.894.846
2010	1.035.271	9.525.026	10.560.297
<b>TOTAL</b>	<b>5.283.890</b>	<b>47.710.113</b>	<b>46.994.003</b>

Fuente: Gobierno Municipal de Batallas, 2006

La formulación del PDM 2006-2010, consideró una evaluación de la inversión municipal por cantones y sectores, lo que determinó que en los últimos tres años se ha establecido una política presupuestaria que ha fortalecido el sistema educativo (20% del total de recursos) y la construcción-mantenimiento de sistemas de riego (29%) y la construcción-mantenimiento de los caminos vecinales (13%). Esta política presupuestaria ha sido ligeramente modificada y se ha incluido

porcentajes para proyectos de tipo seccional, cantonal y comunal; manteniendo los correspondientes porcentajes de educación y salud<sup>78</sup>.

Figura 3



Elaboración propia en base a Gobierno Municipal de Batallas (2006)

La distribución de los recursos se realizó tomando en cuenta las condiciones de las áreas priorizadas<sup>79</sup>:

**Educación.** El funcionamiento del sistema educativo cuenta en el PDM con el 20% del total de los recursos de inversión, presupuestado con recursos de Coparticipación Tributaria, el total de la cuenta HIPIC Educación y 5% de la cuenta IDH. El presupuesto educativo municipal debía invertirse en los siguientes ítems:

- Mantenimiento de unidades educativas
- Construcción de nueva infraestructura: aulas, viviendas para profesores, murallas, etc.

<sup>78</sup> Gobierno Municipal de Batallas, 2006. p. 186.

<sup>79</sup> *Ibíd.* p. 87 y siguientes.

- Construcción de la Dirección Distrital de Educación de Batallas (priorizado en el PROME)
- Equipamiento de las unidades educativas
- Construcción de un CPI y su equipamiento en los núcleos priorizados
- Apoyo al deporte
- Capacitación a bachilleres con orientación vocacional, liderazgo, etc., premiación anual de los mejores estudiantes, profesores y unidad educativa de la sección municipal y la gestión de becas.
- Funcionamiento de la Dirección Distrital con un presupuesto no mayor al 10% del total del presupuesto educativo
- Apoyo por PAN y SEDEGES.
- Apoyo a la implementación de la Universidad Tupaj Katari.
- Exposición de ferias multidisciplinarias.

**Salud.** Se destina a salud, anualmente, el 11% del total del presupuesto que corresponde a las cuentas: El 100% de la cuenta del SUMI; el total de la cuenta 10% del HIPIC Salud; un porcentaje adicional de la cuenta de Participación Popular (estimado en un 3% del total). El presupuesto de salud debía destinarse a los siguientes ítems:

- Funcionamiento del SUMI
- Funcionamiento del Seguro de Vejez
- Equipamiento de los centros de salud
- Funcionamiento de la Red de Salud Municipal
- Construcción y equipamiento del Hospital de segundo nivel.
- Construcción de la posta sanitaria de Calasaya, etc.

**Proyectos Seccionales.** El presupuesto para proyectos seccionales era del 7,7% del total de los recursos de inversión descontados de la cuenta de Participación Popular, para los siguientes ítems:

- Mantenimiento del equipo motorizado y maquinaria pesada del Gobierno Municipal

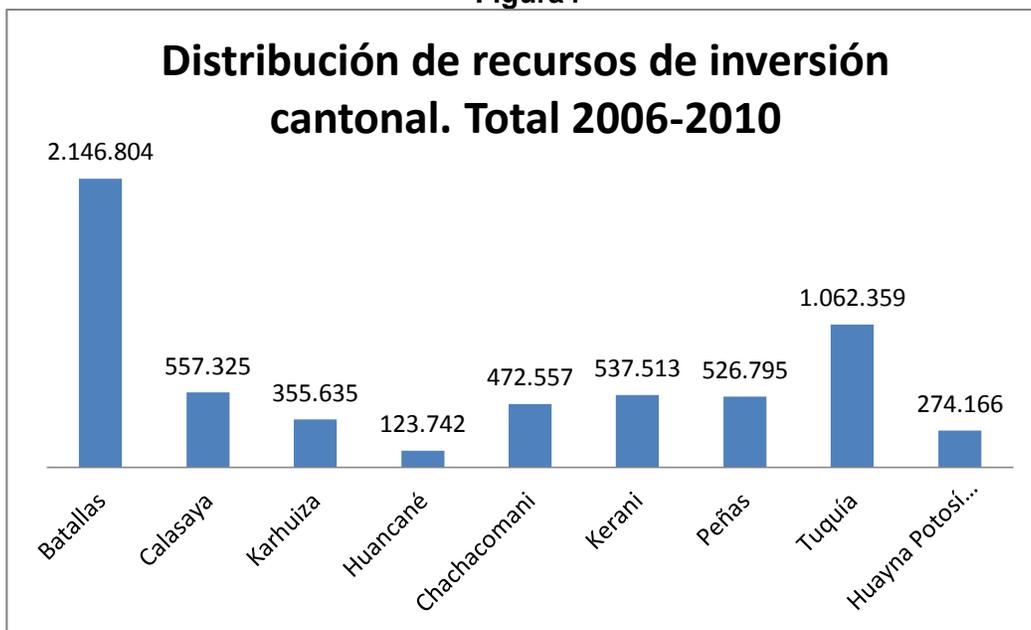
- Fondo de control social
- Equipamiento del Gobierno Municipal
- Planificación participativa
- Contratación de un técnico para el funcionamiento del DIMPE en el primer año, a incrementarse en los siguientes años con el fin de apoyar y brindar asistencia técnica agropecuaria.
- Gastos judiciales, etc.
- Apoyo a la Discapacidad.
- Defensoría del niño, niña y adolescente.
- Genero y generacional.

**Proyectos cantonales.** Son aquellos de beneficio directo de la mayor parte de las comunidades del cantón, estos proyectos son de inversión significativa y requieren de la gestión de recursos de contraparte o en su caso del aporte total de los presupuestos comunales, de ninguna manera el presupuesto cantonal se destinara solo a algunas comunidades, sino necesariamente deben ser de beneficio conjunto. A estos proyectos el PDM destina los recursos del IDH que será distribuido entre cantones por población. Entre los proyectos cantonales más importantes priorizados destacan:

- Construcción y equipamiento de la planta procesadora de Quinoa
- Construcción y equipamiento de la planta industrializadora de leche
- Construcción de Coliseos deportivos: Karhuiza y Kerani
- Construcción del stadium Batallas
- Construcción de infraestructura turística: muelles, miradores, albergues campesinos, parques, etc.
- Mejoramiento y mantenimiento de caminos
- Construcción de puentes
- Equipamiento de talleres artesanales, etc.

La distribución de los recursos para proyectos cantonales es el siguiente:

Figura4

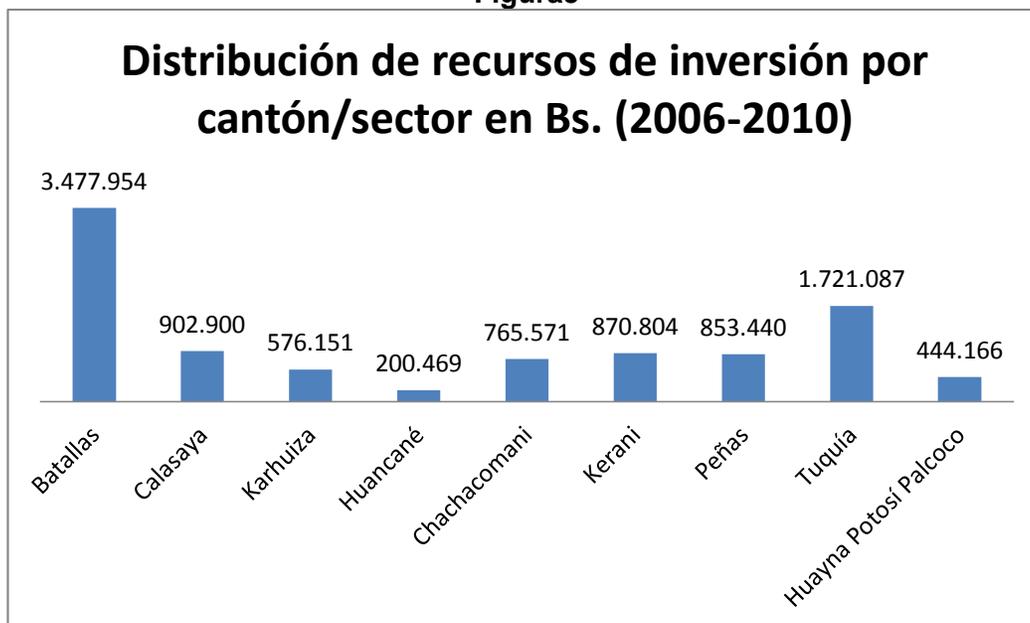


Elaboración propia en base a Gobierno Municipal de Batallas (2006)

**Proyectos comunales.** El presupuesto para proyectos comunales estaba destinado a la ejecución de proyectos productivos y de infraestructura rural-urbana en las comunidades, y barrios del municipio. Sus fuentes de financiamiento: el 100% de la cuenta del HIPIC infraestructura productiva y social; y el saldo de la cuenta de Participación Popular descontado educación, salud y seccional (estimado en un 51%). Complementariamente Batallas tendría como presupuesto adicional los recursos propios generados por el cobro de impuestos, patentes, etc. que se destinarían íntegramente a inversión. Este tipo de proyectos necesariamente debe contar con contraparte comunal /zonal en mano de obra no calificada y materiales locales de construcción, siendo esta condición imprescindible para la ejecución de los proyectos.

Tomando en cuenta la distribución de recursos anterior se presenta el siguiente gráfico con la estimación de recursos por cantones y sectores para el período 2006-2010:

Figura5



Elaboración propia en base a Gobierno Municipal de Batallas (2006)

## 7. EJECUCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2005-2010

En la formulación del POA 2006, el Gobierno Municipal de Batallas tuvo como prioridades la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, que tiene un 13,93 %, esto a petición de la población que requiere de estos servicios. A continuación está el servicio de salud, con un 10,48%. Las áreas de medio ambiente, desarrollo de la cultura y el turismo solo alcanzan el 1.04 % del total de la inversión presupuestada.

**CUADRO 5. GOBIERNO MUNICIPAL DE BATALLAS, DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR PROGRAMAS (GESTIÓN 2006)**

PROG.	CONCEPTO	MONTO TOTAL	%
0	Programa Central	1.072.435,00	14,00
10	Programa Agropecuario	309.148,35	4,00
11	Saneamiento Básico	338.473,70	4,00
12	Construcción y mantenimiento, riego y micro riego	1.817.384,02	23,00
13	Desarrollo y preservación del Medio Ambiente	56.367,98	1,00
14	Limpieza Urbana	5.000,00	0,06
15	Electrificación rural	304.669,41	3,88
16	Alumbrado público	10.000,00	0,13
17	Infraestructura urbana y rural	329.155,26	4,20
18	Construcción y mantenimiento de caminos vecinales	1.092.059,48	13,93
19	Catastro urbano y rural	15.000,00	0,19
20	Servicio de salud	821.832,00	10,48
21	Educación y fomento al deporte	919.096,84	12
22	Desarrollo de la cultura y el turismo	33.768,46	0,04
23	Promoción y políticas de género	30.000,00	0,38
24	Defensa y protección de la niñez y la mujer	43.415,00	0,55
27	Servicios de faeneado de ganado	43.520,00	0,55
29	Prevención de riesgos y desastres naturales	60.000,00	0,77
32	Fortalecimiento municipal (incluye transferencias)	442.137,00	5,64
99	Partidas no asignables a programas (incluye servicios)	91.167,00	1,16
<b>TOTAL</b>		<b>7.842.235,35</b>	<b>100,00</b>

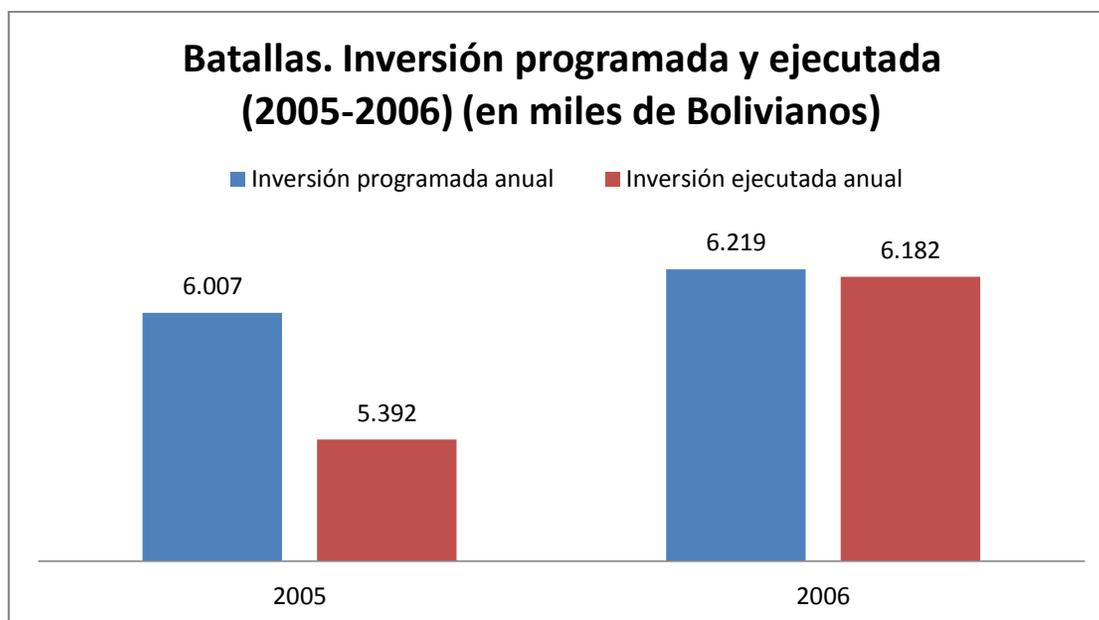
Fuente: Gobierno Municipal de Batallas, POA 2006

De acuerdo a la distribución del total de recursos del Gobierno Municipal, se da mayor apoyo al programa de riego y micro riego, con el financiamiento de la Prefectura de La Paz, con la que se firmó un convenio de financiamiento para el mejoramiento de canales del sistema de riego, con un 23,00%<sup>80</sup>. Otro de los programas que reviste mayor apoyo es el de la educación y fomento al deporte con un 12,00%.

<sup>80</sup>Limachi, Miriam, 2008. p. 63.

En los primeros dos años de la gestión de gobierno, se observan niveles de ejecución de los recursos de inversión, menores a los que se reportaban en el período 2001-2004, pero que son altos en todo caso. El año 2005 se ejecutó el 89,77, en tanto que en 2006 se ejecutó el 99,40%.

**Figura 6**



Fuente: Gobierno Municipal de Batallas, POA 2006

Los indicadores fiscal-financieros del Municipios en la gestión 2005-2010 se detallan en los siguientes cuadros. El cuadro 6 incluye el presupuesto aprobado para el Municipio por año, que superan las proyecciones iniciales. El PDM había calculado un total de Bs. 27.192.456 para el período 2006-2010. Los recursos efectivos, para ese tiempo, llegaron a Bs. 53.203.033, pero con bajos niveles de ejecución del gasto, como se verifica en el cuadro 7.

**CUADRO 6. GOBIERNO MUNICIPAL DE BATALLAS. ESTADÍSTICAS DE PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN (2005-2010)**

AÑO	Ent.	PRESUPUESTO APROBADO	CRÉDITO VIGENTE	PREVENTIVO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	PAGADO	SALDO POR PREVENIR	SALDO POR COMPROMETER	SALDO POR DEVENGAR	DEUDA FLOTANTE
2005	1263	5.058.457,00	8.074.045,00	,00	,00	,00	,00	8.074.045,00	,00	,00	,00
2006	1263	6.695.482,00	9.131.391,00	,00	,00	,00	,00	9.131.391,00	,00	,00	,00
2007	1263	8.680.778,00	10.912.193,00	,00	,00	,00	,00	10.912.193,00	,00	,00	,00
2008	1263	10.266.296,00	14.461.552,00	,00	,00	,00	,00	14.461.552,00	,00	,00	,00
2009	1263	14.480.075,00	17.876.928,67	,00	,00	,00	,00	17.876.928,67	,00	,00	,00
2010	1263	13.080.402,00	19.274.529,00	,00	,00	,00	,00	19.274.529,00	,00	,00	,00
<b>TOTAL</b>		<b>58.261.490,00</b>	<b>79.730.638,67</b>	<b>,00</b>	<b>,00</b>	<b>,00</b>	<b>,00</b>	<b>79.730.638,67</b>	<b>,00</b>	<b>,00</b>	<b>,00</b>

Elaboración propia

Fuente: SIGMA, SIGEP "Estadísticas de presupuesto", en: [http://www.sigma.gob.bo/php/estadisticas\\_presupuesto.php](http://www.sigma.gob.bo/php/estadisticas_presupuesto.php)

**CUADRO 7. INDICADORES FISCAL FINANCIEROS-PROYECTOS DE INVERSIÓN (MILLONES DE BOLIVIANOS) INSTANCIA DEVENGADO**

INDICADOR	2006	2007	2008	2009	2010
Ejecución de gastos	52,06%	46,71%	41,20%	16,60%	22,33%
Liquidez	227,71	373,41	601,10	102,16	26,55
Solvencia	0,39%	0,22%	0,14%	0,85%	2,74%
Resultado del ingreso total y gasto total	0,00%	0,00%	0,00	0,00	79,77%
Dependencia financiera	79,64%	71,97%	73,07%	63,18%	84,67%
Autonomía financiera	1,65%	0,52%	0,58%	0,15%	2,36%
Ingresos propios por habitante	8,25	3,39	4,86	1,02	19,42
Capacidad de financiamiento de los servicios personales	6,47	14,12	13,37	50,38	3,59
Eficiencia recaudadora de los impuestos municipales	119,52%	61,18%	116,47%	135,35%	667,66%
Inversión en proyectos con recursos del IDH	0,00%	17,11%	0,00%	31,81%	0,55%
Inversión en proyectos con recursos HIPIC	68,4%	65,51%	1,72%	46,61%	0,63%
Límite del gasto de funcionamiento	13,58%	13,17%	14,00%	14,72%	13,22%
Costo de la deuda	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00%
Capacidad de pago de la deuda	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00%

Elaboración propia

Fuente: Servicio Estatal de Autonomías. Ficha Municipal de Batallas, en: [http://200.87.110.166/ficha\\_fin/ficha\\_web.php](http://200.87.110.166/ficha_fin/ficha_web.php)

## **8. PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE BATALLAS**

### **8.1. Problemas entre el Ejecutivo y el Concejo Municipal**

La composición política del Concejo Municipal para el período 2005-2010 fue: MIP: dos concejales; MAS: un concejal; UN: un concejal y VIDA: un concejal. Ernesto Apaza Castañeda, del MIP, fue elegido Alcalde Municipal. Sin embargo, en marzo de 2007, y por razones administrativas, Ernesto Apaza renunció a su cargo<sup>81</sup>. Pacífico Huanca Patty de la agrupación Victoria Integradora de Agrupación (VIDA) fue elegido como nuevo Alcalde de Batallas, mediante Resolución Municipal 04/2007 y ratificado por Resolución Municipal 08/2008 de 29 de enero.

La gestión de Huanca Patty atravesó por problemas dos años después de ser posesionado. El Alcalde tuvo roces con los miembros del Concejo (Ernesto Apaza Castañeda, Bertha ChuymaChurata, Martha Alavi Chávez), en particular, con el concejal Dámaso Quispe Huasco, quien se encontraba realizando actos y firmando documentos como si fuera el Alcalde.

Según denuncia de Huanca, el Concejo lo había destituido sin que fuera convocado a un proceso o se le interpusiera una denuncia ante la Comisión de Ética. Huanca acudió ante la Corte Departamental Electoral, denunciando que “algunos Concejales del Municipio de Batallas ( ), en su ambición y apetitos personales de tomar la Alcaldía con fines políticos, sin respetar lo que señala la Ley de Municipalidades, han acordado la destitución de mi persona como Alcalde de Batallas, sin previamente seguir los procedimientos conforme señala el art. 50 y 51 parágrafo 7 y 9 de la Ley 2028”<sup>82</sup>. El organismo electoral le respondió por escrito que, según la legislación vigente en ese momento, la moción de censura

---

<sup>81</sup> El primer trimestre de 2007 fueron cambiados 25 alcaldes en toda Bolivia. “En ocho de esos casos se concretó el voto de censura y en 12 municipios los burgomaestres renunciaron por diversos motivos. Pando y Tarija son los departamentos donde no se produjo ningún problema de gobernabilidad. En el caso de San Pedro de Totora en Oruro se explicitó que la causa de la renuncia fue por usos y costumbres. En seis comunas hubo disputas entre militantes del MAS.” “El caso de las renunciaciones resulta ser no sólo conflictivo sino hasta anecdótico, pues se presentaron dimisiones por usos y costumbres como en San Pedro de Totora en Oruro; o por presiones políticas como en Tarvita en Chuquisaca y Luribay en La Paz, e incluso por asuntos administrativos como en Batallas, Yamparáez y Mojocoya en Chuquisaca.” Bolpress, 4 de marzo de 2007. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007040320> (accedida el 27 de agosto de 2013)

<sup>82</sup> Nota de Pacífico Huanca Patty a la Corte Departamental Electoral de La Paz, de 13 de febrero de 2009.

no podía ser planteada en el quinto año de la gestión municipal y que él era el único reconocido como Alcalde del Municipio<sup>83</sup>.

No obstante, los miembros del Concejo le negaron al Alcalde documentación e información que éste les solicitaba. El meollo del asunto se originaba en varias sesiones del Concejo, entre enero y febrero de 2009, donde se había tratado la renuncia de Huanca, misma que supuestamente, fue presentada por el propio Alcalde, designándose en su lugar a Dámaso Quispe. De estos hechos y según su versión, Huanca se enteró con posterioridad, accediendo a fotocopias simples de las resoluciones del Concejo, y asegurando que nunca presentó su renuncia, no siendo su firma la que se consigna en ese documento. Además, Huanca denunció las irregularidades del procedimiento seguido por el Concejo: para sus sesiones ordinarias se deben especificar con antelación los puntos a tratar; esas sesiones se realizaban los martes, pero en esa ocasión, y de manera sorpresiva, una de ellas se llevó a cabo un jueves.

Los miembros del Concejo explicaron aquella situación, argumentando que el cambio de día se acordó por consenso y debido a una ejecución de obras en sus oficinas. La sesión ordinaria del 29 de enero de 2009 establecía, como uno de sus temas a tratar, la reestructuración y/o ratificación del Ejecutivo Municipal, tal como se había hecho en 2007, cuando se aceptó la renuncia de Ernesto Apaza, previa evaluación de su gestión municipal. El tema estaba en agenda porque Huanca presentó una carta de renuncia, fechada en 10 de enero y recibida el 29 del mismo mes. Aunque Huanca afirmaba que la nota era falsa, estaba al tanto de las convocatorias a sesiones que tratarían la evaluación de su gestión municipal en el Concejo y la posibilidad de la elección de un nuevo Alcalde.

La aceptación de la renuncia se trató, recién, en la sesión de 10 de febrero, cuando se posesionó al nuevo directorio del Concejo. El nuevo Alcalde fue posesionado el 12 de febrero. Nótese que, según esta versión, no se operó el

---

<sup>83</sup> Tribunal Constitucional de Bolivia. Sentencia Constitucional 0227/2011-R.

mecanismo de voto de censura, sino que Huanca dejó a disposición del Concejo Municipal la elección de otro Alcalde, con la posibilidad de ser reelecto nuevamente, lo que finalmente no sucedió<sup>84</sup>.

A lo largo de los 15 años en los que se desarrolló el municipalismo en Bolivia (1994-2009) ha sido muy común la aplicación del voto constructivo de censura, mecanismo mediante el cual el Concejo Municipal podía evaluar la gestión del ejecutivo municipal y removerlo, si la evaluación resultaba desfavorable. La medida se aplicaba anualmente durante los tres primeros años de gestión, no pudiendo intentarse el último año del período municipal<sup>85</sup>. Dada la composición política del legislativo municipal, el mecanismo degeneró: de una medida de evaluación de la gestión pública y administrativa a una herramienta política que amenazaba la gobernabilidad municipal en el país, por remover indiscriminadamente a los alcaldes.

Para el caso de la gestión municipal en Batallas, los sucesivos cambios de alcaldes no ocurrieron con la aplicación del voto constructivo de censura. Ernesto Apaza, presentó su renuncia en 2007, así como lo habría hecho Pacífico Huanca en 2009, para su tratamiento en el Concejo y la selección de un sucesor.

Aunque la carta de renuncia de Pacífico Huanca sí fue entregada y recibida por el Concejo, no pudo evidenciarse que esa entrega fue personal, lo que es un requisito para que la renuncia pueda ser considerada. No hay registros de quién entregó la nota, ni su firma o identificación<sup>86</sup>. A esto se suman los testimonios de

---

<sup>84</sup> Juez de Partido y de Sentencia de Achacachi, provincia Omasuyos del Distrito Judicial de La paz. Resolución 3/2009 de 30 de marzo.

<sup>85</sup> Constitución Política del Estado, Art. 201°. II. Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo VI del artículo 200°, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el período respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal.

<sup>86</sup> "...para que una renuncia pueda tener validez jurídica, se requiere que la misma sea presentada por el renunciante; pues, es una exigencia elemental del tráfico jurídico, que quien tenga que presentar una demanda, recurso o recibir una correspondencia, abordar un avión u otro medio de transporte, debe de

terceros interesados (Eliodoro Chávez Huanca, corregidor territorial de Batallas y Jaime Mamani Ticona, presidente del Comité de Vigilancia) quienes coincidían en afirmar que Huanca no presentó su renuncia de forma personal en la sesión de 29 de enero de 2009, mucho menos que se haya tratado el tema en la sesión respectiva del Concejo.

De esa forma quedaron claras dos cosas: que el alcalde Huanca no presentó carta de renuncia, de manera espontánea y voluntaria, y anómalamente el Concejo eligió a un nuevo Alcalde antes de recibir o considerar la renuncia del anterior<sup>87</sup>. Con estos antecedentes, el Juez de Partido y Sentencia de Copacabana, constituido en Juez de garantías, pronunció la Resolución 03/2009 de 20 de abril, concediendo la tutela solicitada por Huanca y disponiendo su restitución en el cargo de Alcalde Municipal de Batallas. La medida fue aprobada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia Constitucional 0397/2011 de 7 de abril.

## **8.2. Problemas en la organización del Comité de Vigilancia**

Un diagnóstico realizado sobre la organización administrativa del Comité de Vigilancia, durante la gestión 2008, evidenció una serie de problemas, ocasionando un desfase en el seguimiento, control y planificación estratégica participativa de proyectos en el Gobierno Municipal<sup>88</sup>:

- La organización administrativa del Comité carecía de herramientas funcionales, como un Estatuto Orgánico y/o un Reglamento Interno.
- Deficiente capacitación para los miembros del Comité.
- Falta de institucionalización que se evidencia en los desfases en la información, al no contar no documentación de gestiones anteriores.

---

identificarse previamente. Si se le diera validez jurídica a una renuncia, sin que el titular del cargo la presente personalmente, repercutiría negativamente en el sentimiento de seguridad jurídica ciudadana; por cuanto se prestará a que terceros interesados puedan fraguar una renuncia, o que quien, cursando la misma, pueda negarla. Actos tan trascendentales como la entrega de una renuncia, para tener validez deben ser realizados por el titular del cargo, personalmente, identificándose con la cédula de identidad, que es el documento insoslayable en todos los actos jurídicos". Tribunal Constitucional. SC 0748/2003-R de 4 de junio, haciendo referencia a la SC 0715/2003 de 28 de mayo.

<sup>87</sup> Juez de Partido y de Sentencia de Copacabana, de Manco Kápac del departamento del Distrito Judicial de La Paz. Resolución 03/2009 de 20 de abril.

<sup>88</sup> Gisbert, Ximena y Soraya Ortuño, 2009. p. 2.

- Carencia de instrumentos operativos: resoluciones, libro de registros y hojas de ruta, lo que también entorpece el flujo de información.
- Los objetivos y acciones del Comité estaban definidos circunstancialmente y carecían de una correcta planificación.
- Falta de equipamiento indispensable para el trabajo cotidiano: teléfono, fax, internet.

Los problemas que identifica el diagnóstico son recurrentes desde gestiones anteriores del Comité de Vigilancia, según investigaciones que analizaron la gestión municipal 2000-2005<sup>89</sup>. Las carencias y falencias administrativas inciden en el relacionamiento con el Gobierno Municipal, pero además son importantes los conflictos entre Concejo y Ejecutivo Municipal, todo lo que genera una capacidad de gestión limitada y problemas de gobernabilidad. A esto también se suma la desconexión e incomunicación entre las comunidades del Municipio. Un miembro del Comité, en 2002, señalaba el problema de la distancia entre la localidad de Batallas y su comunidad, lo que le exigía largos lapsos de espera de movilidad o, en último caso, llegar a pie a las reuniones programadas<sup>90</sup>.

En lo que respecta a los miembros del Comité en la gestión 2008, se verifica un trabajo interno descoordinado, a pesar de sus reuniones semanales. No había uniformidad de criterios para llevar adelante sus funciones: los miembros, en su mayoría, no participaban en la ejecución del POA, por falta de consenso con el Gobierno Municipal; la mayoría de ellos realizó el control y la ejecución del POA cada tres meses, el resto lo hacía cada seis, cuando este seguimiento debería haber sido mensual, realizando un informe interno por cada comisión con el fin de facilitar su labor para el informe cuatrimestral y semestral requerido por entidades supervisoras; finalmente, sólo dos miembros utilizaban el POA, la ejecución

---

<sup>89</sup> Mantilla, Julio, 2006; Quintanilla Rosario, 2008.

<sup>90</sup> Quintanilla, Rosario, 2008. p. 78.

presupuestaria y los extractos bancarios como instrumentos de control de la gestión municipal<sup>91</sup>.

Como se indicó en el capítulo anterior, los ingresos del Comité provenían de la Coparticipación Tributaria (0,75%). En la gestión 2008 se logró una ejecución del 100% de ejecución presupuestaria de los Fondos de Control Social, que llegaban a Bs. 41.000.

---

<sup>91</sup>Gisbert, Ximena y Soraya Ortuño, 2009.

## CONCLUSIONES

La gestión pública del Gobierno Municipal de Batallas, durante el período 2005-2010, fue descrita y analizada desde varios niveles.

En primer lugar, se detalló el contexto político de esa gestión, tomando en cuenta también el ámbito nacional. Los primeros años del siglo XXI estuvieron marcados por una crisis política y social que produjo transformaciones en las instituciones del Estado. El creciente descrédito y desconfianza respecto a los partidos tradicionales (MNR, ADN, MIR), sus acciones y reformas, motivaron un ciclo de protestas, cuyo punto más alto se vivió en 2003, con la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y la sucesión constitucional a Carlos Mesa. A la par, se pudo verificar que en el nivel local también se podían encontrar valoraciones negativas sobre las autoridades municipales, quienes forzosamente habían llegado a sus cargos postulados por los partidos políticos venidos a menos. En el caso de Batallas, durante la gestión 2000-2005, estas valoraciones estaban dirigidas contra los actos de reparto del Gobierno Municipal (coaliciones o alianzas entre el MNR y MIR) y percepciones sobre malos manejos y prebendalismo en cuanto a la ejecución de obras.

También, en ese contexto nacional de crisis política, se fundó el partido indianista MIP, en la localidad de Peñas del municipio de Batallas, que es el lugar donde fue ajusticiado el líder indígena Tupac Katari. El partido lograría ingresar al Parlamento en 2002, al lado del MAS, lo que significó una transformación en el sistema de partidos, que hasta entonces era multipartidista moderado, pasando a ser multipartidista polarizado, con la presencia de organizaciones políticas antisistema.

La respuesta a la crisis política y de representación llegó en 2004, con una reforma constitucional que reconocía e incorporaba mecanismos de democracia

participativa, además de romper el monopolio de la representación, con el reconocimiento de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como instancias que podían postular a cargos políticos a nivel nacional y municipal. Esta nueva realidad se puso a prueba en diciembre de ese mismo año, cuando se llevaron a cabo las elecciones municipales. En Batallas, las organizaciones que captaron la preferencia del electorado fueron el MIP, Unidad Nacional, MAS y la agrupación ciudadana VIDA, dando cuenta de que los cambios a nivel nacional tenían su expresión en el nivel local.

El segundo lugar, se analizó el nivel político estratégico de la gestión municipal en Batallas, expresado en la planificación del desarrollo local para el período 2006-2010. El diagnóstico realizado por el Gobierno Municipal identificó cuatro grandes problemas referidos a los siguientes aspectos: físico-naturales, socio-culturales, económico-productivos y organizativo-institucionales. Para cada uno de ellos diseñó planes y proyectos específicos, a tono con una concepción clásica del desarrollo. Se parte de una visión del Municipio como exportador de productos con valor agregado, con un sistema de educación técnica, servicios básicos en todas las comunidades, mayor cobertura de salud y un Gobierno Municipal transparente, participativo y promotor del desarrollo económico local. Todo en aras de lograr un mejor nivel de vida de la población.

En el nivel administrativo-operativo del Gobierno Municipal se identificaron una serie de actores sociales y territoriales que acompañan y controlan la gestión municipal. Entre éstos, destacan los sindicatos agrarios, organizados en subcentrales, de cada cantón, reunidas en las centrales agrarias de Huancuyo y Karhuiza. La preeminencia de esta forma de organización por encima de otras opciones más tradicionales, como la “reconstitución de ayllus”, puede indicar una pérdida en cuanto a los valores y costumbres aymaras, sobre todo respecto a otros municipios del altiplano paceño, como Jesús de Machaca.

En todo caso, puede hablarse de una sólida organización sindical que, en su momento, determinaba la conformación del Comité de Vigilancia. Tanto el PDM de Batallas como las fuentes consultadas, indican que existió una relación fluida entre las centrales agrarias y el Gobierno Municipal. Los mecanismos de relacionamiento entre los distintos actores locales incluyen cumbres, ampliados, evaluaciones y otros definidos por el proceso de planificación participa. Al respecto, se han considerado los aportes de otras investigaciones que advierten sobre el carácter externo de muchos de estos mecanismos. Efectivamente, el proceso de descentralización municipal se caracterizó por su carácter universal y territorial, sin hacer grandes distinciones entre municipios, más allá de dicotomías como rural-urbano. Las particularidades en la gestión municipal, con elementos de organización comunitaria o sindical, surgieron, más bien, como experimentos, no planificados, que en muchos casos lograron la ansiada interculturalidad.

Para el caso de Batallas, se ha indicado que la organización social comunitaria se subordinó a la sindical, y en el terreno administrativo esto inviabilizó una experiencia más intercultural, con predominio de los instrumentos proporcionados por el Estado y las ONG's.

En el ámbito financiero, en el período 2005-2010, el Municipio contó con mayores recursos que aquellos que había proyectado inicialmente, pero con bajos niveles de ejecución. La política presupuestaria del Gobierno Municipal había privilegiado el sector educación, pero a partir de 2006 el presupuesto se destinó, principalmente, a proyectos comunales y cantonales. El POA de 2006 se concentró en proyectos de riego y micro riego. En el nuevo enfoque territorial de asignación de recursos, los cantones con más población son los más beneficiados con obras. En primer lugar la localidad de Batallas, con algo menos de la mitad de los recursos de inversión cantonal, seguido del cantón Tuquíá.

En el análisis de las fuentes de presupuesto se observa que los ingresos municipales dependían, casi totalmente, de los recursos de Coparticipación

Tributaria, lo que impone un reto al Gobierno Municipal, para generar ingresos propios a partir de impuestos.

Con la llegada de nuevos partidos y una agrupación ciudadana, podría pensarse en un escenario de oportunidades para la gestión, sin problemas de gobernabilidad. Sin embargo, esto no ocurrió. Alcontrario, entre 2007 y 2009 se produjeron problemas internos y peleas entre el Alcalde y el Concejo Municipal. Un primer síntoma de la inestabilidad fue la renuncia del Alcalde Ernesto Apaza, en 2007, por razones administrativas, que asumió su cargo de Concejal. Los problemas más serios se suscitaron en 2009, donde dos personas decían tener el cargo de Alcalde (Pacífico Huanca y Dámaso Quispe). Aunque estos problemas no se trataron a fondo en la investigación, los testimonios de los involucrados repiten acusaciones de maniobras políticas por la Alcaldía. Este caso terminó con un fallo constitucional a favor de Huanca, que finalizó la gestión, dado que según la normativa vigente por entonces, ningún alcalde podía ser cambiado el último año de su mandato.

Finalmente, en el Comité de Vigilancia se observaron problemas de tipo administrativo y organizacional. A pesar de contar con fondos estatales para desarrollar su trabajo de control social, el Comité tenía muchas carencias que dificultaban el desarrollo de sus actividades y el relacionamiento con el Gobierno Municipal. Aunque esta instancia de participación ya no tiene vigencia, según la Ley de Participación y Control Social de 2013, los nuevos actores que desarrollen el control y el seguimiento de la gestión municipal tendrán siempre necesidades básicas: constante capacitación, no sólo sobre sus funciones específicas, sino de toda la administración municipal; la infraestructura y el equipamiento necesario para comunicarse entre sí y con el Gobierno Municipal; y sobre todo, un elemento de cultura política, la predisposición y apertura de las autoridades para facilitar toda la información requerida por las organizaciones sociales y, en general, atender sus requerimientos.

## BIBLIOGRAFÍA

ALIENDRE, Freddy

[2004] “La Ley SAFCO y la Ley de Participación Popular: la revolución administrativa y la revolución política”, en ***Municipalización: Diagnóstico de una Década***. La Paz: FES-ILDIS, Plural.

ARCHONDO, Rafael

[1997] “La implementación de la Participación Popular”, en ***Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia***. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

AYO, Diego

[1997] “La elección de tres de diciembre de 1995: Análisis de las 464 autoridades indígenas y campesinas elegidas”, en ***Indígenas en el poder local***. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular.

[2004] ***Municipalización: diagnóstico de una década***. La Paz: FES-ILDIS, USAID.

BALLESTEROS, Carmen Rosa y Edgardo CAZAS

[2007] ***Auditoría especial de ingresos y egresos del Gobierno Municipal de Batallas, gestión 2007***. Trabajo Dirigido. Carrera de Contaduría Pública, Universidad Mayor de San Andrés.

BARRAGÁN, Rossana (coord.)

[2006] ***Guía para la Formulación de Proyectos de Investigación***. La Paz: PIEB.

BARRIOS, Franz

[2004] ***Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia***. La Paz: UCAC, Ministerio de Participación Popular.

[2005] ***La Administración Pública en la Constitución Boliviana***. La Paz: UCAC, Viceministerio de Descentralización.

BARBERY, Roberto

[2005] ***Participación popular, descentralización y autonomías departamentales en Bolivia***. La Paz: PADEM.

BATALLAS, Gobierno Municipal

[2006] ***Plan de Desarrollo Municipal Batallas 2006-2010***. Iniciativas Bolivia.

BATALLAS, Gobierno Autónomo Municipal, Fundación Colectivo Cabildeo  
[2012] **ABC de la gestión municipal de Batallas para Vivir Bien.** Formulación, análisis y evaluación del Plan Operativo Anual y el Presupuesto Municipal orientados a reducir las desigualdades sociales y de género. La Paz.

BOLIVIA

[1984] **Ley N° 654.** Eleva a rango de Ley de la República el Decreto Supremo N° 09398, de 17 de septiembre de 1970, por el que se crea la Tercera Sección de la provincia Los Andes del Departamento de La Paz, con su capital Batallas.

[1986] **Ley N° 773. Monumento Nacional.** Declárase a la localidad de Peñas, provincia Los Andes, La Paz

[1994] **Ley 1551 de Participación Popular.**

[1999] **Ley N° 2028 de Municipalidades**

[1996] **Decreto Supremo 24447.** Reglamentación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa.

[2004] **Constitución Política de 1967.** Reformada en 1994 y 2004.

[2004] **Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.**

[2009] **Constitución Política del Estado.**

BOLIVIA, Viceministerio de Descentralización

[2008] **Experiencias y aprendizajes de Gestión Pública Intercultural en el Municipio de Colquechaca.** La Paz: Comunicación Padep/GTZ.

[2008] **Gestión Pública Intercultural.** La Paz: Comunicación Padep/GTZ.

CABEZAS, Ramiro

[2005] **La Administración Pública, más arte que ciencia.** La Paz: La Razón.

CENCAP, Contraloría General de la República

[2001] **Ley 1178 - Compendio Didáctico.** La Paz.

CORDERO, Carlos

[2007] **Historia Electoral de Bolivia 1952-2007.** La Paz. Corte Nacional Electoral.

Corte Nacional Electoral, Unidad de Análisis e investigación del Área de Educación Ciudadana

[2005] ***La Representación política en Bolivia. Partidos políticos.*** Cuaderno de Trabajo 1. La Paz

[2006] ***La representación política en Bolivia. Agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.*** Cuaderno de Trabajo 2. La Paz.

CUSICANQUI, Jorge

[2005] ***Vulnerabilidad de la seguridad alimentaria al cambio climático.*** Segundo Reporte. Programa Nacional de Cambios Climáticos. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible, Viceministerio de Recursos Naturales y medio Ambiente.

GALINDO, Mario

[1997] “Participación Popular y Descentralización en Bolivia”, en ***Las Reformas Estructurales.*** La Paz: Fundación Milenio.

[2006] ***Municipio Indígena: análisis del proceso y perspectivas viables.*** La Paz: CEBEM.

GISBERT, Ximena y Soraya ORTUÑO

[2009] ***Fortalecimiento de las instancias de control social en el municipio de Batallas. Caso: Comité de Vigilancia.*** Trabajo Dirigido. Carrera de Administración de Empresas, Universidad Mayor de San Andrés.

HEREDIA, Oscar

[2007] ***La locura de la “Administración Pública” es cuestión de gestión.*** La Paz: La Razón.

INE Bolivia

[2003] ***Bolivia: Características sociodemográficas de la población.*** La Paz: INE, UNFPA.

INE, UDAPE, DFID

[2005] ***Departamento de La Paz. Estadísticas e indicadores sociodemográficos, productivos y financieros por municipio.*** La Paz: Plural.

JIMENEZ, Juan José

[2008] ***Gestión pública municipal.*** Proyecto Conflictos Interculturales. La Paz: CEBEM.

LIENDO, Roxana

[2009] ***Participación popular y el movimiento campesino aymara.*** La Paz: CIPCA, AIPE, Fundación Tierra.

LIMACHI, Miriam

[2008] ***Ecoturismo en el Gobierno Municipal de Batallas del departamento de La Paz***. Tesis de Grado. Carrera de Economía, Universidad Mayor de San Andrés.

MAMANI, Isidro y Olga TICONA

[2007] ***Auditoría especial de activos fijos del Gobierno Municipal de Batallas***. Trabajo Dirigido. Carrera de Contaduría Pública, Universidad Mayor de San Andrés.

MANTILLA, Julio

[2006] ***¡Planificación Participativa! ¿Nueva forma de administración del poder? El caso de un municipio rural-urbano: Batallas. Año 2003***. Tesis de la maestría en Desarrollo Humano. Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA).

PNUD Bolivia, INE

[2005] ***Bolivia. Atlas estadístico de municipios 2005***. La Paz: Plural.

QUISPE, Ayar

[2003] ***Indios contra indios***. La Paz: Nuevo Siglo.

ROJAS, Gonzalo y THEVOZ, Laurent

[1998] ***Participación popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997***. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

ROMERO, Salvador

[2005] ***En la bifurcación del camino. Análisis de resultados de las Elecciones Municipales 2004***. La Paz: Corte Nacional Electoral.

## **PÁGINAS WEB**

Bolpress, “Movimiento Indígena Pachakuti”, en:

<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2005120803>

Choque, María Eugenia, “La reconstitución del ayllu y los derechos de los pueblos indígenas”, en: <http://www.flacso.org.ec/docs/sasintchoque.pdf>

Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), “Historia de los movimientos indígenas en Bolivia”, en:

<http://www.puebloindio.org/CSUTCB3.html>

“Más de 20 alcaldes fueron cambiados en el primer trimestre del 2007” en:

[www.bolivia.com/noticias/art\\_alcaldes](http://www.bolivia.com/noticias/art_alcaldes)

Oostra, Menno, “El movimiento sindical y las ONG en Bolivia: transformación de sus papeles sociales 1952-1996”, en:  
[http://chakana.nl/files/pub/Oostra\\_movimientosindical\\_1997.pdf](http://chakana.nl/files/pub/Oostra_movimientosindical_1997.pdf)

Servicio Estatal de Autonomías, Observatorio Bolivia Autnómica, “Fichas Municipales”, en: <http://obaweb.sea-autonomias.gob.bo/oba2/#links>  
Ficha Municipal de Batallas: [http://200.87.110.166/ficha\\_fin/ficha\\_web.php](http://200.87.110.166/ficha_fin/ficha_web.php)

Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa-Sistema Integrado de Gestión Pública (SIGMA-SIGEP), “Estadísticas del presupuesto (Consulta al SIGMA ON-LINE), en:  
[http://www.sigma.gob.bo/php/estadisticas\\_presupuesto.php?&id\\_item=523](http://www.sigma.gob.bo/php/estadisticas_presupuesto.php?&id_item=523)

Tribunal Constitucional Plurinacional, “Sentencia Constitucional 0227/2011-R, Sucre, 14 de marzo de 2011”, en:  
[http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/modules/ver\\_resolucion/indexnew.php?id=21882](http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/modules/ver_resolucion/indexnew.php?id=21882)