

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**



TESIS DE GRADO

***“PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTRIBUCIONES
ESPECIALES”***

(Tesis para optar al grado de licenciatura en derecho)

Postulante: Jorge Eddy Torres Postigo

Tutor: Dr. Orlando Ríos Luna

PORTADA

La Paz – Bolivia

2012

DEDICATORIA:

A mis padres con admiración y respeto.

AGRADECIMIENTOS:

Al Dr. Orlando Ríos por la paciencia y sabiduría compartida durante la elaboración del presente trabajo.

Al Dr. Arturo Vargas Flores por ser incansable investigador y ejemplar catedrático.

Al Lic. Carlos Gallardo y el Dr. Rafael Tórrez, por los valiosos aportes y el tiempo brindado.

A mi facultad de derecho, centro inigualable de aprendizaje, crecimiento y desarrollo personal.

ABSTRACT:

La experiencia latinoamericana y el análisis del derecho comparado demuestran que la participación ciudadana enfocada hacia la solución de problemas locales permite mejorar la recaudación impositiva y facilita la ejecución de proyectos de utilidad social, asimismo dentro de la clasificación de tributos se encuentran las contribuciones especiales, figura jurídico – tributaria que permite empoderar a la ciudadanía y al mismo tiempo financiar obras y servicios de interés público que administrados bajo un sistema de cooperación entre ciudadanos podrían constituir una importante fuente de ingresos e inversión para nuestro país, hecho que mejoraría los indicadores de desarrollo humano y por lo tanto el bienestar de la ciudadanía boliviana en su conjunto.

El Derecho Tributario representa más que un simple instrumento de la política fiscal del Estado, en un escenario político de descentralización y necesidades sociales insatisfechas dicha disciplina se constituye en una herramienta que enfocada bajo los principios del derecho internacional, el derecho constitucional y en esencia de la filosofía jurídica social, fomenta espacios de participación ciudadana que van más allá de los alcances de la democracia representativa y de la limitada participación de los ciudadanos dentro de un sistema democrático convencional.

En este mismo sentido, la Constitución Política del Estado promueve la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de políticas públicas, el ejercicio de control social sobre las actividades del gobierno, así como una intervención directa en la política fiscal del Estado. Al respecto cabe mencionar que si bien la participación de los individuos debe ser equilibrada y no puede afectar negativamente al equilibrio fiscal y su respectiva planificación financiera, también es innegable que el aporte de la ciudadanía permitiría enfocar el destino del gasto gubernamental, incrementar la recaudación impositiva y mejorar los márgenes de gobernabilidad.

Finalmente, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales insta a Bolivia como país signatario a alcanzar en forma progresiva el ideal del ser *humano libre, liberado de temor y de la miseria*, asimismo los derechos humanos universalmente reconocidos buscan asegurar al ser humano su dignidad como persona tanto en el plano individual, social, espiritual como material, respecto a este último elemento también se conoce que la problemática de la pobreza en los países latinoamericanos depende de aspectos económico – financieros pero en gran medida involucra un *déficit de democracia*. En la misma línea se puede afirmar que la democracia participativa y los procesos de empoderamiento fortalecen: la capacidad, autoestima, confianza y protagonismo de los ciudadanos, lo que permite a la sociedad en su conjunto participar en decisiones que afectan su propio futuro, reducir brechas de desigualdad y generar mayores oportunidades para mejorar las condiciones de vida de los individuos.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- A / RES:** Resolución de la Asamblea (*Assembly resolution*).
- ART.:** Artículo.
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- CADH:** Convención Americana de Derechos Humanos.
- C.T.B:** Código Tributario Boliviano.
- DESC:** Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- SRE:** Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- CIPCA:** Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- GPID:** Procesos e indicadores de desarrollo.
- INE:** Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.
- No.:** Número.
- NN.UU:** Naciones Unidas.
- ODH:** Oficina de Desarrollo Humano de Naciones Unidas.
- OEA:** Organización de Estados Americanos.
- ONG:** Organización no gubernamental.
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SEDEGES:** Servicio Departamental de Gestión Social.
- WEB:** Conjunto de elementos creados para su exposición en la Red.
- WWW:** *World Wide Web*. Red informática mundial.

ÍNDICE GENERAL

PORTADA	i
DEDICATORIA:	ii
AGRADECIMIENTOS:.....	iii
<i>ABSTRACT</i> :.....	iv
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	vi
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	1
1.1. ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA	1
1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	1
1.3. PROBLEMATIZACIÓN.....	2
1.4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	2
1.4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA	2
1.4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	3
1.4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL.....	3
1.5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	3
1.5.1 JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA.....	3
1.5.2 JUSTIFICACIÓN SOCIAL.....	3
1.5.3 JUSTIFICACIÓN LEGAL	4
1.6. OBJETIVOS A LOS QUE ARRIBÓ LA INVESTIGACIÓN	4
1.6.1. OBJETIVO GENERAL	4
1.6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	4
1.7 MARCO DE REFERENCIA	5
1.7.1 MARCO HISTÓRICO.....	5
1.7.2 MARCO TEÓRICO QUE SUSTENTA LA INVESTIGACIÓN	5
1.8. HIPÓTESIS DE TRABAJO DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
1.9. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN	6
1.9.1. VARIABLE INDEPENDIENTE	6
1.9.2 .VARIABLE DEPENDIENTE	6
1.9.3 NEXO LÓGICO.....	6

1.9.4 UNIDAD DE ANÁLISIS	6
1.10. MÉTODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN	6
1.10.1. MÉTODOS GENERALES	6
1.10.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS.....	7
1.11. TÉCNICAS UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN.....	7
DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS	8
CAPÍTULO I: MARCO HISTÓRICO.....	8
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	12
2.1 HACIENDA PÚBLICA.....	12
2.2 TEORÍA DE DERECHO TRIBUTARIO.....	14
2.2.1 DERECHO FINANCIERO	14
2.2.2 DERECHO TRIBUTARIO.	15
2.2.3 CONCEPTOS TRIBUTARIOS.	16
2.2.4 CLASIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS TRIBUTOS.....	18
2.2.5 CONTRIBUCIONES ESPECIALES	19
2.2.5.1 CLASIFICACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.....	20
2.3 DOCTRINAS SOCIALES	28
2.3.1 FILOSOFÍA SOCIAL	28
2.3.2 DERECHO TRIBUTARIO Y FILOSOFÍA SOCIAL.	30
2.3.3 FILOSOFÍA JURÍDICA SOCIAL.....	33
2.3.4 LEY FUNDAMENTAL DE LA SOCIEDAD Y PRINCIPIOS DE ORDEN SOCIAL.....	34
2.3.4.1 PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DEL BIEN COMÚN.....	34
2.3.4.2 PRINCIPIO DE LIBERTAD.	35
2.3.4.3 PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.....	37
2.3.4.4 PRINCIPIO DE JUSTICIA	40
2.3.4.5 PRINCIPIO DE PRIORIDAD DEL TRABAJO.....	42
2.3.4.6 PRINCIPIO DEL DESTINO COMÚN DE LOS BIENES.	43
2.3.5 SOLIDARISMO.	45

2.4 POLÍTICA FISCAL.....	48
2.4.1 EFECTOS DE LOS TRIBUTOS.....	49
2.4.2 CLASIFICACIÓN DE LOS EFECTOS TRIBUTARIOS	51
2.4.3 TRIBUTOS Y DESCENTRALIZACIÓN.....	53
2.5 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CIUDADANÍA.....	53
2.5.1 PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA.....	55
2.5.2 CIUDADANÍA Y NECESIDADES SOCIALES.....	56
2.5.3 GOVERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHO TRIBUTARIO	60
2.5.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO	63
2.5.5 PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA EN EL MUNICIPIO	65
2.5.6 DERECHO INTERNACIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA..	67
2.5.7 INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS.	70
2.6 TEORÍAS DE BIENESTAR	72
2.6.1 TEORÍAS DE BIENESTAR SOCIAL.....	73
2.6.2 DESARROLLO HUMANO.....	75
2.6.3 LIBERTAD Y EQUIDAD.....	77
2.6.4 EMPODERAMIENTO.	79
2.6.5 ÍNDICE DE EMPODERAMIENTO Y DESCENTRALIZACIÓN.....	82
2.6.6 DERECHOS HUMANOS	87
CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO.....	89
3.1 DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES Y EL DERECHO AL DESARROLLO.....	89
3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	96
3.3 LEY 2492 CÓDIGO TRIBUTARIO Y NORMAS AFINES.....	100
3.4 LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ” No. 031.....	106

3.5 DERECHO COMPARADO	110
3.5.1 JUSTIFICACIÓN DE PAÍSES	110
3.5.2 JUSTIFICACIÓN DE CATEGORÍAS.	111
3.5.3 ANÁLISIS DE CATEGORÍAS	113
3.5.3.1 CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	113
3.5.3.2 ¿LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO ENFOCA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HACIA EL DESARROLLO?	115
3.5.3.3 PRESENCIA DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS EN LA NORMATIVA LEGAL.	118
3.5.3.4 USO DE SISTEMAS DE COOPERACIÓN PARTICIPATIVOS BASADOS EN CONTRIBUCIONES ESPECIALES	120
CAPÍTULO IV: MARCO PRÁCTICO – DEMOSTRACIÓN DE LA HIPÓTESIS	123
4.1 OPERATIVIZACIÓN DE VARIABLES.....	123
4.2 DIAGNÓSTICO	124
4.2.1. METODOLOGÍA	124
4.2.2 DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS – LA PAZ	125
4.2.3 DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS – EL ALTO	128
4.3 ANÁLISIS	130
4.4 PROPUESTA	135
CONCLUSIONES.....	137
RECOMENDACIONES	138
PROPUESTA: MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.....	139
ANTEPROYECTO.....	140
BIBLIOGRAFÍA	144
ANEXOS	149

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1.1. ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA

“Participación Ciudadana y Contribuciones Especiales”.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 3 de enero de 1976 por la comunidad internacional se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana, esta norma de carácter internacional reconocida por el estado boliviano plantea los principios sobre los cuales el Derecho como ciencia y como elemento esencial de los estados democráticos debe alcanzar en forma progresiva hasta alcanzar el ideal del ser humano libre, liberado de temor y de la miseria¹.

El avance en la aplicación real de estos principios en los países en vías de desarrollo es incipiente, es evidente que la falta de equidad social en el caso específico de Bolivia (reflejada en la marcada desigualdad en la distribución de la riqueza), demuestra la presencia de necesidades sociales insatisfechas y la necesidad urgente de administrar con eficiencia los recursos destinados a proyectos de bienestar social.

Si bien es cierto que en nuestro país se realizaron avances importantes que derivaron en legislación especializada que busca reducir la corrupción y en su momento la participación popular representó un mecanismo de control que busca transparentar la gestión pública, la ciudadanía demostró que tiene una percepción de desconfianza y escepticismo hacia la administración pública y en especial en los partidos políticos.

¹ NN.UU. Preámbulo: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Publicación Oficial de la ONU, 1966, 9 páginas.

En este contexto la participación ciudadana enfocada hacia la asignación de recursos, representa una herramienta útil ya que es libre de intereses políticos y se basa en una democracia participativa que incentiva el Estado de Derecho, en el mismo sentido la nueva constitución insta a buscar mecanismos de participación ciudadana que permitan guiar el gasto y la inversión pública².

1.3. PROBLEMATIZACIÓN

¿Qué áreas o temáticas sociales requieren financiamiento?

¿La ciudadanía / sujetos pasivos está de acuerdo con realizar una asignación de este tipo?

¿Cuáles son las instituciones que la sociedad considera idóneas para administrar estos recursos?

¿Cuánto es la cuantía que se debe destinar a estas asignaciones?

¿Cómo se pueden asignar contribuciones tributarias especiales para proyectos de bienestar social incorporando la participación ciudadana en el proceso?

1.4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

Área de estudio. Se abordaron las áreas de Derecho Tributario y Participación Ciudadana. Asimismo se relacionarán dichas áreas con los principios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La temática abordada estará en relación directa al objeto de estudio que se centrará en la relación directa de las contribuciones especiales y la participación de los ciudadanos.

² Bolivia, Constitución Política del Estado, artículo 321, publicación oficial del Estado.

1.4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL

La investigación comprende del año 2004 a noviembre de 2010.

1.4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL

El estudio de campo se realizó en la ciudad de La Paz y El Alto a nivel urbano, por ser ambas ciudades dos de las más importantes del Eje Troncal boliviano y porque el área urbana a diferencia del área rural es la que genera mayor recaudación tributaria.

1.5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se encuentra justificada bajo los siguientes criterios:

1.5.1 JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

Es necesario buscar soluciones jurídicas que permitan apoyar políticas económico – tributarias para la reducción de índices de pobreza, exclusión y mala distribución de la riqueza. En el mismo sentido es importante destacar que abordar estas problemáticas desde un punto de vista jurídico permite diferenciar en forma práctica la profunda diferencia entre crecimiento y desarrollo económico, permitiendo enfocar de manera más integral la búsqueda de desarrollo humano en nuestro país.

1.5.2 JUSTIFICACIÓN SOCIAL

Todo Estado debe administrar recursos escasos, en este mismo sentido la asimetría de la distribución de la riqueza en nuestro país y los problemas sociales profundizan la miseria de los grupos más desprotegidos. Hoy en día la participación ciudadana es un instrumento que apoyado en la soberanía del

pueblo, permite a la misma sociedad mitigar estos problemas sociales dentro de los principios democráticos que buscan el bienestar común.

1.5.3 JUSTIFICACIÓN LEGAL

Es indispensable contar con normas que sean congruentes con los principios de la Constitución Política del Estado y los principios del derecho internacional. En el mismo sentido analizar los problemas económicos del país desde una perspectiva legal, permitirá obtener un enfoque jurídico de solución a la compleja problemática de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más desprotegidos en nuestro país.

1.6. OBJETIVOS A LOS QUE ARRIBÓ LA INVESTIGACIÓN

1.6.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar desde un punto de vista jurídico, la participación ciudadana como medio para realizar la asignación directa de contribuciones especiales destinadas a proyectos de bienestar social.

1.6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Conocer las áreas de bienestar social que requieren mayores ingresos.
- ✓ Cuantificar la disponibilidad de la ciudadanía respecto a realizar una asignación de este tipo.
- ✓ Identificar las instituciones que la ciudadanía reconoce como confiables para la administración de estos recursos.
- ✓ Fundamentar la necesidad de una asignación presupuestaria realizada en forma directa por parte de la sociedad boliviana para el financiamiento de proyectos útiles a la sociedad.

1.7 MARCO DE REFERENCIA

1.7.1 MARCO HISTÓRICO

La investigación considera los antecedentes históricos desde el año 2000 hasta el segundo semestre de 2010. En este mismo sentido sólo se analizan hechos pertinentes y legislación comparada referida directamente al tema vigente.

1.7.2 MARCO TEÓRICO QUE SUSTENTA LA INVESTIGACIÓN

La investigación se encuentra sustentada por el siguiente marco teórico:

- La doctrina jurídica moderna del derecho tributario que amplía los alcances de las contribuciones especiales y enfatiza la participación de los ciudadanos como un elemento trascendente para el financiamiento de proyectos de interés público y la mejora de la recaudación impositiva.
- La teoría de la democracia participativa y la doctrina que expone los principios de la filosofía jurídico – social.
- Los lineamientos jurídicos de los derechos humanos, asimismo la teoría del bienestar y desarrollo humano propuesta por Amartya Sen, obra sistematizada por Naciones Unidas hacia el empoderamiento de la ciudadanía.

1.8. HIPÓTESIS DE TRABAJO DE LA INVESTIGACIÓN

“El impacto de una normativa jurídico – tributaria de contribuciones especiales basada en los lineamientos de la participación ciudadana, permitirá financiar en forma eficiente proyectos de bienestar social”.

1.9. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

1.9.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

Una normativa jurídico – tributaria de contribuciones especiales basada en los lineamientos de la participación ciudadana.

1.9.2 .VARIABLE DEPENDIENTE

Financiamiento de proyectos de bienestar social.

1.9.3 NEXO LÓGICO

Una normativa jurídico tributario – participativa permitirá financiar en forma eficiente proyectos de bienestar social.

1.9.4 UNIDAD DE ANÁLISIS

Personas naturales de 18 a 70 años de edad.

1.10. MÉTODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

1.10.1. MÉTODOS GENERALES

Analítico. Al aprovechar este método, se buscará descomponer el total de la problemática en partes³. Esto permitirá llegar de una problemática jurídica difusa referente al área tributaria a conocimientos descompuestos más simples.

Deductivo. Se aplicó un razonamiento que procede de lo universal a lo particular, partiendo de una premisa mayor extraída de la realidad, es así que

³ Arturo Vargas Flores, Apuntes – Taller de Perfil de Tesis, U.M.S.A Bolivia.

por medio de la deducción, se sacarán nuevas consecuencias, leyes naturales morales o jurídicas más particulares⁴ respecto al Derecho Tributario en Bolivia.

Inductivo. El empleo de este raciocinio parte de lo particular a lo universal, es decir, a partir de casos concretos respecto a la problemática de las contribuciones especiales se permite concluir una ley general en caso necesario.

1.10.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS

Método Comparativo (Derecho Comparado). La función primordial de la comparación es el conocimiento, se realizó un trabajo comparativo con otras legislaciones, confrontando las semejanzas y las diferencias (defectos y aciertos) de otros sistemas jurídicos diferentes al boliviano, con el fin de perfeccionar la institución de las contribuciones especiales en nuestro país, dentro del marco de la participación ciudadana.⁵

1.11. TÉCNICAS UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN

Encuestas cara a cara.

⁴ Acerca del Método. Consideraciones Generales. El Método Jurídico, en: <http://www.salvador.edu.ar/juri/apuntes/Bastidas-MCL/Acerca%20del%20Meteodo.pdf>.

⁵ Cámara de Diputados de México, Curso Taller, La Aplicación del Derecho Comparado en Investigación Legislativa, www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/125618/330054/file/derecho_comparado.pdf.

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS

CAPÍTULO I: MARCO HISTÓRICO

La ciencia del derecho evoluciona de acuerdo a las necesidades económicas, políticas y sociales de la sociedad, su objeto de estudio además de abarcar preceptos y normas, también considera otros elementos de la realidad histórica de las sociedades, cabe precisar que:

*“El objeto de la ciencia del derecho no solamente está constituido por las normas de conducta, sino que comprende la manera en que se ordena y se organiza la sociedad, por lo cual la ciencia del derecho no solamente estudiaría los preceptos y las normas sino también los aspectos económicos, políticos y sociales propios de la organización social, es decir, el ordenamiento jurídico”.*⁶

La normativa tributaria a lo largo de la historia tuvo diferentes matices, se destaca que en la época de la colonia los ingresos de la Hacienda Municipal los donativos o servicios de los particulares también fueron fuente de ingresos para los municipios⁷ y la participación vecinal como de otros agentes privados era necesaria para resolver problemas locales.

Cabe mencionar que algunas necesidades deben ser satisfechas por el Estado en forma necesaria ya que las necesidades públicas son el resultado de la vida

⁶ SANTI ROMANO mencionado por LEONCIO LARA SAENZ *“Procesos de Investigación Jurídica”* Primera Edición, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS – UNAM, México, 1997, 241 páginas, Pág. 2

⁷ *“Debe comprenderse dentro de los recursos del municipio la cooperación vecinal para las obras de beneficio colectivo y los casos muy frecuentes en que un vecino prominente contribuía para resolver algún problema local”.* MOISES CAMPOS OCHOA, CITADO POR JOSÉ GILBERTO GARZA GRIMALDO EN: *“Actualidad de los servicios públicos en México”*, Primera Edición, sin traducción, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2009, 449 páginas, Pág. 151.

colectiva y se las puede clasificar en absolutas y relativas⁸. Las necesidades absolutas consisten en: defensa exterior, orden interno y administración de justicia. Como dichas necesidades son derivadas de la soberanía dan nacimiento al Estado y sólo pueden ser prestadas por el mismo.

Por su parte las necesidades públicas relativas son producto del progreso y de la evolución misma de la civilización, aspectos como: la instrucción, salubridad, transporte y comunicación, están desvinculadas en esencia con la existencia del Estado, por lo mismo se podría omitir la utilización de las prerrogativas del poder de imperio.

Asimismo las necesidades relativas se encuentran vinculadas con el progreso y bienestar social; es así que en principio pueden ser atendidas por terceros particulares bajo el control estatal, o bajo la consideración de la prioridad de dichas necesidades para la población, el Estado puede asumir el control total de los mismos.

Otra corriente teórica postula que el concepto de necesidad pública proviene de los fines que persigue el Estado ya que por factores históricos la seguridad social podría resultar tan esencial como la defensa nacional, o la educación de la población.⁹ Sin embargo es necesario considerar el avance histórico de las finanzas estatales:

La evolución de las funciones y las finanzas estatales tuvo tres sistemas o etapas: El Estado gendarme (Economía Liberal); El Estado providencia (Liberalismo social con economía intervencionista); El Estado Fáustico (Dirigismo en la Economía).

⁸ VILLEGAS, mencionado por Catalina García en: CATALINA GARCÍA VIZCAÍNO, *"Tomo I Consideraciones Generales – Derecho Tributario – Consideraciones Económicas y Financieras"* Tercera Edición, LexisNexis, Argentina, 2007, 606 páginas, Pág. 7.

⁹ DINO JARACH, mencionado por CATALINA GARCÍA VIZCAÍNO en: *"Tomo I Consideraciones Generales – Derecho Tributario – Consideraciones Económicas y Financieras"*, Tercera Edición, LexisNexis, Argentina, 2007, 606 páginas, Pág. 7.

El liberalismo¹⁰ tuvo un alcance importante hasta la primera guerra mundial y limitaba la acción del Estado sólo al cumplimiento de funciones básicas como: defensa exterior, seguridad interna, administración de justicia, educación y salud. Dicha limitación estatal tenía como principal finalidad liberar los precios del mercado y evitar que los tributos incomoden a los individuos, o distorsionen las decisiones económicas de los contribuyentes.

Posterior a la primera guerra mundial, dado el alto costo bélico y las erogaciones de tipo social generadas por el conflicto armado los Estados involucrados se vieron obligados a imponer mayores tributos y dar mayor importancia a los tributos extrafiscales. En este caso el Estado se alejó de la economía, y tuvo una intervención accidental para disminuir la inquietud social.

Como resultado de la Segunda Guerra Mundial apareció la corriente del Estado Fáustico que adoptó como principal finalidad la prosperidad social o bienestar social, para cumplir dicho objetivo se establecieron los siguientes requisitos:

- Satisfacer en forma óptima las necesidades sociales mediante servicios públicos que cubrieran: higiene, seguridad social, educación, servicios de correo y telecomunicaciones, transporte, energía y otros.
- Adoptar medidas enfocadas al desarrollo económico, plena ocupación, incremento de la renta nacional y vigilancia de la actividad económica privada.
- Realizar una distribución social de la renta nacional con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

En los últimos tiempos se desarrolló una corriente que busca un retorno a los postulados del liberalismo con el principal objetivo de reducir los servicios

¹⁰ Dicha teoría tiene su origen teórico en la escuela liberal inglesa que sostenía la primacía de la iniciativa privada.

públicos referidos a las necesidades públicas relativas. Sus principales postulados son:

- Economía de mercado.
- Disminución del sector público acompañada de un proceso de privatización de empresas públicas.
- Incentivo a la iniciativa individual.
- Reducción del déficit presupuestario y una mayor eficiencia de recaudación.
- Globalización de la economía e interrelación de las políticas económicas entre países.

Cabe destacar que la doctrina social de la iglesia bajo el principio de subsidiariedad, se opone al colectivismo e intenta buscar un equilibrio entre las relaciones del individuo y la sociedad, dicha teoría busca consolidarse como una alternativa al marxismo y al capitalismo al orientar el funcionamiento del mercado hacia el bien común aspecto que bajo un principio de solidaridad, involucra el sacrificio de las economías más desarrolladas a favor de los pueblos hoy marginados.

Finalmente es pertinente mencionar que el Código Tributario Boliviano tiene sus orígenes en el Código Tributario para América Latina (MCTAL), redactado en 1967 bajo el financiamiento de la Organización de Estados Americanos, la norma boliviana sufrió su reforma más importante el año 2000, en la cual se suprimieron 139 artículos de los 331 originales.¹¹

¹¹Dentro de los artículos abrogados se encontraba una clasificación completa de las contribuciones especiales, dicha modificación fue calificada como inoportuna por especialistas en la materia: ALFREDO BENITEZ RIVAS en: "Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas", Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 229.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 HACIENDA PÚBLICA

La actividad financiera de los entes públicos tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades públicas y es la ciencia de las finanzas públicas la que estudia los fenómenos económicos relativos a promover y accionar sobre esta actividad financiera, su núcleo más relevante se refiere a los medios de obtención y empleo de los recursos necesarios para el desenvolvimiento de los entes públicos y del Estado. Enfoques de la hacienda pública:

- Se manifiesta como una actividad que carece de un fin en si mismo, sino que tiene por objetivo la consecución de otros fines, económicos, políticos, sociales, u otros.
- Actividad de contenido fundamentalmente económico.
- Además de referirse al estado, se refiere a los entes públicos, que tienen titularidad financiera reconocida en leyes fundamentales.

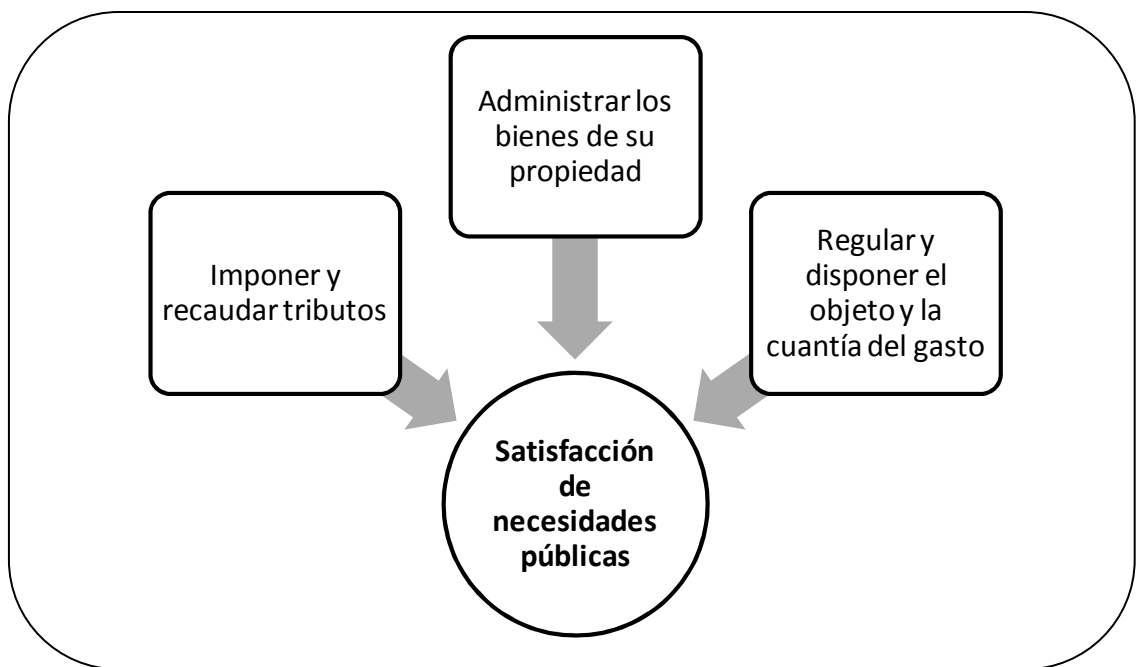
Por otro lado la Hacienda Pública puede ser descrita desde tres puntos de vista; subjetiva, objetiva y funcional:¹²

Desde un *enfoque subjetivo* es un ente personificado, titular de derechos y obligaciones financieras. Dentro de un *marco objetivo*, representa la totalidad de recursos económicos del Estado y los entes públicos. Y finalmente *el aspecto funcional*, se refiere a las actuaciones administrativas dirigidas a obtener recursos financieros y a la asignación de los mismos para la satisfacción de las necesidades públicas y el cumplimiento de las políticas fiscales definidas por el gobierno.

¹² SAINZ DE BUJANDA citado por, ALFREDO BENÍTEZ RIVAS, "Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas", Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 207.

Al respecto, *el esquema No. 1*, presenta de manera sintética las principales funciones de la actividad financiera del estado que tienen como finalidad la satisfacción de necesidades públicas. Es un hecho que las funciones estatales de recaudación, administración y gasto son esencialmente económicas, sin embargo requieren normas jurídicas para asegurar la eficacia de las actividades estatales.

Esquema No. 1: Principales funciones – Actividad Financiera Estatal



Elaboración: propia.

2.2 TEORÍA DE DERECHO TRIBUTARIO

El derecho tributario es una disciplina jurídica que forma parte del derecho financiero y cuenta con objetos e institutos propios y exclusivos¹³, vale decir no se encuentran regulados por otra rama el derecho.

2.2.1 DERECHO FINANCIERO

A continuación se detalla la ubicación del derecho tributario dentro de la ciencia del derecho y se describe su conceptualización.

*“El derecho financiero es aquella disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que regulan la recaudación, gestión y gasto de los medios económicos necesarios al Estado y a los demás entes públicos para el desarrollo de sus actividades; y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado, y entre los propios ciudadanos que se derivan de la aplicación de tales normas”.*¹⁴

El Derecho financiero, se ha especializado en tres ramas que representan a las principales actividades financieras del estado, estas son:¹⁵

- Derecho tributario. Normas referidas al establecimiento de tributos, relaciones jurídicas y cumplimiento de procesos oficiosos o contenciosos.
- Derecho presupuestario. Regula la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto.
- Derecho patrimonial. Normas relativas a la gestión y administración del patrimonio del Estado.

¹³ MARIO AUGUSTO SACONNE, *“Manual de Derecho Tributario”*, Primera Edición, La Ley Editores, Argentina, 2002, 394 páginas, Pág. 2.

¹⁴ GIULIANI FONROUGE, mencionado por DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ en: *“Derecho Financiero”*, Primera Edición, McGRAW HILL INTERMERICANA EDITORES, México, 1997, 241 páginas, Pág. 2.

¹⁵ DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ *“Derecho Financiero”*, Primera Edición, McGRAW HILL INTERMERICANA EDITORES, México, 1997, 241 páginas, Pág. 7.

2.2.2 DERECHO TRIBUTARIO.

El derecho tributario, llamado también derecho fiscal, es una de las ramas más importantes del derecho público y financiero porque regula el conjunto de normas y principios referidos a los tributos¹⁶, se puede afirmar que: *“El Derecho Tributario es la disciplina que tiene como objeto de estudio el conjunto de normas que regulan el establecimiento y aplicación de los tributos”*.¹⁷

En los hechos el tributo representa un ingreso exigido mediante ley por la administración pública, dicha norma determina cuáles son los supuestos de hecho que generan el deber de contribuir de los ciudadanos, los ingresos recaudados permiten sostener gastos públicos y satisfacer necesidades colectivas¹⁸.

En el mismo sentido, el código tributario boliviano en su artículo 9, párrafo primero define a los tributos como: *“...las obligaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio impone con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”*.¹⁹

Respecto al origen de las normas de derecho tributario, el artículo 5 del código tributario boliviano define las siguientes fuentes de derecho tributario:²⁰

¹⁶ JARACH mencionado por ALFREDO BENÍTEZ RIVAS en: “Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas”, Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 57.

¹⁷ JUAN MARTÍN QUERALT, CARMELO LOZANO SERRANO Y FRANCISCO POVEDA BLANCO, “Derecho Tributario”, Treceava Edición, Thomson Aranzadi Editores, España, 2008, 281 páginas, Pág. 27.

¹⁸ *El derecho tributario al regular una infinidad de hechos económicos y actos se ha especializado en las siguientes ramas jurídicas: Derecho tributario material o sustantivo; Derecho tributario formal o administrativo; Derecho tributario procesal; Derecho tributario penal. Derecho constitucional tributario; Derecho tributario internacional.*

¹⁹ Bolivia. Ley 2493, de 23 de noviembre de 2003, del Código Tributario Boliviano. *Gaceta Jurídica*.

²⁰ Bolivia. Ley 2493, de 23 de noviembre de 2003, del Código Tributario Boliviano. *Gaceta Jurídica*.

- La Constitución Política del Estado.
- Los Convenios y Tratados Internacionales Aprobados por el Poder Legislativo.
- El Código Tributario
- Las Leyes
- Los Decretos Supremos
- Las Resoluciones Supremas
- Las demás disposiciones de carácter general dictadas por los órganos administrativos facultados al efecto con las limitaciones y requisitos establecidos en el código tributario.
- Las Ordenanzas Municipales de tasas y patentes, aprobadas por el Honorable Senado Nacional, en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

2.2.3 CONCEPTOS TRIBUTARIOS²¹.

A continuación se destacan los principales conceptos tributarios elaborados en el código tributario boliviano. La definición que nos da el Código Tributario en su artículo 23, es la siguiente:

SUJETO PASIVO. *“Es sujeto pasivo el contribuyente o sustituto del mismo, quién debe cumplir las obligaciones tributarias establecidas conforme dispone este Código y las Leyes”.*

TRIBUTOS. *“Son tributos las obligaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio impone con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”.*

OBJETO DE LOS TRIBUTOS. *“Son las situaciones, personas, hechos u objetos, a los que – por mandato de la Ley – debe aplicarse el tributo”.*

²¹ Bolivia. Ley 2493, de 23 de noviembre de 2003, del Código Tributario Boliviano. *Gaceta Jurídica*.

BASE IMPONIBLE DE LOS TRIBUTOS. *“Base imponible o gravable es la unidad de medida, valor o magnitud, obtenidos de acuerdo a las normas legales respectivas, sobre la cual se aplica la alícuota para determinar el tributo a pagar”.*

DETERMINACIÓN DE LOS TRIBUTOS. *“Es el acto por el cual la administración declara la existencia y cuantía de un crédito tributario o su inexistencia”. “La determinación puede efectuarse por actividad propia del contribuyente en cumplimiento de sus obligaciones, o también por intervención de la administración tributaria, cuando aquél no ha efectuado esa determinación. Es frecuente el uso del vocablo “Liquidación”, con el mismo significado de determinación”.*

IMPUESTO. *“Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación prevista por Ley, independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”.*

TASA. *“...son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades sujetas a normas de Derecho Público individualizadas en el sujeto pasivo”.*

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL. *“...los tributos cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de determinadas obras o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación...”.*

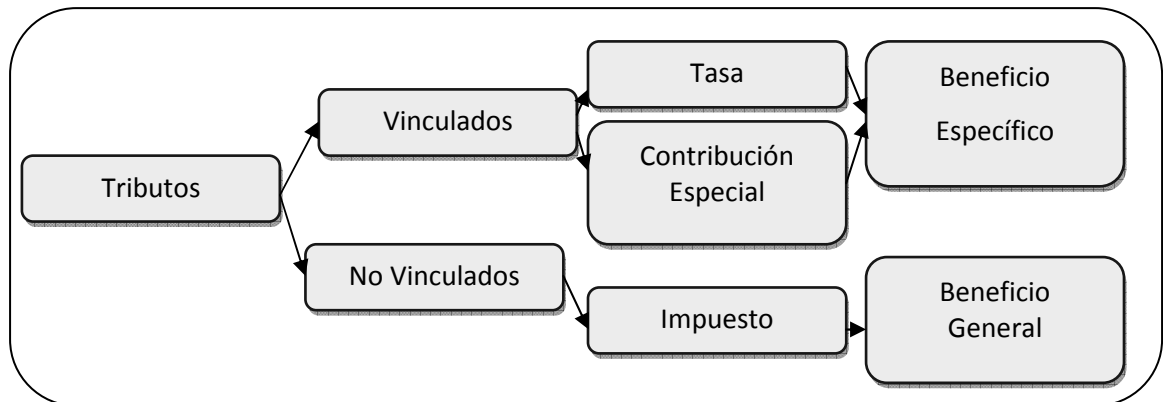
HECHO GENERADOR O IMPONIBLE. *“Hecho generador o imponible es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica expresamente establecido por Ley para configurar cada tributo, cuyo acaecimiento origina el nacimiento de la obligación tributaria”.*

2.2.4 CLASIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS TRIBUTOS

Los ingresos públicos se clasifican en tributarios y no tributarios; en el caso de los primeros se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones especiales, los mismos que son exigibles por el poder público. Los segundos son los ingresos derivados de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público o de un derecho privado.

De acuerdo al Modelo de Código Tributario para América Latina OEA-BID, los tributos se clasifican en forma tripartita; impuestos, tasas y contribuciones. Atendiendo las características propias de los hechos generadores de cada tributo, los mismos pueden agruparse en²²: Tributos no vinculados (impuestos) y Tributos Vinculados (tasas y contribuciones especiales).

Esquema No. 2: Clasificación de los tributos por hecho generador.



Elaboración: propia.

La obligación de los tributos no vinculados nace de hechos generadores que no tienen vinculación directa entre el Estado y los sujetos pasivos, de tal forma las personas no reciben beneficio concreto en forma individual.

²² GERARDO ATALIBA mencionado por ALFREDO BENÍTEZ RIVAS, "Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas", Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 207.

En contraste, los tributos vinculados son aquellos cuya obligación nace cuando el Estado brinda determinados servicios o ejecuta obras públicas a favor de personas individualizadas y por otro lado percibe de los beneficiarios una contraprestación llamada; tasa o contribución especial.

2.2.5 CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Es necesario precisar que las contribuciones especiales se diferencian de los impuestos porque éstas presuponen como condición necesaria una *actividad productora de beneficio* y se distinguen de las tasas porque buscan un interés general (al no presuponer un servicio individualizado) y al mismo tiempo brindan al contribuyente en forma necesaria una ventaja o beneficio.²³

El hecho imponible de las contribuciones especiales involucra la obtención de una valorización de los bienes del sujeto pasivo y también el establecimiento o ampliación de un servicio público²⁴, el pago derivado de dicho tributo se encuentra encaminado a satisfacer un interés general, sin perjuicio que pueda generarse un beneficio especial para determinadas personas.

²³ HÉCTOR VILLEGAS, "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario" Séptima Edición, Depalma Editores, Argentina, 2001, 981 páginas, Pág. 106.

²⁴ JUAN MARTÍN QUERALT, CARMELO LOZANO SERRANO Y FRANCISCO POVEDA BLANCO, "Derecho Tributario", Treceava Edición, Thomson Aranzadi Editores, España, 2008, 281 páginas, Pág. 27.

Tabla No. 1: Clasificación de los tributos por hecho generador.

Tributo	Beneficio	Principio rector	Afectación	Prestación
Contribuciones Especiales	Obra o actividad pública	Principio del beneficio específico	Esencial – Doctrina acepta excepciones	Actividad redundante en un beneficio general
Impuestos	Tiene cualquier origen	Principio de la capacidad contributiva	El producto puede tener o no afectación especial	Independiente

Elaboración: propia.

2.2.5.1 CLASIFICACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES

Las contribuciones especiales pueden ser clasificadas en²⁵:

- Contribuciones de mejora.
- Contribuciones parafiscales.
- Contribuciones de seguridad social.
- Contribuciones por servicios impuestos.

Respecto a las contribuciones de mejora, El Código Tributario Boliviano abrogado, definía la *contribución de mejora* como: “...la instituida para costear la obra pública que produce una valoración inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble

²⁵ PLAZAS VEGA, MENCIONADO EN ALFREDO BENÍTEZ RIVAS, “Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas”, Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 207.

beneficiado”. Sin embargo la doctrina amplia y profundiza la concepción y forma de las contribuciones especiales.

“La contribución especial de mejoras por obra o servicio público es la prestación en dinero establecida en la ley a cargo de aquellas personas que reciban un beneficio específico de mejoría en sus bienes patrimoniales, o que provoquen un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica”.

La contribución de mejora representa un instrumento idóneo de financiamiento de obras y prestación de servicios así como también representa un tributo que genera buena receptividad en la ciudadanía, la experiencia demostró que las mismas generan importantes beneficios en países latinoamericanos como Argentina, Colombia y México.

Las contribuciones son una fuente alternativa de ingresos que en los hechos se pueden traducir en inversiones públicas²⁶, desde un punto de vista político permite consolidar procesos de descentralización y autonomías en entidades territoriales necesitadas de disponer de recursos económicos exentos al centralismo administrativo.

La contribución de mejora tiene una creciente importancia para las entidades territoriales locales ya que permite financiar obras físicas, o actividades de interés colectivo. Sus características son las siguientes²⁷:

²⁶ PLAZAS VEGA, describe la experiencia Colombiana en: ALFREDO BENÍTEZ RIVAS, “Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas”, Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 230.

²⁷ CATALINA GARCÍA VIZCAÍNO en: “Tomo I Consideraciones Generales – Derecho Tributario – Consideraciones Económicas y Financieras”, Tercera Edición, LexisNexis, Argentina, 2007, 606 páginas, Pág. 133.

- Prestación personal. La obligación de pagar es de carácter personal para los titulares de los inmuebles y la contribución tiene su origen en el momento en que finaliza la obra.
- Beneficio. Su estimación se basa en un beneficio presunto fundamentada en la determinación de la zona beneficiada.
- Proporción razonable entre la contribución de mejoras y el beneficio. La ley debe especificar: cuáles son los inmuebles influidos o valorizados, qué porcentaje del costo será financiada por los beneficiarios y cómo se distribuirá el costo entre ellos.
- Irrelevancia del destino de lo recaudado. El hecho de financiar obras con la recaudación de otros proyectos generadores, brinda validez a la contribución de mejoras ya que puede darse el caso que lo recaudado exceda el importe de la obra que origina su pago, sin perjuicio que se pueda impugnar la existencia de contribuciones irrazonables entre la obra a realizarse y la carga fiscal.

Las condiciones de vida de los habitantes de una determinada población se pueden mejorar mediante la realización de obras de infraestructura, o mediante la ejecución de proyectos que brinden o mejoren servicios públicos existentes, el financiamiento puede ser canalizado a través de una imposición, o por medio de un sistema democrático. En este caso mediante **contribuciones especiales basadas en un sistema de cooperación**.

La principal característica de las contribuciones especiales basadas en obras por cooperación es que: *“solamente obligan cuando han sido admitidas por la mayoría de los beneficiados, quienes de común acuerdo contribuyen para la realización de una obra material que los beneficia especialmente”*²⁸.

²⁸ *“Es importante aclarar que los servidores públicos pueden realizar trabajo social en forma directa con las comunidades o entre vecinos para escuchar sus necesidades, explican el esquema de financiamiento y la comunidad acepta su participación en forma directa”.* (GARZA

Estas contribuciones se caracterizan por incorporar la participación ciudadana y asignarle un rol protagónico en la planificación del destino de los recursos recaudados dando lugar a una planificación de *abajo hacia arriba*. Dentro de un mismo territorio, además de encontrarse escasez de recursos y carencias, se pueden encontrar dos tipos de recursos generalmente no aprovechados²⁹: la potencialidad de la organización social y el esfuerzo humano.

Es así que bajo la filosofía de aprovechar la potencialidad de organización social y el esfuerzo y un esquema tripartito: gubernamental, municipal y una activa participación comunitaria; se pueden incrementar las posibilidades el desarrollo social de una región o municipio³⁰.

La responsabilidad ciudadana es un requisito para que cualquier política pública sea efectiva ya que a partir de las conductas de los individuos se pueden obtener mayores recaudaciones impositivas que enfocadas permiten mejorar los índices de inversión social³¹.

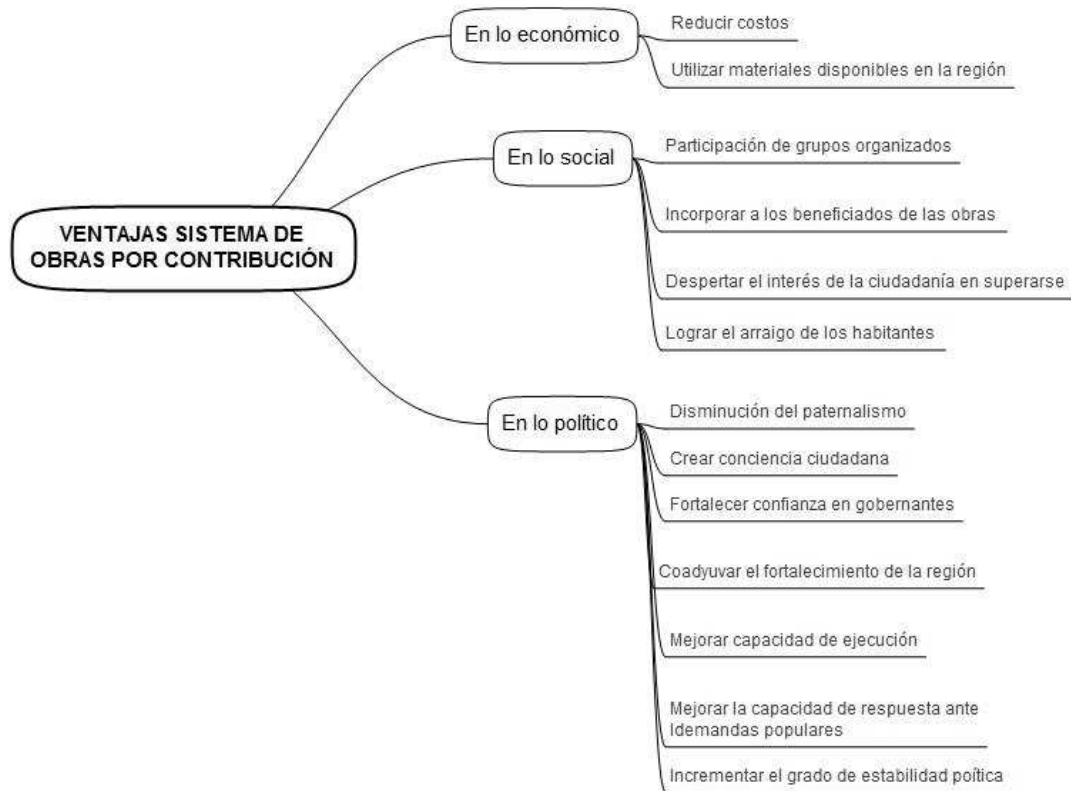
GRIMALDO: 2009). JOSÉ GILBERTO GARZA GRIMALDO EN: "Actualidad de los servicios públicos en México", Primera Edición, sin traducción, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2009, 449 páginas, Pág. 159.

²⁹ CERVANTES DELGADO, CITADO POR JOSÉ GILBERTO GARZA GRIMALDO EN: "Actualidad de los servicios públicos en México", Primera Edición, sin traducción, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2009, 449 páginas, Pág. 151.

³⁰ Filosofía mexicana del programa "Dando y Dando", mencionado en: "Actualidad de los servicios públicos en México", Primera Edición, sin traducción, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2009, 449 páginas, Pág. 163.

³¹ PROGRAMA MEDELLÍN COMO VAMOS", ¿Cómo Vamos en corresponsabilidad y responsabilidad ciudadana?", <http://www.medellincomovamos.org/> 2010.

Esquema No. 3: Ventajas del sistema de obras por cooperación



Fuente: Elaboración propia

Las ventajas del sistema de obras por cooperación (como se describe en el *esquema 3*) se pueden clasificar de la siguiente forma.

- *En lo político*, permite crear una conciencia ciudadana con fuerte contenido social y mitigar el sentimiento de paternalismo hacia el estado porque se incentiva un sentido de corresponsabilidad en las personas. Desde un punto de vista institucional permite fortalecer las Haciendas e incrementar su capacidad de ejecución de proyectos, generando por un lado una mejor posibilidad de respuesta ante demandas populares lo que permite una mayor estabilidad política.
- En lo económico, los aportes materiales y personales de las personas permiten reducir los costos en la ejecución de los proyectos y al mismo

tiempo las contribuciones permiten mayor disponibilidad de recursos y por lo tanto mejores presupuestos.

- *En lo social*, permite una participación democrática y organizada por parte la población, hecho que motiva a la ciudadanía a superar sus niveles de bienestar y fomentar el empleo.

Es necesario resaltar que el mejoramiento físico en determinada área geográfica o zona deriva en la valorización de los inmuebles que a su vez generan beneficios particulares para los vecinos más aledaños a la obra, hecho que genera la necesidad de contar con los instrumentos necesarios para calcular dicha apreciación inmobiliaria en términos monetarios.

Se debe distinguir que la contribución de mejora es una modalidad de contribución especial y es diferente a la categoría impositiva de plusvalía de los bienes inmuebles ya que esta última podría tener su fuente en obras físicas o actividades realizadas por una empresa privada, hecho ajeno a una distribución del costo entre los habitantes vecinos de dicha obra.

Las contribuciones parafiscales son contribuciones recaudadas para asegurar el financiamiento autónomo de ciertos entes públicos, es decir están diseñadas para financiar instituciones que realizan actividades de interés colectivo al distribuir beneficios a los miembros de un sector determinado, es así que los beneficios mencionados son no equivalentes respecto a la contribución individual de cada persona. Se caracterizan porque: se encuentra fuera de los presupuestos estatales; son ajenos a la recaudación realizada por los organismos fiscales del Estado y finalmente son omitidos por las tesorerías estatales³². Se mencionan los siguientes ejemplos: cámaras agrícolas, fondos forestales, colegios profesionales, centros de estudios.

³² HÉCTOR VILLEGAS, "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario", Séptima Edición, Depalma Editores, Argentina, 2001, 981 páginas, Pág. 114.

La parafiscalidad de dichas contribuciones es un tema de debate tributario ya que pese a tener los rasgos de un tributo, se diferencian por ser ajenos a la creación por Ley; ser gestionados por procedimientos diferentes a los de un tributo y por otro lado se encuentra fuera de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado³³.

Por lo expuesto, la doctrina ha llegado a considerarlos incluso una paradoja dentro del Estado de Derecho ya que dicha figura omite el cumplimiento de los principios tributarios y presupuestarios a los cuales responden los tributos *tradicionales*³⁴.

Por otro lado las contribuciones parafiscales exponen al contribuyente ante una inseguridad jurídica ya que el ciudadano se ve obligado a cumplir dicho pago sin tener la posibilidad efectiva de reaccionar, como lo haría ante cualquier acto administrativo de liquidación tributaria³⁵.

Para el caso de las **contribuciones por servicios impuestos**, el hecho generador no tiene su origen en obras públicas sino en servicios que benefician a la colectividad, es necesario mencionar que la recaudación es ajena al Tesoro Nacional ya que ingresa a la institución responsable de brindar un servicio de interés para la sociedad en su conjunto.

Las contribuciones de seguridad social consisten en: *“la prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión”*³⁶. Dichas aportaciones consisten en el porcentaje de salario retenido por los patronos a cada uno de sus empleados

³³ JUAN MARTÍN QUERALT, CARMELO LOZANO SERRANO Y FRANCISCO POVEDA BLANCO, “Derecho Tributario”, Treceava Edición, Thomson Aranzadi Editores, España, 2008, 281 páginas, Pág. 27.

³⁴ IBIDEM 27.

³⁵ IBIDEM 28.

³⁶ Código tributario para América Latina, mencionado por HÉCTOR VILLEGAS, “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”, Séptima Edición, Depalma Editores, Argentina, 2001, 981 páginas, Pág. 116.

con la finalidad de cubrir servicios sociales como: fondos de vivienda, seguridad social o jubilaciones³⁷.

Las contribuciones de seguridad social también son conocidas como *gravamen sobre las nóminas* y se caracterizan porque su cálculo sigue el principio de capacidad contributiva; desde un punto de vista del contribuyente, el aporte del trabajador podría considerarse un tributo al ingreso y el aporte del patrón un tributo al consumo de la fuerza de trabajo³⁸.

Respecto a la contribución de seguridad social que constituye un tributo sobre el factor trabajo. El CTB en 1970, reguló la aplicación de dicho tributo de la siguiente forma: “...*hasta que se proceda a la reestructuración del sistema de seguridad social de la República, el presente Código Tributario no se aplicará a las relaciones jurídicas emergentes por los aportes o cotizaciones a la Caja Nacional de Seguridad Social, o a las que pudieran surgir por la sola condición de afiliados o asegurados*”³⁹.

³⁷ DOLORES BEATRIZ CHAPOY, “Derecho Financiero”, Primera Edición, McGRAW-HILL INTERAMERICANA Editores, México, 1997, 243 páginas, Pág. 47.

³⁸ IBIDEM 27.

³⁹ Bolivia. D.S. 9298, de 2 de julio de 1970, del Código Tributario Boliviano. *Gaceta Jurídica*.

2.3 DOCTRINAS SOCIALES

Las doctrinas sociales se caracterizan por su evolución constante y por constituir una guía teórica complementaria que busca mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas de la humanidad.

2.3.1 FILOSOFÍA SOCIAL

“La filosofía social es aquella parte de la filosofía general que se ocupa de las sociedad humana y sus fenómenos característicos..., aspira a ser, más bien, una disciplina académica y una investigación autónoma, que recoge los resultados de las tendencias y trata de reelaborarlos críticamente y sistematizarlos, con un intento sostenido de objetividad científica”⁴⁰.

El objeto de estudio de la filosofía social es el conjunto de cosas, personas y fenómenos que constituyen lo social, en otras palabras; lo que resulta de la convivencia entre los individuos en un tiempo y en un espacio determinado. Se puede afirmar que el derecho, la economía y la política tienen *un objeto común más amplio: lo social*⁴¹.

La filosofía social se relaciona íntimamente con la filosofía jurídica dado que el estudio del derecho además del análisis de la normatividad positiva trata de reflexionar y valorar en forma crítica la validez y legitimidad de dimensiones jurídicas (leyes, sentencias, ordenaciones, etc.) que tienen trascendencia social⁴².

⁴⁰ “La filosofía social es una rama que busca analizar los fenómenos sociales desde tres perspectivas: de profundidad (saber de las esencias ó noético); unidad y totalidad (saber total) y; de valoración crítica y perspectiva (saber último)” (GONZALEZ URIBE: 2001). HECTOR GONZÁLEZ URIBE, “Manual de filosofía social y ciencias sociales”, Primera Edición, editado por la UNAM, México, 2001, 263 páginas, Pág. 344.

⁴¹ IDEM 48, pág. 23.

⁴² IDEM 49, pág. 23.

Es un hecho que la Hacienda Pública se ve afectada por factores políticos y sociales⁴³. En el mismo sentido, las actividades del hombre pueden ser clasificadas en; “acciones lógicas”, en la que los medios y fines están en perfecta adecuación y en acciones “alógicas” en las cuales es inexistente una relación congruente entre el fin deseado por los individuos y el resultado.

Los motivos de esta desviación puede ser por errores; técnicos, administrativos así como la presencia de corrupción en las instituciones públicas. Es así que la necesidad pública que el Estado define es diferente a la percibida los ciudadanos y el destino del gasto público es ajeno a los juicios de los miembros de la sociedad.

Desde un enfoque metodológico, los procedimientos de investigación empleados pueden ser de origen cualitativo (Ejemplo: observación), o de un origen cuantitativo apoyado en disciplinas como la matemática, estadística, para un posterior proceso – análisis de datos; mismas que permiten conocer información concluyente de la sociedad⁴⁴.

La sociología jurídica estudia el fenómeno jurídico como un hecho social y observa cómo funciona el derecho en la realidad respecto a la conducta de los hombres, por lo tanto dicha disciplina estudia los efectos del derecho dentro del grupo social y las causas que lo generan⁴⁵.

A partir de una concepción del derecho basada en la naturaleza social del hombre, la metodología para alcanzar la comprensión del mismo debe situarse desde la lógica de los hechos y las personas, es así que el estudio de los

⁴³ La escuela italiana, liderada por Vilfredo Pareto afirma que la actividad financiera del Estado carece de naturaleza puramente económica.

⁴⁴ HÉCTOR GONZALEZ URIBE, “Manual de filosofía social y ciencia sociales”, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM editores, México, 2001, 344 páginas, Pág. 166.

⁴⁵ ARIEL ÁLVAREZ GARDIOL, “Manual de introducción al derecho”, Primera Edición, Juris editores, España, 1998, 263 páginas, Pág. 28.

textos, hechos y personas se pueden realizar al interior de los siguientes espacios del análisis de la sociología legislativa⁴⁶.

La sociología legislativa estudia cómo es el proceso fundador de la norma, es decir las iniciativas que nacen en la sociedad y que luego se debaten en los parlamentos, en otras palabras analiza las causas sociales y permite prever los efectos negativos de las normas y enmendar las deficiencias de las propuestas legislativas planteadas o aprobadas.

Se pueden distinguir dos procesos de producción de normas; por un lado un proceso democrático en el cual los miembros de la sociedad tienen la posibilidad de expresar propuestas de reformas legislativas al congreso. Y por otro lado un proceso de producción tecnocrático cuándo el congreso encarga a especialistas la elaboración de estudios y propuestas⁴⁷.

2.3.2 DERECHO TRIBUTARIO Y FILOSOFÍA SOCIAL.

La ciencia de la Hacienda Pública permite analizar y explicar los fenómenos relacionados con la actividad financiera del Estado, la finalidad de dicha actividad se centra en satisfacer necesidades públicas es así que la naturaleza de la actividad de la hacienda pública se sustenta en la relación de los individuos y su permanente búsqueda de satisfacción.

El individuo como tal tiene necesidades personales e intransferibles como la: alimentación, transporte, vivienda, sin embargo, cuando la persona busca

⁴⁶ JORGE ALBERTO GONZÁLEZ GALVÁN, "La construcción del Derecho", Primera Edición, editado en la UNAM, México, 1998, 129 páginas, Pág. 20.

⁴⁷ *Dentro del estudio sociológico del derecho también destacan: La sociología de los profesionales del derecho (referido al oficio del investigador jurídico) y la sociología del conocimiento jurídico (rama relacionada al proceso de formación y reproducción de la doctrina del derecho), son dos espacios de análisis propuestos por: JORGE ALBERTO GONZÁLEZ GALVÁN, en "La construcción del Derecho", Primera Edición, editado en la UNAM, México, 1998, 129 páginas, Pág. 21.*

insertarse en su comunidad genera necesidades comunes (seguridad, salud pública, seguros sociales, etc.), que sólo pueden ser satisfechas si el grupo social participa en su demanda y satisfacción⁴⁸.

Se concluye que la esencia del Derecho Tributario y la actividad financiera del Estado tienen un profundo carácter sociológico ya que los grupos sociales son una expresión del modo en que las necesidades de los individuos se constituyen en necesidades comunes que deben ser satisfechas por el Estado y la comunidad misma⁴⁹.

De lo expuesto se concluye que la actividad financiera del Estado se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Esencialidad. La actividad financiera debe ser desplegada por el Estado por su origen, esencia y objetivos políticos.
- Universalidad. Derivada de la soberanía, la actividad Estatal debe abarcar el territorio nacional en forma íntegra.
- Coactividad. El grupo social debe cumplir las normas financieras en forma obligatoria.

La naturaleza de la actividad financiera del Estado es compleja por tener diversas connotaciones, se pueden mencionar los siguientes elementos⁵⁰:

- Políticos. Por ser el estado principal actor y por repartir recursos bajo principios con esencia política.

⁴⁸ EDWIN SELIGMAN, mencionado por ALFREDO BENITEZ RIVAS en: "Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas", Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 20.

⁴⁹ IBIDEM 52, pág. 21.

⁵⁰ GRIZIOTTI, mencionado por ALFREDO BENITEZ RIVAS en: "Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas", Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 22.

- Jurídicos. En materia fiscal y tributaria las disposiciones legales son de carácter coactivo y deben ser formuladas bajo un criterio jurídico – legislativo.
- Económico sociales. La actividad financiera permite cumplir con necesidades económico – sociales del Estado, la colectividad y los individuos.
- Técnicos. Las normas tributarias requieren de actividades ajenas a las áreas políticas o jurídicas, como por ejemplo: elaboración de balances de resultados, ajustes financieros, estados de resultados.

Lo expuesto permite inferir que la concepción y administración de las finanzas públicas, deben considerar aspectos políticos, sociales y jurídicos en forma necesaria, sin embargo también se debe alcanzar una equilibrio técnico – económico que permita a la Hacienda Pública cumplir con sus objetivos en forma eficiente.

El equilibrio entre el libre mercado y la economía pública se encuentra condicionado por un régimen democrático que garantice la participación ciudadana para poder conocer las necesidades de la comunidad⁵¹, legitimar las acciones legislativas e incrementar la satisfacción de necesidades públicas.

En el mismo sentido se ha afirmado que: *“...se debe aspirar a dar efectividad a las estimaciones individuales en el proceso de adopción de decisiones financieras..., que permita al consumidor equilibrar su elección de bienes privados y sociales, es decir, alcanzar el equilibrio en su situación presupuestaria”*⁵².

⁵¹ MUSGRAVE citado por ALFREDO BENITEZ RIVAS en: “Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas”, Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 26.

⁵² SAINZ DE BUJANDA mencionado por ALFREDO BENITEZ RIVAS en: “Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas”, Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, La Paz – Bolivia, 2009, 453 páginas, Pág. 26.

2.3.3 FILOSOFÍA JURÍDICA SOCIAL

Las ciencias sociales proporcionan al derecho los conocimientos necesarios para comprender mejor la realidad que se va a juzgar desde un punto de vista jurídico, dicho trabajo jurídico comienza cuando se distingue de entre los hechos y conductas observadas los que son relevantes para las normas jurídicas y se juzga en atención a dichas reglas⁵³.

La filosofía del derecho permite; *juzgar mejor* los problemas jurídicos; observar con mayor claridad los principios que inspiran las normas y conceptualizar en forma clara y profunda lo que es la persona humana, por lo tanto se constituye en una herramienta que permite entender, criticar y encauzar el derecho hacia el progreso real de las personas⁵⁴.

Bajo la óptica de la filosofía social el derecho: *“es una norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad. En si mismo se origina en la naturaleza propia del hombre –ser racional y social– y su misión es regular el orden de la conducta dirigida a un ámbito de las relaciones humanas”*⁵⁵.

Es así que el origen y la esencia del derecho se encuentran en el bien común, elemento que abarca los fines existenciales de hombre y que consiste en la suma de condiciones materiales y espirituales que permiten la realización de la persona. Dicha utilidad común abarca los siguientes fines:

- Individuales. Elementos ligados a la dignidad y libertad personal.
- Sociales. Orden y paz de la comunidad humana.
- Culturales. Referido al desarrollo individual y colectivo.

⁵³ JORGE ADAME GODDARD, “Filosofía social para juristas”, Segunda Edición, McGraw Hill editores, México, 1998, 236 páginas, Pág. 17.

⁵⁴ IDEM, pág. 19.

⁵⁵ IDEM 49, pág. 228.

2.3.4 LEY FUNDAMENTAL DE LA SOCIEDAD Y PRINCIPIOS DE ORDEN SOCIAL

La filosofía jurídico – social destaca el orden social como uno de sus principales objetivos, en este mismo sentido el bien común es considerado como el principal principio o ley natural de la sociedad, afirma que debe obrarse lo que perfecciona la comunidad y evitarse lo que la perjudica.

Desde una perspectiva filosófica el deber de procurar el bien común se encuadra en un *deber natural de amor al prójimo*, dicho deber se encuentra establecido en la ley natural y es independiente de su aprobación o su sanción en alguna ley, asimismo dicho orden presupone la existencia de los siguientes principios que atañen a la ciencia del derecho⁵⁶:

2.3.4.1 PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DEL BIEN COMÚN

Dicho principio establece que el bien común constituye algo más que la suma de aportaciones, es así que el bien común es mejor que el bien personal, esto exige que la persona como individuo se encuentre supeditado al colectivismo, sino más bien significa que el bien común es el bien de todas las personas.

El bien común, además de ser un principio rector para gobernantes también hace ver a los individuos que deben actuar por su bien particular y al mismo tiempo tener en cuenta la importancia del bien común. Dicha primacía es inoperante cuando se realizan comparaciones de bienes de diferente categoría, en otras palabras, entre la casa común de una familia y la vida de uno de sus miembros, se da prioridad a ésta última.

⁵⁶ PRINCIPIO AGUSTINIANO: *La preocupación por el bien común es lo opuesto al individualismo desenfrenado. La manera en que nos organizamos en la sociedad afecta directamente a la dignidad humana y a la capacidad de crecer como personas en comunidad.*

Entre los principios generales cabe mencionar: Principio de la Ley Natural Principio de la primacía de la persona; Principio de la constitución natural de la familia; Principio de la sujeción de la potestad al bien común; Principio de distinción entre sociedad y organización política.

Como es previsible el principio del bien común genera deberes de justicia que las personas pueden exigir con el apoyo público, es deber de los miembros de la comunidad cooperar al bien común, es así que la medida de la cooperación y de la participación se constituyen en una medida de justicia.

La distribución de cargas y beneficios debe hacerse conforme a principios de igualdad y proporcionalidad, de modo que cooperen los que más los que más tienen y se beneficien más los que más aporten. Cabe mencionar que gran parte de los deberes de justicia generados por el bien común como; la obligación de pagar impuestos, obedecer sentencias, cumplir leyes, etc., están concretados en forma legal.

El bien común y el interés individual son compatibles, en realidad las actividades individuales como por ejemplo las actividades empresariales de mejoramiento de márgenes de utilidad, incremento en la calidad y obtención de mayores eficiencias derivadas en reducciones de precios de los productos derivan en una contribución al bien común, sin embargo la práctica monopólica de una persona jurídica podría derivar en un perjuicio al interés común de la sociedad.

Por lo tanto la promoción del bien común en la sociedad debe permitir el interés individual y orientarlo a promover el bien común. En términos legislativos y jurídicos constituye una deficiencia de orden social tanto la represión jurídica de conductas benéficas para el interés social, como la represión de conductas benéficas para el interés de determinados individuos.

2.3.4.2 PRINCIPIO DE LIBERTAD.

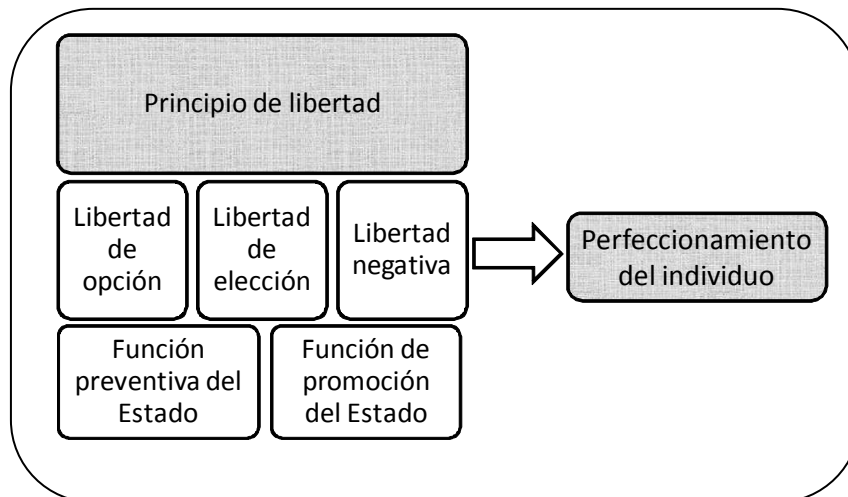
La libertad es una propiedad que deriva de la naturaleza racional de las personas, dicha propiedad es inherente a la persona y por lo tanto no es algo que le otorga el orden social o la comunidad donde los individuos se desenvuelven. La libertad del individuo se puede clasificar en:

- Libertad negativa: ausencia de coacción.
- Libertad de elección: posibilidad de elegir entre diversos bienes o alternativas.
- Libertad de opción: autodeterminación hacia bienes y alternativas.

Por otro lado se presupone que el Estado debe cumplir una función preventiva y de promoción para lograr el aseguramiento de la libertad para cada miembro de la sociedad. La función preventiva consiste en definir y tutelar derechos o libertades individuales en la Constitución, frente a posibles interferencias de otros miembros; ya sean de la potestad pública o de la misma comunidad.

Por otro lado la función de promoción consiste en la organización de las condiciones sociales necesarias y la disponibilidad de alternativas reales para ejercer la libertad, en este sentido se requiere el establecimiento de mecanismos que coadyuven y garanticen el ejercicio de las libertades tuteladas brindando a las personas la posibilidad de acudir a los tribunales para efectivizar el ejercicio de sus libertades, o para conseguir que cese cualquier posible coacción.

Esquema No. 4: Principio de libertad.



Fuente: Elaboración propia

La función de promoción de la libertad permite la consecución del bien común y representa el conjunto de medios para que los ciudadanos puedan desenvolverse realizarse en libertad. La libertad también supone que los individuos deben ejercer en forma responsable su libertad y deben cumplir en forma espontánea sus deberes, dicho cumplimiento depende de aspectos culturales y educativos.

En los hechos los deberes representan una corresponsabilidad entre el Estado y las familias, instituciones educativas, asociaciones religiosas y otras instituciones que influyen en el comportamiento moral de las personas. Como el principio de libertad postula la exigencia de un orden legislativo y judicial coactivo.

El Estado deberá definir leyes que sancionen éstos deberes sociales, dicha sanción es afín a la libertad, es una consecuencia del principio de libertad que garantiza la libertad de los individuos, se presupone que dicha libertad es ejercida en el marco de un estado de derecho que garantice las libertades individuales.

2.3.4.3 PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Dicho principio afirma que existe una doble relación entre la sociedad y los miembros, pero enfatiza en la responsabilidad primaria de las personas para alcanzar sus propios fines, por lo tanto debe asignarse a las individuos o a la comunidad, la responsabilidad de cumplir las tareas que pueden cumplir con su propia iniciativa y medios para dársela a una comunidad mayor, se debe evitar dar a una comunidad las tareas que puedan realizar los individuos.

Dicho principio guía la jerarquía de responsabilidades, es decir corresponde a las personas y comunidades una responsabilidad primaria y a la sociedad una responsabilidad subsidiaria, sólo cuando algún miembro no pueda cumplir con sus responsabilidades el grupo mayor debe intervenir ayudando o subsidiando

al individuo para que pueda cumplir con sus responsabilidades. Es así que el principio de subsidiariedad postula un orden solidario en el que las comunidades mayores auxilian a las inferiores, por ejemplo:

- Subsidios de energía eléctrica para industrias.
- Impuestos de importación altos para estimular la producción nacional.
- Subsidios temporales de insumos para la elaboración de productos de consumo básico como; pan, azúcar, gasolina, etc.

Esquema No. 5: Principio de subsidiariedad.



Elaboración: propia.

El principio postula que dicho subsidio, será necesariamente temporal hasta que cada grupo pueda asumir el cumplimiento de sus responsabilidades, dado que, si un subsidio fuese permanente perjudicaría el bien común por destinar recursos a un grupo en detrimento de la posible ayuda para otros grupos necesitados.

La aplicación del principio de subsidiariedad dentro de la doctrina social tiene varias connotaciones, ya que:

Conduce al reconocimiento de la autonomía de las personas, familias, comunidades y asociaciones que integran la sociedad, la autodeterminación de cada una de ellas hace que tengan la facultad de cumplir sus propios fines y en consecuencia solicitar un subsidio social cuando se incumplan por fuerza propia.

Involucra la descentralización de recursos, bajo la perspectiva social, sería desordenado concentrar los recursos en asociaciones mayores en perjuicio de comunidades menores, es así que la política social basada en el principio de subsidiariedad, procura encauzar que se concentren los recursos, sólo cuando las necesidades sociales son insubsanables de otra forma, por lo tanto.

- Implica la descentralización del poder político e involucra el necesario reconocimiento de una soberanía originaria a estados locales con la finalidad de otorgar un poder político en cierto modo autónomo e independiente respecto al poder central.
- Postula la libertad de iniciativa económica de los particulares ya que cada persona o comunidad tiene la responsabilidad de conseguir los servicios y los recursos necesarios para su desenvolvimiento personal.
- Acentúa la responsabilidad primaria de las personas, por lo tanto surgen las temáticas involucradas a la autoayuda, como por ejemplo: la formación de instituciones sociales, sistemas de autofinanciamiento, o cooperativas; que representan la organización de las personas para alcanzar en forma colectiva los recursos que necesitan.
- Facilita la participación de las personas o comunidades en forma directa o por medio de sus representantes dentro del orden legislativo, ya que como el principio postula se atribuye la responsabilidad primaria a los individuos.

2.3.4.4 PRINCIPIO DE JUSTICIA

El principio de justicia exige un orden social que garantice dar a cada quien lo suyo mediante un orden de justo apoyado en conductas exigibles mediante el apoyo del poder público.

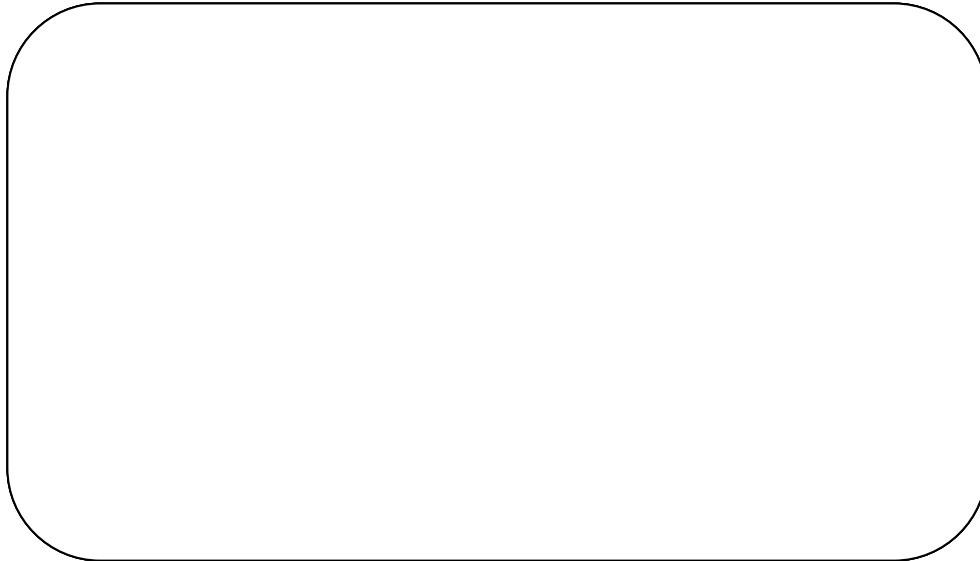
Es así que existen bienes que cada persona o comunidad asumen como “suyos” y al mismo tiempo dichos bienes *deben* ser respetados por otros individuos, dando lugar a la exigencia de lo “debido” que se puede representar como: “el deber de dar a cada quien lo suyo”.

El hombre por su naturaleza racional puede ejercer un dominio sobre las “cosas”, dicha influencia la ejerce bajo dos conceptos: propiedad (dominio sobre las cosas) y potestad (dominio sobre personas). El dominio sobre las cosas se justifica con títulos, como por ejemplo; compra, herencia, usucapión, relaciones comerciales.

Para el caso de potestad, los títulos podrían ser potestad marital, patria potestad, o potestad pública. Dichos títulos deben estar reconocidos por una ley que determine la forma y los requisitos necesarios. En este sentido podemos afirmar que “lo suyo” puede ser interpretado como:

- La libertad o dominio que ejerce la persona o comunidad sobre si misma.
- La potestad que podría ser realizada sobre personas.
- La propiedad que podría ser ejercida sobre cosas.

Esquema No. 6: Principio de justicia.



Elaboración: propia.

El principio de justicia también involucra “lo debido”, es decir el deber de respetar lo que otras personas tienen como “suyo”, para garantizar el respeto de la propiedad y la potestad de las personas. Lo “debido” puede ser expresado como “dar”, por ejemplo: respetar la libertad; velar por la propiedad; restituir una cosa prestada; entregar una mercancía; pagar una deuda; indemnizar daños y perjuicios

El orden social distingue tres tipos de justicia: justicia conmutativa, justicia distributiva y justicia legal.

- La justicia conmutativa, se da entre sujetos iguales y busca que en las relaciones de las personas se dé una igualdad de objeto o de valor, es decir “lo que uno debe dar ha de ser igual a lo que el otro tiene como suyo”, si uno ha recibido una prenda debe devolver el mismo objeto.
- La justicia distributiva, es materia fundamental de derecho constitucional y presupone una relación entre personas o comunidades con la sociedad. Lo que se tiene como suyo es la parte que corresponde del

producto y de las cargas comunes y lo debido por la sociedad es la distribución adecuada de dichos beneficios y cargas, en ésta relación lo importante es dar a cada miembro lo que le corresponde en forma proporcional, de acuerdo a: su condición, sus capacidades, su aportación, o su necesidad. En términos prácticos, dicha distribución busca evitar la concentración de la riqueza mediante un reparto justo que determiné en forma equitativa; precios, salarios, subsidios e impuestos.

- La Justicia legal, involucra a todas las ramas del derecho se refiere a la contribución que la sociedad puede exigir a los miembros de la misma en busca del bien común, esta justicia postula igualdad entre lo dictado por la leyes y la efectividad de las mismas. Al aplicar dicha justicia debe determinarse mediante un criterio constitucional si la ley es válida y desde la rama del derecho que corresponda debe interpretarse el alcance y contenido.

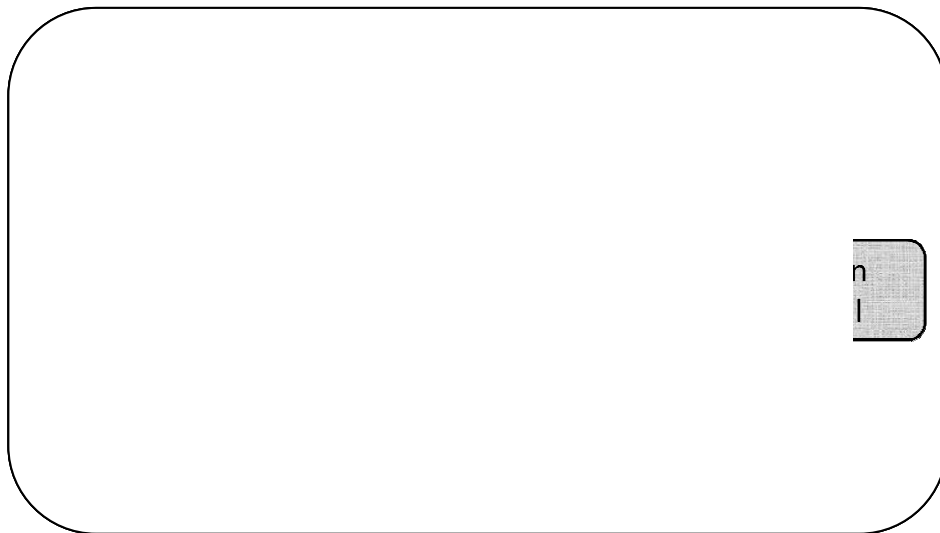
La aplicación del principio de justicia deriva en un mínimo de justicia efectiva que con el apoyo del poder público garantiza el indispensable orden social.

2.3.4.5 PRINCIPIO DE PRIORIDAD DEL TRABAJO

El trabajo como actividad de la persona tiene un efecto objetivo y subjetivo. El efecto objetivo se genera por el hecho de producir un bien o servicio que al mismo tiempo representa un valor económico. Por otro lado se produce un efecto subjetivo ya que la persona llega a perfeccionarse o realizarse como persona, al respecto es necesario considerar que el trabajo cumple un objetivo de carácter ético ya que involucra un provecho personal (autorrealización personal) y al mismo tiempo un provecho económico (medio necesario para proveer necesidades propias y familiares). El principio de prioridad de trabajo asume que:

- Prioridad del trabajo sobre el capital y tecnología, ambos se valoran como instrumentos para la promoción y al servicio del trabajo.
- Se debe incentivar en forma viable y adecuada: la adquisición acciones, copropiedad, empresas cooperativas, etc., por parte de los trabajadores.
- Debe estar diseñado para solventar las necesidades familiares fomentar la un vida familiar de calidad.
- La política laboral del gobierno debe tender hacia: el pleno empleo; capacitación para el trabajo y una adecuada remuneración.

Esquema No. 7: Principio de libertad.



Elaboración: propia.

2.3.4.6 PRINCIPIO DEL DESTINO COMÚN DE LOS BIENES.

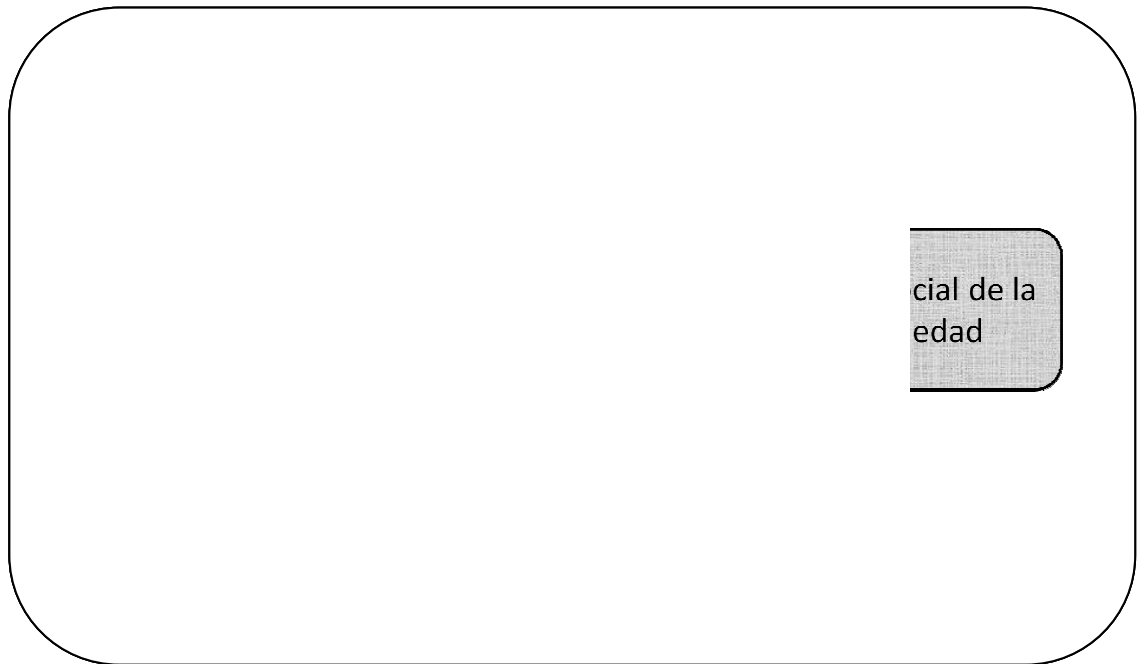
Postula que en atribución a la superioridad del hombre respecto a las cosas; plantas, animales o bienes, dichos bienes deben ser destinados para la subsistencia, desarrollo y provecho de la raza humana; cabe enfatizar que dicha subordinación está destinada para todas las personas y evita beneficios particulares, es decir en provecho de la humanidad en su conjunto.

Dicho principio asume que la propiedad pública y privadas son complementarias entre si, por lo tanto se deben permitir ambas y decidir cuál es más adecuada en cada caso en concreto.

De manera general se pueden establecer tres orientaciones generales respecto a la propiedad:

- El orden jurídico y legislativo debe tender a garantizar que los bienes en propiedad sirvan al bien común.
- El orden de la propiedad debe permitir y promover el acceso de todas las personas y comunidad a la propiedad de los bienes. En particular: promover que las familias sean propietarias de la casa que habitan; que los trabajadores tengan la posibilidad de ser copropietarios de la empresa donde trabajan; que las comunidades tengan los bienes necesarios para cumplir sus necesidades.
- El orden de la propiedad impide que el poder económico derivado del derecho de propiedad ejerza una presión negativa sobre el bien común, por ejemplo se evitarán monopolios y prácticas desleales en el mercado.

Esquema No. 8: Principio del orden social de la propiedad.



Elaboración: propia.

La aplicación del principio conduce a la potestad pública a promover el bien común y buscar los mecanismos que aseguren un orden social de la propiedad que al mismo tiempo se encuentre protegido de los intereses contrarios al bien común de la sociedad.

2.3.5 SOLIDARISMO.

Dicha corriente respeta los derechos del individuo pero al mismo tiempo los armoniza con los derechos inherentes a la sociedad, mediante el establecimiento de obligaciones sociales, que tienen como fin último la búsqueda de un equilibrio y armonía.

“El solidarismo trata de resaltar la naturaleza social del ser humano y sus deberes para con los demás miembros de la comunidad humana de que forma parte”.

Las manifestaciones del solidarismo se dan en las siguientes áreas de estudio:

- En lo jurídico. Se asume una recíproca vinculación donde se excluye el egoísmo y se encamina a la sociedad hacia un régimen de justicia basado en el bien común.
- En lo socioeconómico. Se proponen acciones subsidiarias como una ayuda complementaria que debe prestarse sólo en determinadas circunstancias, bajo los supuestos de respeto hacia: la libertad individual, la autonomía de entidades como: la familia, el municipio, la asociación profesional, etc., apoyándose en una filosofía democrática de organización.

Por lo tanto el solidarismo postula que el Estado debe evitar un intervencionismo exagerado, el autoritarismo; más bien se debe actuar en el marco del sano pluralismo democrático, respetando nuevas ideologías; tendencias políticas diferentes y por otro lado busca impulsar un crecimiento que derive en el perfeccionamiento integral de la sociedad⁵⁷.

El contenido de los principios sociales expuestos permiten concluir que el Derecho se encuentra al servicio de fines superiores y no es un fin en si mismo, es decir debe ser entendido como un instrumento para alcanzar el bienestar humano.

En el mismo sentido, cuando en determinadas circunstancias la norma positiva produce resultados injustos, el jurista debe obtener la solución justa pasando por alto, si fuera necesaria la lógica de las reglas. Tener la capacidad de encontrar soluciones a casos imprevistos en las reglas jurídicas es parte de la virtud de la prudencia.

⁵⁷ HECTOR GONZÁLEZ URIBE, "Manual de filosofía social y ciencias sociales", Primera Edición, editado por la UNAM, México, 2001, 151 páginas, Pág. 344.

La solidaridad social y la equidad tributaria guardan una relación directa ya que si un tributo es considerado injusto por la ciudadanía corre el riesgo de generar una evasión fiscal masiva por parte de los contribuyentes y por lo tanto bajos niveles de recaudación de recursos, los siguientes aspectos influyen en la creación y determinación de impuestos⁵⁸: el nivel de deuda pública; gobernabilidad y consenso político; falta de apoyo y confianza por parte de la ciudadanía.

Los tributos son considerados justos por la ciudadanía cuando impulsan el desarrollo económico mediante la generación suficiente de servicios públicos, como: salud, educación, seguridad y justicia.

La capacidad contributiva es el límite material de la norma tributaria porque garantiza la *justicia y razonabilidad* de los tributos dicho límite: es *equitativo* porque aportan los sujetos pasivos; es proporcional porque el aporte depende de la capacidad de prestación; así la tributación puede ser considerada equitativa porque se aleja de la arbitrariedad⁵⁹.

La capacidad contributiva fue constitucionalizada en varios países y presupone lo siguiente:

- Requiere que los titulares que cuenten con la condición económica necesaria contribuyan a excepción de las personas que carecen de un nivel económico mínimo.
- El sistema tributario debe garantizar que los sujetos pasivos con mayor capacidad económica contribuyan más.
- No se deben gravar hechos imponibles que impidan definir claramente la capacidad contributiva.
- El tributo no debe exceder la razonable capacidad contributiva de las personas.

⁵⁸ IBIDEM 67, pág. 15.

⁵⁹ IBIDEM 49, pág. 196.

Por lo mismo se concluye que la capacidad contributiva constituye la base material de los principios tributarios constitucionales. Es así que la experiencia del hombre en la actividad financiera se evidenció la necesidad de consolidar los siguientes principios constitucionales⁶⁰:

- **Principio de Legalidad.** Los impuestos deben aplicarse en base a una ley sancionada por un poder legislativo representativo de la sociedad, dicho criterio se encuentra basado en el principio: “no hay tributación sin representación”.
- **Principio de igualdad.** Los contribuyentes deben ser colocados en un plano de igualdad sin los impuestos deben considerar la capacidad económica de los ciudadanos.
- **Principio de competencia.** Las entidades locales que gozan de poder tributario deben ejercitarlo según los límites establecidos constitucionalmente.

2.4 POLÍTICA FISCAL

La política fiscal es aquella diseñada por el sector público e influye en forma directa las decisiones sobre el gasto, impuestos y el endeudamiento del sector público⁶¹, las decisiones de la hacienda pública buscan encontrar un equilibrio entre la equidad, referida a distribuir recursos a quienes más lo necesitan y la eficiencia referida a lograr sus objetivos con los mínimos costos.

⁶⁰ “El Principio de la equidad tributaria y el vínculo de la solidaridad social: la relación entre las necesidades financieras del estado y la justicia económica”, Artículo publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba – Argentina, 2004, 16 páginas, Pág. 1. www.acader.unc.edu.ar

⁶¹ “Todo país se enfrenta a dos decisiones contrapuestas, por un lado puede reducir los impuestos y por lo tanto obtener un menor gasto público, dejando en manos de los contribuyentes una mayor disponibilidad de gastar, o por lo contrario lograr una recaudación adecuada para satisfacer prioritariamente las necesidades de la población”. (SACHS-LARRAIN), SACHS-LARRAIN, “Macroeconomía en la Economía Global” Primera Edición, Prentice Hall Hispanoamericana Editores, México, 1994, 789 páginas, Pág. 185.

La política fiscal depende de la administración del presupuesto fiscal mismo que su vez se ve afectado en forma directa por los ingresos y egresos del sector público, de la diferencia de ambos dependerá el nivel de déficit o superávit de un Estado, asimismo el programa de gasto en democracia depende de un proceso político involucra la actuación de diversas instituciones estatales y la aceptación de la opinión pública⁶².

Los tributos constituyen la fuente más importante de ingresos fiscales y por otro lado los gastos públicos pueden clasificarse en: consumo del gobierno, inversión estatal, transferencias a otros sectores e interés sobre deuda pública⁶³. Por otro lado es conocido que es más fácil obtener un resultado económico positivo en un Estado moderno de libertad política donde prima un régimen constitucional que en un Estado Totalitario donde las libertades de los ciudadanos se encuentran coartadas⁶⁴.

Se demostró que existe una relación inversa entre tasas tributarias y recaudación tributaria; un incremento en la tasa impositiva genera una mayor recaudación pero hasta cierto punto, ya que superado este límite los contribuyentes tienden a desviar esfuerzo hacia actividades menos gravadas, o evadir impuestos⁶⁵.

2.4.1 EFECTOS DE LOS TRIBUTOS

Desde una perspectiva económica, cuando se impone un tributo, se afectan las decisiones privadas de trabajar, ahorrar o invertir; la ciencia económica ha

⁶² JOSEPH STIGLITZ, *“La economía del sector público”*, Tercera Edición, Antoni Bosch, España, 2000, 738 páginas, Pág. 307.

⁶³ IBIDEM 72, pág. 211.

⁶⁴ CATALINA GARCÍA VIZCAÍNO, *“Tomo I Consideraciones Generales – Derecho Tributario – Consideraciones Económicas y Financieras”*, Tercera Edición, LexisNexis, Argentina, 2007, 606 páginas, Pág. 7.

⁶⁵ IBIDEM 72, pág. 209.

demostrado que estos *costos de distorsión* pueden ser mitigados mediante tasas tributarias que sean constantes y predecibles en el tiempo⁶⁶.

La exigencia de impuestos a la sociedad genera efectos económicos así como consecuencias políticas, morales y psicológicas, dichas consecuencias tendrán connotaciones diferentes de acuerdo a las condiciones propias de cada sociedad (económica, jurídica y política).

Las teorías que explican los efectos resultantes de los impuestos se clasifican en optimistas y pesimistas. Las optimistas consideran que si los impuestos tienen una configuración adecuada determinarán un incremento de la producción ya que estimularía a la mayor parte de las personas a que se esfuerce por incrementar sus actividades para afrontar la carga tributaria impuesta por el legislador.

Por su parte la teoría pesimista considera que los impuestos (particularmente los gravosos), representan un obstáculo para un desenvolvimiento adecuado de las variables económicas de un país. Es así que si se reduce la riqueza de la comunidad por efecto directo también se verían mermadas las recaudaciones de la hacienda pública. La consecuencia de este razonamiento es que se debe buscar una *neutralidad de la imposición*, para que no se interfieran las condiciones del mercado por una carga excesiva a los contribuyentes.

La carga tributaria genera una incidencia (peso efectivo que recae sobre el contribuyente) que produce una disminución del ingreso o patrimonio del sujeto, la experiencia demostró la presencia de otros fenómenos asociados a la imposición de tributos⁶⁷. Es conocido que el anuncio o rumor de la creación o modificación de un tributo modifican el comportamiento de los contribuyentes y

⁶⁶ IBIDEM 72, pág. 213.

⁶⁷ PIGOU, mencionado por CATALINA GARCÍA VIZCAÍNO en: "Tomo I Consideraciones Generales – Derecho Tributario – Consideraciones Económicas y Financieras ", Tercera Edición, LexisNexis, Argentina, 2007, 606 páginas, Pág. 87.

a la morosidad del pago, hecho que afecta en forma directa al nivel de recaudación de la hacienda pública.

En términos jurídicos, también se comprobó que existe un fenómeno de percusión (traslación⁶⁸), efecto por el cual el contribuyente transfiriere el peso de la carga a otra persona que termina asumiendo el costo del tributo (*contribuyente de facto*), la traslación de acuerdo a la forma de su transferencia puede clasificarse de la siguiente forma:

- Traslación hacia adelante, hacia atrás y oblicua. El peso económico de la carga es transferida en diferentes sentidos dentro del circuito de beneficiados.
- Traslación simple y de varios grados. La carga puede ser trasladada una sola vez o en sucesivas etapas.
- Traslación aumentada. El tributo se incrementa con creces, dependiendo de las circunstancias del mercado.

La implementación de tributos también genera un efecto de difusión sobre las variables económicas, es decir, como el tributo recae sobre el contribuyente incidido, la economía de otros contribuyentes o el mercado en general, se observarán mutaciones en el consumo, inversión, ahorro, producción y todas aquellas variables en las que se difunde el efecto del tributo.

2.4.2 CLASIFICACIÓN DE LOS EFECTOS TRIBUTARIOS

La historia demostró que la aceptación de un tributo por parte de la población tiene una relación directa con la paz social en una comunidad, es así que cuando un tributo es excesivo provoca descontento en la población y por lo

⁶⁸ MORSELLI, mencionado por CATALINA GARCÍA VIZCAÍNO en: *"Tomo I Consideraciones Generales – Derecho Tributario – Consideraciones Económicas y Financieras "* Tercera Edición, LexisNexis, Argentina, 2007, 606 páginas, Pág. 89.

tanto puede derivar en protestas, levantamientos, revoluciones o inclusive guerras⁶⁹.

Los Estados modernos en su permanente búsqueda de mejorar su recaudación y obtener la aceptación de los contribuyentes encontraron diversos efectos en los individuos o grupos ya que adoptan diferentes comportamientos frente a los impuestos, clasificándolos de la siguiente forma⁷⁰:

- Impuestos irritantes. Inevitables y sin posibilidad de traslación para el contribuyente (Ejemplo: impuesto Sucesorio).
- Impuestos anestésicos. Merman los ingresos del contribuyente sin que éste pueda percibirlo ya que existe una contrapartida (Ejemplo: derechos de timbre).
- Influencia de la coyuntura. Involucra la recaudación de recursos durante periodos de auge económico por lo que los pagos de los contribuyentes se realizan con mayor facilidad.
- Alergia fiscal. Describe una situación en la cual los ciudadanos se irritan ante cualquier medida de los órganos recaudadores, incluso rechazando medidas beneficiosas para la población.

Por lo tanto por analogía podemos concluir que los contribuyentes reaccionan mejor frente a un tributo indirecto y de fácil traslación ya que el contribuyente ignora que sobre él recae dicha carga. Por otro lado es importante apelar a los

⁶⁹ *Alzamiento de Nápoles en 1777, impulsado por un impuesto a las frutas: La historia del hombre ha estado en gran parte construida en medio de la lucha antagónica entre la necesidad del gobierno por obtener recursos y por la resistencia del pueblo por pagar contribuciones injustas⁶⁹, como resultado, el derecho consuetudinario ha forjado el llamado "principio de consentimiento del impuesto" (no taxation without representation), postulado que sentó la ilegalidad de toda imposición tributaria no aprobada por el parlamento. Ejemplos: Guerra de Independencia de Estados Unidos 1775-1783, originada en la imposición de derechos aduaneros e impuestos sobre el comercio. Revolución Francesa 1789, motivada en gran medida por las cargas fiscales y las injusticias económicas.*

⁷⁰LAURICE MAURICE, mencionado por CATALINA GARCÍA VIZCAÍNO en: "Tomo I Consideraciones Generales – Derecho Tributario – Consideraciones Económicas y Financieras", Tercera Edición, LexisNexis, Argentina, 2007, 606 páginas, Pág. 104.

sentimientos de los contribuyentes como: civismo, solidaridad, honor y prestigio) y que la ciudadanía conozca que su dinero es destinado a obras útiles para la comunidad.

2.4.3 TRIBUTOS Y DESCENTRALIZACIÓN

El proceso autonómico en Bolivia surgió como un acontecimiento histórico y político, justificado por razones culturales, económicas, políticas y administrativas⁷¹. Los principales antecedentes de dicho fenómeno son: la extinta Ley de Participación Popular (1994) y los comicios: a partir de 2004 se permite que los pueblos indígenas y las agrupaciones ciudadanas puedan presentarse en comicios electorales y proponer consultas ciudadanas (referéndum).

Entre los principales beneficios de la reforma de descentralización municipal, caben mencionar: la disponibilidad de recursos económicos a nivel nacional; una planificación participativa de los recursos y una representación política más fortalecida a nivel local.

Por otro lado entre las principales dificultades se enumeran: la falta de un esfuerzo fiscal local ya que los municipios reciben ingresos de acuerdo al número de habitantes; proceso de información y capacitación insuficientes; vulnerabilidad política de los indígenas y mujeres que en varios casos son obligados a abandonar sus cargos; la planificación se enfocó en resolver problemas de corto plazo y omitió proyectos estratégicos de largo plazo.

2.5 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CIUDADANÍA

La democracia entendida como valor político, o como forma de gobierno sigue un curso de evolución continua, es así que hoy en día se observa un proceso

⁷¹ Óscar Bazoberry Chali, *“Descentralización y participación ciudadana, el caso de Bolivia”*, www.cipca.org.bo, CIPCA, Bolivia, 2005, 10 páginas, Pág. 1.

de modernización dada la demanda de las sociedades por participar más allá del mero sufragio, hecho que ha dado lugar a la *Democracia Participativa*.

“La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”⁷².

La democracia participativa se basa en el acto mismo de consultar, de realizar una reflexión extensiva sobre un tema específico, si dicha consideración se realiza en forma selectiva o privada, no se constituye en un instrumento democrático, por el contrario si dicha consulta es general y pública entonces recién adquiere el rango de mecanismo democrático⁷³.

“La democracia participativa sostiene que los ciudadanos deben participar activa y ampliamente en los diferentes programas de gobierno que afectan diariamente sus vidas, ya que las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios”⁷⁴.

Entre los principales mecanismos participativos se pueden mencionar: el referéndum y la iniciativa popular, dichos instrumentos se basan en la consulta, que significa escuchar las sugerencias de quienes tienen legitimidad para contribuir a la formación de políticas públicas: *el pueblo*.

Es así que la participación ciudadana descansa sobre el principio constitucionalizado de soberanía, el artículo 7 de la Constitución Política el Estado afirma el siguiente principio: *“La soberanía reside en el pueblo boliviano,*

⁷² JEAN FRANCOIS PRUD'HOMME *“Consulta popular y democracia directa”* Segunda Edición, Instituto Federal Electoral, México, 2001, 54 páginas, Pág. 17.

⁷³ MANLIO FABIO BELTRONES RIVERO, *“Hacia la democracia participativa: la consulta pública sobre reforma electoral federal”*, Edición desconocida, UNAM, México, 1995, 28 páginas, Pág. 14.

⁷⁴ JOSEPH F. ZIMMERMAN citado por LUZ DEL CARMEN MARTÍ DE GIDI, en: *“El municipio y la participación ciudadana”*, Edición desconocida, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, 10 páginas, Pág. 6.

se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible”.

2.5.1 PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA

A diferencia de la participación política o comunitaria, la participación ciudadana se refiere a que los habitantes de diferente región puedan intervenir en actividades públicas mediante la representación de un determinado interés particular.

“La Participación es un componente esencial de la democracia, que permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones. La participación es utilizada para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés públicos, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, en algunos casos, la gestión de recursos”⁷⁵.

Por otro lado la ciudadanía de una u otra forma podría demostrar interés en participar, o no, al igual que en un comicios electoral, dicho fenómeno estará determinado por el régimen político, la credibilidad y en el nivel de consolidación democrática.

La participación de las personas en asuntos públicos presupone el ejercicio de derechos como por ejemplo: derecho a realizar peticiones; derecho a reunirse y asociarse; derecho a participar en la vida cultural de la comunidad; derecho a acceder a varias fuentes de información.

⁷⁵ NURIA CUNILL, citada por LUZ DEL CARMEN MARTÍ DE GIDI, en: *“El municipio y la participación ciudadana”*, Edición desconocida, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, 10 páginas, Pág. 6.

2.5.2 CIUDADANÍA Y NECESIDADES SOCIALES

El ejercicio de la ciudadanía representa una permanente búsqueda de mejora en la calidad de vida de la sociedad.

“Ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho a participar como elector y ser electo, a través del sufragio universal..., no se trata simplemente de emitir un voto..., es la idea de un ciudadano que exige participando, que defiende sus intereses organizándose, que propone alternativas para construir vías democratizadores”⁷⁶.

Entre las áreas en las que la participación debe ser fomentada se mencionan⁷⁷:

- Asistencia social.
- Apoyo a la alimentación popular.
- Acciones cívicas. Asistencia Jurídica.
- Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- Promoción de la equidad de género.
- Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.
- Cooperación para el desarrollo comunitario.
- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- Promoción del deporte.
- Preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- Mejoramiento de la economía popular.
- Participación en acciones de protección civil.

⁷⁶ IBIDEM 86.

⁷⁷ ALFREDO SAINÉZ “*Apuntes legislativos*”, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2006, 8 páginas, Pág. 34.

- Aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.

“Ciudadanía social, que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía”⁷⁸.

Es así que la democracia va más allá de la democracia electoral ya que esta sólo se limita a garantizar la elección de gobernantes y como tal tiene una dimensión política, civil y social. La *democracia de ciudadanía* involucra un sistema para materializar derechos inherentes a las personas para que éstas puedan elegir la vida que valoran, incluso se llegó a afirmar que:

“La pobreza, la desigualdad y la baja calidad de los servicios públicos en Latinoamérica no son problemas sociales, sino que implican un déficit de democracia”⁷⁹.

Cabe resaltar que para que el ejercicio de la ciudadanía como tal se cumpla, se requiere que la población cuente con virtudes públicas, mismas que están representadas por la siguiente lista de valores⁸⁰:

- Responsabilidad. La población debe ser responsable ante los individuos con quienes se comparte la libertad de participar.
- Tolerancia. Se deben reconocer las diferencias, diversidad de costumbres y formas de vida.
- Solidaridad. Tiene que ver con la sobrevivencia del grupo, es un esfuerzo de cooperación que busca el bien común.

⁷⁸ IBIDEM 86.

⁷⁹ ALCI CRUZ SOTO, *“Guías de aprendizaje sobre desarrollo humano”*, Primera Edición, PNUD, República Dominicana, 2006, 183 páginas, Pág. 107.

⁸⁰ JEAN FRANCOIS PRUD’HOMME, *“La participación ciudadana en la democracia”*, Cuarta Edición, Instituto Federal Electoral, México, 2001, 58 páginas, Pág. 55.

Los tres valores se enfocan en una continua búsqueda de justicia, este querer nos conduce a una conclusión importante: *“...los miembros de una sociedad que buscan y pretenden la justicia deben ser solidarios, responsables y tolerantes. Son éstas las virtudes indisolubles de la democracia”*⁸¹.

Por lo tanto la democracia y en forma específica la participación ciudadana deben ser cercanas a los objetivos de económicos – sociales de un país ya que la democracia involucra la delegación de la soberanía popular a un gobierno así como empoderar a los ciudadanos y convertirlos en agentes de cambio libres de modificar su propia realidad⁸².

Por lo expuesto, se puede afirmar que la participación ciudadana es uno de los pilares más importantes de la democracia participativa. En un sentido metodológico, representa la garantía de poder obtener nuevas soluciones y perspectivas a problemas específicos dentro de una sociedad democrática que busca encontrar soluciones en forma concertada.

Los dos elementos que permiten comprender la esencia de la participación ciudadana son: la influencia de la sociedad sobre el individuo; la voluntad personal de influir en la sociedad. Es evidente que en una sociedad se corre el grave riesgo que un limitado número de ciudadanos quieran participar y que pocos puedan hacerlo aunque tuvieran la voluntad de hacerlo, la búsqueda de mayor participación ciudadana es un fenómeno que se ha ido profundizando ya que los representantes políticos a veces incumplen el rol de resolver problemas de la sociedad.

⁸¹ IBIDEM 91, pág. 55.

⁸² Se presupone que para que la democracia sea efectiva se supone que las siguientes condiciones están dadas: la existencia de un gobierno que se desenvuelve en un Estado; que no haya poder igual o superior al Estado; la vigencia del Estado de Derecho y que el Estado debe ser garante del ejercicio de los deberes y derechos políticos, civiles y sociales ante la ciudadanía.

IDEM, 83, pág. 109.

En el mismo sentido la sociedad participa para corregir los defectos de la representación política y para garantizar que las demandas de la sociedad sean adecuadamente resueltas. El principio básico de toda sociedad democrática consistía solamente en la elección libre de representantes, hoy en día la participación ciudadana permite darle mayor sentido a la soberanía popular.

La representación moderna como la conocemos es uno de los productos más importantes de las transformaciones históricas de la humanidad. Los dos principales cambios consisten en que: la soberanía se trasladó de un pequeño grupo de gobernantes hacia la voluntad popular y al mismo tiempo los gobernantes dejaron de representarse a si mismos para representar a su nación en su conjunto.

El primer problema que afrontó el sistema democrático fue el llamado mandato imperativo, es decir, definir si el candidato elegido por el pueblo representa solamente a los electores que lo llevaron al poder o a toda la sociedad en su conjunto. Si siguiéramos esta lógica los parlamentos serían dominados por grupos que pudieran hacer vencer a sus candidatos.

Sin embargo la experiencia de las naciones demostró que el sistema de representación mediante partidos políticos y la participación democrática han tenido un fuerte antagonismo por el distanciamiento que existe entre el líder político y el ciudadano, debido a que:

- Los partidos políticos tienden a la exclusión cuando su única finalidad es la búsqueda de poder.
- La superposición de intereses partidarios sobre el beneficio de la voluntad soberana.
- La supremacía de los líderes partidistas sobre la estructura partidaria.
- La falta de transparencia en la administración pública.

Es así que para garantizar un verdadero régimen democrático son insuficientes las elecciones libres y la existencia de representantes políticos, porque es necesario controlar el ejercicio del poder concedido a los gobernantes, donde además de aprovechar la división entre los poderes del estado se ejerza un control que permita una participación ciudadana efectiva que garantice una convivencia civilizada.

Es decir la representación debe convertirse en una gran variedad de formas de participación, es necesario mencionar dos fenómenos que se necesitan mutuamente: por un lado la participación que se vuelve representación gracias al voto; y por otro la representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación ciudadana.

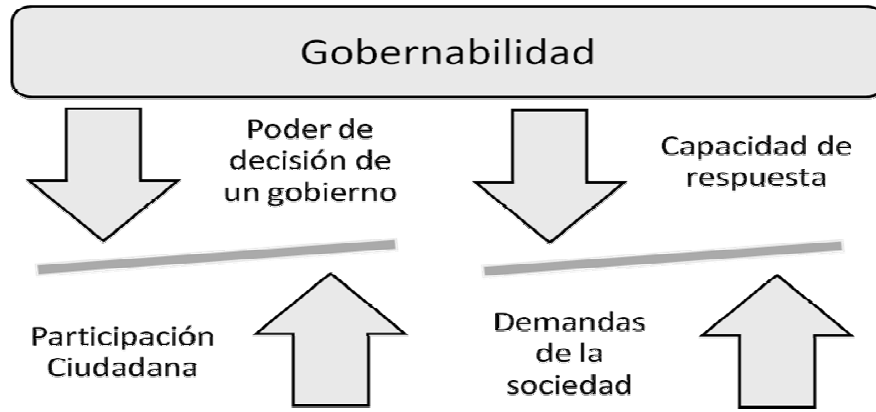
2.5.3 GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHO TRIBUTARIO

La permanencia de un sano equilibrio para un gobierno, depende de buscar la armonía entre la participación ciudadana y el poder de decisión de un gobierno para lograr una adecuada gobernabilidad.

Es evidente que los gobiernos deben afrontar grandes demandas de la sociedad con una escasa cantidad de recursos públicos, en otras palabras, debe decidir cómo establecer prioridades y conocer cuáles son sus verdaderos límites.

Como expone el *esquema No. 9*, las democracias modernas tienen el reto de encontrar el equilibrio entre: demandas y capacidad de respuesta; y entre participación ciudadana y capacidad de decisión del gobierno. Ambos equilibrios son la principal fuente de gobernabilidad para todo gobierno democrático.

Esquema No. 9: Fuentes de la gobernabilidad



Elaboración: propia.

Es importante mencionar que los gobiernos administran tres tipos de recursos: Financieros – Gasto público; Jurídicos – Emisión de leyes; Simbólicos – Producción de símbolos culturales. Los últimos hacen posible un sentimiento de pertenencia en la sociedad.

Los dos últimos elementos garantizan la legitimidad de un gobierno y esto hace posible que los ciudadanos tengan credibilidad en sus líderes y en las elecciones populares, *el esquema No.10* representa la dependencia que existe entre la satisfacción de demandas sociales y la creencia de la población hacia sus líderes y los procesos electorales.

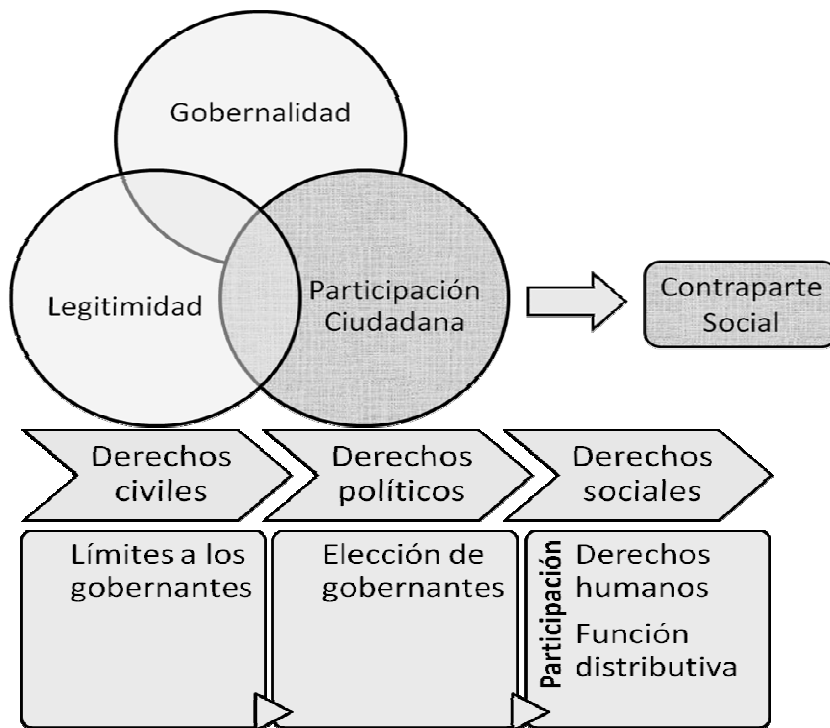
Esquema No. 10: Credibilidad en líderes y en elecciones populares



Elaboración: propia.

Gobernabilidad y legitimidad, son dimensiones que se entrelazan con representación política, sin embargo para el diseño y el establecimiento de políticas públicas se requiere una contraparte social: la participación de los ciudadanos, dicha participación apoyada por la efectividad de derechos: civiles, políticos y sociales, deriva en una función distributiva (esquema No. 11).

Esquema No. 11: Gobernabilidad



Elaboración: propia.

2.5.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO

La participación ciudadana tiene como principal finalidad alcanzar el bien común de la sociedad y se efectiviza mediante el establecimiento de diversos mecanismos, así también viabiliza que los sectores más vulnerables puedan acceder a la defensa y exigencia de sus derechos cabe mencionar que dicho proceso se encuentra guiado por el principio de corresponsabilidad social.

La conceptualización de la participación ciudadana es la siguiente:

“La participación ciudadana en la gestión pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas, que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas...”⁸³. En suma la participación ciudadana constituye:

- Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para sus ejercicios en los procesos de gestión pública.
- Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

Los principios que rigen la participación ciudadana son⁸⁴:

⁸³ Portugal. Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública. Boletín Oficial del Estado, 1-12-2009, 14 páginas.

⁸⁴ IBIDEM, 86, pág. 5.

Tabla 2: Principios de la participación ciudadana

PRINCIPIOS	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Constitucionalización	Debe estar garantizada y por lo tanto constitucionalizada, así como sus procedimientos deben estar regulados.
Igualdad	Constituye un derecho para cada ciudadano y debe ser ejercido en igualdad de condiciones.
Autonomía	Constituye un derecho que debe ser ejercido con total autonomía.
Gratuidad	Debe ser ejercida este derecho con total efectividad y por lo tanto esta debe ser gratuita.
Institucionalización	Tiene que ser garantizada y por lo tanto los poderes públicos deben garantizar la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos necesarios.
Corresponsabilidad social	Es ejercida en corresponsabilidad entre los poderes públicos y los ciudadanos.
Respeto a la diversidad y no discriminación	Impulsa el respeto a las particularidades, características y necesidades de grupos poblacionales, social o culturalmente diversos.
Adecuación tecnológica	Debe ser accesible, eficaz y de calidad: por lo tanto se promoverá la adaptación y universalización del acceso a las nuevas tecnologías como herramientas que impulsen la participación.

Elaboración: propia.

El Estado y los municipios tienen el deber de prestar servicios públicos a la sociedad en su conjunto, sin embargo satisfacer la diversa y creciente demanda de la comunidad e impulsar su desarrollo es una tarea compleja, tanto por la deficiente ejecución presupuestaria como por la imposibilidad de satisfacer a cabalidad las necesidades que la población considera importantes.

2.5.5 PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA EN EL MUNICIPIO

La participación política de la ciudadanía en el municipio deriva de la naturaleza política de los espacios locales y se puede definir como: *“...una especie de la participación política referida a la conducción de la sociedad política local y consiste en tomar parte activa en las decisiones gubernativas correspondientes”*⁸⁵.

La compleja realidad de las ciudades modernas, exigen la formación de una conciencia municipal ciudadana que expresada en el civismo de la población, permite entre otros, contribuir a producir una opinión pública local, que sea referente para encontrar respuesta y solución a las necesidades básicas de la población⁸⁶.

La participación es un rasgo distintivo que caracteriza los regímenes políticos democráticos ya que en los sistemas autocráticos la participación está limitada al simple asentimiento, bajo este lineamiento se respeta la representatividad y al mismo tiempo se busca de ampliar la participación política con formas complementarias.

⁸⁵ ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, *“Derecho Municipal Parte General”*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, 548 páginas, Pág. 381.

⁸⁶ ADOLFO POSADA, mencionado por: ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, *“Derecho Municipal Parte General”*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, 548 páginas, Pág. 381.

Entre los elementos participativos dentro del municipio democrático se mencionan: La elección de autoridades locales; los partidos políticos; los institutos de democracia directa o indirecta; dentro de los cuales cabe mencionar: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el veto popular, la consulta popular, la revocatoria (*recall*), la asamblea de hombres libres y la opción local. Entre otros:

- Los centros, juntas o consejos vecinales.
- La participación sectorial
- Formas especiales de participación como: la *ejecución de obras por consorcios o cooperativas de vecinos*, mediante la cual los ciudadanos pueden⁸⁷:
 - Proponer a la administración municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales.
 - Solicitar a la municipalidad que lleve a cabo una determinada actividad de competencia e interés público municipal a cuyo fin podrían aportar medios económicos, bienes, derechos o trabajos personales.
 - Aportar a la existencia de una Oficina Municipal de reclamos que permita fiscalizar la prestación de los servicios municipales.
 - Posibilitar la descentralización municipal mediante órganos territoriales de gestión en atención de las características propias de la población.

La participación ciudadana también es parte del proceso de transformación del constitucionalismo individual hacia un constitucionalismo social por lo tanto dentro de la concepción participativa de la sociedad el hombre supera el

⁸⁷ Descripción de los principales institutos de la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba 8102, descrita por: ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, "*Derecho Municipal Parte General*", Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, 548 páginas, Pág. 381.

individualismo, asume su esencia social y de esta forma contribuye a un realización humana en plenitud.

La democracia municipal cumple tres misiones fundamentales: aproximar a la población a los problemas locales, constituir una escuela de civismo y ciudadanía y frenar la excesiva concentración del poder en los organismos centrales⁸⁸.

Respecto a las obras públicas, se demostró que el Estado y los municipios están cada vez más limitados tanto en términos administrativos como financieros para lograr cumplir de manera eficiente con la prestación de servicios públicos.

Es así que en un escenario de crisis y un continuo esfuerzo por apalear la pobreza surge la participación ciudadana como un elemento que permite a los gobiernos compartir su responsabilidad en el pueblo es decir: *no sólo trabajar para el pueblo, sino trabajar con el pueblo.*

El municipio representa la primera colectividad en la que el hombre se inserta, ya sea al participar en su junta de vecinos, o eligiendo mediante sufragio al alcalde de su municipio, el ciudadano busca realizar sus primeras prácticas democráticas para ejercer sus derechos civiles y políticos.

2.5.6 DERECHO INTERNACIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El derecho internacional considera a los servicios públicos como derechos humanos, ya que se encuentran instituidas en el Pacto Internacional de

⁸⁸ Alusión a Fernando Albi en la obra de: ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, *“Derecho Municipal Parte General”*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, 548 páginas, Pág. 381.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismos que buscan garantizar la libertad y dignidad del ser humano.

Por su parte la Propuesta de Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, en su artículo XII, menciona:

“Las ciudades garantizan a todos los ciudadanos el derecho de acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, instalaciones de atención médica, escuelas, a fuentes de energía y telecomunicación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados de acuerdo al marco jurídico de cada país”.

Una gestión pública participativa y democrática garantiza el desarrollo social y eleva la calidad de vida de las personas porque la gestión pública va de la mano con el perfeccionamiento de la democracia es así que una gestión pública participativa impulsa: el desarrollo, la inclusión y la cohesión social⁸⁹.

La participación política democrática está garantizada por el Derecho Internacional, entre el cuerpo legal del mismo se menciona:

El Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: *“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.*

El Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, *“Toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país directamente o por medio de sus representantes...”.*

El Artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: *“todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participar en la*

⁸⁹Portugal. Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública. Boletín Oficial del Estado, 1-12-2009, 14 páginas.

dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representante libremente elegidos”.

El Artículo 25.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes.*

Sin embargo este sistema conocido como Democracia Representativa es insuficiente para satisfacer todas las expectativas de la sociedad. En general el ciudadano hoy en día: desconfía en sus representantes, busca mayor transparencia de la gestión pública y considera insuficiente la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Es así que en varios países las sociedades buscan nuevos instrumentos que permitan articular la democracia representativa con la democracia participativa⁹⁰.

En el mismo sentido según la Agenda Municipal Latinoamericana, *“los gobiernos locales son una escuela abierta de civismo y democracia al ser la representación más cercana que tienen los ciudadanos de sus intereses y aspiraciones”.*

La Organización Mundial Unificada de Gobierno Locales (2004) durante un congreso de alcaldes, líderes y representantes de las ciudades y gobiernos locales del mundo en Francia, se fijaron el compromiso genérico de: *promover la participación y profundizar la participación ciudadana en los niveles de decisión local.*

⁹⁰ María de las Nieves Cenicacelya, *“Luces y sombras en torno de la participación ciudadana local en materia presupuestaria”*, www.SSEGP.com, 4to Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración”, Argentina, 2005, 7 páginas, Pág. 1.

En un mundo globalizado las decisiones públicas adquieren mayor importancia, es por eso que ampliar la participación es un medio para recuperar la legitimidad y reforzar lazos sociales⁹¹. Dicha participación puede expresarse en varias formas: juntas de vecinos, presupuestos participativos, referéndums, y otros mecanismos similares.

Cabe mencionar que la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales en 2004 (Durante su primer congreso en Santa Cruz, Bolivia) se comprometió a: *“Desarrollar políticas y mecanismos que promuevan y faciliten procesos de participación ciudadana en la gestión del gobierno local”*⁹²...

Es así que hoy en día más de un centenar de municipios en América Latina permiten en sus cartas orgánicas vehiculizar la participación vecinal, mediante diversos instrumentos democráticos como la iniciativa popular y el presupuesto participativo.

2.5.7 INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS.

La experiencia demostró que la participación ciudadana debe ampliar sus alcances y por lo tanto posibilitar que las personas puedan decidir respecto a cuestiones presupuestarias y tributarias⁹³.

⁹¹ Estudios previos demuestran que en la medida en que disminuye el tamaño de la comunidad política la participación ciudadana aumenta (Sartori, 1988). La experiencia latinoamericana ha demostrado que el municipio posibilita la participación de sus vecinos en la decisión de los asuntos públicos (Sabsay y Tarak, 1995).

⁹² María de las Nieves Cenicacelya, *“Luces y sombras en torno de la participación ciudadana local en materia presupuestaria”*, 4to Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración”, Argentina, 2005, 7 páginas, Pág. 3.

⁹³ Se conoce que las ciudades argentinas de: Córdoba, Salta, San Luis y Buenos Aires tienen entre sus temas pendientes ampliar la iniciativa popular a temas presupuestarios – tributarios. María de las Nieves Cenicacelya, *“Luces y sombras en torno de la participación ciudadana local en materia presupuestaria”*. www.SSEGP.com, 4to Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración”, Argentina, 2005, 7 páginas, Pág. 5.

Es así que además de las iniciativas populares más conocidas como el referéndum popular, la iniciativa popular y las asambleas realizadas por los ciudadanos o vecinos de determinada zona, desde una óptica jurídica – tributaria destaca la realización de presupuestos por parte de la ciudadanía.

Cabe resaltar que: “El presupuesto es un acto de trascendencia que regula la vida económica y social del país con significación jurídica, y no meramente contable; que es manifestación integral de la legislación de carácter unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares”⁹⁴. Respecto a la definición de presupuesto participativo:

Es un hecho que son los vecinos quienes conocen mejor la problemática y la realidad de su entorno y entre las principales ventajas se menciona que los ciudadanos pueden coordinar con las autoridades gubernamentales la asignación de recursos, la implementación de políticas sociales y la realización de obras de infraestructura que desarrollen económicamente a las regiones.

“El presupuesto participativo es un proceso a través del cual los ciudadanos se reúnen en asambleas públicas para establecer las prioridades presupuestarias anuales del gobierno local (Schneider y Goldfrank. 2002)”⁹⁵.

Dicho proceso brinda legitimidad, posibilita un mayor control social y al mismo tiempo permite que los ciudadanos se involucren en decisiones político – institucionales, lo que promueve la justicia social y la equidad.

Desde una óptica jurídica, el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú ha definido al Presupuesto Participativo como, *“...un espacio de concertación por el cual las autoridades de los Gobierno Regionales y de los Gobiernos Locales*

⁹⁴ GIULIANI FONROUGE, mencionado por: DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, “El Derecho Presupuestario en el Perú”, Primera Edición, Luis Alfredo Ediciones, Perú, 1998, 176 páginas, Pág. 117.

⁹⁵ IBIDEM 88, pág. 2.

así como la población, debidamente representada; definen en conjunto...: cómo y a qué se van a orientar los recursos de los que se disponen a nivel regional y local, teniendo en cuenta, la visión de desarrollo distrital, provincial, regional y nacional”⁹⁶.

La municipalidad de Porto Alegre (Estado de *Río Grande do Sul*, Brasil), lleva con éxito esta experiencia del Presupuesto Participativo desde hace 20 años, cabe mencionar que en dicho estado se asegura la participación del ciudadano en materia presupuestaria su Carta Orgánica en su Art. 72 asegura la participación ciudadana para: *“la formulación de metas y prioridades presupuestarias, los procedimientos para un adecuado contralor comunitario de la ejecución presupuestaria y la difusión del régimen participativo para la planificación presupuestaria, la generación, sistematización y libre acceso a la información pública de manera completa, veraz, adecuada y oportuna”⁹⁷.*

Las experiencias de países como: Argentina, Brasil, España y Uruguay demostró que el proceso participativo depende de la capacidad de generar información cívica y promover la acción colectiva; aspectos que promueven: una ciudadanía informada, canales formales de participación pública, mecanismos de rendición y procesos de gobierno transparentes⁹⁸.

2.6 TEORÍAS DE BIENESTAR

Dentro de las corrientes y definiciones de bienestar humano se consideró en el presente trabajo la línea del desarrollo humano, misma que considera que el bienestar social de las personas depende de un conjunto amplio de necesidades satisfechas; desde las más básicas derivadas de servicios

⁹⁶ Renato Ravina *“La rendición social de cuentas y el presupuesto participativo en el marco del diseño del sistema de seguimiento y evaluación del gasto público”*. Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, 2005, 18 páginas, Pág. 8.

⁹⁷ IBIDEM 87, pág. 4.

⁹⁸ VIRGINIA LENCINA *“Presupuesto Participativo: la experiencia del poder ciudadano 2001-2003”*, Primera Edición, Fundación Poder Ciudadano, Argentina, 2004, 112 páginas, Pág. 10.

básicos, hasta la educación y la salud como elementos que *liberan a las personas* y por lo tanto incrementan las oportunidades de las personas para desarrollarse y al mismo tiempo hacer valer su dignidad como persona.

2.6.1 TEORÍAS DE BIENESTAR SOCIAL

Las teorías de bienestar social son aquellas que se ocupan de: *¿cuáles son los medios para pasar de un estado social a otro más preferido?*, este enfoque ha estado dominado por la escuela (neoclásica) paretiana (*Óptimo de Pareto*⁹⁹).

La conceptualización de la necesidad corre el riesgo de relativizarse si consideramos que cada individuo tiene su propia concepción al respecto, sin embargo también son evidentes los requerimientos elementales que cada persona necesita como: alimento, servicios básicos, vivienda y otros.

*“La necesidad humana designa aquello que es condición necesaria para la existencia del ser humano (en este caso, la no-satisfacción conduce a la desintegración, destrucción del ser), siendo además –por extensión– condición necesaria para que una sociedad exista a través del tiempo”*¹⁰⁰.

La satisfacción de las necesidades humanas deriva en el bienestar humano, sin embargo la conceptualización del bienestar puede ser realizada desde diferentes enfoques, desde un punto de vista jurídico – político, se puede afirmar que *donde hay una necesidad hay un derecho* y por otro lado los problemas de bienestar se encuentran relacionados con la democracia¹⁰¹.

⁹⁹ MANUEL AHIJADO, *“Diccionario de Economía y Empresa”*, Primera Edición, Pirámide Ediciones, España, 1996, 678 páginas, Pág. 73.

¹⁰⁰ IBIDEM 94, pág. 17.

¹⁰¹ CLAUDIA SANDRA KRMPOTIC, *“El concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar”*, Primera Edición, Espacio Editores, Argentina, 1996, 135 páginas, Pág. 8.

“...la economía de mercado y la democracia. Ambas se fundan en la agregación de decisiones individuales y ellas mismas fomentan un proceso continuo de elección y selección”¹⁰².

Se mencionan las siguientes posiciones respecto al bienestar humano:

- GPID (Procesos e indicadores de desarrollo).
- Amartya Sen.
- Agnes Heller.

Bajo el paradigma del progreso, se considera que a través de la modernidad y la tecnología el hombre generó desarrollo socioeconómico, mismo que permite alentar virtudes humanas y libertades; es así que los Estados Sociales han buscado estimar las necesidades humanas para definir metas claras que permitan alcanzar políticas de bienestar.

Es necesario precisar que el bienestar humano depende de aspectos materiales el hombre así como también de necesidades que derivan de aspectos sociales, o políticos, es así que se puede afirmar que la democracia forma parte del bienestar social.

La satisfacción puede ser definida como la diferencia percibida entre lo que uno aspira y lo que uno logra, en un sentido material un consumo ideal de bienes puede resolver necesidades de carácter físico sin embargo un pleno desarrollo humano requiere integrar necesidades que son materiales¹⁰³.

El presente trabajo adopta el enfoque de Amartya Sen mismo que describe el bienestar como una consecuencia del desarrollo humano que presupone la satisfacción de necesidades económicas básicas (como los servicios públicos)

¹⁰² P. BERGER Y T. LUCKMANN mencionado por CLAUDIA SANDRA KRMPOTIC, *“El concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar”*, Primera Edición, Espacio Editores, Argentina, 1996, 135 páginas, Pág. 8.

¹⁰³ CLAUDIA SANDRA KRMPOTIC, *“El concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar”* Primera Edición, Espacio Editores, Argentina, 1996, 135 páginas, Pág. 39.

mismas que al mismo tiempo se efectivizan cuando las personas tienen la libertad y las oportunidades necesarias para ser y lograr lo que quieren.

Dicho desarrollo, se encuentra garantizado por un Estado de Derecho que presupone el respeto a los valores democráticos, la efectividad de garantías constitucionales mínimas y la prevalencia de los derechos humanos como estándares internacionales que permiten un verdadero ejercicio de las libertades individuales.

2.6.2 DESARROLLO HUMANO

Como se ha expuesto el desarrollo humano puede ser definido de la siguiente manera: *“El desarrollo humano se define como el proceso de ampliación de oportunidades y opciones para que las personas puedan ser y lograr lo que valoran. Una persona sin educación, sin salud, desnutrida, sin acceso a la electricidad y otros servicios públicos, tiene reducidas posibilidades, pocas oportunidades en la vida”*¹⁰⁴.

El desarrollo humano es un proceso que se puede llevar adelante mediante cualquier acción que permita incrementar las oportunidades para las personas al eliminar toda privación, o restricción para mejorar sus condiciones de vida y permitiendo que las mismas puedan elegir al menos; su ingreso, acceso al conocimiento, libertad cultural, libertad política y una vida saludable.

La falta de libertad está relacionada con: la pobreza económica, porque priva a las personas de una vida digna; la falta de servicios públicos, como: salud, educación, paz y orden; la violación de la libertad, expresada en la negación de limitaciones políticas y civiles; y restricciones para participar en la vida social y económica de la comunidad.

¹⁰⁴ Alci Cruz Soto, *“Guías de aprendizaje sobre desarrollo humano”*, Primera Edición, PNUD, República Dominicana, 2006, 183 páginas, Pág. 3.

*“El desarrollo consiste en las libertades reales que tiene una persona para hacer y ser lo que valora en la vida”*¹⁰⁵. El intento por mejorar el bienestar de la sociedad involucra un intento por cambiar la realidad, dicha realidad es compleja y no responde en forma exclusiva a razones económicas en otras palabras un verdadero desarrollo es menos dependiente del crecimiento económico de un país y más sensible al desarrollo de las personas.

El desarrollo se centra en la riqueza así como otras dimensiones: la política, la equidad, la salud, la educación, el uso de la riqueza es tan importante como la generación de la misma y la distribución de poder. La distribución del poder y la participación de las personas en el proceso de decisiones son fundamentales para garantizar que las personas cuenten con las mismas oportunidades.

El desarrollo humano se puede evaluar mediante cinco elementos¹⁰⁶:

- Equidad e integración social.
- Armonía con el medio ambiente.
- Democracia ciudadana.
- Relaciones sociales y valores.
- Oportunidades económicas.

El crecimiento económico y el desarrollo humano tienen una relación mutua formando entre ambas un círculo virtuoso ya que el crecimiento económico representa un medio necesario para lograr desarrollo humano y por otro lado el desarrollo humano sustenta y justifica el crecimiento de los países.

El crecimiento permite desarrollo cuando se enfoca en materias sociales (vivienda, educación, salud); se mejora la provisión de servicios públicos; se generan empleos; se empodera a los grupos más desfavorecidos y se realizan políticas para reducir la pobreza.

¹⁰⁵ IBIDEM 115, Pág. 438.

¹⁰⁶ Alci Cruz Soto, *“Guías de aprendizaje sobre desarrollo humano”*, Primera Edición, PNUD, República Dominicana, 2006, 183 páginas, Pág. 16.

Por su parte el desarrollo humano fortalece el crecimiento económico de los países, en otras palabras el desarrollo humano genera crecimiento porque¹⁰⁷:

- Se fortalecen las instituciones.
- Se fortalece el Estado de Derecho.
- Se fortalecen las capacidades humanas.
- Mejora la capacidad de aprendizaje tecnológico.
- Mejora la capacidad de participación de la sociedad.
- Mejora el control ciudadano que obliga a mayor rendición de cuentas al estado.

2.6.3 LIBERTAD Y EQUIDAD

La libertad es un reflejo de la compleja naturaleza del ser humano ya que los seres humanos se diferencian por contar con la posibilidad de poder elegir y tomar decisiones de acuerdo a sus intereses y valores. Desde la óptica del desarrollo humano la falta de libertad presupone privaciones que reducen las posibilidades de elección y las oportunidades.

“La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana..., las Naciones Unidas..., se han declarado resueltas a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”¹⁰⁸.

El desarrollo humano como tal, busca ampliar las libertades inherentes a las personas, bajo este enfoque la libertad es un fin y un medio para alcanzar el desarrollo integral de las personas, es así que las libertades evitan privaciones consideradas básicas como: alimentación, educación y participación política.

¹⁰⁷ Alci Cruz Soto, “Guías de aprendizaje sobre desarrollo humano”, Primera Edición, PNUD, República Dominicana, 2006, 183 páginas, Pág. 18.

¹⁰⁸ ONU. Preámbulo, Declaración Universal de Derechos Humanos <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

La relación entre libertad y desarrollo humano es directa porque la ampliación de libertades involucra un mayor nivel de desarrollo humano, es así que los gobiernos democráticos deben garantizar: libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad.

La falta de libertad puede ser motivada por:

- Procesos inadecuados. Violación de derechos, falta de procedimientos que permitan a las personas tomar decisiones, o influir en decisiones de interés público.
- Falta de oportunidades reales. Generada por la falta de posibilidades reales debido a las circunstancias: morbilidad evitable, desnutrición, pertenecer a una comunidad indígena, otros.
- El ejercicio de derechos y libertades derivará en equidad. Ésta sólo se hace presente si las personas pueden escoger en libertad con la garantía de sus derechos sin discriminación alguna, por lo que la equidad no se refiere sólo al acceso y distribución equitativa de recursos, sino también al derecho a vivir una vida digna y contar con elementos tangibles como la participación política¹⁰⁹.

Las capacidades económicas influyen en el ejercicio de la libertad sin embargo también se pueden mencionar factores importantes como:

- El respeto a la ley.
- Nivel de credibilidad de la justicia.
- El Estado de Derecho.
- Calidad de la educación.
- Democracia.
- Seguridad laboral.
- Respeto al medio ambiente.

¹⁰⁹ IDEM 100, pág. 43.

Se puede concluir que la libertad es el medio y fin del desarrollo, es el punto de partida para combatir la pobreza porque motiva la realización del proyecto de vida del ser humano y los pueblos¹¹⁰.

Finalmente cabe mencionar que la estrategia de desarrollo humano debe garantizar; la ampliación de libertades, la generación de riqueza material en forma sostenible y participativa, lograr que la fuente la riqueza material sea la gente y finalmente obtener la capacidad institucional para devolver a las personas el esfuerzo productivo a través de políticas públicas adecuadas.

2.6.4 EMPODERAMIENTO.

El empoderamiento se hace presente cuando los ciudadanos toman conciencia de sus derechos, capacidades e intereses, pero al mismo tiempo las personas buscan se relacionan con otros individuos y conocen sus intereses con la finalidad de participar en la toma de decisiones que afecten a su propio futuro.

“Proceso de adquirir control sobre las fuerzas externas que inciden en la vida de las personas, así como el aumento de la confianza propia y las capacidades individuales...”¹¹¹.

Si los ciudadanos en igualdad de oportunidades y condiciones tienen la posibilidad de influir en las decisiones del ámbito público las acciones del aparato público reflejarían los intereses de toda la población, lo que permitiría garantizar la equidad social, así pues el empoderamiento busca que el adecuado desarrollo del ser humano dependa de su esfuerzo y no así de su clase social, lugar de nacimiento o género.

“No hay razones para suponer que las instituciones políticas y las relaciones de poder vayan a cambiar de manera espontánea. Si la sociedad no se organiza,

¹¹⁰ IDEM 100, pág. 27.

¹¹¹ AMARTYA SEN, mencionado en PNUD, “Desarrollo humano, una cuestión de poder”, Primera Edición, Impreso por la ODH, República Dominicana, 2008, 560 páginas, Pág. 8.

se empodera, se moviliza y reestructura las relaciones de poder no habrá desarrollo humano, porque el desarrollo humano es una cuestión de poder”.

Por lo tanto el empoderamiento identifica el poder como el fortalecimiento de la gente para participar en democracia y hacer realidad procesos de: sensibilización, acción colectiva y cambio social¹¹². Es así que el empoderamiento involucra:

- Incremento de la autoestima de los ciudadanos.
- Adquisición de nuevas capacidades.
- Mejor la formación democrática de los individuos.
- Disponer de información oportuna para la toma de decisiones como ciudadanos.
- Mejorar la comprensión de las obligaciones y los derechos como ciudadanos.

Los ciudadanos deberían descartar que sus males provengan de agentes externos y esperar que sus problemas sean solucionados por si mismos mediante “externalidades” esperando que *el otro* resuelva sus problemas, los problemas deben ser resueltos mediante la voluntad y acción de la ciudadanía como agentes de cambio¹¹³.

“La posibilidad de lograr desarrollo humano en el país depende de que se alteren las relaciones de poder que aseguren el pleno estado de derecho..., Este logro está supeditado a la capacidad de movilización y empoderamiento de la sociedad”¹¹⁴.

Es así que el desarrollo humano es un logro que depende en gran manera de la participación activa de la población a nivel individual y colectivo, lo que deriva

¹¹² IDEM 98

¹¹³ IBIDEM, pág. 98.

¹¹⁴ *Este fenómeno ha sido denominado “agencia”, es decir las personas se constituyen en agentes de cambio que aportan soluciones.* IDEM 98, pág. 98.

en una institucionalización de la participación y permite buscar un camino de igualdad de oportunidades.

El empoderamiento permite a la población participar y tomar decisiones e influir en decisiones que afectan a su futuro, garantizando de esta forma el ejercicio democrático de sus libertades y al mismo tiempo permite a las autoridades públicas dimensionar las necesidades de la población y considerarlas en su lista de prioridades.

Por lo tanto se deduce que el empoderamiento y la participación ciudadana son herramientas democráticas que se complementan y permiten garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades mediante el ejercicio ciudadano de derechos y libertades y mediante una distribución más equitativa del poder político.

Para que una persona haga y sea lo que valora en la vida deben cumplirse las siguientes condiciones:

- El desarrollo es una cuestión de poder. Las libertades dependen del acceso a oportunidades, en sociedades con un deficiente Estado de Derecho y una alta inequidad social el acceso a oportunidades depende más del poder personal y de los grupos mismo que garantiza el ejercicio efectivo de sus derechos.
- El desarrollo tiene una dimensión grupal y una dimensión individual. Las capacidades representadas por habilidades y condiciones personales se portan en forma individual pero se construyen socialmente. Es así que la posibilidad de acceder a un sistema de justicia efectivo depende de aspectos institucionales que van más allá de las posibilidades individuales y por otro lado las relaciones que el individuo mantiene con su sociedad forma parte de su bienestar.
- Quienes se desarrollan son las personas no los objetos. Las personas viven en un espacio determinado y desarrollan relaciones y vínculos de

cooperación de poder y de afectos, lo que nos permite deducir que el desarrollo se encuentra relacionado al entorno donde la gente vive.

Un adecuado criterio de desarrollo debe conjugar: la dimensión de poder, las dimensiones colectivas e individuales y el ámbito. Los bajos niveles de desarrollo humano son independientes a la falta de recursos económicos y más bien son el resultado de la falta de liderazgos (empresarial, político, social, religioso) y del escaso empoderamiento de los sectores.

El empoderamiento individual es la capacidad para hacer cosas y se determina por capacidades: económicas, educativas, salubres y tecnológicas. El empoderamiento colectivo puede ser político, o social: lo político depende del uso de las leyes así como el ejercicio de derechos; lo social de los vínculos interpersonales, o capital social de la comunidad.

Ambos empoderamientos deben ocurrir en forma simultánea para garantizar estabilidad y sostenibilidad de los logros, lo individual sin lo colectivo genera un escenario frágil e individualizado, lo colectivo garantiza el acceso a las oportunidades y materializa el Estado de Derecho, la respuesta del Estado reducirá confrontaciones y tensiones sociales.

2.6.5 ÍNDICE DE EMPODERAMIENTO Y DESCENTRALIZACIÓN

El empoderamiento puede ser cuantificado mediante el IEH (Índice de Empoderamiento Humano), mismo que mide los logros de la población y su capacidad para hacer cosas, tanto en su dimensión individual como colectiva, el empoderamiento es una forma de construir una voluntad colectiva que busca promover un proyecto común¹¹⁵.

¹¹⁵ Adaptado a las necesidades de la investigación – ver *esquema No. 12*.

El empoderamiento social es intangible y estimula las relaciones de cooperación entre las personas, busca fortalecer el comportamiento colectivo enfocado hacia: la reciprocidad, la confianza mutua, intrapersonal e intraorganizacional, asimismo busca que las personas puedan tener autoestima, autocontrol sobre sus vidas y que desarrollen sus capacidades.

Si bien se puede alcanzar el empoderamiento por diferentes vías se ha comprobado que el mejor camino es mediante la construcción de ciudadanía, así pues las personas serían portadoras efectivas de derechos civiles, políticos y sociales, las experiencias exitosas de empoderamiento comparten los siguientes elementos: acceso a la información; inclusión y participación; responsabilidad y rendición de cuentas; capacidad organizacional local para el interés común.

Dentro del enfoque del desarrollo humano el desarrollo debe construirse desde la ciudad misma, de abajo hacia arriba, aspecto que prioriza la relación entre persona y municipio, por lo tanto los mecanismos de participación (derecho de petición, referéndum municipal, cabildo abierto, presupuesto participativo) son fundamentales en este nivel.

Si bien la descentralización es una oportunidad para canalizar aspiraciones ciudadanas y redistribuir poder, la experiencia demostró que la descentralización sin empoderamiento ni participación social reproduce el caciquismo y clientelismo.

Se puede inferir que las capacidades son inherentes a las personas, las mismas habilitan a la persona para su desenvolvimiento individual, sin embargo al mismo tiempo la persona actúa en sociedad y requiere de la colectividad para construir y mejorar sus capacidades.

El empoderamiento político implica la participación y el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía como medio para garantizar el acceso a las oportunidades.

Las capacidades de las personas determinan las condiciones de bienestar de las personas, por ejemplo, la educación es un proceso de creación de libertades para que cualquier persona pueda elegir en forma consciente opciones en su vida y por otro lado la educación deriva en la generación de capital humano para la producción de bienes y servicios.

Asimismo la salud es un medio y un fin para el desarrollo humano, el Estado tiene la responsabilidad de proveer los medios necesarios para que la población goce de un nivel de salud adecuado, sin embargo cuando los gobiernos tienen prioridades una población empoderada será la única fuente de presión para mejorarla.

Las capacidades individuales que crean libertades están condicionadas por aspectos personales como la edad y el género, así como de circunstancias sociales como: el entorno social, el acceso a mercados, las normas legales y sociales, libertades políticas entre otros.

El empoderamiento involucra un proceso que genera cambios desde abajo mediante la participación y creación de capacidades y en segunda instancia implica construir un consenso que se dará si los de abajo muestran cierto nivel de poder.

Una estrategia de empoderamiento debe considerar dos aspectos: la necesidad de actuar desde arriba: es decir crear y facilitar mecanismos de participación de la población en decisiones trascendentales para su futuro, con la finalidad de eliminar barreras sociales que impidan el acceso equitativo a las oportunidades. La necesidad de actuar desde abajo: impulsar iniciativas de grupos excluidos mediante movilización social.

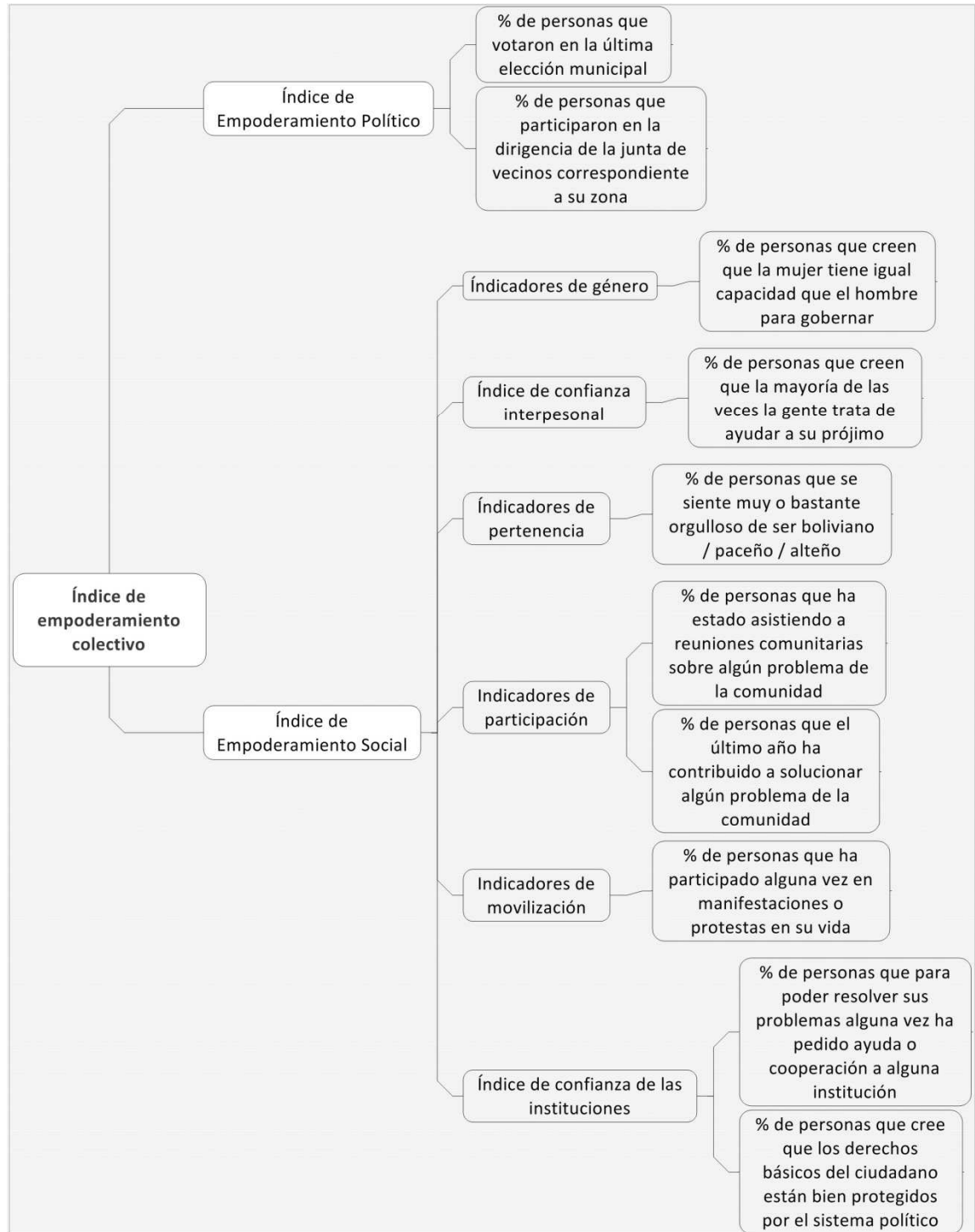
Es un hecho que la participación de los individuos debe ser equilibrada ya que el equilibrio fiscal debe mantenerse estable, sin embargo la población puede aportar enfocando mejor gastos sociales o incluso creando impuestos progresivos que al mismo tiempo permitan mayor gobernabilidad.

Bajo este mismo enfoque la descentralización es un medio para acercar a las personas con las decisiones que les afectan, en el mismo sentido se presupone la presencia de autoridades con una visión integral de la realidad, es decir que estén conscientes de los recursos humanos, culturales, naturales, etc., que disponen.

Finalmente es importante considerar las características propias del espacio local porque:

- *El desarrollo humano es un proceso* presente en la vida cotidiana de las personas.
- *La sociedad local tiene sus propias características*, cultura política; dichos aspectos determinan las relaciones de los ciudadanos con los poderes y gobiernos y las acciones e iniciativas de participación de la sociedad.
- *Los límites de espacio son más fáciles de apreciar*, hecho que permite evidenciar las circunstancias del desarrollo en determinada región, así como una región involucra homogeneidad interna por lo tanto se genera cohesión y por lo tanto identidad, aspecto que permite potenciar con mayor facilidad el poder local participativo e inclusivo.
- *El límite del territorio en general coincide con el límite del poder político*, lo cual facilita la posibilidad de exigir cuentas en forma precisa a las autoridades responsables.

Esquema No. 12 Indicadores de empoderamiento humano



Fuente: PNUD

Elaboración y adaptación: propia.

2.6.6 DERECHOS HUMANOS

Dichos derechos tienen una relación íntima con la disciplina del desarrollo humano, ya que mientras éste último se concentra en fortalecer capacidades y libertades; los derechos humanos y los acuerdos internacionales representan la base legal a partir de la cual las personas pueden reivindicar sus derechos para garantizar dichas capacidades y libertades¹¹⁶.

“Los derechos humanos son el conjunto de principios aceptados universalmente reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como personas, en sus dimensiones individual, social, material y espiritual”¹¹⁷.

Dicha relación entre el desarrollo humano y los derechos humanos se ve reflejada en el hecho que la garantía de libertades y derechos permiten a las personas disponer de mayores oportunidades y reducir posibles privaciones a la libertad humana en sus múltiples expresiones y formas.

Los antecedentes de los derechos humanos se remontan al reconocimiento de los derechos individuales frente al poder absoluto del Estado, los derechos humanos se aproximan bastante a la idea de los derechos de la persona, o individuo pero con un aspecto adicional importante: se incluye un conjunto de obligaciones del Estado exigibles por parte de las personas. El origen de los derechos humanos deriva del *derecho natural*¹¹⁸ y son oponibles a otro sujeto (el ente público), es así que dichos derechos son oponibles frente al Estado,

¹¹⁶ IDEM 103.

¹¹⁷ Los derechos humanos se inician con la Declaración de los Derechos del Hombre en 1789, pero es en 1948 cuando se promueven y publica la Declaración Universal de los Derechos Humanos, desde entonces se han venido realizando diferentes convenciones, declaraciones y al mismo tiempo acuñando valiosa jurisprudencia diferentes temas de importancia jurídica. IDEM 100, pág. 118.

¹¹⁸ También se afirma que derivan de cuestiones éticas, filosóficas, valores sociales o conceso social. Las corrientes epistemológicas son amplias.

dicha característica diferencia a los derechos humanos de los derechos subjetivos privados como los que emanan de un contrato o una relación familiar.

La Declaración del Derecho al Desarrollo establece en su artículo primero: *“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a este desarrollo y a disfrutar de él”*¹¹⁹.

La declaración expresa que la persona además de ser un beneficiario del desarrollo también es un participante impulsor del mismo, lo que involucra que los Estados deben promover la participación ciudadana y utilizarla como una herramienta que facilite la atención a las necesidades del ser humano¹²⁰.

Evaluar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales involucra la elaboración de indicadores que permitan¹²¹:

- Evaluar el progreso respecto a la progresividad de los derechos humanos en cada país.
- Ayudar a diseñar metas realistas a los gobiernos.
- Funcionar como un sistema de alerta temprana para prevenir violaciones de derechos.
- Dentro de la complejidad metodológica en la creación de los mismos se pueden mencionar: validez, fiabilidad, objetividad, sensibilidad, relatividad, disponibilidad de datos, desagregación y comparabilidad.

¹¹⁹ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1986.

¹²⁰ ALEJADRO SÁNCHEZ GOMEZ, *“Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*, Primera Edición, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-SRE, México, 2005, 241 páginas, Pág. 101.

¹²¹ ARELI SANDÓVAL TERÁN, *“Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*, Primera Edición, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-SRE, México, 2005, 241 páginas, Pág. 463.

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO

El marco jurídico de la presente investigación abarca la siguiente normativa:

3.1 DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES Y EL DERECHO AL DESARROLLO.

Se consideró dentro del marco jurídico internacional los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), así como el derecho al desarrollo de los pueblos.

El preámbulo del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A/RES/2200 A (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966, reconoce en arreglo a la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que para liberar al hombre del temor y la miseria es necesario crear las condiciones necesarias para que las personas gocen de sus derechos económicos sociales y culturales, tanto como su derechos civiles y políticos.

La Organización de Naciones Unidas reconoció y atribuyó el estatus de derecho humano al desarrollo, es así que el ser humano y los pueblos tienen derecho a participar en un desarrollo económico social, cultural y político en el que pueda realizar sus derechos y libertades fundamentales.

Sin embargo es un problema para las sociedades garantizar el cumplimiento de dichas garantías en forma efectiva y lograr que estos derechos sean exigibles y por lo tanto justiciables, ya que por un lado la escasez de recursos de los Estados limita su campo de acción y por otro lado la pobreza con todas sus aristas constituye una violación generalizada de los derechos humanos y en forma esencial del derecho al desarrollo.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuenta con antecedentes importantes a partir de la Carta de Naciones Unidas de 1945 (artículo 55, incisos a, b y c), y la Declaración Universal de Derechos Humanos

de 1948, ya que a partir de 1969 la Asamblea General de NN.UU. declaró que el desarrollo es un derecho humano.

Dicho esfuerzo internacional derivó en la Declaración sobre el Desarrollo (1986) misma que se caracteriza por no ser vinculante y por lo tanto incapaz de generar obligatoriedad o justiciabilidad internacional, es así que en 1993 se logra incluir la temática de desarrollo en la Declaración de Viena y el Programa de Acción, momento a partir del cual se trata con especial énfasis los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Así pues la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales derivará en la realización del derecho al desarrollo lo que realza la interdependencia entre los derechos humanos y su desarrollo, al respecto se afirmó lo siguiente:

“El Derecho Internacional no se reduce, en absoluto, a un instrumental al servicio del poder; su destinatario final es el ser humano, debiendo atender a sus necesidades, entre las cuales está la realización de la justicia”¹²².

Un ejemplo de relación íntima entre los derechos humanos es la relación latente entre derechos de alimentación, vestido y vivienda y el derecho a la vida, al respecto el pacto exige a los Estados partes lo siguiente:

“Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Artículo 11.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho,

¹²² JUEZ CANCADO TRINDADE, “Corte IDH, Caso Villagrán Morales y otros (caso de los “niños de la calle”), Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C. N°63, párr. 144.

reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan...¹²³.

Se puede observar que el pacto aclara que toda persona cuente con un nivel de vida adecuado para si y para su familia, dentro de las condiciones necesarias se consideran la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados y una mejora continua de sus condiciones de existencia, en el mismo sentido se reconoce el derecho fundamental de toda persona de estar protegida contra el hambre.

Por lo tanto al hacer efectivos y exigibles a los derechos sociales, económicos y culturales también se garantizan otros derechos fundamentales y por lo tanto las condiciones de vida y el bienestar de las personas también se verán afectados en forma positiva.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, tiene el mandato de reconocer a los derechos humanos como universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados además de la especial responsabilidad de asegurar el derecho al desarrollo. La Declaración del Derecho al Desarrollo establece en su artículo primero, lo siguiente:

“Declaración del Derecho al Desarrollo: Art. 1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse

¹²³ NN.UU. Artículo 11: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Publicación Oficial de la ONU, 1966, pág.5, 9 páginas.

plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”¹²⁴.

Es importante resaltar que el derecho al desarrollo engloba aspectos económicos y sociales así como enfatiza que es necesario considerar el desarrollo económico, político, social y cultural, con esto se motiva y realza la importancia de la democracia participativa para los pueblos del mundo.

Dicha declaración enfatiza que la persona es el eje central dentro del desarrollo, como participante, como ejecutor y como beneficiario del desarrollo, es así que el mejoramiento de la calidad de vida de las personas depende en gran medida del trabajo de los Estados para promover la participación de los individuos y así generar mayor desarrollo y efectividad de los derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su segundo artículo, afirma lo siguiente:

“Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Artículo 2. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Los Estados están obligados a tomar medidas por si mismos como también por medio de asistencia y cooperación internacional para lograr en forma progresiva

¹²⁴ OACDH. Artículo 1: Declaración sobre el derecho al desarrollo, 1986, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>.

el progreso y la plena efectividad de derechos, cabe recalcar que los Estados Partes del acuerdo deben garantizar los derechos enunciados en el mismo.

Por su parte la normativa del Sistema Interamericano se guía en los principios del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, por lo que el derecho al desarrollo se estipuló dentro de la Carta de Organización de los Estados Americanos (Art. 33), misma que resalta la importancia de un verdadero impulso del derecho al desarrollo en la región:

“Carta de Organización de los Estados Americanos: Artículo 33. El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana”¹²⁵.

En el mismo documento se afirma que uno de los propósitos esenciales (Art. 2 Inc. f) y g) de la OEA es promover el desarrollo económico, social y cultural y también se afirma que la pobreza es un obstáculo para el desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio.

De acuerdo a la carta de los países americanos, se puede afirmar que los Estados tiene la obligación de formular políticas públicas y tomar las acciones necesarias para mejorar las condiciones de vida de las personas y velar por el desarrollo integral de las mismas como expresa el artículo 30, de dicha norma.

“Carta de Organización de los Estados Americanos: Artículo 30. Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para

¹²⁵ OEA Artículo 33: Carta de Organización de los Estados Americanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, 1992, pág. 238, 309 páginas.

que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo”¹²⁶.

En el mismo sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), insta a los Estados signatarios, a lograr en forma progresiva la plena efectividad de los derechos, el artículo 26 afirma lo siguiente:

“Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”¹²⁷.

Bajo la misma motivación el Protocolo de San Salvador reconoce que los derechos esenciales el hombre son independientes a su nacionalidad por lo que promueve la protección internacional del complementaria al derecho interno de los estados americanos, de acuerdo al artículo 2 del protocolo se obliga a los Estados a adoptar disposiciones de derecho interno.

¹²⁶ OEA Artículo 30: Carta de Organización de los Estados Americanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, 1992, pág. 237, 309 páginas.

¹²⁷ OEA Artículo 26: Convención Americana de Derechos Humanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, 1992, pág. 40, 309 páginas.

“Protocolo de San Salvador: Artículo 2. Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar..., las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos”¹²⁸.

Es así que la tarea de conseguir la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, es una labor en construcción que debe encontrar mecanismos de materialización que requieren modificación de legislaciones, nuevos conceptos para asignar recursos y una alta priorización hacia el desarrollo humano. Dentro de las obligaciones que se generan para el Estado en relación al derecho al desarrollo, se menciona:

“Crear normas jurídicas secundarias, planes y programas, organismos gubernativos y llevar acciones concretas de gobierno, así como políticas públicas tendientes a lograr el constante mejoramiento en las condiciones de vida de la población”¹²⁹.

Dentro de las herramientas para hacer efectivos estos derechos se identifican como esencial la participación social fundamentada en dos elementos esenciales: por un lado la difusión de derechos humanos y por otro la participación activa de la sociedad, se presupone que si una sociedad conoce sus derechos se incrementa la eficacia de la norma y por lo tanto una mayor justiciabilidad de la misma¹³⁰.

¹²⁸ OEA Artículo 22: Protocolo de San Salvador. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, 1992, pág. 80, 309 páginas.

¹²⁹ HERNÁNDEZ ARMANDO, *“Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano”*, Primera Edición, sin traducción, Editorial UNAM, México, 2010, 173 páginas, Pág. 134.

¹³⁰ IBIDEM Pág. 166.

3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

El Derecho Tributario Constitucional tiene como finalidad regular la potestad tributaria en un Estado de Derecho, mediante el establecimiento de normas y principios constitucionales¹³¹.

La potestad tributaria es la facultad de un Estado para crear modificar o suprimir en forma unilateral un tributo mediante el ejercicio de su poder de imperio. De esta forma el ejercicio de la potestad tiene como límite la normativa constitucional y las leyes que permiten su aplicación, dichos alcances son los siguientes:

- Límite Formal. El límite formal se refiere al principio de legalidad o reserva de ley, establece que todo Estado sólo puede ejercer su potestad tributaria a través de los órganos representativos de la soberanía popular mediante la aprobación de leyes basadas en la norma constitucional.
- Límite Material. El límite material considera la aptitud económica de los contribuyentes, debido a que la capacidad contributiva es una limitación para la potestad tributaria.

Es necesario aclarar que la posibilidad de presentar proyectos por parte de la ciudadanía se ve apoyada por el principio “*no hay impuesto sin representación*”, debido a que el establecimiento de un tributo si bien descansa sobre la legalidad y por lo tanto la ley es la fuente del tributo, en esencia dicha ley descansa en la soberanía del pueblo

Es así que la Constitución Política del Estado busca que la sociedad civil participe en el diseño de políticas públicas (Art. 241) y que la misma ejerza control social sobre la calidad de servicios públicos y se insta a que la sociedad

¹³¹ OSCAR GARCÍA CANSECO, “*Derecho Tributario y Legislación Tributaria (aumentado y actualizado de acuerdo a CPE del 2009)*”, Primera Edición, sin traducción, Editorial Jurídica Temis, La Paz – Bolivia, 2009, 555 páginas, Pág. 64.

se organice para definir la estructura y composición y composición de la participación y control social.

“Constitución Política del Estado Artículo 241.

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de políticas públicas.

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.

IV. La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad”¹³².

Sin embargo la participación como tal no resultaría garantía de civilidad práctica de valores democráticos por parte de la ciudadanía, es necesario una conciencia social por parte de la ciudadanía, una conciencia que permita construir verdaderos escenarios de sana participación y control, es importante destacar que la constitución busca abrir canales de participación y fomentar la cultura democrática en el país.

La sociedad civil encuentra en la constitución una fuente importante de empoderamiento ya que tiene la potestad de ejercer control social a la gestión pública en todos sus niveles, o a empresas que administren recursos fiscales.

¹³² Gaceta oficial de Bolivia, Constitución Política del Estado, artículo 241, publicación oficial del Estado.

Asimismo la norma constitucional en su artículo 242, establece que la sociedad civil puede organizarse para definir la estructura y composición de la participación y control social, el Estado como tal se encuentra encargado de generar espacios de participación y control social por parte de la sociedad, bajo principios esenciales de responsabilidad, tolerancia y solidaridad.

“Constitución Política del Estado: Artículo 242. La participación y el control social implican, además de las previsiones establecidas en la Constitución y en la Ley:

Participar en la formulación de políticas de Estado.

Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de leyes.

Desarrollar el control social en todos los niveles de gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna...”¹³³.

En forma sintética se puede afirmar que el artículo 242 de la Constitución busca ampliar la participación y el control social a áreas como: políticas de estado; construcción de leyes; desarrollar el control social y la participación en todos los niveles de gobierno; posibilitar al acceso de información transparente a la ciudadanía; posibilitar una intervención ciudadana coordinada sobre la planificación y control gubernamental; posibilitar la denuncia de irregularidades; incentivar la observación pública en la designación de cargos; transparentar las postulaciones a cargos públicos.

¹³³ Gaceta oficial de Bolivia, Constitución Política del Estado, artículo 242, publicación oficial del Estado.

Destaca que la participación ciudadana en la constitución representa más que un derecho fundamental ya que bajo el marco jurídico de la constitución llega a constituirse en un elemento que permite estimular una educación cívica de la sociedad encaminada a tomar acciones y planes que permitan incluso determinar políticas de estado.

Es necesario recalcar que dicha participación al efectivizarse permitirá mejorar la confianza ciudadana en las autoridades gubernamentales ya sean locales o nacionales y a fomentar un sentimiento de solidaridad ciudadana ya que la población tendría la oportunidad de incidir en la satisfacción de necesidades de tipo público, incluso la constitución determina que los mecanismos de participación son determinantes para la política fiscal del Estado.

Es evidente que el equilibrio fiscal de un país tiene un alto componente técnico y debe ser establecido y determinado por motivaciones técnico- financieras, en este sentido resulta riesgoso esperar que la determinación de impuestos dependa de un consenso ciudadano ya que se pondría en riesgo el equilibrio presupuestario del gobierno. El artículo 321 de la constitución genera espacios para que el gasto y la inversión pública puedan ser conducidas por la ciudadanía.

“Constitución Política del Estado. Artículo 321. I. La administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto.

II. La determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo”¹³⁴.

¹³⁴ Gaceta oficial de Bolivia, Constitución Política del Estado, artículo 321, publicación oficial del Estado.

La participación ciudadana podría mejorar los índices de recaudación impositiva mediante una población motivada por mejorar sus condiciones de vida y una ciudadanía propositiva y dispuesta a demostrar a las autoridades locales o nacionales la prioridad de sus necesidades.

Así, la ciudadanía llegaría a consolidarse como un punto de referencia para el diseño de la política fiscal, al mismo tiempo los recursos se enfocarían en las verdaderas necesidades de la población, hecho que posibilita que las personas conduzcan la solución de diversas problemáticas como por ejemplo: ambientales, promoción de derechos humanos y cívicas.

3.3 LEY 2492 CÓDIGO TRIBUTARIO Y NORMAS AFINES

El código tributario justifica y aclara que el Estado cobra tributos en ejercicio de su poder de imperio, dichos recursos son recaudados para cumplir con sus fines, el tributo es una prestación pecuniaria que obliga a los sujetos pasivos (contribuyentes), sin embargo esta prestación escapa a la mera voluntad de los administradores públicos, ya que el poder de imperio deriva del principio de legalidad de la prestación tributaria (Artículo 5 CTB):

“Código Tributario: ARTÍCULO 5° (Fuente, Prelación Normativa y Derecho Supletorio). 1. Con carácter limitativo, son fuente del Derecho Tributario con la siguiente prelación normativa:

- 1. La Constitución Política del Estado.***
- 2. Los Convenios y Tratados Internacionales aprobados por el Poder Legislativo.***
- 3. El presente Código Tributario.***
- 4. Las Leyes***
- 5. Los Decretos Supremos.***
- 6. Resoluciones Supremas.***

7. Las demás disposiciones de carácter general dictadas por los órganos administrativos facultados al efecto con las limitaciones y requisitos de formulación establecidos en este Código.

También constituyen fuente del Derecho Tributario las Ordenanzas Municipales de tasas y patentes, aprobadas por el Honorable Senado Nacional, en el ámbito de su jurisdicción y competencia”¹³⁵.

La fuente de coerción es exclusivamente de la Ley, lo que al mismo tiempo presupone la existencia de un conjunto de normas jurídicas destinadas a determinar los hechos que dan lugar a los nacimientos de obligaciones tributarias, al mismo tiempo se presupone que toda ley tiene una representación legislativa y un procedimiento democrático que garantice la legitimidad de la norma.

Los gobiernos nacionales locales buscan con insistencia implantar nuevas formas de captación de recursos que les permita cumplir con sus obligaciones y por lo tanto evitar inestabilidad política, es así que mejorar los niveles de recaudación y motivar a la población a tributar más, es una tarea compleja que debe ser en gran parte independiente a la decisión política de los gobernantes.

Dentro de la tipología de tributos se menciona la establecida en el artículo 9 del Código Tributario Boliviano.

Código Tributario ARTÍCULO 9°(Concepto y Clasificación).

I. Son tributos las obligaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, impone con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

¹³⁵ Gaceta oficial de Bolivia, Ley 2492 – Código Tributario, artículo 5, publicación oficial del Estado.

II. Los tributos se clasifican en: impuestos, tasas, contribuciones especiales; y

III. Las Patentes Municipales establecidas conforme a lo previsto por la Constitución

Política del Estado, cuyo hecho generador es el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, así como la obtención de autorizaciones para la realización de actividades económicas”¹³⁶.

Como se puede apreciar, las contribuciones especiales constituyen un tributo que representa al mismo tiempo una nueva alternativa para financiar obras y servicios públicos. El código tributario boliviano, expresa lo siguiente:

“Código tributario: ARTÍCULO 12° (Contribuciones Es peciales). Las contribuciones especiales son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivados de la realización de determinadas obras o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación. El tratamiento de las contribuciones especiales emergentes de los aportes a los servicios de seguridad social se sujetará a disposiciones especiales, teniendo el presente Código carácter supletorio”¹³⁷.

La norma busca definir y describir a las contribuciones especiales, asimismo aclara que el hecho generador de dicho tributo son los beneficios derivados de la realización de determinadas obras de interés público o actividades estatales,

¹³⁶ Gaceta oficial de Bolivia, Ley 2492 – Código Tributario, artículo 9, publicación oficial del Estado.

¹³⁷ Gaceta oficial de Bolivia, Ley 2492 – Código Tributario, artículo 12, publicación oficial del Estado.

también especifica que su producto tendrá un destino ajeno a la financiación de obras o actividades ajenas a la condición inicial de la obligación.

Se conoce que dadas las experiencias de países vecinos las contribuciones de mejoras establecidas como mecanismo complementario a sistema de cooperación que apelan a la solidaridad de la población tuvieron resultados positivos sin embargo cabe mencionar que las contribuciones de mejora como categoría es ajena al código tributario boliviano. En el código tributario abrogado se mencionaba lo siguiente:

***El Código Tributario Boliviano (Ley No. 1340) abrogado en su artículo 17, definía la contribución de mejora como: "...la instituida para costear la obra pública que produce una valoración inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado"*¹³⁸.**

Es así que la norma describía a la contribución de mejora como aquella figura jurídica que se encuentra instituida para costear la obra pública que necesariamente produce una valoración inmobiliaria dicha actividad será menor al límite del gasto realizado y tiene el límite individual para el sujeto pasivo del incremento del valor del inmueble beneficiado.

Sin embargo, la doctrina del derecho amplía la concepción de contribución de mejora ya que además de las obras públicas con valoración inmobiliaria, dicha categoría se encuentra abierta a las necesidades públicas y por lo tanto a la sugerencia de los ciudadanos con especial presencia en niveles locales de gobierno como las alcaldías.

Por lo que las contribuciones de mejora bajo un esquema de sistemas de cooperación entre vecinos tiene una creciente importancia para gobierno

¹³⁸ Gaceta oficial de Bolivia, Ley 1340 – Código Tributario (abrogado), artículo 17, publicación oficial del Estado.

locales interesados en mejorar sus niveles de recaudación y legitimidad ya que mediante dichas contribuciones se financian proyectos físicos y actividades de interés colectivo.

La norma tributaria considera que los convenios internacionales suscritos (Art. 5 CTB) por el Estado deben guardar relación directa con la legislación nacional, es así que dada la prelación entre normas el legislador amplíe los alcances del derecho tributario al incluir términos formales técnicos y también principios que rigen al derecho internacional.

En esta línea, las normas tributarias tienen un alto impacto sobre la política fiscal de un gobierno sin embargo, el impacto del derecho tributario sobre las políticas de estado podría ser aún mayor si se consideran los principios de los derechos económicos, sociales y culturales.

Al considerar una colectividad dispuesta ser proactiva y modificar su realidad y al tomar en cuenta que el empoderamiento de la ciudadanía es un elemento esencial para su superación personal y para eliminar las brechas de desigualdad en nuestro país, es necesario replantear los alcances del derecho tributario.

También se pudo evidenciar la presencia de normas de interés económico social que podrían servir como referencia para los objetivos de la legislación tributaria, como: Ley de Reactivación Económica, Ley 2064 de 03/04/2000; o la Ley 2235 que por ejemplo establece lineamientos relacionados directamente con la capacidad recaudatoria del Estado, por ejemplo:

“Ley 2235: Artículo 1 (OBJETO) La presente Ley tiene por objeto:

a. Establecer los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guiará las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza. b. Disponer las modificaciones en las estructuras y competencias

institucionales de los órganos públicos responsables de la ejecución de los programas destinados a la reducción de la pobreza. c. Definir los criterios de distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral, destinados a los programas de reducción de la pobreza. d. Determinar los procedimientos de aplicación de la Política Nacional de Compensación. e. Establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza...; f. Instituir el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza”¹³⁹.

Dicha norma buscaba definir los lineamientos para reducir la pobreza, aspecto que tienen relación directa con la disponibilidad de recursos por parte del Estado ya que considera modificaciones de estructuras y competencias de los órganos públicos; criterios de distribución de recursos y establecer el alcance y los mecanismos para el control social, entre otros.

En suma, es necesario que el derecho tributario aplique los principios establecidos por la normativa internacional referida al derecho al desarrollo para alcanzar los objetivos relacionados con el desarrollo humano y poder efectivizar derechos fundamentales.

En términos prácticos dichos derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana, encuentran en las contribuciones especiales un punto de apoyo para viabilizar el empoderamiento ciudadano y el desarrollo humano al mismo tiempo que brinda mayor legitimidad los gobiernos locales y nacionales.

¹³⁹ Gaceta oficial de Bolivia, Ley 2235, artículo 1, publicación oficial del Estado.

3.4 LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ” No. 031

Es conocido que el fenómeno de centralización económica y social brinda la utilidad práctica de crear un escenario con una mayor sensación de unidad nacional y permite centralizar la toma de decisiones en un solo ente, sin embargo por motivaciones, históricas, económicas, social y políticas, Bolivia optó por un proceso de descentralización plasmada en la Ley Andrés Ibáñez (No. 031).

Cabe resaltar que dicha norma establece como prioritaria la participación de la ciudadanía en su artículo 5:

“Ley N. 031 Artículo 5. Participación y Control Social:

17. Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, la presente Ley y las normas aplicables”

¹⁴⁰.

Cómo se puede apreciar, la Ley N° 031 aclara que los órganos del poder público deberán garantizar la participación de la ciudadanía y entre otros facilitar el control social sobre la gestión pública, siguiendo los principios descritos en la Constitución Política del Estado.

Si bien la extinta Ley de Participación Popular reconfiguraba el espacio territorial y establecía un sistema de gobierno apoyado en los denominados

¹⁴⁰ Gaceta oficial de Bolivia, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” No. 035, artículo 5, publicación oficial del Estado.

comités de vigilancia y algunas normas de control social, se puede apreciar que este proceso de empoderamiento fue evolutivo y derivó en un régimen de autonomías más sofisticado y complejo que motiva aún más la participación de la sociedad civil, el artículo 7 de la ley menciona:

“Ley N. 031 Artículo 7. Finalidad. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país. Los gobiernos autónomos como depositarios de la confianza ciudadana en su jurisdicción y al servicio de la misma, tienen los siguientes fines:

- 1. Concretar el carácter plurinacional y autónomo del Estado en su estructura organizativa territorial.***
- 2. Promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional.***
- 3. Garantizar el bienestar social y la seguridad de la población boliviana...,***
- 9. Promover la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución Política del Estado y la ley”¹⁴¹.***

La norma aclara que el espíritu de la distribución de funciones político-administrativas del Estado debe asegurar la participación de la sociedad civil para que puedan influir en la toma de decisiones, profundicen la democracia y satisfagan las necesidades colectivas para lograr el desarrollo socioeconómico

¹⁴¹ Gaceta oficial de Bolivia, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” No. 035, artículo 7, publicación oficial del Estado.

integral del país. En este sentido los gobiernos autónomos tienen la obligación de promover la participación ciudadana y defender la Constitución Política del Estado.

Por otro lado es conocido que el primer espacio donde las personas ejercen su ciudadanía es en su municipio, como es conocido el municipio se encuentra en una unidad política inferior que alcanza una importancia determinante y una relación directa con la búsqueda de inclusión y participación ciudadana.

La Ley Andrés Ibáñez resalta la importancia de la participación ciudadana. La organización del espacio territorial del municipio estará determinada por la carta orgánica y la legislación municipal.

“Ley N. 031 Artículo 27. DISTRITOS MUNICIPALES. I. Los distritos municipales son espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales, en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica o la normativa municipal.

II. La organización del espacio territorial del municipio en distritos municipales estará determinada por la carta orgánica y la legislación municipal”¹⁴².

Sin embargo cabe mencionar que ante la ausencia de una Ley de Participación Ciudadana y un reglamento que permita regular los alcances y limitaciones de la voluntad popular, en este mismo sentido el artículo 36 de la norma procura que la carta orgánica o norma municipal establezca los mecanismos tanto de control social como de participación conforme a ley:

¹⁴² Gaceta oficial de Bolivia, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” No. 035, artículo 27, publicación oficial del Estado.

“Ley N. 031: Artículo 36. ORGANIZACIONES TERRITORIALES Y FUNCIONALES: La carta orgánica o la norma municipal establecerán obligatoriamente, en coordinación con las organizaciones sociales ya constituidas, el ejercicio de la participación y control social, conforme a ley...”¹⁴³.

Por otro lado la norma aclara que las cartas orgánicas deberán establecer en forma obligatoria el ejercicio de la participación ciudadana y control social conforme a ley.

“Ley N. 031 Artículo 62. ORGANIZACIONES TERRITORIALES Y FUNCIONALES: Las cartas orgánicas y los estatutos deberán contener en forma necesaria mecanismos y formas de participación ciudadana y control social”¹⁴⁴.

Es pertinente mencionar que la misma norma en su artículo 78 asume el principio de subsidiariedad respecto al apoyo entre instituciones gubernamentales para la prestación de servicios públicos. En caso que un servicio público deje de ser provisto por una entidad territorial autónoma podrá ser atendida por los gobiernos de las entidades territoriales.

El hecho de establecer un principio de subsidiariedad abre la posibilidad que la sociedad civil organizada emprenda proyectos coordinados con un alcance mayor ya que podría proponer y organizar un proyecto de interés público con el municipio al que pertenece y también con otros niveles de gobierno, en forma independiente o simultánea.

¹⁴³ Gaceta oficial de Bolivia, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” No. 035, artículo 36, publicación oficial del Estado.

¹⁴⁴ Gaceta oficial de Bolivia, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” No. 035, artículo 62, publicación oficial del Estado.

Finalmente cabe acotar que la Ley Andrés Ibáñez aclara que las entidades territoriales autónomas incluirán dentro de su presupuesto institucional los mecanismos de participación y control social en el marco de la transparencia fiscal y equidad de género:

“Artículo 114. PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS. Las entidades territoriales autónomas elaborarán el presupuesto institucional considerando la integralidad y articulación de los procesos de planificación, programación, inversión y presupuesto, incorporando los mecanismos de participación y control social, en el marco de la transparencia fiscal y equidad de género...”¹⁴⁵.

3.5 DERECHO COMPARADO

A continuación se realiza un análisis de legislación comparada respecto al tratamiento que se le da a la participación ciudadana y a la figura de las contribuciones especiales en la normativa de otros países.

3.5.1 JUSTIFICACIÓN DE PAÍSES

El análisis de derecho comparado consideró las legislaciones de: México, Colombia y Perú por su desarrollo legislativo en la materia y porque son países latinoamericanos y por lo tanto modelos válidos para comparar la legislación boliviana.

¹⁴⁵ Gaceta oficial de Bolivia, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” No. 035, artículo 114, publicación oficial del Estado.

3.5.2 JUSTIFICACIÓN DE CATEGORÍAS.

Las categorías con aquellos elementos de las legislaciones extranjeras que se compararán la normativa boliviana, dichas categorías permitirán identificar las principales similitudes o vacíos jurídicos presentes en la normativa local así como nuevos elementos de análisis para cumplir con los objetivos de la investigación. Las categorías de análisis son:

Constitucionalización de la participación ciudadana. Se verificará si la participación ciudadana se encuentra constitucionalizada, para conocer la importancia que tiene la materia en las distintas legislaciones.

¿La Constitución Política del Estado enfoca la participación ciudadana hacia el desarrollo? Se verificará si los legisladores consideraron pertinente incorporar la participación ciudadana como una herramienta de apoyo para actividades desarrollo integral de la sociedad.

Presencia de las contribuciones especiales de mejoras en la legislación. En base a la verificación de la presencia de contribuciones especiales de mejoras en los diferentes cuerpos legales se establecerá la relevancia de las contribuciones especiales de mejoras en cada sociedad.

Aplicación de contribuciones de mejora apoyadas por sistemas participativos. En base a la verificación de la presencia de contribuciones especiales de mejoras en los diferentes cuerpos legales se establecerá la relevancia de las contribuciones especiales de mejoras en cada sociedad.

TABLA NO. 3 ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

	Norma que regula	Constitucionalización de la participación ciudadana	¿Constitución enfoca la participación ciudadana hacia el desarrollo?	Norma que regula	Presencia de contribuciones especiales de mejoras	Norma que regula	Aplicación de contribuciones de mejora apoyadas por sistemas participativos
MÉXICO	Constitución Política de los Estados Mexicanos	SÍ	SÍ	Código Fiscal de la Federación / 81	SÍ	Ley 406 / Ley 197 y otras locales	SÍ
COLOMBIA	Constitución Política de Colombia	SÍ	SÍ	Decreto 1604/66	SÍ	Ley 388/97	SÍ
PERÚ	Constitución Política del Perú	SÍ	SÍ	-----	NO	-----	NO
BOLIVIA	Constitución Política del Estado	SÍ	SÍ	-----	NO	-----	NO

Fuente: Elaboración propia.

3.5.3 ANÁLISIS DE CATEGORÍAS

Las categorías con aquellos elementos de las legislaciones extranjeras que se compararán la normativa boliviana, dichas categorías permitirán identificar las principales similitudes o vacíos jurídicos presentes en la normativa local así como nuevos elementos de análisis para cumplir con los objetivos de la investigación. Las categorías de análisis son:

3.5.3.1 CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La constitución política de los Estados de la Federación de México, en su artículo 115, brindan a los ayuntamientos la facultad de aprobar reglamentos y disposiciones que permita, entre otros, asegurar la participación ciudadana y vecinal.

***“Título Quinto: De los Estados de la Federación y del Distrito Federal
Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes...:***

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,

procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”¹⁴⁶.

Por su parte la constitución colombiana en su artículo 27 expresa la necesidad de organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana, asimismo destaca la importancia de la participación de las personas para controlar los diferentes niveles administrativos del Estado Colombiano.

“Constitución Política de Colombia: Artículo 270º.- La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”¹⁴⁷.

Si bien la Constitución Política del Perú, carece de un artículo que resalte la importancia de la participación ciudadana, destaca que dentro de las actividades de las municipalidades incorporé una herramienta participativa importante: el presupuesto participativo.

“Constitución Política del Perú: Artículo 197º.- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”¹⁴⁸.

Por su parte la constitución boliviana, aclara en el artículo 241 que la sociedad civil tiene la capacidad de participar en el diseño de políticas públicas y por otro

¹⁴⁶ México. Constitución Política de los Estados Mexicanos. *Boletín Oficial del Estado*, 29-07-2010, 170 páginas.

¹⁴⁷ Colombia, Constitución Política de Colombia, artículo 152, documento oficial publicado en http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-186370_constitucion_politica.pdf?binary_rand=1416

¹⁴⁸ IBIDEM. Artículo 197.

lado las entidades del Estado respecto a generar espacios de participación y control por parte de la sociedad.

“Constitución Política del Estado Artículo 241.

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de políticas públicas.

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.

IV. La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad”¹⁴⁹.

Si bien las constituciones de México, Colombia, Perú y Bolivia mencionan la participación ciudadana como un elemento importante dentro de sus políticas públicas, destaca la constitución boliviana por establecer puntualmente la necesidad de empoderar a la ciudadanía y hacerla partícipe del diseño de políticas, así como del control de la gestión pública.

3.5.3.2 ¿LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO ENFOCA LA PARTICIPACIÓN CIUDANA HACIA EL DESARROLLO?

La constitución mexicana en su artículo 26 aclara que el Estado tiene la función primordial de planificar en forma democrática el desarrollo nacional, en el mismo sentido muestra la necesidad de conocer las verdaderas demandas de la sociedad.

¹⁴⁹ Gaceta oficial de Bolivia, Constitución Política del Estado, artículo 241, publicación oficial del Estado.

“Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad..., la planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo..., la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”¹⁵⁰.

La constitución colombiana también relaciona en forma práctica los planes de desarrollo y la organización de las entidades estatales, pero bajo la consideración de hacer efectiva la participación ciudadana dentro de la discusión de los objetivos de los planes de desarrollo.

“Constitución Política de Colombia Artículo 342º.- La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los

¹⁵⁰ México. Constitución Política de los Estados Mexicanos. *Boletín Oficial del Estado*, 29-07-2010, 170 páginas.

consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”¹⁵¹.

La legislación peruana, de acuerdo al artículo 199, insta a controlar y fiscalizar presupuestos de los gobiernos locales y regionales mediante la participación de la población, dicho control de ejecución se lleva a cabo en forma anual.

“Constitución Política del Perú Artículo 199°:- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley”¹⁵².

La constitución boliviana es mucho más incisiva respecto el alcance la participación de la sociedad civil, ya que de acuerdo al artículo 321, la determinación del gasto y de la inversión pública debe contar con una planificación técnica y estatal, sin embargo tendrá lugar bajo mecanismos de participación ciudadana.

“Constitución Política del Estado. Artículo 321. I. La administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto.

¹⁵¹ Colombia, Constitución Política de Colombia, artículo 342, documento oficial del Estado. 170 páginas.

¹⁵² Perú, Constitución Política del Perú, artículo 197, documento oficial del Estado.

<http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>.

II. La determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo”¹⁵³.

Como se observa, al comparar las diferentes normas, al llevar la democracia más allá de sólo el plano electoral, la misma llega a convertirse en sistema que permite materializar derechos inherentes a las personas.

Así, una persona al involucrarse en asuntos públicos que afectan a su realidad ejerce derechos constitucionales como: realizar peticiones, reunirse y asociarse; participar en la vida cultural de la comunidad y finalmente acceder a varias fuentes de información, hecho que permite controlar y transparentar las actividades públicas.

3.5.3.3 PRESENCIA DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS EN LA NORMATIVA LEGAL.

La normativa mexicana (Código Fiscal de la Federación Artículo 2) confirma que las contribuciones especiales son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador beneficios (en general valorización de bienes) derivados de determinadas actividades estatales, asimismo distingue que son responsables de su pago tanto personas físicas como morales.

“Código Fiscal de la Federación. Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de

¹⁵³ Gaceta oficial de Bolivia, Constitución Política del Estado, artículo 321, publicación oficial del Estado.

hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo. II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas”¹⁵⁴.

La contribución de mejora, o impuesto de valorización como describe la legislación colombiana (Decreto 1604/66) permite financiar obras y actividades de interés colectivo y al mismo tiempo tiene una buena receptividad en la ciudadanía e incentiva a los municipios a invertir, también es conocido que generaron importantes beneficios para países en vías de desarrollo que se encuentran en proceso de descentralización administrativa ya que constituye una fuente alternativa de ingreso y con cierto grado de autonomía.

“DECRETO 1604 DE 1966: ARTÍCULO 1º: El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización”¹⁵⁵.

¹⁵⁴ México. Código Fiscal de la Federación. *Boletín Oficial del Estado*, 31-12-1981, 225 páginas.

¹⁵⁵ Colombia. Decreto 1604. *Boletín Oficial del Estado*, 24-06-1966, 4 páginas.

Respecto a la legislación boliviana se sabe que la contribución de mejora fue abrogada del código tributario boliviano, se puede apreciar un vacío jurídico en la legislación boliviana respecto a las contribuciones especiales de mejoras, herramienta de financiamiento muy útil en países como Colombia y México.

3.5.3.4 USO DE SISTEMAS DE COOPERACIÓN PARTICIPATIVOS BASADOS EN CONTRIBUCIONES ESPECIALES

La legislación mexicana destaca la importancia de las contribuciones especiales basadas en obras por cooperación ya que esta modalidad trata de prestaciones voluntarias que obligan cuando fueron acordadas mediante procedimientos participativos por los beneficiados quienes de común acuerdo deciden emprender un proyecto u obra, la Constitución Mexicana afirma lo siguiente:

En su constitución: ***“Constitución Política de los Estados Mexicanos: Título Quinto: De los Estados de la Federación y del Distrito Federal: Artículo 115.- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras...”***¹⁵⁶.

En la ley de derechos de cooperación: ***“Ley de derechos de cooperación para la ejecución de obras de interés público: Art. 1º.- Se declara de utilidad pública la ejecución de las obras e instalación de servicios siguientes: I.- Instalación de alumbrado público. II.- Pavimentación, adoquinado, empedrado, revestimiento de calles o rehabilitación de los mismos. III.- Construcción de guarniciones y banquetas. IV.- En general obras de embellecimiento, saneamiento o cualesquiera otras semejantes a las enunciadas en el presente artículo. V.- Obras para la construcción y conservación de caminos VI.- Instalación de obras de agua y drenaje***

¹⁵⁶ México. Constitución Política de los Estados Mexicanos. *Boletín Oficial del Estado*, 29-07-2010, 170 páginas.

sanitario y pluvial, o mejoramiento o restauración de las existentes. Art. 2º.- Para que se causen Derechos de Cooperación será necesario que los predios beneficiados con las obras o instalaciones de servicios se encuentren en las siguientes circunstancias: 1.- Tratándose de las obras previstas en los cinco primeros apartados del artículo anterior, si fueran exteriores tener frente a la calle donde se ejecuten las obras, si fueran interiores tener acceso mediante servidumbre de paso a la calle en que se ejecuten las obras”¹⁵⁷.

Así como la ley de cooperación de particulares: **“Ley de Cooperación de los Particulares para Obras Públicas en el Estado: Art. 1. Los habitantes de los distintos municipios del Estado están obligados a cooperar, en los términos de la presente Ley, en la construcción y reconstrucción de las obras públicas municipales de pavimentación, dotación e instalación de agua, alcantarillado y alumbrado público, mercados, escuelas, sanatorios, desagüe, construcción de nuevas obras y en general en todas aquellas construcciones y reconstrucciones que se consideren de utilidad pública y que tiendan a mejorar las condiciones de vida en las comunidades rurales o urbanas. Art. 2.- La aplicación de la presente Ley estará a cargo de los HH. Ayuntamientos, por conducto de las Presidencias Municipales, pero en lo que se refiere a obras de pavimentación o repavimentación en la Ciudad de Villahermosa y sus colonias, éstas podrán realizarse indistintamente por las autoridades municipales, o por el Gobierno del Estado..., Art. 3.- Se considerarán como predios beneficiados: a) Los que tengan frente a las calles en donde se ejecuten las obras; b) Los predios interiores...c) Los predios que se encuentren en la zona de influencia de la obra proyectada o realizada”¹⁵⁸.**

¹⁵⁷ México. Ley de Derechos de Cooperación para la Ejecución de Obras de Interés Público. Decreto No. 406. *Boletín Oficial del Estado*, 28-12-1977, 5 páginas.

¹⁵⁸ México. Ley de Cooperación de los Particulares para Obras Públicas en el Estado. Decreto Núm. 197. 16/5/1944. *Boletín Oficial del Estado*, 5 páginas.

De acuerdo a la experiencia legislativa mexicana, se conoce que es positivo ampliar la participación hacia temas como: colaboración de grupos sociales con capacidades diferentes; aportación para salud y cuestiones sanitarias.

La ley colombiana No. 388/97 confirma la importancia de la participación de la ciudadanía para impulsar obras, tanto en la comunicación de necesidades concretas, el financiamiento como la fiscalización de la ejecución de obras públicas. ***“Ley 388/97: Artículo 126º.- Cuando una obra urbanística cuente con la aprobación de la entidad territorial o de desarrollo urbano correspondiente y sea solicitada por el 55% de los propietarios de predios o de unidades habitacionales beneficiados por la obra; o sea requerida por la Junta de Acción Comunal, la corporación de barrios o la entidad comunitaria que represente los intereses ciudadanos de quienes puedan beneficiarse, bajo el entendido y con el compromiso de que la comunidad participe en la financiación de la obra en un 25% por lo menos, la entidad de desarrollo urbano podrá adelantar la obra según el esquema de valorización local que diseñe para tal efecto para financiar la obra. La comunidad podrá organizarse en Veeduría para supervisar la ejecución de la obra que ha promovido”¹⁵⁹.***

Así, la contribución especial de mejoras implementada en México y Colombia se caracteriza por incorporar a la participación ciudadana como una herramienta que permite planificar bajo la iniciativa de la misma población (de *abajo hacia arriba*), el destino de los recursos, como herramienta participativa permite explotar la potencialidad de la organización social y el esfuerzo humano.

¹⁵⁹ Colombia. Ley 388/97. *Boletín Oficial del Estado publicado en el sitio web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>.*

CAPÍTULO IV: MARCO PRÁCTICO – DEMOSTRACIÓN DE LA HIPÓTESIS

4.1 OPERATIVIZACIÓN DE VARIABLES

Variable	Dimensiones	Indicadores
Independiente <i>“El impacto de una normativa jurídico – tributaria de contribuciones especiales basada en los lineamientos de la participación ciudadana”</i>	Empoderamiento político	Índices de participación política municipal / vecinal
	Empoderamiento social	Indicadores de género
		Índice de confianza interpersonal
		Indicadores de pertenencia
		Indicadores de participación
		Indicadores de movilización
		Indicadores de confianza
Dependiente <i>Financiamiento en forma eficiente de proyectos de bienestar social</i>	Recursos destinados a proyectos sociales	-Número de proyectos financiados mediante contribuciones de mejoras
	Disposición de financiamiento de proyectos sociales por parte de la comunidad	Nivel de aprobación de la ciudadanía para financiar proyectos sociales

Elaboración: propia

CONCEPTUALIZACIÓN DE VARIABLES.

VARIABLE INDEPENDIENTE. Se refiere a todo aquel efecto producido por la asignación de contribuciones especiales de mejoras sobre el empoderamiento político o social de la población en la que rige la normativa referida.

VARIABLE DEPENDIENTE. Describe la disponibilidad de recursos financieros y materiales para la realización de proyectos de bienestar social. Proyecto de bienestar social será toda aquella obra o actividad que derive en la mayor disponibilidad de bienes o servicios que permitan la satisfacción de necesidades. Se define financiamiento eficiente como aquel proceso que presupone una asignación de recursos basada en principios de equidad y una atención gubernamental focalizada en las necesidades específicas demandadas por la población (Musgrave: 1959), por lo que dicho proyecto prioriza el desarrollo humano, la participación de la ciudadanía y la efectivización de los derechos de los individuos.

4.2 DIAGNÓSTICO

Se realizó un diagnóstico mediante encuestas cara a cara a nivel urbano en las ciudades de La Paz y El Alto.

4.2.1. METODOLOGÍA

Técnica: Encuestas personales (cara a cara) en hogares.

Ámbito: Ciudades de La Paz y El Alto.

Tamaño muestral: Se entrevistaron a 300 personas, de las cuales 150 pertenecen a la ciudad de La Paz y 150 a la ciudad de El Alto¹⁶⁰. De acuerdo a

¹⁶⁰ Para estimar el número de encuestas de la muestra se utilizó la siguiente fórmula: $n = \frac{4PQ}{e^2}$.

Donde: n es el tamaño de la muestra; P, es la Probabilidad de éxito; Q la Probabilidad de fracaso y e, el margen de error aceptado para una población infinita.

Dicha fórmula permite trabajar con un intervalo de confianza del 95% esto es dos veces el error estándar a partir de la media.

las características demográficas se ponderaron los resultados de acuerdo a las distribuciones reales de la población¹⁶¹.

Margen de error: El margen de error aproximado es de $\pm 8.0\%$ para los resultados totales, considerando un nivel de confianza del 95% y la máxima dispersión de los resultados ($p/q=1$).

Trabajo de campo: Realizado entre el 25 de octubre y el 3 de noviembre de 2010.

Universo: Hombres y mujeres mayores entre 18 y 70 años habitantes de la zona urbana de las ciudades de La Paz y El Alto, las cuales fueron clasificadas en diferentes niveles socioeconómicos (A, B, C, D y E). Dichos estratos fueron evaluados aplicando una metodología comprobada en las ciudades de Bolivia¹⁶². Las zonas se seleccionaron de acuerdo a la lista de zonas censales del Instituto Nacional de Estadística (VER ANEXO)¹⁶³.

Supervisión. Se supervisó el 20% del trabajo realizado por cada entrevistador en campo y se realizó una verificación telefónica del 10% de los cuestionarios.

4.2.2 DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS – LA PAZ

Cuando la población evalúa las necesidades más apremiantes en su barrio identifica: alcantarillado (14%), seguridad ciudadana (14%), áreas verdes (13%) y transporte público como las principales, sin embargo cuando se pregunta por

¹⁶¹ JOSÉ NICOLÁS JANY CASTRO, *“Investigación Integral de Mercados – Un enfoque para el siglo XXI”*, Segunda Edición, Editorial McGraw Hill, Colombia, 2001, 225 páginas, Pág. 69.

¹⁶² www.equiposmori.com/Resumen%20Ejecutivo%20%20NSE%20BOLIVIA.pdf.

¹⁶³ INE BOLIVIA, *“Indicadores Sociodemográficos por Ciudades Capitales, Censos 1992-2001 y Zonas Censales”*, Primera Edición, INE, Bolivia, 2001, 300 páginas.

las necesidades más apremiantes de la ciudad destacan: seguridad ciudadana (45%), recojo de basura (12%) y salud / postas médicas (11%).

Si bien sólo 15% de los ciudadanos creen que la leyes se cumplen en nuestro país, nueve de cada diez ciudadanos creen que los mismos vecinos deben decidir qué proyectos son prioritarios y por lo tanto deben realizarse, bajo este mismo criterio nueve de cada diez ciudadanos, están de acuerdo en participar en alguna iniciativa (asambleas, presupuesto participativo, referéndum, o iniciativa popular).

Los ciudadanos están dispuestos a ser partícipes ya sea para realizar planes benéficos en su zona, o financiar proyectos que busquen mejorar el bienestar social, si la población tuviera que elegir una institución para que administre recursos de un proyecto de intereses social para su barrio escogería con preferencia a su junta de vecinos (44%), la alcaldía (14%) o la iglesia católica (13%).

Tres de cada diez ciudadanos afirmaron que en su zona se realizó alguna obra o implementado algún servicio sólo con el aporte de los vecinos de hecho tres de cada diez entrevistados estaría de acuerdo en pagar más impuestos si pudiera decidir el destino de los recursos en su zona¹⁶⁴.

En el mismo sentido, sólo uno de cada seis ciudadanos considera que la alcaldía conoce las necesidades de su zona y que la alcaldía y el gobierno distribuyen los recursos de la ciudad de La Paz en forma equitativa, cabe

¹⁶⁴ Los encuestados en la ciudad de La Paz en su mayoría consideran que varias necesidades sociales se encuentran insatisfechas, en este sentido sólo uno de cada tres personas entrevistadas consideraron que las personas discapacitadas cuentan con la atención necesaria por parte del Estado y los hospitales y servicios públicos brindan una atención poco oportuna.

mencionar que gran parte de la población (84%) afirmó que la alcaldía carece de una buena administración de los recursos que paga la ciudadanía.

Respecto a los indicadores de empoderamiento: si bien casi la totalidad de la población encuestada (97%) afirmó haber participado en las últimas elecciones municipales, se observa un bajo nivel de participación política en las juntas de vecinos, apenas uno de cada seis vecinos participó en la dirigencia de la junta de vecinos de su zona.

Al evaluar los indicadores de empoderamiento social se aprecia que el Indicador de pertenencia es el más fuerte, al menos el 96% de la población afirma sentirse orgulloso de ser paceño y boliviano, el indicador de género revela que tres de cada cuatro personas opinan que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar.

Al medir el indicador de participación se aprecia que tres de cada cuatro paceños alguna vez participó de alguna reunión organizada por su vecinos, sin embargo sólo uno de cada seis personas afirmaron haber participado el último año en la solución de algún problema de su comunidad.

Nueve de cada diez habitantes de la ciudad de La Paz considera que la alcaldía no promueve la participación de los vecinos en la toma de decisiones importantes para la comunidad. Se puede afirmar que los paceños cuentan con un alto indicador de movilización política, siete de cada diez paceños ha participado alguna vez en manifestaciones o protestas en su vida.

El nivel de la confianza respecto a la institucionalidad gubernamental es bajo (Indicador de Confianza en instituciones), apenas uno de cada seis pobladores considera que los derechos básicos de los ciudadanos se encuentran protegidos por el sistema político

Asimismo, 12% de los encuestados sintió la confianza de pedir ayuda a alguna autoridad o institución municipal para resolver algún problema de su barrio, apenas cuatro de cada diez ciudadanos confía en su junta de vecinos.

4.2.3 DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS – EL ALTO

Nueve de cada diez ciudadanos apoyan las iniciativas populares: referéndum popular, asambleas, iniciativa popular, o presupuesto participativo, enfocadas a financiar proyectos de bienestar para su comunidad, de hecho casi la totalidad de los entrevistados (94%) están de acuerdo con que los mismos vecinos deben decidir qué proyectos u obras son prioritarios y uno de cada diez personas afirmó que en su zona se realizó alguna obra o implementado algún servicio sólo con el aporte de los vecinos sin que la Alcaldía intervenga.

Si los pobladores que habitan la ciudad de El Alto tuvieran la posibilidad de elegir una institución para que administre los recursos de un proyecto de interés social para su barrio escogería a la alcaldía (78%), y con una calificación mucho menor: la junta de vecinos (15%).

Los ciudadanos consideran que en sus barrios las necesidades más apremiantes son: recojo de basura (31%), salud / postas médicas (23%), seguridad ciudadana (20%) y alcantarillado (18%), sin embargo cuando se pide al ciudadano evaluar las necesidades más apremiantes en su ciudad destacan la seguridad ciudadana (85%) y el recojo de basura (7%).

Pese a que casi 60% de la población alteña afirma que las leyes se incumplen en nuestro país, tres de cada cuatro ciudadanos alteños considera que el gobierno es equitativo respecto a la distribución de recursos del Estado y que sus impuestos se encuentran bien administrados, al menos seis de cada diez vecinos alteños considera que la alcaldía realiza una asignación equitativa de recursos y administra en forma eficiente los recursos ediles.

Pese al voto de confianza otorgado por el ciudadano alteño a las autoridades gubernamentales, la mitad de la población afirma que los hospitales y servicios públicos carece de una atención oportuna de los enfermos y apenas dos de cada diez ciudadanos alteños considera que las personas discapacitadas cuentan con la atención necesaria por parte del Estado, cabe mencionar que si la población pudiera decidir el destino de los recursos en su zona el 84% estaría de acuerdo en pagar más impuestos.

Los indicadores de empoderamiento político de El Alto revelan una alta participación en las últimas elecciones municipales (97%) y por otro lado un bajo nivel de participación de la población en la dirigencia de la junta de vecinos correspondiente a su zona.

La ciudadanía alteña presenta sólidos indicadores de empoderamiento social y de género: menos 95% afirma sentirse orgulloso de ser boliviano / alteño, asimismo tres de cada cuatro ciudadanos considera que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar.

Si bien tres de cada cuatro individuos participaron alguna vez en alguna reunión organizada por su junta de vecinos, sólo uno de cada seis encuestados participó el último año en la solución de algún problema de su comunidad.

Respecto a los indicadores de movilización y confianza interpersonal; el estudio revela que siete de cada diez ciudadanos alguna vez tomaron parte en alguna manifestación o protesta en su vida y seis de cada diez entrevistados creen que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo.

Pese a que la población alteña apoya la gestión gubernamental presente bajos indicadores de confianza institucional. Sólo 36% confía en su junta de vecinos, uno de cada seis ciudadanos considera que los derechos básicos de los ciudadanos se encuentran protegidos por el sistema político y uno de cada diez

ciudadanos tuvo la confianza de acudir a pedir ayuda a alguna autoridad, o institución municipal para resolver algún problema de su barrio.

4.3 ANÁLISIS

La normativa jurídica del derecho internacional y los lineamientos jurídicos que brindan los derechos humanos instan a los gobiernos democráticos a alcanzar en forma progresiva (*PIDESC Art.11 / CADH Art. 26*) mayor desarrollo y bienestar para la población, dichos beneficios dependen en forma directa de las garantías constitucionales y las libertades de los individuos.

Por otra parte se conocen iniciativas internacionales como la propuesta de Carta Mundial de Derecho a la Ciudad (Art. 12) en la cual se reconoce a los ciudadanos el derecho de acceso permanente a los servicios públicos y al mismo tiempo hace énfasis en la corresponsabilidad entre el sector público y el sector privado.

Se puede deducir que los niveles de gobernabilidad, credibilidad y estabilidad dependen de la capacidad de respuesta de un gobierno ante las demandas de la sociedad y de un sano equilibrio entre la actuación del gobierno y los alcances de la participación ciudadana ya que las instituciones a veces se encuentran imposibilitadas de identificar los problemas que los ciudadanos perciben como tales.

La investigación reveló que ocho de cada diez ciudadanos de La Paz y El Alto considera que la alcaldía desconoce las necesidades de sus zona, asimismo se pudo corroborar la seguridad ciudadana es la necesidad más apremiante en las ciudad de La Paz (45%) y El Alto (85%) de acuerdo a lo expresado por la población entrevistada.

Cabe mencionar que la Constitución además de permitir la participación ciudadana (Art. 241) la enfoca hacia el desarrollo (Art. 321) ya que instituye que

la población puede ser partícipe del diseño de políticas públicas, así como del destino de la determinación del gasto y de la inversión pública.

Al respecto se conoce que nueve de cada diez ciudadanos de las ciudades de La Paz y El Alto afirmaron estar de acuerdo en participar en alguna iniciativa para realizar planes benéficos para su zona, o financiar proyectos que busquen mejorar el bienestar social.

Por otro lado, las experiencias de Perú, México y Colombia demostraron que la profundización de la democracia participativa efectiviza derechos y permite que los ciudadanos se empoderen y se involucren en asuntos públicos que afectan su realidad, ambos países además de constitucionalizar la participación ciudadana cuentan con leyes que facilitan la asignación y control directo de recursos por parte de la ciudadanía (México Ley 406 / Colombia Ley 399/97).

Sin embargo este ejercicio también exige que los ciudadanos cuenten con virtudes como: responsabilidad, tolerancia y solidaridad, de hecho la filosofía jurídico – social y el solidarismo instan a excluir el egoísmo y encaminar la sociedad hacia un régimen de justicia basado en el bien común, dicho principio propone realizar acciones subsidiarias sólo en caso necesario, respetando la libertad individual y el sistema democrático establecido.

Sobre el tema, se sabe que seis de cada diez ciudadanos paceños y alteños participaron en alguna reunión organizada por su junta, sin embargo apenas cuatro de cada diez personas (en La Paz y El Alto) confían en su junta vecinal.

Por lo tanto se deduce que el empoderamiento y la participación son herramientas democráticas que se complementan y permiten garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades mediante el ejercicio ciudadano de derechos y libertades; y mediante una distribución equitativa del poder político.

Se puede afirmar que el desarrollo es una cuestión de poder: quienes se desarrollan son las personas, no los objetos, por su parte el empoderamiento

puede ser cuantificado mediante indicadores como el IEH (Índice de empoderamiento humano), mismo que mide los logros de la población y su capacidad para proponer soluciones a su entorno.

Respecto al IEH el estudio revela que: la ciudadanía de La Paz goza de indicadores de participación política alta (93%), respecto a sus niveles de empoderamiento social destaca el alto nivel de indicadores de pertenencia (superior al 95%) y apoyo a la equidad de género (90%).

Los habitantes de la urbe paceña confirmaron que sus indicadores de participación son moderados (40% en promedio), dado el bajo nivel de participación de la ciudadanía en la solución de problemas de la comunidad. Así también, los indicadores de confianza interpersonal y confianza en las instituciones en promedio son bajos (34%), sólo tres de cada diez paceños afirmó que la alcaldía satisface las necesidades en su zona.

En el caso de la ciudad de El Alto se pudo constatar dentro de los indicadores de participación política su mayor fortaleza en el nivel de participación en elecciones municipales (97%) y una bajo nivel de actuación en las actividades de las juntas de vecinos (15%). Respecto a los indicadores de empoderamiento social se evidenciaron altos niveles de pertenencia, nueve de cada diez ciudadanos se siente orgullosos de ser paceños y bolivianos, sin embargo el indicador de confianza interpersonal alcanzó un nivel moderado (60%) y los indicadores promedio de confianza en las instituciones y participación, mucho menores (56% y 4% respectivamente).

Desde el enfoque del desarrollo humano el mismo debe construirse en forma progresiva desde la ciudad misma (el municipio), de abajo hacia arriba, el estudio reveló que menos dos de cada diez pobladores de las urbes alteñas y paceñas participaron el último año en algún problema de su comunidad, lo que demuestra la necesidad de establecer normas que incentiven la actuación de la ciudadanía en la resolución de sus problemáticas.

Dentro de las formas especiales de participación en su municipio se encuentran la ejecución de obras por consorcios o cooperativas de vecinos, sistema mediante el cual los vecinos pueden, encarar obras que sólo serían viables de ejecutar si la población en su conjunto realiza una contribución que al mismo tiempo impulse apoyo gubernamental para realizarla, al respecto la Ley N° 031 en su artículo 17 aclara que los órganos del poder público deberán garantizar la participación de la ciudadanía y entre otros facilitar el control social sobre la gestión pública

Cabe resaltar que al menos nueve de cada diez personas entrevistada en ambas ciudades paceñas (La Paz y El Alto), afirmaron estar de acuerdo en proponer proyectos de inversión social financiados mediante contribuciones especiales, o participar en asambleas, iniciativas populares o en el diseño de presupuestos participativos en beneficio de su comunidad.

En términos financieros, es un hecho que la relación entre tributación y satisfacción de necesidades es indisoluble, la recaudación de tributos tiene como finalidad la satisfacción de necesidades públicas, sin embargo dicha captación de recursos depende de aspectos: económicos, sociales y políticos, un tributo considerado injusto corre el riesgo de generar una evasión fiscal masiva y agravar problemáticas político – sociales.

Los indicadores de recaudación dependen en forma directa del apoyo y confianza por parte de la ciudadanía: el apoyo ciudadano y la impacto de las normas tributarias son determinantes para sostener sanos niveles de gobernabilidad y por lo tanto de recaudación impositiva. Es decir pese a la posibilidad de tributar mayores recursos las personas podrían inhibirse por una desconfianza respecto al destino de la recaudación tributaria.

Se puede deducir que el derecho tributario que tiene como objeto el conjunto de normas que regulan el establecimiento y aplicación de tributos, encuentra en la

participación ciudadana una fuente válida para identificar con precisión las necesidades más importantes para la población en su conjunto.

En el caso de la ciudad de La Paz, tres de cada diez ciudadanos afirmaron estar dispuestos a pagar más impuestos si pudieran decidir el destino de los recursos en su zona, lo que contrasta con los resultados en El Alto, ciudad donde ocho de cada diez personas demuestra disposición a tributar más si tuvieran la posibilidad de decidir el destino de esos recursos.

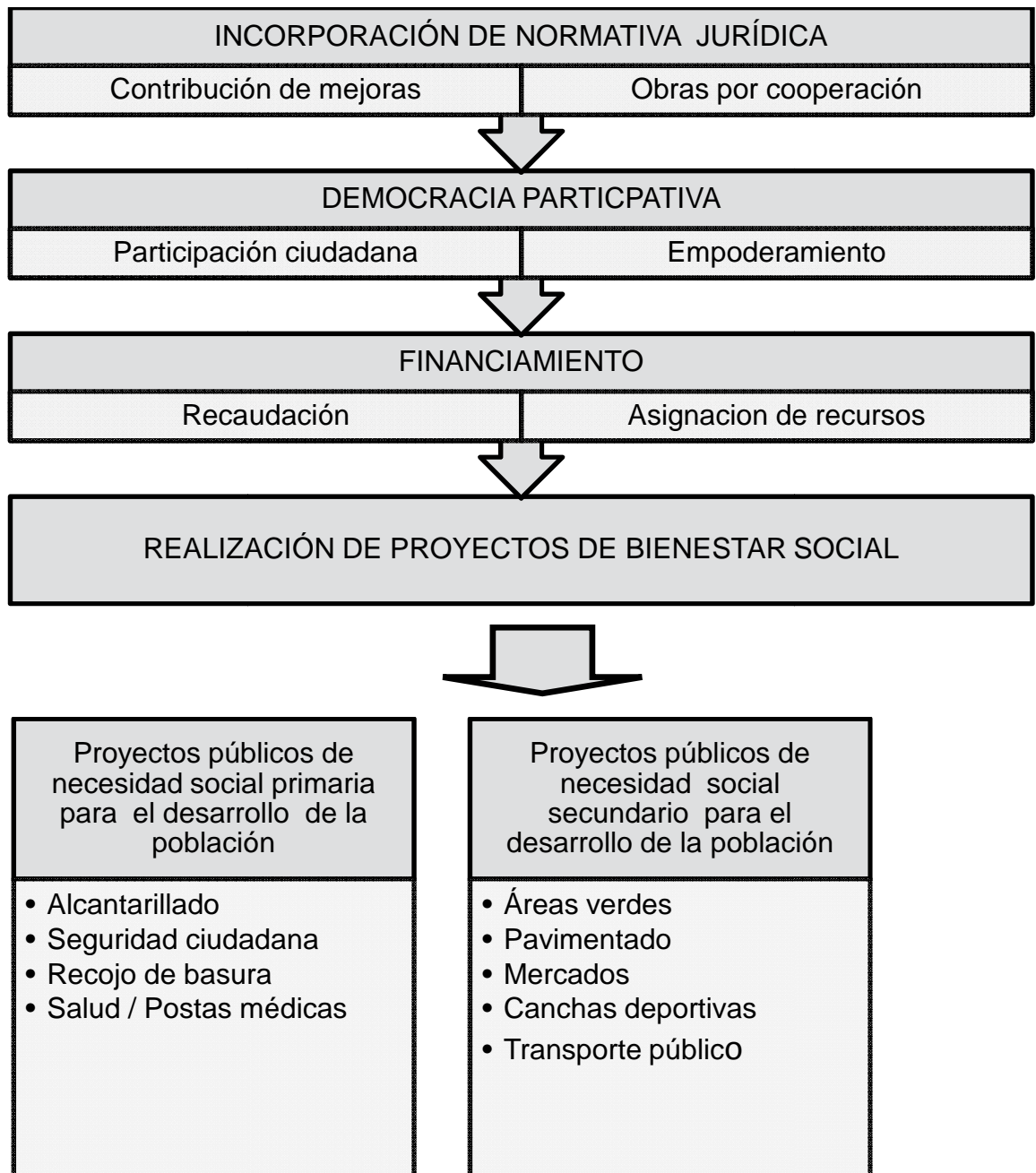
Dicha diferencia se explica en parte por el alto nivel de confianza de la gestión municipal alteña, de hecho ocho de cada diez alteños afirmaron el instante de la encuesta que si pudieran elegir una institución para que administre recursos de un proyecto de interés social para su barrio escogería a su propia alcaldía, a diferencia de La Paz donde la institución preferida es la Junta de Vecinos con un apoyo del 44% de los entrevistados.

Las normas jurídicas tienen su origen en la realidad y las necesidades de la sociedad, si la normativa referida a contribuciones especiales de mejoras se basa en los lineamientos de la participación ciudadana se podrá disponer de mayores recursos para satisfacer los proyectos que la población considere prioritarios.

4.4 PROPUESTA

Se propone el siguiente esquema:

ESQUEMA No. 10 Propuesta



copia

Como describe el *esquema 10*, la *propuesta* consiste en incorporar dentro del ordenamiento jurídico boliviano la figura de contribución de mejoras y el sistema de obras por cooperación como instrumentos jurídicos que apoyados entre si y en las herramientas de la democracia participativa empoderen a la ciudadanía y permitan financiar proyectos que permitan mejorar los niveles de bienestar de la sociedad y por lo tanto mejoren los indicadores de desarrollo humano.

Se propone incorporar la figura de contribuciones especiales de mejora, lo que motiva la modificación del artículo 12 del código tributario para incorporar dicha figura pero justificada bajo una ley de cooperación que motive e inste a la población a preocuparse y resolver sus necesidades bajo un entorno democrático de empoderamiento.

Cabe resaltar que las contribuciones especiales basadas en obras por cooperación trata de prestaciones voluntarias que sólo obligan cuando fueron aceptadas por la mayoría de los beneficiados quienes de común acuerdo deciden emprender un proyecto u obra de interés social.

Como se puede apreciar el derecho tributario que tiene como objeto el conjunto de normas que regulan el establecimiento y aplicación de tributos encuentra en la participación ciudadana una fuente válida para identificar con precisión las necesidades más importantes para la población en su conjunto.

CONCLUSIONES

- La participación ciudadana es una herramienta que permite financiar proyectos de bienestar social mediante la asignación de recursos a obras y servicios de interés público, mediante la aplicación de las contribuciones de mejoras, basadas en un sistema de obras por cooperación democrático y participativo, el impacto de dicha normativa permiten el empoderamiento y el bienestar común de la población.
- La población de estudio reconocido que las cinco necesidades que requieren mayor financiamiento son: alcantarillado, seguridad ciudadana, recojo de basura y la mejora de las áreas verdes. Asimismo la población afirmó que la atención a personas discapacitadas y el servicio oportuno en hospitales / servicios públicos de salud son áreas sociales que requieren mayor atención.
- La disponibilidad de la ciudadanía para participar en la asignación de contribuciones especiales para proyectos de bienestar es positiva, de hecho nueve de cada diez ciudadanos entrevistados está de acuerdo en realizar alguna iniciativa popular democrática para asignar recursos ya sea para realizar proyectos de bienestar social o para realizar planes benéficos, inversiones sociales, u obras dentro de su comunidad.
- Respecto a las instituciones que la ciudadanía reconoce como confiables para la administración de recursos derivados de las contribuciones especiales, la población reconoce a las Juntas de Vecinos y a la Alcaldía como las instituciones idóneas para administrar recursos de un proyecto con aceptación popular que permite alcanzar mejores niveles de desarrollo. Se destaca que la población paceña considera que la Iglesia Católica es una institución confiable para administrar dichos ingresos.
- El derecho internacional y los principios de la Constitución Política del Estado, instan a alcanzar en forma progresiva mejores indicadores de desarrollo y bienestar para la población, la materialización de esta meta

depende del nivel de empoderamiento y participación de la ciudadanía, misma que permite incrementar, enfocar y encauzar recursos destinados a financiar proyectos útiles a la sociedad.

RECOMENDACIONES

- Dentro del área tributaria se propone profundizar aquellas líneas de investigación enfocadas a conocer cuáles con los aspectos jurídico – económicos que impulsan a la ciudadanía / sujetos pasivos a mejorar sus niveles de participación democrática y pago impositivo.
- Se sugiere considerar justificaciones jurídicas referidas a temáticas medioambientales como áreas de estudio que requieren un mayor financiamiento y especial atención tanto por parte de la ciudadanía como de las autoridades gubernamentales.
- Analizar la influencia de las instituciones sobre los niveles de participación ciudadana permitiría diseñar normas tributarias útiles para mejorar los niveles de recaudación impositiva en el país
- Se sugiere desarrollar normas que regulen y permitan a las zonas, ciudades o departamentos menos empobrecidos destinar mediante mecanismos democráticos y obras por cooperación mayores recursos a las poblaciones más necesitadas del país.
- Se requiere profundizar el estudio jurídico – económico para definir con precisión los beneficios individuales que las contribuciones especiales generan para los individuos, para diferentes tipos de servicios o productos derivados de los proyectos exigidos por la población.

PROPUESTA: MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO

Actual:

“Código tributario ARTÍCULO 12° (Contribuciones Especiales). Las contribuciones especiales son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivados de la realización de determinadas obras o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación. El tratamiento de las contribuciones especiales emergentes de los aportes a los servicios de seguridad social se sujetará a disposiciones especiales, teniendo el presente Código carácter supletorio”.

Propuesto:

“Código tributario ARTÍCULO 12° (Contribuciones Especiales). Las contribuciones especiales son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivados de la realización de determinadas obras o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación. La contribución de mejora podrá ser establecida por iniciativa ciudadana para costear la obra, o servicio público y que podría involucrar o no una valoración inmobiliaria, la misma tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado. El tratamiento de las contribuciones especiales emergentes de los aportes a los servicios de seguridad social se sujetará a disposiciones especiales, teniendo el presente Código carácter supletorio”.

ANTEPROYECTO

LEY DE COOPERACIÓN PARA OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Estado cuenta con una política fiscal limitada y por lo tanto requiere de nuevos mecanismos que le permitan recaudar mayores recursos para cumplir con sus fines.

Un mayor nivel de participación ciudadana permitirá a los entes del Estado mayores márgenes de gobernabilidad y también presentarse ante la sociedad como instituciones democráticas, transparentes y legítimas.

Que las contribuciones especiales de mejora y el sistema de cooperación para obras constituyen un medio idóneo para lograr financiar proyectos de interés social y al mismo tiempo promover el ejercicio de valores democráticos y la participación ciudadana en la población.

El Estado promueve mediante la Constitución Política del Estado valores de dignidad, unidad, solidaridad y bienestar común (Art. 8 II).

Es responsabilidad del Estado la provisión de servicios básicos, mismos que deben responder a criterios de calidad, eficiencia con participación y control social.

La política fiscal del Estado plasmada en la Constitución Política del Estado depende en forma directa de los mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal.

El Estado debe garantizar la participación de la población organizada en la toma de decisiones y en la gestión de temas de: salud, seguridad social, educación, justicia, gestión, medio ambiente, administración de recursos naturales y energía.

El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de políticas públicas y se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

Las entidades del Estado tiene la obligación de generar espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Dentro de los principios que rigen la organización territorial se encuentran la solidaridad, el bien común y la participación y control social.

La función del Estado en la Economía consiste en conducir el proceso de planificación económica y social con participación y consulta ciudadana e incluso se espera que periódicamente se formule el plan general de desarrollo mediante participación y consulta ciudadana.

CAPÍTULO ÚNICO

COOPERACIÓN PARA OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES.

Artículo 1. Los ciudadanos y ciudadanas bolivianas se encuentran obligados a cooperar bajo los términos de la presente Ley, tanto en la construcción de obras públicas municipales como en la implementación de proyectos que se considere de utilidad pública y que busque mejorar los indicadores de desarrollo humano.

Artículo 2. Las obras o proyectos a realizarse deberán demostrar un impacto positivo sobre los indicadores de desarrollo de la comunidad y deberán ser propuestos mediante mecanismos democráticos y participativos aceptados por la comunidad.

Artículo 3. De acuerdo a la envergadura e importancia de la inversión las obras o proyectos propuestos por la ciudadanía podrán realizarse en forma indistinta por autoridades a nivel central, departamental, o municipal.

Artículo 4.- Los proyectos u obras serán financiados mediante contribuciones especiales de mejoras y se considerarán como predios beneficiados.

Los predios que se encuentren en la zona de influencia de la obra proyectada o realizada. En caso de una obra o proyecto de utilidad pública que derive en un servicio de utilidad pública, los predios de la zona serán considerados beneficiados en forma progresiva de acuerdo al valor estimado del predio y el nivel de ingresos de los hogares, de acuerdo al tamaño del proyecto dicho alcance podrá ampliarse a otras zonas del municipio.

Artículo 5.- Son causantes del derecho de cooperación:

El propietario del predio.

El poseedor del predio.

Artículo 6.- Los causantes se encuentran obligados al pago de derechos de cooperación incluyendo instituciones públicas y privadas, dicho pago no excluye la posibilidad que la comunidad aporte con: materiales locales o mano de obra o asesoría profesional de miembros de la comunidad.

Artículo 7.- Los municipios, prefecturas o el gobierno central podrán subsidiar total o parcialmente los monto que de acuerdo a Ley deben cubrir los propietarios o predios cuando se traten de personas que carezcan de los recursos económicos suficientes para poder cubrir sus derechos de cooperación.

Artículo 8.- Si las personas obligadas a pagar sus derechos no lo hacen en los términos y en los plazos señalados las autoridades municipales seguirán un proceso de ejecución fiscal para hacerlos efectivos.

TÍTULO III

DE LAS DISPOSICIONES FINALES

Se deberá reglamentar el plazo, monto y el procedimiento que deberán seguir todas aquellas situaciones excepcionales en las que los ciudadanos se encuentren impedidos de ejercer su derecho de cooperación o en caso que los beneficios sean de dudosa asignación entre la población proponente.

BIBLIOGRAFÍA

ALCI CRUZ SOTO, “Guías de aprendizaje sobre desarrollo humano”, Primera Edición, PNUD, República Dominicana, 2006.

ALEJANDRO SÁNCHEZ GÓMEZ, “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Primera Edición, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-CESRE, México, 2005.

ALFREDO BENÍTEZ RIVAS, “Derecho Tributario, El código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas”, Primera Edición, sin traducción, Azul Editores, Bolivia, 2009.

ALFREDO SAINEZ, “Apuntes legislativos”, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2006.

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, “Derecho Municipal Parte General”, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

ARELI SANDOVAL TERÁN, “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Primera Edición, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-SRE, México, 2005.

ARIEL ÁLVAREZ GARDIOL, “Manual de introducción al derecho”, Primera Edición, Juris editores, España, 1998.

ARTURO VARGAS FLORES, Taller de Perfil de Tesis, U.M.S.A Bolivia.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO, Curso Taller, La Aplicación del Derecho Comparado en Investigación Legislativa,

www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/125618/330054/file/DEREC HO_COMPARADO.pdf

CATALINA GARCÍA VIZCAÍNO, “Tomo I Consideraciones Generales – Derecho Tributario – Consideraciones Económicas y Financieras” Tercera Edición, LexisNexis, Argentina, 2007.

CLAUDIA SANDRA KRMPOTIC, “El concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar”, Primera Edición, Espacio Editores, Argentina, 1996.

DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ, "Derecho Financiero" Primera Edición, McGraw HILL Interamericana Editores, México, 1997.

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, "El Derecho Presupuestario en el Perú", Primera Edición, Luis Alfredo Ediciones, Perú, 1998.

ESTER MASSO, "La identidad cultural como patrimonio inmaterial: relaciones dialécticas con el desarrollo", Volumen 15, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, México.

GRACIELA M. SCAVONE, "Cómo se escribe una Tesis", Primera Edición, editado por el Fondo Editorial de Derecho y Economía, Argentina, 2006.

HECTOR GONZÁLEZ URIBE, "Manual de filosofía social y ciencias sociales", Primera Edición, editado por la UNAM, México, 2001.

HÉCTOR VILLEGAS, "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario" Séptima Edición, Depalma Editores, Argentina, 2001.

INE BOLIVIA, "Indicadores Sociodemográficos por Ciudades Capitales, Censos 1992-2001 y Zonas Censales", Primera Edición, INE, Bolivia, 2001.

JEAN FRANCOIS PRUD'HOMME, "Consulta popular y democracia directa" Segunda Edición, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

JEAN FRANCOIS PRUD'HOMME, "La participación ciudadana en la democracia", Cuarta Edición, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

JORGE ADAME GODDARD, "Filosofía social para juristas", Segunda Edición, McGraw Hill editores, México, 1998.

JORGE ALBERTO GONZÁLEZ GALVÁN, "La construcción del Derecho", Primera Edición, editado en la UNAM, México, 1998.

JOSÉ GILBERTO GARZA GRIMALDO EN, "Actualidad de los servicios públicos en México", Primera Edición, sin traducción, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2009.

JOSÉ GILBERTO GARZA GRIMALDO EN: "Actualidad de los servicios públicos en México", Primera Edición, sin traducción, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2009.

JOSÉ NICOLÁS JANY CASTRO, “Investigación Integral de Mercados – Un enfoque para el siglo XXI”, Segunda Edición, McGraw Hill, Colombia, 2001.

JOSEPH STIGLITZ, “La economía del sector público”, Tercera Edición, Antoni Bosch, España, 2000.

JUAN MARTÍN QUERALT, CARMELO LOZANO SERRANO Y FRANCISCO POVEDA BLANCO, “Derecho Tributario”, Treceava Edición, Thomson Aranzadi Editores, España, 2008.

LEONCIO LARA SAENZ, “Procesos de Investigación Jurídica”, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 1997.

LUZ DEL CARMEN MARTÍ DE GIDI, “El municipio y la participación ciudadana” Edición desconocida, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

LUZ DEL CARMEN MARTÍ DE GIDI, “El municipio y la participación ciudadana” Edición desconocida, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

MANLIO FABIO BELTRONES RIVERO, Hacia la democracia participativa: la consulta pública sobre reforma electoral federal”, Edición desconocida, UNAM, México, 1995.

MANUEL AHIJADO, “Diccionario de Economía y Empresa”, Primera Edición, Pirámide Ediciones, España, 1996.

MARIO AUGUSTO SACONNE. “Manual de Derecho Tributario” Primera Edición, La Ley Editores, Argentina, 2002.

MIGUEL CARBONELL, “Constitucionalismo y Multiculturalismo”, Edición desconocida, Derecho y Cultura – UNAM, México, 2004.

OSCAR GARCÍA CANSECO, “Derecho Tributario y Legislación Tributaria (aumentado y actualizado de acuerdo a CPE del 2009)”, Primera Edición, sin traducción, Editorial Jurídica Temis, La Paz – Bolivia, 2009.

PNUD, “Desarrollo humano, una cuestión de poder”, Primera Edición, Impreso por la ODH, República Dominicana, 2008.

RENATO RAVINA, “La rendición social de cuentas y el presupuesto participativo en el marco del diseño del sistema de seguimiento y evaluación del gasto público“, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, 2005.

SACHS-LARRAIN, “Macroeconomía En La Economía Global”, Primera Edición, Prentice Hall Hispanoamericana Editores, México, 1994.

VIRGINIA LENCINA, “Presupuesto Participativo: la experiencia del poder ciudadano 2001-2003, Primera Edición, Fundación Poder Ciudadano, Argentina, 2004, 112 páginas.

NORMAS:

BOLIVIA. Constitución Política del Estado.

BOLIVIA. Ley 2493, de 23 de noviembre de 2003, del Código Tributario Boliviano. Gaceta Jurídica.

BOLIVIA. Ley 2235, publicación oficial del Estado.

BOLIVIA. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” No. 035, artículo 27, publicación oficial del Estado.

BOLIVIA. Código Tributario Boliviano (Ley 2492).

BOLIVIA. Ley SAFCO.

MÉXICO. Código Fiscal de la Federación. Boletín Oficial, 31-12-1981.

MÉXICO. Ley de Cooperación de los Particulares para Obras Públicas en el Estado. Decreto Núm. 197. 16/5/1944. Boletín Oficial del Estado, 5 páginas.

MÉXICO. Ley de Derechos de Cooperación para la Ejecución de Obras de Interés Público. Decreto No. 406. Boletín Oficial del Estado, 28-12-1977.

MÉXICO. Ley de Derechos de Cooperación. Decreto No. 406. Boletín Oficial del Estado, 28-12-1977.

MÉXICO. Ley de Derechos de Cooperación para Obras Públicas Municipales. Boletín Oficial del Estado.

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Mexicanos. Boletín Oficial del Estado, 29-07-2010.

NN.UU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

OEA. Carta de Organización de los Estados Americanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, 1992.

OEA. Protocolo de San Salvador. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, 1992.

OEA. Convención Americana de Derechos Humanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, 1992.

PORTUGAL. Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública. Boletín Oficial del Estado, 1-12-2009.

PÁGINAS WEB:

APUNTES JURÍDICOS: <http://www.salvador.edu.ar/juri/apuntes/Bastidas-MCL/Acerca%20del%20Meteodo.pdf>

EQUIPOS MORI.

www.equiposmori.com/Resumen%20Ejecutivo%20%20NSE%20BOLIVIA.pdf

ESPAÑA. Ordenanza Municipal de Valde San Lorenzo, No BOP-LEÓN: 149, Boletín Oficial del Estado, 29-07-2010. Disponible en Web:

<http://www.derecho.com/>

GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO. Introducción a la Lógica Jurídica. Fondo de Cultura Económica. México 1951. Pág. 27. Citado en

<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/050707190037-Tipos.html>

MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELYA, "Luces y sombras en torno de la participación ciudadana local en materia presupuestaria". www.SSEGP.com, 4to Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración", Argentina, 2005.

ÓSCAR BAZOBERRY, "Descentralización y participación ciudadana, el caso de Bolivia", www.cipca.org.bo, CIPCA, Bolivia, 2005.

PROGRAMA MEDELLÍN COMO VAMOS, "¿Cómo Vamos en corresponsabilidad y responsabilidad ciudadana?",

<http://www.medellincomovamos.org/> 2010

ANEXOS

ANEXO 1.

EJEMPLO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES ¹⁶⁵

ACUERDO DE IMPOSICIÓN Y ORDENACIÓN DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES POR LA OBRA DE MUROS DE CONTENCIÓN Y COMPLEMENTARIAS EN VAL DE SAN LORENZO - CALLE EL PONTÓN (OBRA NÚMERO 97 DEL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL PARA 2010)

Visto el expediente tramitado para imposición y ordenación de contribuciones especiales para la realización de la obra de Muros de contención y complementarias en Valde San Lorenzo - calle El Pontón (Obra número 97 del Fondo de Cooperación Local para 2010); dada cuenta del informe de Secretaría Intervención y el de la Comisión de Hacienda y demás documentos que obran en el expediente, la Corporación, por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, acuerda:

Primero.- Imponer contribuciones especiales por razón de la ejecución de la obra de Muros de contención y complementarias en Val de San Lorenzo - calle El Pontón (obra número 97 del Fondo de Cooperación Local para 2010), cuyo proyecto fue aprobado en sesión de 25 de marzo de 2010.

Segundo.- Ordenar el tributo concreto para la determinación de los elementos necesarios, para lo cual se aprueba inicialmente la presente

ORDENANZA REGULADORA

Imposición y ordenación de contribuciones especiales.- Se efectúa conforme a lo dispuesto en los artículos 28 a 37 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5

¹⁶⁵ España. Ordenanza Municipal de Valde San Lorenzo, No BOP-LEÓN: 149, *Boletín Oficial del Estado*, 29-07-2010, 1 página. Disponible en Web: <http://www.derecho.com/>

de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y Ordenanza General en vigor de Contribuciones Especiales, que serán de aplicación en lo no previsto en la presente ordenanza.

Hecho imponible.- Lo constituye la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de la obra de Muros de contención y complementarias en Valde San Lorenzo - calle El Pontón (Obra número 97 del Fondo de Cooperación Local para 2010).

Sujetos pasivos.- Lo son las personas físicas y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, especialmente beneficiadas por la realización de las obras que originan la obligación de contribuir, considerando en este caso como sujetos pasivos y responsables a los propietarios de los inmuebles afectados en el momento del devengo.

Coste de la obra.- El coste previsto de la obra es de 70.000,00 euros, del que deduciendo el importe de 53.652,14 euros, en concepto de subvenciones, resulta un importe a soportar por el municipio de 16.347,86 euros. Dicho importe tiene carácter de mera previsión, por lo que si el coste real fuera mayor o menor que el previsto, se tomará aquel a efectos del cálculo de las cuotas definitivas correspondientes.

Base imponible y liquidable.- La constituye el resultado de aplicar al importe de la obra a soportar por el municipio el 56,36 por 100, por lo que la cantidad a repartir por contribuciones especiales entre los beneficiarios de la obra es de 9.213,65 euros.

Cuotas.- La base imponible se repartirá entre los sujetos pasivos. Se establece como módulo de reparto los metros lineales de fachada de los inmuebles especialmente beneficiados por la obra.

Beneficios fiscales.- No se reconocerán otros beneficios fiscales que los que vengan establecidos por disposiciones con rango de Ley o por Tratados o Convenios Internacionales.

Quienes se consideren con derecho a un beneficio fiscal, lo harán constar así ante el Ayuntamiento, con expresa mención del precepto en que consideren amparado su derecho.

En el supuesto de que se reconozcan, las cuotas que hubiesen podido corresponder a los beneficiarios o, en su caso, el importe de las bonificaciones no podrá ser objeto de distribución entre los demás sujetos pasivos.

Período impositivo, devengo e ingreso.- Las contribuciones especiales se devengan en el momento en que las obras se hayan ejecutado. Los ingresos de las cuotas se efectuarán en los plazos previstos en el Reglamento General de Recaudación cuando el Ayuntamiento requiera el pago a los sujetos pasivos.

Ordenación de las contribuciones especiales.- Según los datos antes relacionados, el coste previsto a soportar por el municipio asciende a 16.347,86 euros; la cantidad a repartir entre los beneficiarios a 9.213,65 euros resultantes de aplicar a dicho coste el porcentaje del 56,36 por 100, siendo el módulo de reparto los metros lineales de fachada de los inmuebles afectados.

Tercero.- Se aprueba igualmente la relación de sujetos pasivos especialmente beneficiados por la realización de la obra, y de cuotas individuales resultantes de aplicar a la cantidad a repartir el valor del módulo de reparto.

El Ayuntamiento asumirá el importe que individualmente corresponda por los metros lineales resultantes de las calles que acceden a la de la obra y de los inmuebles de su pertenencia a los que le afecte y de aquellos otros aumentos de obra que se consideren oportunos.

Cuarto.- Someter el expediente y ordenanza aprobada inicialmente a información pública por plazo de treinta días, dentro de los cuales los interesados podrán examinarlos, y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

Durante el mismo período, los propietarios o titulares afectados por la obra, podrán constituirse en asociaciones administrativas de contribuyentes. Quinto.- Si no se producen reclamaciones, este acuerdo y la ordenanza aprobada inicialmente se considerarán definitivamente aprobados, notificándose individualmente, cuando proceda, a cada sujeto pasivo las cuotas provisionales que correspondan con indicación de los recursos que puedan formular.

Valde San Lorenzo, 27 de julio de 2010. El Alcalde, Guillermo Tejerina Fernández.

ANEXO 2. HOJA DE RUTA, ZONAS SELECCIONADAS Y CUESTIONARIO

ESTUDIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA–NOVIEMBRE DE 2010

NOMBRE DE ZONA: XXXX

Encuestas a realizarse:

CIUDAD: LA PAZ / EL ALTO

10

Punto de Inicio: Alrededor de iglesia, plaza, o C. Educativo

RECORRIDO: En forma de trébol, selección por cuotas.

CUOTAS: 5 mujeres y 5 varones. 3 personas de 18-24 años; 4 personas de 25-39

y 3 personas entre 39 a más años.

RECORRIDO

RESULTADO DEL CONTACTO E: EFECTIVA O: OTRO	DIRECCIÓN: ZONA, CALLE, NÚMERO

Zonas seleccionadas – trabajo de campo

LA PAZ		EL ALTO	
No. Zona	Zona	No. Zona	Zona
236	Urb. Jardines	9	Villa Tejada Recta
38	Sopocachi Bajo	26	Urb. 30 de agosto
177	Alto Llojeta	40	Urb. Copacabana
27	San Pedro	51	U. el Kenko Gran P
180	Cusicancha	120	U. San Pedro V.B.
94	Ferrovionario	136	Villa Adela
134	Achachicala	150	U. Chrapaqui 2
194	Alto Las Delicias	159	Urb. Cosmos 79
117	Villa El Carmen	105	Urb. Artesanos
75	Alto Valle Hmso.	117	U. San Felipe
157	V. Salome	65	V. Huayna Potosí
167	Callapa	80	Villa Milluni Bajo
228	Alto Calacoto Llau	165	Alto Lima 2da Secc.
207	Alto Obrajes Urb.	191	Urb. El Porvenir

Elaboración: propia.

Fuente: INE

Investigación Universitaria – Pregrado
 Facultad de Derecho y Cs. Jurídicas
 Universidad Mayor de San Andrés
 Calle Loayza 384 Esq. Obispo Cárdenas

Enc.

--	--	--	--

FECHA:

--	--

 /

0	
---	--

 /

1	0
---	---

DÍA MES AÑO

CIUDAD:

La Paz	1
El Alto	2

HORA INICIO.

--	--

 :

--	--

 HORA FINAL.

--	--

 :

--	--

 TIEMPO DE DURACIÓN.

--	--

 :

--	--

Hrs. Min. Hrs. Min. Hrs. Min.

Buenos días / tardes. Soy... (MOSTRAR CARNET DE IDENTIDAD) encuestador(a) contratado para una investigación universitaria. Su opinión sincera nos ayudará a conocer mejor las necesidades de los ciudadanos. Sería muy importante contar con su colaboración. Muchas gracias

1. En general, ¿diría Ud. que aprueba o desaprueba la gestión de...? (POR INCISO: ÚNICA)

	A	D	NS/NR		A	D	NS/NR
El gobierno	1	2	99	La junta de vecinos de su zona	1	2	99
El alcalde de la ciudad	1	2	99	Las ONG's	1	2	99
El prefecto del departamento	1	2	99	El servicio departamental de gestión social (SEDEGES)	1	2	99
La iglesia	1	2	99	El Defensor del Pueblo	1	2	99

2. En su opinión, ¿cuáles son las cinco necesidades más apremiantes en su barrio?

3. ¿Y en la ciudad? (LEER Y MOSTRAR TABLA EN CUESTIONARIO EN CASO NECESARIO)

	P2		P3	
	1ra mención	Zona	1ra mención	Ciudad
Alcantarillado	1	1	1	1
Áreas verdes / Esparcimiento	2	2	2	2
Canchas deportivas	3	3	3	3
Conexión a Internet	4	4	4	4
Empedrado	5	5	5	5
Energía eléctrica	6	6	6	6
Mercados	7	7	7	7
Pavimentado	8	8	8	8
Recojo de basura	9	9	9	9
Salud / Postas médicas	10	10	10	10
Seguridad ciudadana	11	11	11	11
Servicio de iluminación / Luminarias	12	12	12	12
Servicios educativos	13	13	13	13
Sistema y servicio de agua	14	14	14	14
Telefonía fija	15	15	15	15
Televisión por cable	16	16	16	16
Transporte público	17	17	17	17
NS/NR	99	99	99	99

4. ¿En su zona se han realizado alguna obra o implementado algún servicio sólo con el aporte de los vecinos, sin que la Alcaldía intervenga?

Sí	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

5. ¿Ud. cree que las leyes se cumplen en nuestro país?

Sí	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

6. ¿Ud. está de acuerdo en que los mismos vecinos decidan qué proyectos u obras son prioritarios y por lo tanto deben realizarse?

Si	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

7. ¿Si Ud. pudiera decidir el destino de los recursos en su zona, estaría de acuerdo en pagar más impuestos?

Si	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

8. De acuerdo a la siguiente lista, si Ud. pudiera elegir una institución para que administre recursos de un proyecto de interés social para su barrio a cuál escogería? (LEER OPCIONES)

Junta de vecinos	1	ONG's	4	La prefectura	7
Iglesia Católica	2	Gobierno central	5	NS/NP	99
Alcaldía	3	Defensor del pueblo	6		

AHORA, HABLEMOS SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA E IMPUESTOS: COMO UD. SABE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES SON LOS TRIBUTOS QUE LA CIUDADANÍA PAGA COMO RESULTADO DE OBRAS O ACTIVIDADES QUE SE REALIZAN EN SU ZONA

9. En general, ¿diría Ud. que está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes iniciativas populares? (ÚNICA)

	Aprueba	Desaprueba	NS/NR		Aprueba	Desaprueba	NS/NR
Un referéndum popular para aprobar el financiamiento de un proyecto de bienestar social financiado por contribuciones especiales	1	2	99	Asambleas con su junta vecinos para realizar planes benéficos para su comunidad / zona	1	2	99
Una iniciativa popular que proponga un proyecto de inversión social financiado mediante contribuciones especiales	1	2	99	Participar en el diseño del presupuesto de su zona en forma participativa	1	2	99

10. A continuación le voy a leer una serie de afirmaciones y quisiera que me diga, para cada una de ellas, si ésta de acuerdo, o no... (LEER OPCIONES)

	SI	NO	No sabe/No precisa
Si tuviera la posibilidad de decidir qué obras deben realizarse en su zona. ¿Ud. estaría dispuesto a tener una participación más activa en su junta de vecinos?	1	2	99
¿Ud. está de acuerdo en que los ciudadanos deben decidir cómo son asignados sus tributos al menos en cierto porcentaje?	1	2	99
¿Ud. estaría de acuerdo en decidir qué obras o actividades de interés económico social deberían realizarse en su zona?	1	2	99
¿Ud. estaría de acuerdo en decidir qué obras o actividades de interés económico social deberían realizarse en su ciudad?	1	2	99

AHORA, HABLEMOS SOBRE DERECHOS DE LA CIUDADANÍA

11. A continuación le voy a leer una serie de afirmaciones y quisiera que me diga, para cada una de ellas, si está de acuerdo, o no... (LEER OPCIONES)

	SI	NO	No sabe/No precisa
¿Ud. considera que los derechos básicos de los ciudadanos se encuentran protegidos por el sistema político?	1	2	99
¿La alcaldía garantiza la satisfacción de las necesidades en su zona?	1	2	99
¿La alcaldía promueve que todos los vecinos participen en la toma de decisiones importantes para la comunidad?	1	2	99
¿Ud. alguna vez pidió ayuda a alguna autoridad, o institución municipal para resolver algún problema de su barrio?	1	2	99
¿Ud. votó en las últimas elecciones municipales	1	2	99
¿Ud. participó en la dirigencia de la junta de vecinos correspondiente a su zona?	1	2	99
¿Ud. participó en alguna reunión organizada por su junta de vecinos?	1	2	99
¿Ud. confía en su junta de vecinos?	1	2	99
¿Ud. considera que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar?	1	2	99
¿Ud. cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo?	1	2	99
¿Usted se siente orgulloso de ser boliviano	1	2	99
¿Usted se siente orgullosos de ser paceño / alteño?	1	2	99
¿Ud. ha participado el último año en la solución de algún problema de su comunidad?	1	2	99
¿Ud. ha participado alguna vez en manifestaciones o protesta en su vida?	1	2	99
¿Los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político?	1	2	99

12. ¿Usted considera que...? (LEER)

OPCIONES	SÍ	NO	NP
Las personas discapacitadas cuentan con la atención necesaria por parte del Estado	1	2	99
Los hospitales y servicios públicos de salud brindan una atención oportuna a los enfermos	1	2	99
La seguridad ciudadana es un tema de alta prioridad para las autoridades públicas	1	2	99
La alcaldía conoce a cabalidad las necesidades de mi zona	1	2	99
El gobierno central distribuye en forma equitativa los recursos del Estado	1	2	99
La alcaldía distribuye en forma equitativa los recursos de la ciudad	1	2	99
Los impuestos que paga la ciudadanía son bien administrados por el Estado	1	2	99
Los impuestos que paga la ciudadanía son bien administrados por la Alcaldía	1	2	99

DATOS DE CONTROL DEL ENTREVISTADO

13. ¿Ud. tiene computadora en su hogar?

Si	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

14. ¿Ud. cuenta con teléfono fijo en su hogar?

Si	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

15. ¿Alguna persona en su hogar cuenta con servicios de telefonía celular?

Si	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

16. ¿Su hogar cuenta con acceso a agua potable?

Si	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

17. ¿Su hogar cuenta con servicio de Alcantarillado?

Si	1	No	2	No precisa	99
----	---	----	---	------------	----

18. ¿Ud. vive en casa propia, alquilada (anticrético)?

Propia	1	Alquilada / Anticrético	2	No precisa	99
--------	---	-------------------------	---	------------	----

19. ¿Cuál es el máximo grado de instrucción alcanzado por la persona que aporta más al sostenimiento de su hogar? (LEER OPCIONES)

Ninguno / Analfabeto	1		Superior técnica incompleta	6	
Primaria incompleta	2		Superior técnica completa	7	
Primaria completa	3		Superior univ. incompleta	8	
Secundaria incompleta	4		Superior univ. completa	9	
Secundaria completa	5		Post grado	10	

20. ¿De la siguiente lista, cuál diría usted que es la principal ocupación de la persona que aporta más al sostenimiento de su hogar? (LEER OPCIONES)

Obrero poco especializado	1
Obrero especializado	2
Miembro de las FFAA / Policía	3
Comerciante	4
Profesor escolar / Universitario	5
Chofer	6
Profesional independiente	7
Ejecutivo profesional	8
Empleado de rango intermedio	9
Gerente / Empresario	10
Jubilado / Rentista	11
Otro	94

20. ¿Cuántas personas, incluyéndose usted viven en su hogar?
(Omitir personal de servicio doméstico)

21. Observación del nivel del hogar: (A) 4 (B) 3 (C) 2 (D) 1 (E) 0
 22. Observación de la manzana: 4 3 2 1 0

DIRECCIÓN: _____

NOMBRE DEL ENCUESTADO: _____ GENERO: Masc. (1) – Fem (2) EDAD: _____

NOMBRE DEL ENCUESTADOR: _____

NOMBRE DEL SUPERVISOR: _____

ANEXO 3. TABLAS Y GRÁFICOS RESUMEN DE LAS ENCUESTAS

ÍNDICADORES DE EMPODERAMIENTO HUMANO - LA PAZ			
Indicadores de empoderamiento político (%)	Sí	No	Ns/Nr
Indicadores de participación política			
¿Ud. votó en las últimas elecciones municipales	93	6	1
¿Ud. participó en la dirigencia de la junta de vecinos correspondiente a su zona?	22	77	1
ÍNDICADORES DE EMPODERAMIENTO SOCIAL			
Indicadores de empoderamiento social (%)	Sí	No	Ns/Nr
Indicador de pertenencia			
¿Usted se siente orgulloso de ser boliviano?	96	4	0
¿Usted se siente orgullosos de ser paceño?	95	5	0
Indicador de género			
¿Ud. considera que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar?	90	8	2
Indicador de participación			
¿Ud. participó en alguna reunión organizada por su junta de vecinos?	60	40	0
¿Ud. ha participado el último año en la solución de algún problema de su comunidad?	20	80	0
Indicador de movilización			
¿Ud. ha participado alguna vez en manifestaciones o protesta en su vida?	35	65	0
Indicador de confianza interpersonal			
¿Ud. cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo?	38	62	0
Indicador de confianza en las instituciones			
¿Ud. confía en su junta de vecinos?	42	55	3
¿Ud. considera que los derechos básicos de los ciudadanos se encuentran protegidos por el sistema político?	30	65	5
¿Ud. alguna vez pidió ayuda a alguna autoridad, o institución municipal para resolver algún problema de su barrio?	26	73	1
Indicadores de fomento de la participación			
¿La alcaldía garantiza la satisfacción de las necesidades en su zona?	28	69	3
¿La alcaldía promueve que todos los vecinos participen en la toma de decisiones importantes para la comunidad?	42	55	3

ÍNDICADORES DE EMPODERAMIENTO HUMANO - EL ALTO			
Indicadores de empoderamiento político (%)	Sí	No	Ns/Nr
Indicadores de participación política			
¿Ud. votó en las últimas elecciones municipales	97	3	0
¿Ud. participó en la dirigencia de la junta de vecinos correspondiente a su zona?	15	85	0
ÍNDICADORES DE EMPODERAMIENTO SOCIAL			
Indicadores de empoderamiento social (%)	Sí	No	Ns/Nr
Indicador de pertenencia			
¿Usted se siente orgulloso de ser boliviano?	99	1	0
¿Usted se siente orgulloso de ser alteño?	96	4	0
Índice de género			
¿Ud. considera que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar?	75	24	1
Indicador de participación			
¿Ud. participó en alguna reunión organizada por su junta de vecinos?	75	25	0
¿Ud. ha participado el último año en la solución de algún problema de su comunidad?	16	83	1
Indicador de movilización			
¿Ud. ha participado alguna vez en manifestaciones o protesta en su vida?	69	31	0
Indicador de confianza interpersonal			
¿Ud. cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo?	60	39	1
Indicador de confianza en las instituciones			
¿Ud. confía en su junta de vecinos?	36	63	1
¿Ud. considera que los derechos básicos de los ciudadanos se encuentran protegidos por el sistema político?	16	84	0
¿Ud. alguna vez pidió ayuda a alguna autoridad, o institución municipal para resolver algún problema de su barrio?	12	88	0
Indicadores de fomento de la participación			
¿La alcaldía garantiza la satisfacción de las necesidades en su zona?	5	95	0
¿La alcaldía promueve que todos los vecinos participen en la toma de decisiones importantes para la comunidad?	2	97	1

TABLAS Y GRÁFICOS – LA PAZ

En general, diría Ud. que está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes iniciativas populares:

Iniciativa Popular	Aprueba %	Desaprueba %	NS/NR %
Asambleas con su junta vecinos para realizar planes benéficos para su comunidad / zona	96	2	2
Participar en el diseño del presupuesto de su zona en forma participativa	94	5	1
Un referéndum popular para aprobar el financiamiento de un proyecto de bienestar social financiado por contribuciones especiales	90	8	2
Una iniciativa popular que proponga un proyecto de inversión social financiado mediante contribuciones especiales	93	3	4

Diferencias significativas: 

Base: 150 entrevistados en la ciudad de La Paz.

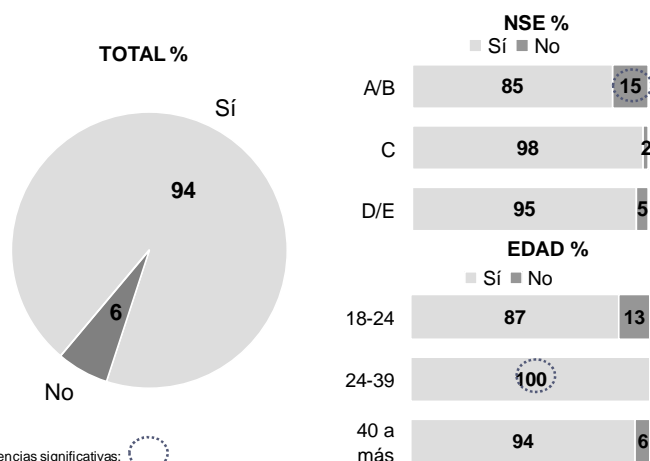
¿Usted considera que...?

	Sí %	No %	NS/NR %
La seguridad ciudadana es un tema de alta prioridad para las autoridades públicas	50	47	3
Las personas discapacitadas cuentan con la atención necesaria por parte del Estado	30	63	7
Los hospitales y servicios públicos de salud brindan una atención oportuna a los enfermos	30	67	3
La alcaldía conoce a cabalidad las necesidades de mi zona	17	81	2
La alcaldía distribuye en forma equitativa los recursos de la ciudad	16	81	3
El gobierno central distribuye en forma equitativa los recursos del Estado	15	82	2
Los impuestos que paga la ciudadanía son bien administrados por la Alcaldía	13	84	4

Diferencias significativas: 

Base: 150 entrevistados en la ciudad de La Paz.

Si tuviera la posibilidad de decidir qué obras deben realizarse en su zona, ¿Ud. estaría dispuesto a tener una participación más activa en su junta de vecinos?



Diferencias significativas: 

Base: 150 entrevistados en la ciudad de La Paz.

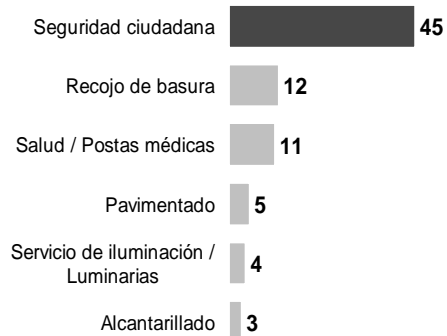
En general, ¿diría Ud. que aprueba o desaprueba la gestión de...?

	% Aprueba	% Desaprueba	% NS/NR
La iglesia	66	28	6
El alcalde	65	22	13
El Defensor del Pueblo	62	31	8
ONG's	53	33	15
SEDEGES	53	23	24
El gobierno	50	41	9
Su junta de vecinos	46	45	9
El prefecto	43	35	22

Base: 150 entrevistados en la ciudad de La Paz.

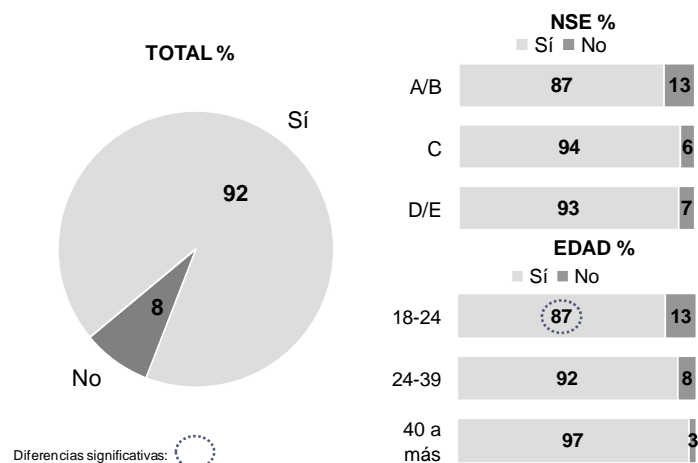
TABLAS Y GRÁFICOS – LA PAZ

En su opinión, ¿cuáles son las cinco necesidades más apremiantes en la ciudad? (Primera mención)



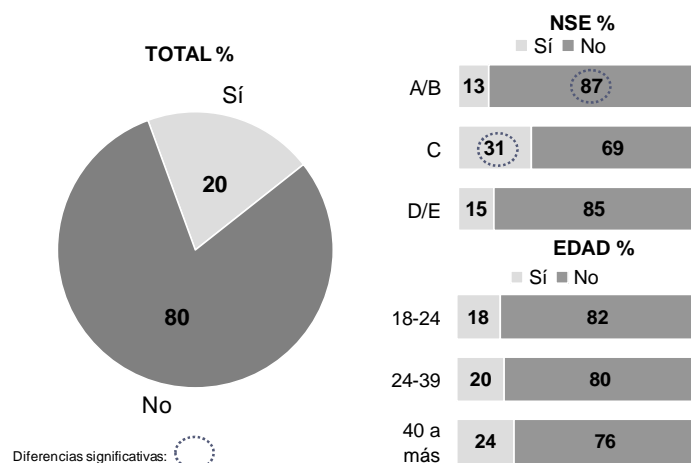
Base: 150 entrevistados en la ciudad de La Paz.

¿Ud. está de acuerdo en que los mismos vecinos decidan qué proyectos u obras son prioritarios y por lo tanto deben realizarse?



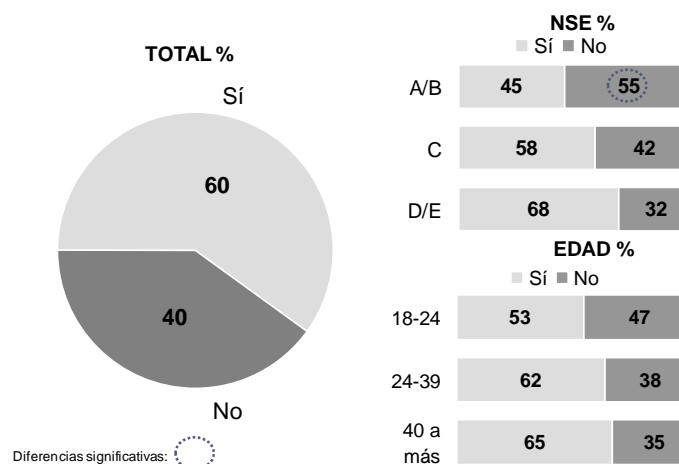
Base: 150 entrevistados en la ciudad de La Paz.

¿Ud. ha participado el último año en la solución de algún problema de su comunidad?



Base: 150 entrevistados en la ciudad de La Paz.

¿Ud. participó en alguna reunión organizada por su junta de vecinos?



Base: 150 entrevistados en la ciudad de La Paz.

TABLAS Y GRÁFICOS – EL ALTO

En general, diría Ud. que está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes iniciativas populares:

Iniciativa Popular	De acuerdo %	En desacuerdo %	NS/NR %
Un referéndum popular para aprobar el financiamiento de un proyecto de bienestar social financiado por contribuciones especiales	100	0	0
Asambleas con su junta vecinos para realizar planes benéficos para su comunidad / zona	91	0	9
Una iniciativa popular que proponga un proyecto de inversión social financiado mediante contribuciones especiales	91	0	9
Participar en el diseño del presupuesto de su zona en forma participativa	89	1	10

Diferencias significativas: 

Base: 150 entrevistados en la ciudad de El Alto.

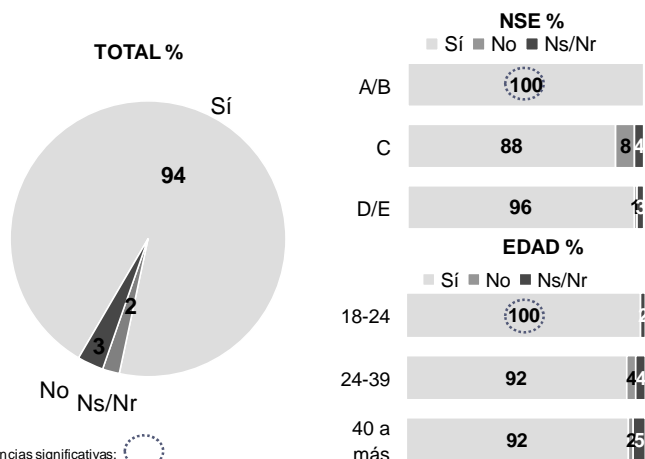
¿Usted considera que...?

	Sí %	No %	NS/NR %
El gobierno central distribuye en forma equitativa los recursos del Estado	78	18	4
Los impuestos que paga la ciudadanía son bien administrados por el Estado	72	19	9
La alcaldía distribuye en forma equitativa los recursos de la ciudad	66	28	6
Los impuestos que paga la ciudadanía son bien administrados por la Alcaldía	62	27	11
La seguridad ciudadana es un tema de alta prioridad para las autoridades públicas	58	39	3
Los hospitales y servicios públicos de salud brindan una atención oportuna a los enfermos	50	49	1
Las personas discapacitadas cuentan con la atención necesaria por parte del Estado	18	81	1

Diferencias significativas: 

Base: 150 entrevistados en la ciudad de El Alto.

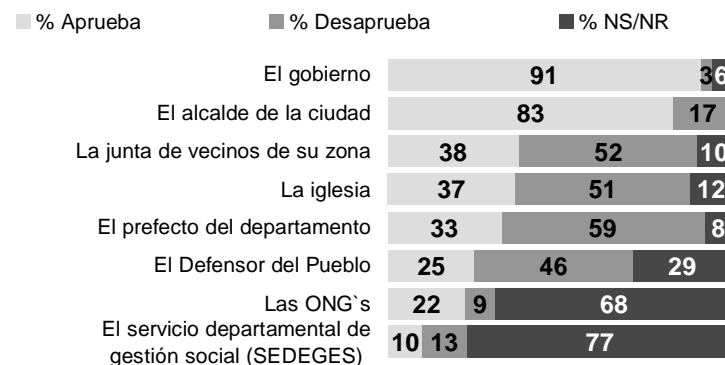
Si tuviera la posibilidad de decidir qué obras deben realizarse en su zona, ¿Ud. estaría dispuesto a tener una participación más activa en su junta de vecinos?



Diferencias significativas: 

Base: 150 entrevistados en la ciudad de El Alto.

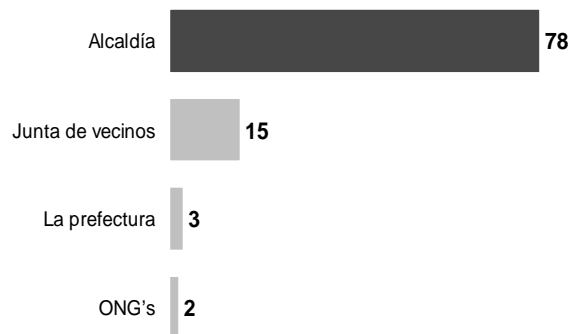
En general, ¿diría Ud. que aprueba o desaprueba la gestión de...?



Base: 150 entrevistados en la ciudad de El Alto.

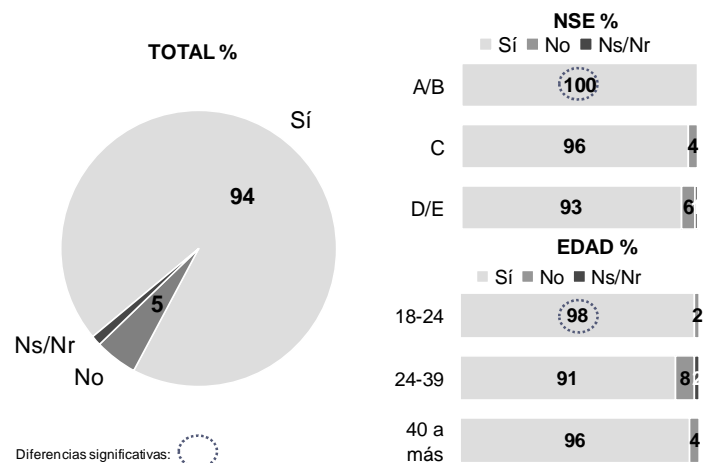
TABLAS Y GRÁFICOS – EL ALTO

De acuerdo a la siguiente lista, si Ud. pudiera elegir una institución para que administre recursos de un proyecto de interés social para su barrio a cuál escogería? (Total)



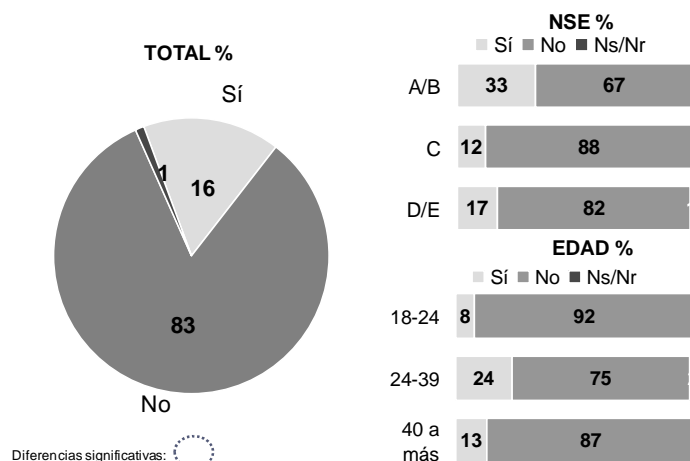
Base: 150 entrevistados en la ciudad de El Alto.

¿Ud. está de acuerdo en que los mismos vecinos decidan qué proyectos u obras son prioritarios y por lo tanto deben realizarse?



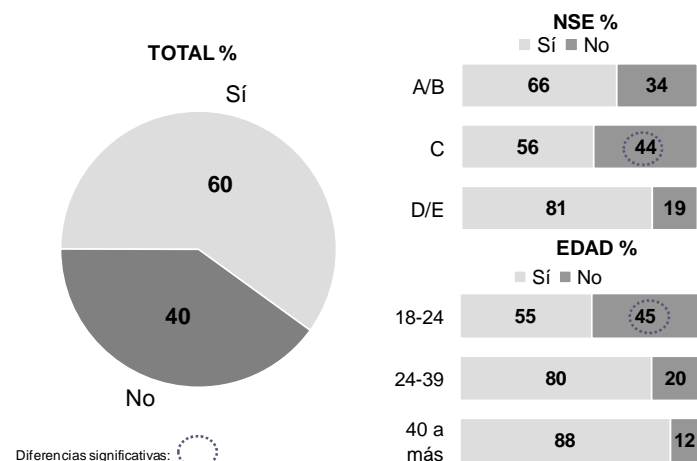
Base: 150 entrevistados en la ciudad de El Alto.

¿Ud. ha participado el último año en la solución de algún problema de su comunidad?



Base: 150 entrevistados en la ciudad de El Alto.

¿Ud. participó en alguna reunión organizada por su junta de vecinos?



Base: 150 entrevistados en la ciudad de El Alto.

ANEXO 4. FACTORES DE PONDERACIÓN – INFORMACIÓN DEL UNIVERSO DEL INE.

Los porcentajes asignados fueron los siguientes:

Nivel Socioeconómico del Universo

LA PAZ		EL ALTO	
A	3%	A	0
B	16%	B	3%
C	35%	C	22%
D	43%	D	60%
E	4%	E	15%

Elaboración: propia

Se consideró como referencia la siguiente clasificación de NSE para Bolivia y se la adaptó a la población de estudio:¹⁶⁶

“Nivel A: Es el estrato más alto, al que pertenece 1% de la población. En su mayoría son dueños de negocios grandes y altos ejecutivos. Cuentan con nivel de educación universitaria concluida y postgrado. Poseen activos materiales que brindan comodidad y confort.

Nivel B: Constituye el segundo estrato más alto, con aproximadamente 3% de la población. Mayormente son profesionales independientes o dueños de negocios medianos. Cuentan con credenciales educativas similares al Nivel A. Tienen

¹⁶⁶ EQUIPOS MORI, Informe de estratificación Social a Escala Nacional, Edición Electrónica, Equipos Morí, 2007, 9 páginas, Pág. 5.

19% menos activos materiales que el estrato más alto. Constituye el segundo estrato más alto.

Nivel C: Estrato de nivel medio alto, al que pertenece 26% de la población. Principalmente trabajan como profesionales (sean asalariados o independientes) y dueños de negocios medianos. El nivel educativo alcanzado es universitario o técnico superior, profesionales asalariados e independientes, trabajadores por cuenta propia, profesionales asalariados o dueños de negocios pequeños.

Nivel D: Estrato de nivel bajo, al que pertenece 56% de la población. Las ocupaciones corresponden a trabajo de menor calificación, mayoritariamente son trabajadores por cuenta propia y asalariados. Predomina un nivel educativo escolar incompleto (primaria y secundaria) y técnico.

Nivel E: Corresponde al estrato más bajo, denominado marginal, al que pertenece 14% de la población. Predomina la ocupación como asalariado no profesional y nivel de educación de primaria incompleta”.

Proporción de edades del Universo.

LA PAZ		EL ALTO	
18-24	30%	18-24	30%
25-39	40%	25-39	40%
40 a más	30%	40 a más	30%

Elaboración: propia

Fuente: INE

Proporción del género en el universo.

LA PAZ		EL ALTO	
Masculino	50%	Masculino	50%
Femenino	50%	Femenino	50%

Elaboración: propia

Fuente: INE

Diferencias significativas.

El proceso consideró el cálculo de diferencias significativas (prueba t). Con la prueba t se comparan las medias y las desviaciones estándar de grupo de datos y se determina si entre esos parámetros las diferencias son estadísticamente significativas, o si sólo son diferencias aleatorias.

El procedimiento correcto para usar una t de *student* requiere que se planteen primero las hipótesis y estas son las que se someten a prueba. En nuestro caso las hipótesis serían:

- Hipótesis nula: No existen diferencias significativas entre los resultados analizados $p \geq 0,05$
- Hipótesis experimental: Existen diferencias significativas entre los resultados analizados $p < 0,05$

En cada caso se puede aceptar o rechazar la hipótesis planteada.