

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA: ECONOMIA**



TESIS DE GRADO

"PARTICIPACION POPULAR Y PLANIFICACION PARTICIPATIVA : UNA FORMA DE OPTIMIZAR LA GESTION MUNICIPAL"

**UN CASO CONCRETO DE INVESTIGACIÓN:
EL MUNICIPIO DE EL ALTO**

**Nombre: Oscar Baldivieso Carballo
Tutor: Lic. Reynaldo Yujra Segales**

**La Paz - Bolivia
2000**

MIS AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo de investigación constituye un aporte a la investigación sobre la realidad que se tiene en la ciudad de El Alto y en el municipio del Alto. Este trabajo no se hubiera podido realizar sin el apoyo de amigos que desinteresadamente aportaron con su experiencia al presente documento (Julio y Marcos), al tutor de la presente Tesis, Lic. Reynaldo Yujra, al jurado Lic. Jesús Limpías, Lic. Juan Pablo Ramos, Lic. Roberto Aguilar y Lic. Máximo Bairon, al mismo tiempo dedicar este trabajo a mi familia, que sin el apoyo de ellos tampoco no se hubiera concretizado la presente Tesis, mi esposa y compañera Magui, mis hijos Diego, Oscar y Violetita.

Mis agradecimientos a todos ellos, por el apoyo técnico y moral hacia mi persona.

Oscar Baldizieso Carvallo.

La Paz, febrero del 2.000

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
MARCO HISTORICO	
CAPITULO I: CONSIDERACIONES GENERALES	3
1. ORIGEN Y EVOLUCION DEL ESTADO BOLIVIANO	3
1.1. Génesis del Estado Boliviano	3
1.2. El Estado Hasta 1952	6
1.3. El Estado Nacional Después de 1952	7
1.4. El Estado en el Período Democrático	9
1.5. El Proceso Institucional y Político Actual	10
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
3. FORMULACION DE LA HIPOTESIS	18
3.1. Variables de Explicación de la Hipótesis	18
3.2. Objetivo	19
4. ALCANCE DE LA INVESTIGACION	19
5. METODOLOGIA	20
5.1. Técnicas Instrumentos de Investigación	21
CAPITULO II: LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO LOCAL EN EL MUNICIPIO	23
MARCO TEORICO	
1. LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR	24

2.	LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL DESARROLLO LOCAL	27
2.1.	Concepción Política de la Planificación Participativa	27
2.2.	Participación Popular, Municipio y Desarrollo	29
2.3.	La Planificación Participativa, Mecanismo Fundamental de la Participación Popular	31
3.	EL PAPEL DE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL DESARROLLO LOCAL	35
3.1.	El Fortalecimiento de las Potencialidades Económico – Productivas de los Municipios, mediante la Planificación Participativa	35
3.2.	Elementos facilitadores y Obstáculos para la implementación de la Planificación Participativa	38
3.3.	Obstáculos	38
	CAPITULO III: MARCO NORMATIVO Y DE GESTION MUNICIPAL	40
1.	LOS SISTEMAS QUE REGULAN LA GESTION MUNICIPAL	40
1.1.	La Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamental "Ley SAFCO"	40
1.1.1.	Definición de los Sistemas Normativos de la Ley 1178.	41
1.2.	Sistemas que se vienen implementando en los Municipios	44
	CAPITULO IV: EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y SOCIAL DEL MUNICIPIO	56
1.	INSTITUCIONES EXISTENTES EN EL AMBITO MUNICIPAL	56
1.1.	ALCALDIAS, SALUD, EDUCACION, PREFECTURAS, ONG'S Y OTRAS	56
1.1.1.	Gobiernos Municipales	56
1.1.2.	Sector Salud	57
1.1.3.	Sector Educación	58
1.1.4.	El rol que cumple la Administración Departamental (Prefectura)	59

1.1.5.	El papel de las Organizaciones Gubernamentales (ONGs)	61
1.2.	ORGANIZACIONES POPULARES EXISTENTES EN EL MUNICIPIO	62
CAPITULO V: CARACTERIZACION DE LOS MUNICIPIOS		65
1.	PRINCIPALES PROBLEMAS Y AVANCES DE LOS MUNICIPIOS EN BOLIVIA RESPECTO A SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES	65
1.1.	Algunas Características de Situación de los Municipios en Bolivia	65
1.2.	Problemas de Gobernabilidad y Municipios	66
1.3.	Avances, Limitaciones y Desafíos de la Planificación Participativa Municipal	68
1.3.1.	Avances	68
1.3.2.	Limitaciones	69
1.3.3.	Avance social en el proceso de municipalización	71
CAPITULO VI: UN CASO CONCRETO DE INVESTIGACION: EL MUNICIPIO DE EL ALTO		74
1.	DIAGNOSTICO DE LA CIUDAD DE EL ALTO	74
1.1.	Indicadores Demográficos	74
1.2.	Salud y Desnutrición	78
1.3.	Educación	80
1.4.	Dotación de Servicios Básicos	82
1.5.	Situación de la Mujer	84
1.6.	Menores (Niños y Jóvenes)	85
1.7.	Algunos Indicadores de la Situación Económica	88
1.8.	Aspectos Culturales	90
1.9.	Organizaciones Populares	91
1.10.	El Proceso de Distritación en el Municipio de El Alto	93
1.11.	Algunas Conclusiones del Análisis de Situación	97

2.	ANÁLISIS ECONÓMICO Y SITUACIONAL DE LA HONORABLE ALCALDÍA MUNICIPAL DE EL ALTO	100
2.1.	Características de la Estructura Administrativa del municipio de El Alto	100
2.2.	Implantación de los Sistemas Normativos de la Ley 1178 en el municipio	100
2.3.	Manejo de los recursos propios y de coparticipación	103
2.4.	Análisis de la asignación de recursos, programados y su relación con los recursos ejecutados en inversiones, gestión 1993 – 1997	108
2.5.	Conclusiones del Análisis Económico y de Situación del municipio de El Alto	111
	CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	113
1.	CONCLUSIONES	113
	BIBLIOGRAFÍA	118
	ANEXOS	

TESIS DE GRADO: PARTICIPACION POPULAR Y PLANIFICACION PARTICIPATIVA UNA FORMA DE OPTIMIZAR LA GESTION MUNICIPAL

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

Existe falencias, en el manejo administrativo y ausencia de mecanismos de concertación, en los municipios, no existe la participación social como demanda social y una respuesta del municipio respecto a la oferta institucional.

HIPOTESIS.

Existen divergencias, los cuales permiten conducir a una limitación de la Participación Popular y de manera particular la Planificación Participativa, permitiendo así no poder articular la demanda social de la oferta municipal, a través de los sistemas establecidos por la Ley SAFCO.

OBJETIVO.

La necesidad de examinar y establecer las deficiencias en el manejo de la gestión municipal, como una debilidad estructural, tomando como modelo el municipio de El Alto.

OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- i) Demostrar que el Estado, no permite la edificación de una nueva estructura desicisional participativa.
- ii) Analizar el contexto económico y social, tomado como modelo el municipio de El Alto, en la implementación de la Ley de Participación Popular.
- iii) Analizar y evaluar la aplicación de los Sistemas de la Ley SAFCO, en el municipio de El Alto.

CONCLUSIONES :

1. La Ley de Participación Popular ha promovido un cambio radical en la estructura e interacción del sector público boliviano, el cual de desarrollarse bajo un régimen centralizado e inequitativo pasa actualmente a enmarcarse en un modelo descentralizado con importante contenido social y participativo.

2. Existe equidad en la distribución de los recursos de coparticipación tributaria, permitiendo así poder eliminar el desbalance fiscal, evidencia que las regiones rurales con un 59% de contribución a los niveles de pobreza nacional, solo recibían el 7,4% de los recursos de coparticipación tributaria, mientras que las áreas urbanas, contribuyendo al 41% de la pobreza, se apropian del 92,6% de los recursos.

3. Es necesario reorientar finalmente el municipio a la consolidación de los poderes locales, es decir lograr reales procesos de participación y de autonomía municipal relacionados a la planificación en largo plazo, asociado a estrategias de desarrollo de compromiso participativo y abierto con todas las instituciones del municipio, de carácter civil y político¹

INTRODUCCION

La presente investigación debe entenderse como parte del conjunto de paradigmas actuales en cuanto a concebir los nuevos roles del Estado boliviano. En efecto, el complejo armado de la estructura institucional estatal sumada a las dinámicas societales emergentes, a producido forzosamente cambios sustanciales en el comportamiento del conjunto de la sociedad; sin embargo, pensar que los resultados de dichos cambios son producto de contingencias o coyunturas históricas específicas, parece ser un error. En efecto las raíces causales de los nuevos procesos habrá que ubicarlas en los albores mismos de la construcción de la Formación Social Boliviana, en los atavismos latentes del coloniaje e incluso mas allá, en las identidades perdidas pero vigentes: de la territorialidad y la participación social comunitaria.

Una reminiscencia válida a la hora de entender los paradigmas vigentes no solo tiene relación con la norma, el recambio superestructural o la "revolución desde arriba" como se quiere entender, en una visión ideológica fácilmente comprendida, porque la Participación Popular, la Descentralización Administrativa, los Sistemas de Gestión (Planificación, Organización, Dirección y Control), forzosamente iban a abrir las compuertas a una movilización social mucho mas fuerte en lo cultural y lo histórico, asociado a la territorialidad. Este proceso forzosamente iba a rebasar dicha estructura estatal inicialmente planificada.

El remate no iba a ser solamente en los municipios (311 en el país), entendiendo que lo local se concibe finalmente en la Formación Social Boliviana, asociada a sus mecanismos de decisión y a la propia construcción de dichos mecanismos.

La presente investigación no intenta concretizar respecto ^a de temáticas específicas, sea de la Participación Popular, Descentralización Administrativa o los Sistemas de Gestión vigentes; en realidad de lo que se trata es demostrar que una inadecuada gestión municipal (especialmente administrativa/financiera), en

la asignación y manejo de recursos, genera procesos de participación social y planificación participativa (especialmente, cohesión social) que mejoran -o debilitan- los mecanismos de gobernabilidad y legitimidad, que no permiten posteriormente desarrollar niveles de articulación institucional, social y de la toma de decisiones.

La anterior proposición es demostrada de manera concreta en el municipio de El Alto, con todas sus características económicas, sociales, culturales e institucionales.

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

1. MARCO HISTORICO: ORIGEN Y EVOLUCION DEL ESTADO BOLIVIANO

1.1. GENESIS DEL ESTADO BOLIVIANO

En lo que es la actual Formación Social Boliviana se habían asentado importantes culturas que encontraban sus raíces en la meseta andina, en las llanuras tropicales, en el Chaco Boreal y Austral y en las selvas del Amazonas. Estas eran sociedades donde existió una fuerte relación cultural e histórica, una identidad en cuanto a similitudes en lo organizacional y político.

No resulta arriesgado señalar que estas analogías eran producto de una afinidad territorial; al margen de su propia singularidad organizacional y de poder local, tenían una fuerte ligazón territorial articuladas a importantes lazos de relaciones mercantiles, de similitudes tecnológicas, de organización política y de sistemas de producción.

Posterior al descubrimiento de América se establecería la Real Audiencia de Charcas, administración que a lo largo de 4 siglos permitiría la aparición de la burguesía que a lo largo de la Colonia y, después de la propia lucha emancipadora, expresaría -como una comprobación histórica- su oposición a una alianza con los yanaconas, mitayos, pongos y esclavos, que constituían la inmensa mayoría del Alto Perú. Es una primera reestructuración histórica anticipada del espacio territorial.

Era evidente que los "... intereses de la naciente burguesía nativa, eran contrapuestos a los del imperio español, mientras la burguesía criolla necesitaba encontrar nuevos mercados, la corona española restringía las exportaciones de acuerdo a las necesidades exclusivas del comercio peninsular". Una nueva lucha nacía "irreconciliable

¹ SANDOVAL, Isaac "Historia de Bolivia", Ed. Talleres Gráficos del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana. La Paz-Bolivia 1987, Pág. 137.

en apariencia" entre los nuevos grupos de poder y las nuevas clases emergentes, en el epicentro mismo de un bloque dominante que en última instancia compartía los mismos intereses económicos. En consecuencia, el movimiento de la independencia se encuentra enraizado en la ideología de la dominación; esto es en los hechos de la conquista la fuerza de la violencia territorial concreta, que se lanzaban a la lucha defendiendo intereses locales y de posesión de tierras y propiedades donde el verdadero dueño parecía ausente. De hecho, aunque los actores en la lucha directa fuesen aquellos que nada tenían que ganar o perder, otros iban a ser los únicos ganadores.

En efecto, aunque las guerrillas se desarrollaron en el escenario "rural" poblado en su gran totalidad de "indios" (aymaras, quechuas, guaraníes o chiquitanos), pero que estaban bajo el mando directo de los criollos, mestizos propietarios de tierras, haciendas y obrajes.

Los nacionalismos y los grupos económicamente dominantes "Herederos del mundo Andino" habían creado, dentro las contradicciones económicas y políticas, asociadas a contradicciones de clase existentes en la colonia. Nuevas formas de marginamiento social, de distribución de la riqueza y sobre todo territorial, hacían prever que estas Formaciones Sociales insertas en complejos niveles infraestructurales cuya base económica precapitalista y, por añadidura subsumida en una guerra política, de liderazgo y cacicazgo regionalistas, iban a crear un híbrido con una ausencia importante de identidad cultural, pero también territorial entre lo urbano y lo rural, entre los núcleos poblacionales urbanos (sean estos productivos, comerciales y estratégicos geopolíticos) y las poblaciones de su área de influencia (especialmente, rurales).

En síntesis, una estructura estatal basada en una codificación excluyente de las grandes mayorías y de las regiones, un sistema político simplificado con una total ausencia de mecanismos de integración socioeconómica y política, desarticulada entre sus unidades político-administrativas (prefecturas, municipios y gobernaciones).

La Formación Social Boliviana nacía entonces bajo un velo denso de contradicciones de su genealogía histórica en lo económico social, político y en lo territorial, "... vale decir aquellas que nacían de analogías hispanas con sus consiguientes conflictualidades

territoriales en un sistema de relaciones feudales-coloniales y de la emergencia de un capitalismo insurgente que invadía lo local (el municipio o la comuna) para ampliarse a lo global"².

Desde esa perspectiva se entiende que las profundas contradicciones entre administración política territorial y la economía de dichos núcleos, desarrolla el capitalismo emergente, que lejos de crear nuevos polos de desarrollo de la economía capitalista e integrar al conjunto de la población, se redujo a una explotación sistemática y anárquica de los recursos naturales cuyo resultado saltaba a la vista, salvo leves procesos de manufacturación de los productos. El conjunto del territorio seguía bajo un régimen de relaciones semif feudales y mercantiles simples y una estructura administrativa obsoleta.

El caso boliviano es el resumen de una antítesis de un desarrollo sustentado solo sobre las bases de una juridicidad artificiosa de la burguesía emergente y de grupos de poder oligárquicos, que no eran desde luego la explosión de un verdadero sentido nacional, que despertaba después de "cuatrocientos años de esclavitud", era sencillamente un ejemplo típico de la búsqueda incansable de un "Destino Manifiesto"³ y su viabilidad histórica. Esa búsqueda significó en su mayoría una simple yuxtaposición de valores y doctrinas basadas en principios económicos y sociales territoriales ajenos. Una problemática estructural de un Estado carente de una identidad territorial y política, asentada sobre un manejo jurídico ajeno a las características de su territorialidad, una dicotomía entre la división política administrativa y la población, que se mantuvo a lo largo de su vida republicana, con una legitimidad basada en un apartheid no institucionalizado, la imposibilidad de anudar una coherencia de un Estado Nacional, limitado a un conjunto abigarrado de intereses superpuestos de bloques hegemónicos de poder en su mayor parte locales.

La evolución de este tipo de Estado ha seguido un lento proceso de inclusión en relación directamente proporcional al desarrollo del mestizaje, pero conservando siempre a lo

² SANDOVAL, Isaac **"Historia de Bolivia"**, Ed. Talleres Gráficos del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana. La Paz-Bolivia 1987.

³ Para ampliar el concepto de "Destino manifiesto" ver **"El debate de Modernidad y Post-modernidad"**, Casullo Nicolás, Ed. Pontosur Buenos Aires Argentina 1989.

largo del tiempo su vocación excluyente (incluyendo el proceso revolucionario de 1952). Por esta razón, la historia política de la era republicana se ha caracterizado por la convulsión y la inestabilidad: de una parte, la mayoría marginada pugnando por apropiarse de un Estado que no era el suyo y, por el otro, la minoría defendiendo su derecho de dominación, a través, de una estructura estatal administrativa incoherente divorciada entre lo urbano y lo rural, fundamentalmente.

1.2. EL ESTADO HASTA 1952

La revolución de 1952 marca uno de los hitos más importantes en los procesos de territorialización y de municipalización del país, porque las identidades culturales y étnicas afloran como movimiento social específico pero, que sin embargo, conlleva también para sí un reclamo del espacio territorial, reclamo histórico en muchos casos desde los tiempos del Melgarejismo, en lo que hacía a las comunidades fundamentalmente del altiplano. A partir del 52 gran cantidad de fincas y latifundios, retornarían a las comunidades de origen.

Sobre estos nuevos espacios se establecería una nueva planimetría territorial institucional y administrativa que, sin embargo, no superaría los abismos entre lo urbano y lo rural. Al contrario el Estado Revolucionario abriría más las brechas entre estos dos contextos e iniciaría un modelo de mercado capitalista donde los fenómenos migratorios de campo- ciudad, iban a servir de telón de fondo para las relaciones capitalistas de producción amparadas por un Estado benefactor.

En este sentido, lo popular tiene una connotación de identidades en espacio y territorio en la revolución del 52, porque la entrega de títulos de propiedad y la reversión de tierras se lo hace sobre una región específica. Es una recuperación de atavismos culturales en el espacio concreto de la comunidad asociada a una dimensión más específica: el municipio, unidad administrativa que si bien existía ya anteriormente al 52. Es evidente que su irrupción a partir del proceso revolucionario presenta con mayor fuerza una legitimación estatal ligada a ciertas normas, amparados por movimientos sociales, aunque sin el respaldo de procedimientos específicos y sin presupuestos por parte del gobierno central, lo que no permitía generar verdaderos procesos de autonomía en el futuro inmediato.

Sin embargo, habrá que asumir como verdad histórica que el proceso del 52 marca por primera vez verdaderos procesos de participación ciudadana, tanto de lo urbano como de lo rural, que se manifiesta en múltiples espacios de la estructura societal boliviana; por ejemplo, en el nivel político se expresa en el Poder Dual (entre el MNR y la COB), que se desarrolla entre los años 1952 y 1964, con la presencia de ministros obreros y en lo social con los controles obreros en las empresas estatales, que no solamente controlan o fiscalizan el proceso de producción sino que definen las políticas y la asignación de los presupuestos.

En el ámbito rural, se conforman núcleos y células movimientistas que articulan la actividad política con el proceso de capacitación en actividades manuales, como ha sido el caso de los comunarios de Curahuara de Carangas y Pacajes, en el Departamento de La Paz ⁴.

En todo caso estas manifestaciones ligadas a factores políticos e incluso subordinado a un culto partidista muy al estilo de las organizaciones fascistas y nazistas de la Europa de la preguerra, establecen los grados visibles de dicha participación.

1.3. EL ESTADO NACIONAL DESPUES DE 1952

La proyección de 1952 iba a determinar a su vez procesos administrativos diferentes, resultado en primera instancia de las grandes reformas (Nacionalización de las Minas, Reforma Agraria, Voto Universal y otros), donde la administración pública iba a tener un carácter eminentemente centralizador, porque el Estado Benefactor era precisamente eso: una compleja estructura política administrativa centralizada y burocratizada, cuyos canales de decisión estaban en íntima correspondencia con una economía de carácter proteccionista. En esta medida existía un mayor privilegio de los grandes centros urbanos o de los núcleos productivos (fundamentalmente de los centros mineros), un manejo en muchos casos "discrecional" de los recursos, pero más aún, existía una ausencia dramática de normas y procedimientos que hicieran efectiva el manejo técnico-administrativo del Estado.

⁴ Ver, *La Historia Secreta del MNR* de Daniel Ergueta Ed: Puerta del Sol.

Por lo tanto, este periodo marca una superposición de actividades, ausencia de objetivos, estructuras político administrativas desarticuladas, sin procesos de apertura a la planificación; en otras palabras, la estructura del Estado se había hipertrofiado en su centro, generando un verdadero proceso anárquico y contradictorio, cuyas consecuencias serían fatales en los próximos años. Territorialmente los divorcios entre lo urbano y lo rural se acentuarían, generando procesos de migración en masa, verdaderas olas de migrantes que iban a crear bolsones de pobreza, cuyo ejemplo más típico es la ciudad de El Alto.

En todo caso, se puede coincidir que dichas ausencias administrativas estaban con relación a modelos proteccionistas⁵ en el ámbito latinoamericano y mundial, por lo tanto, sería un sin sentido afirmar que solo la Formación Social Boliviana, adolecía de estas fallas estructurales administrativas. En realidad el no-establecimiento de los sistemas de gestión y de una real participación de los grandes sectores sociales, estaban secundados por las prioridades respecto a los conflictos de la guerra de baja intensidad producto de la guerra fría.

En efecto, el apoyo de los organismos internacionales a los gobiernos, estaban orientados básicamente al asistencialismo y al subsidio de la gestión institucional y gubernamental, para contrarrestar los efectos de la subversión y de la amenaza comunista; por esta razón, se creó en dicho periodo una cultura de la subvención de la gestión institucional, donde los objetivos de las unidades político administrativos del país y, en particular, la de los municipios tenían un carácter cortoplazista.

La guerra de baja intensidad, establecía una suerte de "cultura de la dependencia" y que generaba en el poblador una forma de "extendedor de manos", un individuo que lejos de aportar o participar en su desarrollo, se simplificaba en un beneficiario pasivo de los proyectos, que según convenía el caso o según la coyuntura política estaba obligado a recibirlos, o peor aún de legitimizarlos. Este ciudadano, era evidentemente un ser desvalido y manumitido por el todopoderoso Estado, dependía de este a fuerza de su sometimiento y en virtud de la caridad que recibía de él.

⁵ No debe olvidarse que en dicho periodo existían políticas de occidente, particularmente orientados a la lucha contra el comunismo, donde se establecían subvenciones de tipo monetario o en material fungible (vease el caso de la Alianza para el Progreso, por ejemplo).

Las consecuencias históricas iban a ser fatales al derrumbarse la estructura tradicional productiva de la minería y del cese de centenares de fábricas, sus efectos tienen relación con el despoblamiento de varios centros urbanos, porque en definitiva el paso traumático, del Estado benefactor a las políticas de Ajuste estructural y los procesos de la globalización, serían determinantes en la conformación del municipio.

1.4. EL ESTADO EN EL PERIODO DEMOCRATICO

Desde 1982 la Formación Social Boliviana se insertó en procesos de construcción o consolidación de la democracia y de la ciudadanía política, para que pudieran ser también coherentes con su territorio o con sus estructuras político-administrativas.

Basadas en la incertidumbre de la estabilidad política, existe un fenómeno que perdura explícitamente e implícitamente en la democracia boliviana, ha heredado de los anteriores procesos históricos el entrecruzamiento entre el país urbano de raíz europeizante concentrado en las ciudades y, su abismal diferencia territorial con lo rural (el país originalmente andino), conformado por diversas nacionalidades que habían preservado sus culturas y el sentido territorial administrativo homogéneo, cuya participación en el sistema político formal había sido insignificante,

En un sistema territorial continuamente desbordado entre lo urbano y lo rural, el primero por la presencia cada vez más continua de factores de mercado que tendían a configurar espacios territoriales más poderosos económicamente en desmedro de lo rural, cuya desventaja se acentuaba por la migración permanente de grandes grupos humanos.

Por ello, dichos procesos históricos de lo urbano y lo rural tiene mucho que ver con la estructuración del proceso democrático, en la medida que fue capaz de interpelar profundamente el régimen, globalmente considerado, de modo tal que lo nuevo atiende simultáneamente tanto los aspectos de la democratización general como la participación específica de los pueblos originarios en la vida estatal boliviana. La reducción de las dimensiones en las identidades, para salvar los enormes abismos entre la urbanidad y la ruralidad, como polos antagónicos que subsistían en ese proceso democrático, sería el principal reto de la construcción del poder local.

Esto significa que la primera hipótesis de trabajo se asienta en la necesidad de la descodificación y la comprensión del proceso de democratización del Estado boliviano, que no reduce la profundidad del mismo a los simples cambios superestructurales, que son importantes y deseables, pero que no resuelven lo sustancial del problema, cuya persistencia tiende a crear factores potencialmente desorganizadores y hasta desquiciadores del sistema democrático, si no se dá respuestas al reordenamiento de la nueva planimetría decodificada de la estructura estatal administrativa, especialmente para los niveles municipales.

Lo planteado se inscribe en la concepción de que es necesario comprender la irrupción de la municipalización en el ámbito local, como factores equilibrantes institucionalmente entre lo urbano y lo rural. La generación de acciones por parte del estado a partir de la identificación de las urgencias territoriales de los espacios socioeconómicos, históricos, concertadas para prevenir corrigiendo aquellos núcleos de perturbación de lo democrático si no se abordaba dicho problema estructural descrito anteriormente que constituyesen riesgos globales. Y por el contrario, las correcciones adecuadas significarían un apoyo a la estabilización a profundidad de los circuitos democráticos.

El abordaje de la problemática encierra no solo el descodificar los aspectos formales legales de la participación popular y los sistemas administrativos resultantes de ello, sino esencialmente se amplía a la dimensión de la justificación del municipio, en la tipificación o ejemplificación del municipio aldeño como el proceso inacabado y los riesgos que suponen conllevar dicha investigación.

En lo que se ha avanzado de consenso ha sido en el establecimiento de las circunscripciones electorales uninominales y en las alcaldías territoriales que abren resquicios de participación que obviamente no deben desdeñarse.

1.5. EL PROCESO INSTITUCIONAL Y POLITICO EN LA ACTUAL COYUNTURA

La C.P.E. establece que Bolivia es una "República Unitaria"⁶ basada en el régimen de "Democracia Representativa"⁷, cuyo principio regulador está también

⁶ Constitución Política del Estado, Artículo 1ro.

constitucionalmente normado cuando se impone que "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y de las autoridades creadas por ley"⁷.

Estas disposiciones constitucionales están definiendo el contenido preciso del régimen político boliviano. Es a partir de estos contenidos que se organizan todos los órganos e instituciones del Estado para conformar lo que se denomina "sistema político". Es a causa de estas consideraciones, que constitucionalmente hablando, no era posible, por ejemplo, una descentralización política, puesto que ella hubiera negado el carácter unitario del Estado.

Lo que se hizo, consiguientemente, en el caso de la Reforma Administrativa y la Participación Popular fueron reformas constitucionales que modifiquen el régimen político de democracia excluyentemente representativa, para abrirlo al régimen político de la democracia participativa⁸, de modo que se permitiría la participación popular en la toma de decisiones políticas de carácter global mediante las acciones de planificación y formas de democracia semi-directa respecto a concebir su propio desarrollo.

Si esto pudiese resultar procedente en lo nacional, en lo local debiera adquirir modalidades que enfatizen el carácter soberano del pueblo con la finalidad de construir una cultura de primacía del ciudadano en su contexto de sociedad civil sobre los mandatarios, que particularmente en los ámbitos locales sea más concreta y específico, esa era la apuesta de los generadores de dicho proceso de cambio.

a. Sistema Político

Una vez modificado el régimen político a lo democrático lo que correspondía en consecuencia, era la reestructuración de órganos e instituciones que conformaran el sistema político administrativo. En esa dirección se visualizaron dos cambios importantes:

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, Artículo 4to.

⁹ Ley de Reforma Constitucional que amplíe el Artículo 1ro. de la C.P.E.

Modificaciones en la estructura de funcionamiento del Poder en el ámbito territorial

Modificaciones en los patrones de conducta con relación a las autoridades territoriales tanto en el nivel central como en los municipios restantes.

Ambas modificaciones o reformas tenían como pre-requisito la organización del consenso, desde su misma formulación como propuesta, tendiente a crear las condiciones de gobernabilidad a largo plazo mediante el desarrollo de la democracia no solo en su sentido global, sino regional.

b. Sistema Jurídico

El conjunto de Leyes, Decretos Supremos y otras disposiciones legales menores deben formar el sistema jurídico del país alrededor de las normas de la Constitución Política del Estado.

Entendiendo que la lógica Jurídica consiste en la perfecta congruencia entre los contenidos de las normas constitucionales y los contenidos de todas las demás disposiciones jurídicas. De ahí porqué la importancia decisiva de la Ley de Descentralización Administrativa y la Ley de Participación Popular, para que pudiesen dar paso a las transformaciones, tanto del régimen político como del sistema jurídico, los mismos que estén orientados finalmente, a los Sistemas de Gestión.

Una vez modificada la matriz jurídica que es la Constitución Política del Estado, entonces, cobra importancia la claridad con que debe procederse a la elaboración de las leyes que deben institucionalizar las reformas que la sociedad requería para continuar su desarrollo.

La solución del problema histórico y de sus características estructurales, era la integración de los distintos componentes de la sociedad boliviana, con un pie de igualdad de oportunidades, lo cual implicaba una transformación democrática del Estado, es decir, un Estado concebido y diseñado para la participación de la

sociedad civil en su conjunto. Una reestructuración administrativa que más allá de lo legal o procedimental, debería tener el propósito de lograr un estado mas integrado, pero a su vez más desconcentrado.

En esto consistía, principalmente, la verdadera modernización del Estado, cuyo cambio se hacía necesario en los procesos de cambio mundiales de los últimos tiempos, sin minimizar las exigencias contemporáneas de eficacia y eficiencia del aparato estatal en el cumplimiento de sus fines.

c. La Participación de la población originaria en la vida estatal boliviana como elemento central de la Reforma del Estado

La población originaria compuesta por varios pueblos y etnias, era la inmensa mayoría del Estado, fundado en 1825, como se ha explicado más arriba del cual fue totalmente excluida, siguiendo la mentalidad colonial que la consideraba no sujeto de derecho. Prosiguió entonces su condición de dominada, sin participación alguna en la vida estatal boliviana, salvo como factor de apoyo a las facciones de la dominación, incluyendo el proceso de la Revolución Nacional que impulsa la modernización capitalista del país pero que no modifica las bases del Estado semi-colonial y que inclusive se caracterizó por una mentalidad uniformizadora, negando lo pluri-multicultural que es Bolivia.

La última reforma constitucional ha reconocido y por fin hecho justicia a más de un siglo y medio de negación de la realidad boliviana, que este es un país "multiétnico y pluricultural"¹⁰, con lo cual se ha dado un primer y muy importante paso hacia la democratización del Estado, que continúa con la Ley de Participación Popular, la descentralización administrativa, que han puesto en el tapete el reordenamiento territorial asociado a las divisiones político administrativas.

¹⁰ C.P.E., Artículo 1ro.

e. Régimen electoral

Desde luego, la reforma democrática del Estado Boliviano ha incluido necesariamente cambios sustanciales en el régimen electoral que toma en cuenta los métodos y procedimientos adecuados para garantizar no sólo la participación electoral de todos, sino también en lo específico, de los pueblos originarios, respetando sus usos y costumbres, que ha comenzado con la Ley de Participación Popular reconociendo Personería Legal a las autoridades originarias. Esta primera señal debe dar paso a una formulación de las normas electorales en congruencia con los cambios que se proponen en el ámbito de los Poderes del Estado. Por ejemplo, el reconocimiento de participación electoral de las organizaciones sociales, la admisión de partidos regionales, la elección por vía uninominal del 100% de los Diputados, el establecimiento de listas abiertas para la elección de los representantes nacionales y concejales municipales, etc.

Sobre la base de entonces de dichos antecedentes, la orientación del problema se diseñará bajo dos premisas fundamentales, la visión conceptual y normativa de la Participación Popular y su entronque en la planificación participativa y lo real concreto como categoría de verificación que es el caso concreto del municipio de El Alto.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las investigaciones relacionadas a las reformas que se efectúan en el Estado boliviano, en estos dos últimos periodos gubernamentales, que se expresan en el Plan General de Desarrollo Económico y Social del País – PGDES (Cambio para Todos y Compromiso por Bolivia) en especial de la Ley N° 1551 de Participación Popular surge como consecuencia de un conjunto de reflexiones basadas en los alcances que tiene la Ley como tal, entendiendo que dichas reflexiones no se plantean solamente como una simplificación descodificada abstracta formal, sino entendiendo sus procesos de implementación en los municipios particularmente en el plano normativo y administrativo (La ciudad de El Alto).

El cuestionamiento fundamental a la Ley, respecto a los grados que hacen a su implementación, es decir hasta que punto se ha establecido como parte de la cultura

democrática la participación social como demanda social y la respuesta del municipio respecto a la oferta institucional, reflejada particularmente en la eficiencia de los sistemas administrativos.

El nuevo ordenamiento jurídico-institucional de la gestión pública, amplía las competencias municipales y establece nuevas formas de relación entre el municipio y la ciudadanía local que entre las más importantes son las siguientes¹¹:

- a) Reconoce Personería Jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Las OTB's tienen la potestad de proponer, fiscalizar y controlar las actividades de su municipio.
- b) Amplia la jurisdicción municipal al ámbito rural. Es decir, que los gobiernos municipales son elegidos con relación a su sección de provincia.
- c) Establece nuevas normas respecto a la distribución de la coparticipación tributaria y a su ejecución presupuestaria.
- d) Amplia nuevas competencias de los gobiernos municipales, especialmente en la administración de la infraestructura de: Salud, Educación, Caminos Vecinales, Cultura, Micro-Riego y Deportes.
- e) Plantea la necesidad de desarrollar procesos de Planificación Participativa, entre el municipio y las organizaciones sociales existentes en el ámbito municipal, en la perspectiva de generar propuestas y soluciones al desarrollo local.
- f) La elaboración del su POA (Programación Anual Operativa) y elaboración y/o reformulación del PDM también de carácter participativo.

Por otra parte, la gestión de los gobiernos municipales, en la actualidad no solo deben considerar la problemática del Desarrollo Urbano - Rural (servicios básicos, vialidad,

¹¹ Ver Ley No. 1551 de Participación Popular, 20 de Abril de 1994, La Paz-Bolivia.

ornato público y otros), sino también ampliar su visión al área social (principalmente salud y educación)¹².

En este contexto estamos, frente a una situación en donde los municipios deben optimizar sus recursos para intentar cubrir las demandas existentes. Sin embargo, diferentes diagnósticos elaborados del área administrativa-financiera de gran parte de los gobiernos municipales, han detectado los siguientes procesos negativos: la génesis de la mayoría de los gobiernos locales - especialmente del ámbito rural - se ha efectuado sin antecedentes institucionales; los constantes cambios políticos no permitieron la formación administrativa adecuada del personal, impidiendo la implementación o continuidad metodológica de las operaciones del área; el estancamiento de la economía, el desempleo, los déficit de servicios básicos y la problemática social, han rebasado la capacidad administrativa-financiera para cubrir las demandas de la población.

Estos antecedentes nos llevan a puntualizar que la optimización de los recursos en la mayoría de los municipios tiene las siguientes limitaciones:

- Los presupuestos son elaborados sin base metodológica.
- No se efectúa supervisión periódica de la ejecución presupuestaria (física y financiera).
- No se efectúan los ajustes y modificaciones presupuestarias requeridas en la gestión.
- Los ingresos que perciben los municipios, son insuficientes para cubrir los requerimientos de la comunidad.

¹² "Las políticas exitosas para fomentar el crecimiento y permitir a los pobres beneficiarse en alguna medida más que proporcional del crecimiento; según análisis del BM son: distribución del capital nuevo de inversión en favor de los pobres; rentabilidad de los bienes por el incremento de la productividad agropecuaria; mejoramiento de oportunidades de empleo; aseguramiento del acceso de los pobres a los servicios de educación; otorgar recursos complementarios a través de transferencias". Nico Van Niekerk "La Cooperación Internacional y la Persistencia de la Pobreza en los Andes Bolivianos", UNITAS/MCTH Pág. 82-83.

- Los ingresos propios son muy reducidos, si se toma en cuenta el universo potencial de contribuyentes, deduciéndose que existe un fuerte índice de evasión.
- No existe capacidad operacional para mejorar la captación de ingresos.
- No existe consistencia en la información que se proporciona a las autoridades superiores y otras unidades.
- La articulación de las demandas de la población con la gestión municipal, no responde adecuadamente a las expectativas de la población y al desarrollo integral de los municipios.
- No se aplican de manera correcta los sistemas de la Ley SAFCO, para mejorar la eficacia y eficiencia de la administración del Gobierno Municipal.

Estas situaciones son el resultado de no contar en la Alcaldías con una organización de sistemas propios que respondan a la problemática financiera, así como a los requerimientos técnicos y administrativos y a las exigencias de los actores sociales. De lo anotado podemos concluir, que el problema económico/financiero de los gobiernos municipales tiene su raíz estructural en la insuficiencia del ordenamiento institucional y una adecuada aplicación de la metodología de planificación participativa que formule, ordene, priorice y operativice los Planes de Desarrollo Municipal (PDM's) y los Programas de Operaciones Anuales (POAs).

En síntesis es una problemática vigente que pone en el tapete de la investigación la viabilidad del proceso participativo y la responsabilidad específica de los municipios, en el nuevo contexto histórico.

En síntesis, el planteamiento del problema se orienta a cuestionar los procesos y procedimientos administrativos, respecto a su eficiencia y su eficacia, en la gestión

municipal, entendiendo que la eficiencia y eficacia no solucionan como es el caso de El Alto el mejoramiento de la calidad de vida de su población.

3. FORMULACION DE LA HIPOTESIS

La problemática de la articulación entre la demanda social y la oferta municipal, existen divergencias los cuales conducen a limitar de manera estructural la Participación Popular y la Planificación Participativa, como instrumentos del desarrollo en el nivel local, particularmente en la gestión de los municipios, desvirtuando todo este proceso.

Porque el Estado boliviano todavía sigue siendo excluyente en muchos ámbitos del armado social boliviano; específicamente en el nivel municipal (No obstante que la Ley de participación Popular se encuentra consolidada, donde persiste la ausencia de verdaderos mecanismos de participación y de toma de decisiones conjuntas; parte de ese proceso esta ligado de manera directa a la debilidad en los municipios de implantar los sistemas de gestión establecidos por Ley N° 1178 del Sistema de Administración Financiera y Control – Sistema de Administración Financiero y Control (Sistema de Planificación, Sistema Nacional de Inversión Pública, Sistema de Administración de Bienes y Servicios, Sistema de Programación de Operaciones, Sistema de Presupuesto, Sistema de Tesorería y Crédito Público, Sistema de Administración de Personal), especialmente en el área administrativa/financiera.

3.1.VARIABLES DE LA EXPLICACIÓN DE LA HIPÓTESIS.

- *Eficacia y eficiencia de los gobiernos municipales del país.*
- *Los problemas de eficiencia de la gestión gubernamental tomando el modelo de El Alto.*
- *Las distorsiones existentes en los procesos de la planificación participativa.*
- *La articulación de las demandas sociales y el papel de las instituciones de control y fiscalización, particularmente la ley 1178 y sus Sistemas de control y administración*

Paralelamente a la formulación de la hipótesis, se ha diseñado un objetivo de temporalidad y espacialidad para la explicación de la hipótesis, que permitirá coadyuvar la comprobación de la misma.

3.2. OBJETIVO

El objetivo principal se relaciona con la necesidad de examinar y establecer las deficiencias en el manejo de gestión de los municipios como debilidad estructural, tomando como tipo (Modelo explicativo) el Gobierno Municipal de El Alto, que es uno de los factores que limita el despliegue de la Participación Popular y la Planificación Participativa, como mecanismo de democratización del Estado boliviano.

En base al objetivo central se han definido los siguientes objetivos específicos:

- Establecer de manera general y descriptiva que el Estado nacional, que en su génesis y construcción fue y tiene tendencias excluyentes, no permite la edificación de una nueva estructura decisional participativa.
- Analizar el contexto económico y social, tomando como modelo el municipio de la Cuarta Sección de la Provincia Murillo El Alto, en la aplicación de las reformas al Estado, en especial el de la Participación Popular.
- Analizar y evaluar la aplicación de los Sistemas de Administración y Control Gubernamental, por parte del municipio de El Alto, en los dos últimos años.
- Analizar los mecanismos y limitaciones de la participación popular y el control ejercida por las instancias otorgadas por ley.

4. ALCANCE DE LA INVESTIGACION

El alcance de la presente investigación, pretende establecer los siguientes elementos:

- Demostrar que el perfeccionamiento de la democracia del Estado, en particular el del municipio, se ven limitados seriamente por los niveles de gestión pública, que demuestran criterios de ineficiencia e ineficacia en la aplicación de los sistemas de administración y control gubernamental, concretamente (Aquí hacemos alusión al Municipio de El Alto).
- La demostración puede ser inferida, tomando como parte de la investigación a la Cuarta Sección de la Provincia Murillo El Alto, que a la fecha no ha logrado desplegar de manera política, institucional en la implantación de las reformas al Estado planteadas en el último tiempo.
- Los factores que afectan de manera importante a la gobernabilidad e institucionalidad de los municipios, tiene que ver con las formas de participación social que se desarrollan, en cuanto a la calidad de dicha participación, que se traduce en la ineficiencia de sus servicios

Se asume, sin embargo que es una investigación, no acabada, porque no establece límites concretos que despliega información necesaria, pero que no articula respuestas específicas frente al diagnóstico, porque es evidente que las variables explicativas de la hipótesis no pueden representar la totalidad de la explicación del problema, por dos razones fundamentales; el primero porque el ámbito de la investigación todavía implica nuevas variables, es decir, es un paradigma que esta en pleno proceso de resolución teórica, el segundo porque se intenta ligar lo causal, respecto al estado y lo procedimental administrativo. Puede parecer un contrasentido la finalidad en una dimensión eminentemente política con una explicación operativa, es forzoso añadir que si limitáramos esta dualidad antinómica la riqueza de la investigación quedaría seriamente limitada, sin embargo se considerará un periodo de 4 años, desde 1995 hasta 1998.

5. METODOLOGIA

La metodología de la investigación se basa en la concurrencia de dos métodos explicativos válidos para generar causales explicativas, el primero es el método

dialéctico, que en la investigación diseñara y recorrerá el itinerario entre lo abstracto formal, de lo general descriptivo, enlazado con lo real concreto en la verificación específica del resultado, para nuevamente ampliarse a una nueva generalidad pero complementada, en otras palabras, la tesis, la antítesis y la síntesis como el resultado de las dos primeras. El segundo método es el método deductivo, que parte de premisas de construcción de lo general para luego particularizar la investigación:

En la investigación presente se parte, de consideraciones generales respecto al itinerario histórico de la formación social boliviana, poniendo énfasis en los momentos de inflexión (La revolución del 52 por ejemplo), de la construcción de la participación social, o en su defecto la ausencia de ellas, y las definiciones conceptuales y de carácter normativo del estado boliviano, esta parte es una descripción formal y conceptual, posteriormente en los capítulos intermedios se empieza a bajar en un nivel de concretización, de la especificidad de las normas y los problemas de los municipios con sus problemas en el actual periodo, finalmente el municipio de **El Alto representa la comprobación de la hipótesis**, asimismo se asume el eje explicativo de la tesis, para desbordarse posteriormente en una explicación nuevamente general. (en una visión cualitativa).

5.1. TECNICAS E INSTRUMENTALES DE INVESTIGACION

- a) Revisión de documentos y estudios específicos sobre el Estado boliviano, la Participación Popular, Planificación Participativa, La Ley Safco (Sistema de Administración financiera y control), el diagnóstico situacional de la Ciudad de El Alto y la implementación de la Participación Popular en el municipio de El Alto, provenientes de instituciones estatales especializados como el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Indicadores Sociales del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, I.N.E. y el Viceministerio de Inversión Pública. Así mismo se tomara en cuenta los estudios realizados por instituciones internacionales como la OPS/OMS, UNICEF, Organizaciones no Gubernamentales y otros. Este primer enfoque significa la observación y análisis directo del investigador

- b) Este segundo enfoque consistirá en la recopilación de información secundaria existente de todos los organismos especializados del Estado e Internacionales y de ONG's este segundo enfoque también tomara de forma directa, el comportamiento financiero y de la inversión pública en el municipio de El Alto como efecto de la Ley de Participación Popular.

Las técnicas de investigación que serán utilizadas en la presente investigación tienen directa relación con la demostración de la hipótesis. Por tanto, básicamente nos referimos a las siguientes:

Análisis Histórico: supone realizar un estudio de las características del desarrollo histórico del municipio de El Alto, en la perspectiva de demostrar la debilidad institucional y de gobernabilidad del gobierno municipal, tanto en su relación con la sociedad civil, como en el manejo de sus recursos administrativo/financieros.

Análisis Estadístico: tiene relación con la utilización de indicadores estadísticos en tres áreas: el socio/económico (PEA, salud, educación y otros), el administrativo/financiero (ingreso y gasto, fundamentalmente) y algunas tendencias de la inversión.

Observación Participativa no Directa: por tener el investigador experiencia concreta de trabajo en la Dirección de Planificación del Gobierno Municipal de El Alto, se utilizará dicho conocimiento en la investigación.

Análisis de la información financiera: Determinará el comportamiento en el manejo y uso de sus recursos por parte del municipio alterño desde 1995 hasta 1998.

CAPITULO II

MARCO TEORICO: LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO LOCAL EN EL MUNICIPIO

A partir del segundo periodo gobierno del MNR, en el periodo democrático, se van perfilando con nitidez nuevos cambios estructurales en el aparato estatal así como en la recomposición del mapa político administrativo de los departamentos y los municipios, dichas modificaciones tienen que ver con los cambios de ajuste estructural de su primer gobierno (21060).

Porque la Ley de Participación Popular, se define en ese contexto o se puede asumir que en esencia es un producto de secuencial de las políticas de ajuste estructural (La NPE) de 1985, al igual que las otras políticas de la misma índole en latinoamérica. Sin embargo habrá que asumir que el producto institucional y político de la Participación Popular, también es el resultado de la Cumbre de Río de 1992, donde más de ciento cincuenta países definen, estrategias globales no solo sobre el medio ambiente sino, definen pautas sobre los procesos de desarrollo en el periodo de la globalización y la forma de legitimizarlos.

Bolivia es uno de los primeros países en asumir de manera casi ortodoxa dichos planteamientos respaldados plenamente con las agencias de Cooperación Internacional, pero principalmente con el FMI y el Banco Mundial.

No otra cosa puede significar la presencia de ministerios que de manera casi lineal replican en el ámbito estatal boliviano, los cuatro pilares del desarrollo sostenible, una de las aristas de dicho proceso es precisamente la Participación Popular y la Descentralización Administrativa, particularmente la última porque representa independientemente del cambio de status de los gobiernos municipales (Los 314 que existen en la actualidad), respecto al poder central, niveles administrativos propios por ende de responsabilidades propias con cargo a rendición de cuentas (La Ley SAFCO

con anterioridad con los 8 sistemas de control y gestión gubernamental definía los niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos).

En este capítulo se intenta lograr una explicación conceptual y de los alcances de dicha Ley, que tiene mucho que ver con la articulación del problema de la investigación en la medida que se pueda resolver puntualmente el caso de la ciudad de El Alto, como ejemplo puntualiza las variables del problema.

1. LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR

La Ley 1551 Ley de Participación Popular el año 1994, establece un mecanismo que efectiviza la participación social en el desarrollo como un instrumento metodológico operativo que permite la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil, abriendo las puertas a los actores con base en el Municipio; no solo para ejercer un mayor y oportuno control del uso de los recursos públicos, sino sobre todo para tomar decisiones sobre aspectos fundamentales tales como la orientación y prioridades del desarrollo municipal que se concretiza a través de acciones públicas.

La misión de la Ley de Participación Popular es la siguiente:

- Mejora la calidad de vida de los bolivianos, distribuyendo equitativamente los ingresos.
- Permite que todos "Participen y tomen decisiones" sobre los asuntos de la comunidad o el barrio.
- Establece un Gobierno Municipal en cada territorio de cada sección de provincia ampliando las funciones de los municipios.

- Define que las comunidades campesinas, "Pueblos Indígenas"¹³ y juntas vecinales obtendrán su personalidad jurídica gratuita de las prefecturas y de las subprefecturas.
- Reconoce a los capitanes, jilacatas, curacas, mallcus, secretarios y secretarias generales como representantes de las Organizaciones Territoriales de Base.
- Los Comités de Vigilancia tendrán la función de fiscalizar los actos de los municipios y de las OTB's.¹⁴

Así mismo amplia la competencia municipal en las siguientes materias:

- Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal, incluyendo los transferidos por la LPP.
- Dotar del equipamiento y mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentación en salud, administrar y supervisar su uso para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deportes.
- Supervisar de acuerdo a los respectivos reglamentos, el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente y proponer a la autoridad educativa departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada, por gestión directa o a solicitud de las OTB's y del Comité de Vigilancia.

¹³ Art 8 Inc. a. De la Ley de Participación Popular

¹⁴ "El Comunicador", Ministerio de Comunicación Social, 23 de Julio de 1995.

- Fiscalizar, supervisar y promover el cambio o ratificación de las autoridades en el área de salud pública, con arreglo a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio, por gestión directa a solicitud de las OTB's y del Comité de Vigilancia.
- Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el poder ejecutivo.
- Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, sobre la base del catastro rural y urbano y el Plan Nacional de Uso de Suelo aprobado por el Poder Ejecutivo.
- Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones.
- Promover y fomentar las prácticas deportivas buscando su masificación y competitividad.
- Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de micro - riego y caminos vecinales.
- Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.
- Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio.

- Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las OTB's y del Comité de Vigilancia.
- Atender a los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares.
- Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales arriba mencionadas.
- Defender y proteger a niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción, mediante la creación de Defensorías de la Niñez y Adolescencia como instancia técnica promotora de la defensa, protección y cumplimiento de los derechos del niño, niña y adolescente.

2. LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL DESARROLLO LOCAL

2.1. CONCEPCION POLITICA DE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA

Si consideramos el planteamiento anterior veremos que la Planificación Participativa resulta ser el instrumento que articula la Participación Popular, los niveles del Estado y las otras instituciones existentes en el ámbito municipal, una relación dialéctica de los mismos orientada a establecer un espacio de encuentro democrático donde se "construye" y analiza la realidad, para diseñar posteriormente respuestas globales a sus problemáticas (estrategias) y desarrollar acciones concretas (planes, programas y proyectos) en los niveles locales, que tiene el propósito fundamental de reducir drásticamente lo urbano de lo rural, en la medida que afecte y minimice las contradicciones sociales.

Dicha conexión no es mecánica sino es técnico-administrativa, se basa en cuatro criterios de orden socio-político:

- a. Que los distintos actores (populares e institucionales) deben reconocer y asumir que por encima de sus intereses propios existe el estatuto del interés general, en el convencimiento de que el hábitat común requiere realizar tareas superiores (el de la Nación, el Departamento, la Provincia, el Municipio, el Distrito y el Barrio o la Comunidad Campesina) en la orientación básica de que los abismos urbanos y los rurales han sido superados
- b. La base teórica de la construcción conceptual y operativa de la democracia participativa (y más aún el de la representativa), debe "equilibrar" la acción del aparato institucional de la toma de decisiones respecto a la participación de la sociedad civil¹⁵. Dicho "equilibrio democrático" se basa en aceptar y desplegar la interrelación consenso-disenso, que a partir del plano municipal (por las nuevas condiciones existentes) tiene importantes posibilidades de desarrollarse, en la perspectiva de edificar sistemáticamente esta nueva obra de ingeniería política.
- c. Sin embargo, la relación consenso-disenso, en términos prácticos no es fácil de manejar, puesto que no se trata de negar las contradicciones que pudieran existir, sino de armonizar los intereses generales con los particulares y viceversa. No se trata de reproducir el círculo de **problema-disenso-conflicto-confrontación-crisis**; por el contrario, se lo debe convertir en **problema-disenso-concertación (consenso)- solución**. El punto es evitar el círculo vicioso que hace de cada conflicto una confrontación y de la confrontación una crisis.

Lo anterior implica que gran parte de los actores deben tener la madurez política para negociar y aceptar a la concertación como el mejor mecanismo democrático en la vida de la sociedad.

¹⁵ Otro aspecto, es el referido a la mayoría y el respeto a las minorías, que se asienta no en un criterio electoral, sino en un criterio decisonal. Elegir es una cosa, decidir otra; y el ámbito de la decisión es considerablemente más extenso que el de la elección.

- d. Que la Participación Popular, como instrumento que concreta las condiciones socio-políticas para una efectiva descentralización (objetivo mayor del sistema político boliviano), se constituya en un proceso abierto hacia el conjunto de las actividades del país y no solamente las referidas a la vida municipal; en última instancia: democratizar el poder¹⁶.

2.2. PARTICIPACION POPULAR, MUNICIPIO Y DESARROLLO

La Participación Popular debe entenderse entonces como una compleja estructura cuyas características ya se ha destacado, pero además comprende que la "...gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas."¹⁷ A partir de esta significación podemos decir se está iniciando un proceso de participación de la ciudadanía en relación con el Estado. En este marco, los municipios deberán orientar sus acciones hacia el logro de transformaciones político-administrativas y propiciar modificaciones sociales en sus ámbitos jurisdiccionales; tendientes a:

- La ampliación de la democracia, en términos de nuevas relaciones entre Estado, Municipio y Sociedad Civil y reducir el impacto en lo local de lo urbano y lo rural como condicionante previa fundamental. Esto significa, básicamente, crear "nuevas" formas de redistribución del poder político y económico.
- Desarrollar un aparato institucional del proceso de la toma de decisiones, en el municipio y las otras instancias superiores del Estado, ha partir de mecanismos institucionales administrativos, de sistemas normadores, que puedan verificar la lógica de gestión de dichos municipios.
- Un acercamiento mayor de las medidas sociales a la resolución de necesidades específicas de la comunidad local, a través de la

¹⁶ El problema del poder no encierra tanto la titularidad cuanto del ejercicio, el poder es de quien lo tiene y ejerce. Los sistemas democráticos modernos se basan sobre normas mayoritarias, sobre mecanismos electivos y sobre la transmisión representativa del poder; para ser legítimo dicho poder tiene que venir de abajo.

¹⁷ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1993, fotocopia, Pág. 25.

profundización y fortalecimiento de la Participación Popular, esto es una participación activa de los actores sociales, entendiendo como su participación la efectivización de sus demandas culturales históricas, económicas.

- El fortalecimiento institucional de los municipios, en términos de capacidad ejecutiva, normativa, técnico-operativa, financiera y de coordinación interinstitucional, que la conviertan en conductora, promotora y articuladora del desarrollo local.
- Conciencia territorial, del espacio "Adquirido" en el municipio y la integralidad de sus fronteras entendiéndolas no como republiquetas aisladas sino articuladas a integraciones de tipo macroregional,

La propuesta de institucionalizar la Participación Popular, en el ámbito municipal mediante la Ley de Participación Popular, inicia entonces un proceso de cambio en la estructura política y administrativa del país y crea las bases para una democracia participativa. Es decir, intenta posibilitar la participación de otros actores sociales, presentes en el territorio municipal, pero ausente de los niveles de decisión, para definir políticas y estrategias propias, administrar y controlar el empleo de los recursos transferidos al municipio por la Coparticipación Tributaria, el financiamiento externo y las ONG's existentes.

Como contraparte al desarrollo de la Participación Popular, se requiere contar con un marco político gubernamental municipal de apoyo a esta participación, que conduzca el proceso de Planificación Participativa e impulse la concertación y negociación de los diversos intereses presentes en el escenario municipal¹⁸.

La Participación Popular, hace que el municipio, como parte del Estado, se constituye en promotor de la inversión, planificador para optimizar el impacto social de los excedentes y regulador del mercado. Por lo tanto, los gobiernos municipales y central deberán, como tarea primordial, capitalizar la Participación Popular.

¹⁸ Muchas veces ocurre que aunque exista voluntad política a nivel del gobierno municipal, los niveles intermedios y operativos municipales son renuentes a promover la Participación Popular y no dan importancia a la creación de mecanismos efectivos de Planificación Participativa.

Cabe destacar que la aplicación de la Ley de Participación Popular busca la Descentralización Administrativa y política del Estado, mediante la transferencia de recursos financieros a los municipios (Coparticipación Tributaria), para que enfrenten las tareas de Desarrollo Urbano y las nuevas competencias en el área social. Asimismo, la LPP posibilita identificar fuentes de financiamiento alternativas y solidarias y movilizar recursos nacionales e internacionales, para desarrollar un proceso de discriminación positiva con los municipios más deprimidos¹⁹.

La Participación Popular, entonces requiere implementar procesos de capacitación y planificación participativa, que desarrollen la capacidad de los actores sociales para definir propuestas y proyectos, tomar decisiones sobre las características y formas que debe asumir la planificación y ejecución del Desarrollo Urbano y Social. Sean capaces de defender sus intereses y aprendan a negociar y concertar con los demás actores locales, iniciando así un proceso de transformación de las relaciones de poder, y la modificación en la distribución de la riqueza producida, para alcanzar el bienestar social con equidad y mayor justicia social.

La Participación Popular, tiene como metodología y mecanismo operativo de despliegue a la Planificación Participativa.

2.3. LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA, MECANISMO FUNDAMENTAL DE LA PARTICIPACION POPULAR

La Participación Popular, requiere implementar procesos de capacitación y planificación participativa, que desarrollen la capacidad de los actores sociales para definir propuestas y proyectos; tomar decisiones sobre las características y formas que debe asumir la planificación y ejecución del desarrollo local; sean capaces de defender sus intereses y aprendan a negociar y concertar con los demás actores locales, iniciando así un proceso de transformación de las relaciones de poder, y la modificación en la distribución de la riqueza.

¹⁹ Artículos 15 y 37 de la LPP.

La Participación Popular tiene como metodología y mecanismo operativo de despliegue a la Planificación Participativa. La misma es una metodología no convencional por la cual la comunidad, a través de sus organizaciones de base, junto con el gobierno municipal y otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, dentro del territorio municipal, realizan de manera conjunta:

- el autodiagnóstico para tener una visión común de la situación;
- identifican sus problemas y las causas que los generan;
- priorizan sus necesidades e intervienen en la definición de objetivos, políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y presupuestos;
- desarrollan mecanismos de negociación y concertación;
- por último, el resultado final de este proceso es la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo Local Integral.

Además, controlan el uso de los recursos programados y monitorean y evalúan las acciones realizadas, con miras a un continuo y permanente ajuste del proceso de gestión. Esta es la parte más débil del eslabón de la Planificación Participativa, núcleo de la hipótesis de la investigación.

Las etapas de la metodología de Planificación Participativa son

1. Autodiagnóstico: OTB's e instituciones
2. Estructuración de la problemática de gestión
3. Definición de objetivos
4. Definir estrategias posibles (alternativas de solución)

5. Análisis de actores involucrados en el ámbito técnico y político (tendencias de la participación de cada actor en el Plan)
6. Programación sobre la base de estrategias seleccionadas
7. Ejecución y monitoreo
8. Evaluación

La Planificación Participativa supone crear entonces desde los intereses de los sujetos y no desde la sola perspectiva institucional-funcionaria municipal o de otras instancias estatales o no gubernamentales; aprovecha los conocimientos y experiencias de todos y cada uno de los actores sociales, obteniéndose un plan que pertenece a todos y por lo cual el habitante se beneficia en forma directa con un compromiso asumido.

Las ventajas de la Planificación Participativa son muchas, como se puede ver entre ellas se destacan:

- a) Brinda importantes posibilidades para construir el escenario de la relación Estado-Sociedad, en términos de un nuevo aparato institucional del proceso de la toma de decisiones²⁰.
- b) El trabajo y las propuestas que el gobierno propicia pasa, en primer término, por reconocer y acoger las necesidades de la comunidad, de actores sociales individuales e institucionales diversos; negociar y conciliar los diversos intereses que se presentan;
- c) Brinda la oportunidad de canalizarlos real y efectivamente, para luego fijar las normas que formalicen el proceso;

²⁰ A pesar de que siguen presentándose muy rígidamente las diferencias entre las competencias del Estado y la Sociedad Civil, las decisiones se constituyen en un ámbito estatal muy restringido; donde la Participación Popular, como proceso de apertura progresiva, mediante la Planificación Participativa puede y debe convertir a la sociedad en el centro de la toma de decisiones y no simplemente en un "apoyo" de sus acciones.

- d) Focaliza la asignación de recursos a sectores sociales más necesitados;
- e) Distribuye las inversiones de acuerdo a las necesidades priorizadas por los mismos actores sociales;
- f) Permite disponer de un banco de proyectos y datos acerca de la realidad municipal, respaldado por la comunidad y de actualización permanente; y por último,
- g) Posibilita que la comunidad internalice el hecho que la responsabilidad del desarrollo es compartida por todos.

La implementación de una estrategia de Planificación Participativa debe estar acompañada, necesariamente, de procesos de capacitación, comunicación, educación y adiestramiento.

La Planificación Participativa entonces es un proceso y no un hecho aislado, que exige mayor fortalecimiento de lo institucional y lo popular, también exige mayor protagonismo en términos económicos, sociales y políticos íntimamente ligados entre sí para que sean más efectivos, que debiera tener su remate en una gestión eficaz y eficiente.

En el ámbito político, la gente ha venido disputando, en el plano colectivo e individual, por intervenir más activamente en la vida nacional, por otra parte, se hace necesario desarrollar plenamente el derecho a la Ciudadanía. Las personas y los distintos grupos sociales, tienen el derecho de participar con sus particularidades étnico culturales, de género y fortalecer sus organizaciones representativas.

Existe a su vez la interrelación existente entre el sector institucional y popular, que hasta antes de la LPP se orientaba básicamente a generar acciones desde el ámbito de la oferta de bienes y servicios, no tomando en cuenta las "demandas reales" de la población y sus organizaciones.

En síntesis, Municipio y Planificación Participativa son elementos que le dan coherencia al vínculo: "lo institucional-lo popular", al mismo tiempo, es una interrelación que debe

garantizar que el pueblo y sus organizaciones, participen en la toma de decisiones que afectan desde el Estado los intereses de los municipios, las regiones y las personas.

3. EL PAPEL DE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL DESARROLLO LOCAL

3.1. EL FORTALECIMIENTO DE LAS POTENCIALIDADES ECONOMICO-PRODUCTIVAS DE LOS MUNICIPIOS, MEDIANTE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA

La presencia de los habitantes, de los pueblos originarios y de las etnias es importante, como mecanismo de preservación y profundización de la Democracia para garantizar los derechos humanos, libertad de expresión y de asociación, imperio de derecho, elecciones libres (e imparciales); la participación política de la población no consiste sólo en emitir votos, sino es una forma de vida.

Sin embargo, el término democracia, en la mayoría de los casos, a permanecido como acepción primaria respecto a una forma de Estado y de Gobierno (como entidad política); es necesario introducir (en la teoría y la práctica) las nociones de democracia social y económica²¹, orientada a concebir una democracia más amplia e integral que puede sintetizarse en los siguientes aspectos.

- La democracia social entendida como el conjunto de acciones que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil. Este tipo de democracia es parte de la infraestructura que sirve de base a la superestructura política.
- La democracia económica entendida como la igualdad económica, orientada a la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por una redistribución que persigue el bienestar generalizado, respetando la existencia de los ámbitos estatales, privados, cooperativos, comunitarios y autogestionarios; de

²¹ Se podría hablar y conceptualizar diferentes tipos de democracia a las mencionadas en el párrafo, por ejemplo, democracia étnico-cultural, de género, de regiones, para mencionar algunas.

esta manera, la democracia política (igualdad jurídico-política), la democracia social (igualdad de status) y la democracia económica (igualdad económica), tienen diferentes niveles de subordinación y de relación de condicionamiento. Una democracia que debe ser participativa de carácter integral: económica, política, social, cultural; y no discriminatoria en las actividades y que permita acceder a una vida digna, de trabajo y seguridad.

Bajo esta concepción es importante entender que el Estado productor y subsidiador de la acumulación privada a cedido su lugar al estado fiscalizador, promotor y regulador, vigilando el desarrollo económico, la estabilidad de precios y la justicia social.

Para la operativización de las anteriores premisas se requiere definir las dimensiones de la construcción de lo local (municipio) respecto a lo nacional, para posteriormente establecer las diferentes relaciones de intervención de éstos niveles del Estado, en particular en el ámbito económico.

Una primera aproximación analítica permite establecer que la Participación Popular a creado o fortalecido condiciones básicas favorables para que los municipios puedan crear algunos mecanismos de fortalecimiento de sus potencialidades económico-productivas, desarrollando mediante la Planificación Participativa, estrategias y mecanismos de concertación en la perspectiva de que el municipio sea económicamente productivo.

Esta variable, en términos generales, es el resultado de políticas macroeconómicas de carácter nacional y no específicamente una función municipal. Los municipios jugando un nuevo rol pueden indirectamente participar para alterar positivamente la estructura productiva y ocupacional de sus jurisdicciones orientando sus políticas a los siguientes aspectos:

- Los recursos económicos de la Participación Popular, utilizados en función de una estrategia de desarrollo nacional, departamental y local, pueden fortalecer los procesos productivos y las potencialidades económicas de los municipios. Esto significa que la estrategia de Desarrollo Local tiene

que comprender tres componentes: Desarrollo Rural-Urbano; Desarrollo Social (Humano) y Desarrollo Económico.

- Apoyo desde el municipio al desarrollo tecnológico y la generación de condiciones para el consumo y la exportación de bienes.
- Estimular el empleo en los sectores con mayores potencialidades.
- Difundir formas de distribución de la renta a través de los beneficios sociales indirectos.
- Adoptar métodos de organización comunitaria y administración descentralizada, que vayan más allá, de los tradicionales esquemas (micro-empresas populares y otros).
- Apoyar la elaboración de estrategias operacionales de modernización empresarial a mediano plazo y de captación de nuevos nichos de mercado en el ámbito internacional, para competir como país más efectivamente en el futuro.
- Promover el empleo productivo, definiendo programas de: dotación de infraestructura básica (energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y vialidad); de apoyo económico al sector productivo y de reconversión productiva; orientados a crear los Distritos Industriales.
- Fomento de la pequeña y mediana empresa (especialmente industrial), privilegiando artesanos y gremiales.
- Democratización del crédito, a través del crédito libre, mancomunado y solidario.
- Avanzar hacia la conversión de las Ferias en verdaderos Complejos Artesanales, que permitan entre otras cosas la comercialización (interna y de exportación) y el acopio de productos.

3.2. OBSTACULOS Y ELEMENTOS FACILITADORES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA

La implementación de la Planificación Participativa, como instrumento operativo de la Participación Popular, se da en un ambiente donde se presentan factores de diverso tipo (económicos, sociales, políticos, legales, culturales, institucionales y otros), que influyen positiva o negativamente en su alcance y ejecución.

En la actual coyuntura de los municipios existen factores que favorecen o limitan las posibilidades de implementación de la Planificación Participativa²².

3.2.1. OBSTACULOS

Los obstáculos en términos reales se sintetizan en lo siguiente:

- La distritación y delimitación del ámbito jurisdiccional-territorial de su Sección de Provincia, compatibilizando tres estructuras territoriales existentes: la Político Administrativa (cantones), la Organización Social (comunitaria) y la sectorial (principalmente salud y educación).
- La conformación de Subalcaldías para los distritos, en el mediano plazo.

Por su parte, las OTB's deberán resolver:

- La conformación y registro de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), y los Comités de Vigilancia de acuerdo a los mecanismos establecidos en la LPP.

Se identificó que en gran parte de la población y de las organizaciones de base existe un desconocimiento de los detalles de la Ley de Participación Popular.

²² El presente acápite considera las experiencias empíricas del consultor y es posible que las limitaciones o condiciones favorables se presenten con distinta intensidad en los diferentes municipios.

Se detectó también que los procesos de coordinación interinstitucional, entre el Gobierno Municipal y las instancias estatales de carácter sectorial, en muchos municipios, todavía son débiles.

Las relaciones y mecanismos de coordinación entre el Gobierno Municipal y las ONG's son insuficientes en términos generales²³. Por último, los programas y proyectos relacionados al área social, que llevan a cabo instancias estatales y no gubernamentales, se desarrollan de forma aislada.

3.2.2. ELEMENTOS FACILITADORES.

Como contrapartida, hay que valorar los factores que favorecen la implementación de la Planificación Participativa.

La conformación de equipos técnicos en muchos municipios para elaborar y definir una Estrategia Social, es ya una muestra de la voluntad política para asumir responsabilidades, de forma que sean un real aporte para mejorar la calidad de vida y reducir los niveles de pobreza de la población.

Existe así mismo, la voluntad política de la población y sus organizaciones de base, que se han percatado que la LPP y la Planificación Participativa pueden mejorar sus condiciones de vida.

Por último, es necesario resaltar el significativo apoyo financiero y técnico de los organismos internacionales, cuyo proceso se debe dirigir en el largo plazo, principalmente a la elaboración y ejecución de programas y proyectos en base a la Planificación Participativa.

²³ La LPP y el Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base (D.S. No. 23858), norma las relaciones de las ONG's y los gobiernos municipales. Según el artículo 21, inciso II de la Reglamentación "Las Organizaciones no Gubernamentales y otras instituciones privadas de carácter social, que desarrollan obras y servicios de competencia municipal, deberán necesariamente enmarcar sus acciones en las políticas definidas por el Gobierno Municipal de su jurisdicción."

CAPITULO III

MARCO NORMATIVO Y DE GESTIÓN MUNICIPAL

1. LOS SISTEMAS QUE REGULAN LA GESTION MUNICIPAL

Parte de la explicación de la hipótesis tiene que ver con los sistemas que regulan la gestión municipal que están orientados a consolidar los procesos institucionales de los municipios y que se articulan con las leyes promulgadas (Participación Popular y Descentralización administrativa y otras concomitantes), es el referido a los sistemas que regulan la gestión municipal, por consiguiente este capítulo está orientado a describir dichos componentes y servirá de base para aplicar el modelo explicativo para el municipio de El Alto.

1.1. LA LEY Nº 1178 DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL "LEY SAFCO"

La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental, conocida como "Ley SAFCO", nace de la necesidad de ordenar y modernizar el aparato gubernamental a través de un instrumento idóneo que permita universalizar los sistemas administrativos y de control en el ámbito de todas las entidades del sector público determinando conceptos y criterios fundamentales, regulando responsabilidades por la función pública y que además no solo cuente con la fuerza coercitiva que le imprima el carácter de obligatoriedad que determina toda ley, sino que cuenta con una innovación interesante de ser una Ley marco referencial; "...regula los sistemas de administración y control gubernamentales de los recursos del Estado con el objeto de: Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos...".

Para su mejor comprensión, interpretación y consecuente aplicación esta ley comprende ocho capítulos y 55 artículos que van dictando las normas a seguir en cada paso particular y fijando los límites en que se ha de mover la Administración pública.

Esta ley ágil y moderna ha tenido sobre todo la virtud de tomar en cuenta todos los aspectos que hacen a la Administración del estado y al adecuado manejo de los recursos escasos con los que cuenta la Nación, es una Ley principista que brinda que

brinda los instrumentos para la ejecución de las políticas gubernamentales a través de sistemas que se interrelacionan entre sí dándole una sólida estructura.

Permite programar, organizar, ejecutar y controlar el uso y la aplicación eficaz de los recursos dispone que las operaciones programadas y ejecutadas por las diversas entidades sean conocidas por los destinatarios y usuarios a través de información útil, oportuna y confiable.

Delimita también la responsabilidad de cada funcionario público, exigiéndole el cumplimiento de los objetivos y pidiéndole cuentas del resultado y la forma de aplicación de los recursos. Provee los instrumentos para impedir, o en su caso detectar el mal manejo de la cosa pública.

1. Sistemas para programar y organizar las actividades que comprende: a) Programación de Operaciones, b) Organización Administrativa y c) Presupuesto.
2. Sistemas de ejecución de las actividades programadas en el cual están los sistemas de: d) Administración de Personal, e) Bienes y Servicios, f) Tesorería y Crédito Público y g) Contabilidad Integrada.
3. Sistemas de Control a través de: h) Control Gubernamental.

1.1.1. Definiciones de los sistemas normativos de la Ley Nro.1178, Sistema de Administración y Control :

a) Programación de Operaciones

Este sistema define los objetivos de gestión, señala los recursos, materiales, tecnológicos y humanos, estima los tiempos necesarios para alcanzar estos objetivos y establece índices y parámetros para evaluar la eficiencia y eficacia de los resultados obtenidos.

b) Sistema de Organización Administrativa

En función a la Programación de Operaciones establece la estructura orgánica donde se definen áreas funcionales, unidades organizacionales y jerárquicas centralizando las funciones de emitir políticas, emitir normas y control del cumplimiento, descentralizado la ejecución y el manejo de los Sistemas Administrativos.

c) Sistema de Presupuesto

En función del Sistema de Programación de Operaciones atendiendo a la disponibilidad de los recursos prevé montos y fuentes de los recursos financieros de cada gestión.

Definiciones de los sistemas de ejecución de actividades:

d) Sistema de Administración de Personal

Se preocupa de la eficiencia de la función pública.

En función del Sistema de Programación de Operaciones y del Sistema de Organización Administrativa se determina los puestos de trabajo efectivamente necesarios, la dotación de los mismos, la forma de evaluarlos y retribuirlos, de capacitarlos y la movilidad de los mismos.

e) Sistema de administración de Bienes y Servicios

Determina la contratación, manejo y disposición de los Bienes y Servicios siguiendo los requerimientos de la Programación de Operaciones Anual y la disponibilidad de los mismos.

f) Sistema de Tesorería y Crédito Público

Su objetivo es mantener la liquidez, manejar los ingresos, el financiamiento o crédito público, programa de compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos.

g) Sistema de Contabilidad Integrada

Incorpora las transacciones presupuestarias financieras y patrimoniales en un Sistema generando información relevante y útil para la toma de decisiones de las autoridades correspondientes.

h) Sistema de Control Gubernamental

Tiene por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y aplicación de los recursos públicos y en las operaciones estatales.

- El control interno previo es ejecutado por todas y cada una de las unidades operativas y esta reflejado en los manuales y reglamentos. Sus premisas son la normatividad, conveniencia y oportunidad
- El control interno posterior realizado por el superior jerárquico respecto de las operaciones bajo su directa competencia y responsabilidad. La Auditoría Interna evalúa: los resultados de las operaciones, la eficacia de los Sistemas Administrativos, determina la confiabilidad de los registros y analiza los resultados y la eficiencia de las operaciones
- El control externo abarca la Auditoría externa, confiado a entidades dependientes como: los organismos que tienen tuición, empresas independientes de Auditoría Externa y la Contraloría General de la República.

El papel de la Auditoría Externa tiene los siguientes objetivos: califica la eficacia de los Sistemas Administrativos y Control Interno; dictamina sobre la razonabilidad de los registros; evalúa la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones y resultados.

1.1.2. Responsabilidades de la Ley del Sistema de Administración Financiera y Control "SAFCO"

- Respecto de la responsabilidad, la Ley establece los siguientes tipos de responsabilidad:
- Responsabilidad Administrativa: cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria.
- Responsabilidad Ejecutiva: es una innovación de la Ley, es propia por que se aplica sobre la autoridad ejecutiva.
- Responsabilidad Civil: cuando se causa daño al erario público.
- Responsabilidad Penal: cuando se encuentra tipificado en el código penal como delitos contra el Estado.

1.2. SISTEMAS QUE SE VIENEN IMPLEMENTANDO EN LOS MUNICIPIOS

A continuación se detalla algunos sistemas más cercanos al municipio, que permiten establecer acciones que apoyan el proceso del desarrollo del municipio.

1.2.1. Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)

Es un conjunto ordenado de actividades administrativas que se relacionan y que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de bienes, servicios y obras de las Municipalidades. Est considerado como un Sistema de apoyo para el

Gobierno Municipal, pues permitir que el Municipio cuente oportunamente con los recursos necesarios para lograr sus objetivos.

El SABS esta formado por tres componentes o subsistemas que están íntimamente ligados:

Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios

Subsistema de Manejo de Bienes y Servicios

Subsistema de Disposición de Bienes

Además el SABS tiene los siguientes principios Transparencia, Eficacia, Eficiencia y Economía.

Los objetivos del SABS, tienen relación respecto a que el Gobierno Municipal cuente con herramientas administrativas necesarias que le permitan:

- Adquirir bienes, servicios u obras de acuerdo a las necesidades de la entidad;
- Realizar funciones y actividades relacionadas con la administración de los bienes de uso y consumo institucional. Además de la administración de servicios.
- Tomar decisiones sobre los bienes que hayan dejado de ser útiles para la entidad.

El funcionamiento del SABS, esta relacionado a tres componentes o subsistemas, que deben funcionar estrechamente relacionados:

- * El Subsistema de Contratación proporciona información al Subsistema de Manejo, de los bienes y servicios adquiridos para su administración.

- * El Subsistema de Manejo, a su vez, proporciona datos e información al Subsistema de Disposición de los bienes en desuso o los que no está utilizando el Gobierno Municipal para que sean dispuestos.
- * Este último Subsistema proporciona información al de Contratación sobre los bienes que fueron dispuestos y que pueden reponerse o sustituirse, y así nuevamente se inicia el ciclo.

Cada uno de los Subsistemas funciona sobre la base de su Programación Anual, es decir todas las actividades que desarrolla el SABS deben estar reflejadas en el Programa Operativo Anual del Gobierno Municipal, pues este determina las actividades que se pretenden realizar en una gestión.

Los resultados que se esperan del SABS son los siguientes:

- * La contratación de bienes y servicios de manera transparente y oportuna de acuerdo a una Programación de Contrataciones anual de bienes y servicios concordante con la Programación de Operaciones.
- * Una administración adecuada de los bienes y servicios contratados, de acuerdo a procedimientos y reglas preestablecidos.
- * La toma de decisiones oportuna para la venta, remate, alquiler o desuso de bienes que la entidad ya no utiliza.
- * Una disciplina administrativa para la administración de bienes y servicios de la entidad.

Toda entidad pública o privada requiere, para su administración, de un conjunto de elementos adecuadamente integrados que vayan hacia un objetivo común. En

ese sentido el SABS es uno de los Sistemas de Administración que apoya al logro de los objetivos de la gestión Municipal.

Para una excelente ejecución del SABS se cuenta con las Normas Básicas expresadas en la R.S. 216145 de 03/08/95, las cuales son el punto de partida para que las entidades públicas y entre, estas los Gobiernos Municipales-elaboren su Reglamento Específico. Este reglamento debe contener los tres componentes del SABS: Contratación, Manejo y Disposición, además de una parte referida a Compras Menores.

La elaboración del Reglamento Específico estará en función de las necesidades y del tamaño del Gobierno Municipal, para ello tendrá mucho que ver el número de empleados con que cuente y la magnitud de los recursos monetarios que maneje.

1.2.2. El Sistema de Programación de Operaciones (SPO)

El SPO traducirá los objetivos y planes estratégicos concordados con los planes y políticas generados por el Sistema Nacional de Planificación; en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo; en tareas específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear; en medios y recursos a utilizar y, todo ello, en función del tiempo y el espacio.

El Sistema de Programación de Operaciones llevará a cabo sus objetivos y actividades sobre la base de los planes y políticas definidas por los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

La programación se realiza, por tanto, en función de los productos a obtener, que constituyen los objetivos de la misma, e implica determinar las acciones necesarias para alcanzar esos objetivos, calcular y asignar los recursos humanos, materiales y los servicios necesarios para realizar esas acciones en el tiempo y lugar requeridos y, con base en ello, estimar los recursos financieros que harán posible la utilización de los insumos señalados.

Programar en un corto plazo significa:

- a) Adoptar objetivos concretos, tanto en la naturaleza como en su cantidad para posibilitar la acción directa, inmediata y cotidiana del gobierno y la administración.
- b) Determinar la naturaleza y volumen de acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos.
- c) Calcular y asignar recursos no monetarios; humanos, materiales y tecnológicos en calidad, cantidad y oportunidad para la materialización de acciones señaladas en el inciso anterior.
- d) Como consecuencia se calculan y asignan recursos monetarios "recursos financieros" valorando los diversos conceptos de c) en función de niveles de salarios y precios que se estiman regirán en el ejercicio al que se refiere la programación.

1.2.3. El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)

La planificación estratégica nacional es la forma racional y sistemática de llevar a cabo un conjunto de acciones que permitan lograr objetivos estratégicos. Pretende asignar recursos escasos con el mínimo posible de pérdidas para obtener

resultados óptimos, es decir, aprovechar al máximo los recursos y factores productivos cada vez más insuficientes.

- Paso 1: Formulación de Metas-Organizacionales
- Paso 2: Identificación de objetivos y estrategia actuales
- Paso 3: Análisis ambiental
- Paso 4: Análisis de recursos
- Paso 5: Identificación de Oportunidades Estratégicas y Amenazas
- Paso 6: Determinar los Cambios de Estrategia Necesarios
- Paso 7: Toma de Decisiones estratégicas

- Paso 8: Ejecución de la Estrategia
Paso 9: Medida y Control del Progreso

a). Organización y niveles del SISPLAN

El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) es un conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo.

Los procesos que constituyen el SISPLAN son:

- La definición de la visión de largo plazo
- La programación de mediano y largo plazo
- La reglamentación de las normas y procedimientos

El PGDES inaugura un proceso de planificación nacional con un nuevo estilo, que introduce la planificación participativa para fortalecer las políticas públicas (nacionales, departamentales y municipales). Este proceso encuentra su expresión

orgánica en el Sistema Nacional de Planificación que operará con los siguientes niveles, conectados por un flujo de comunicación e interacción de doble vía:

- I) Nivel Nacional
- II) El nivel departamental (regional)
- III) El nivel municipal (local)

Los Gobiernos Municipales, en el marco de la autonomía municipal, ejercerán sus funciones en el proceso de planificación, en sujeción a las atribuciones que les asigna la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Municipalidades, la

Ley de Participación Popular y las normas y procedimientos contenidos en la norma básica del sistema nacional de planificación. En este nivel, después de inventariar las necesidades socioeconómicas de su jurisdicción, priorizarán sus objetivos en el ámbito micro y subregional

b). La articulación de los planes

- i) El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República define el conjunto de objetivos y políticas integrales de carácter nacional, a partir de los cuales se deben elaborar los planes departamentales²⁴.

Los planes de desarrollo departamentales y municipales deben territorializar los objetivos y políticas definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

- ii) Los planes nacionales de desarrollo, a su vez, deben tomar en cuenta las prioridades departamentales y municipales para integrarse en los planes de desarrollo departamentales y municipales.
- iii) Los planes de desarrollo departamentales deben recoger la visión de largo plazo del país, expresada en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, y tomar en cuenta las prioridades municipales para compatibilizar las políticas nacionales con los objetivos departamentales.
- iv) Los planes de desarrollo departamentales deben definir sus objetivos y políticas, y elaborar su programación de mediano y largo plazo buscando la concurrencia de esfuerzos con los otros departamentos.

²⁴ Los planes de desarrollo nacionales se van modificando en función de los recambios gubernamentales, en 1993 se planteó el "Plan Cambio Para Todos" y, actualmente, en esta gestión el PGDES tiene el título de "Bolivia País Socialmente Solidario".

- v) La Unidad Técnica de Planificación Departamental debe sistematizar la oferta estatal departamental para orientar la elaboración de los planes de desarrollo municipal, cuyas prioridades, a su vez, orientarán la elaboración del Plan de Desarrollo Departamental en un proceso continuo.
- vi) Los planes de desarrollo municipales deben recoger la visión de largo plazo del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República y del Plan de Desarrollo Departamental como referente necesario para elaborar la visión de largo plazo del municipio. Los objetivos y políticas municipales deben compatibilizarse en torno a las políticas y programas del Plan de Desarrollo Departamental y deben recoger la demanda social municipal.
- vii) Para los programas departamentales de alcance intermunicipal, los municipios deben decidir sus objetivos y políticas y elaborar su programación de mediano y largo plazo, buscando la concurrencia de esfuerzos con otros municipios.

- **El Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES)**

En nuestro país, mediante Decreto Supremo N° 23883 del 22 de octubre de 1994, se aprobó el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES), el cual "define dentro de un marco estratégico, las políticas de mediano y largo plazo que orientarán, de manera dinámica y participativa, las acciones concertadas entre el Estado y los actores sociales para alcanzar el desarrollo sostenible y para distribuir los productos del crecimiento".

- **El Plan de Desarrollo departamental**²⁵

El Plan de Desarrollo Departamental, es el instrumento técnico institucional que orienta y define las políticas del departamento en el largo plazo, esta inserta en el proceso del Sistema Nacional de Planificación, establece una apertura programática de los programas y proyectos priorizados de los departamentos, así mismo establece los mecanismos financieros para implementarlos.

La elaboración del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) es un proceso que incumbe a todas instituciones y actores sociales del departamento, particularmente los municipios, las instituciones privadas, la empresa privada, la cooperación internacional y las organizaciones de base.

- **El Plan de Desarrollo Municipal**

En esta etapa se prioriza y consensua la demanda, en un encuentro con la oferta del gobierno central representada por el Plan General de Desarrollo Económico y Social, sus políticas sectoriales y regionales y las de otras instituciones de desarrollo.

En la primera fase la definición del Plan se realizará de manera participativa en el marco de los acuerdos entre Gobierno Municipal y representantes de los sujetos sociales de la Participación Popular.

²⁵ Existen además otros planes que no han sido reconocidos formalmente por el SISPLAN pero que son parte de los procesos de la Planificación estratégicas actuales, son los siguientes:

La Planificación Estratégica Institucional, es el proceso sistemático a través del cual una organización toma sus decisiones estratégicas con un conocimiento lo más amplio y completo posible del entorno, organizando de forma racional los medios disponibles para poder alcanzar las decisiones adoptadas y midiendo periódicamente los resultados alcanzados para compararlos con los previstos, mediante un proceso adecuado de retroalimentación.

Para las entidades del sector público la Planificación Estratégica Institucional es el proceso de seleccionar el conjunto de recursos y objetivos de una organización, la estrategia y las políticas inherentes, compatibles todos ellos con la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Los Planes de desarrollo Regional o la mancomunidad de municipios, como el Plan del Chaco, el Plan de la Chiquitania y los Planes de Desarrollo Regional del Departamento de La Paz.

Una vez concluida la primera fase, el equipo técnico quedará encargado de elaborar la propuesta del Plan de Desarrollo Municipal Sostenible.

De forma posterior el Concejo Municipal considerará la propuesta de Plan de Desarrollo Municipal (PDM's) y la armonizará con las observaciones de los sectores, Comité de Vigilancia y Gobiernos Municipales colindantes para la aprobación de la versión final del Plan de Desarrollo Municipal (PDM's) , que tendrá una duración de tres a cinco años.

Una vez aprobado el Plan de Desarrollo Municipal, el Concejo Municipal convocará a las instituciones de desarrollo, entidades públicas sectoriales y al Comité de Vigilancia para concertar compromisos interinstitucionales para su ejecución.

Es importante, una vez aprobado el PDM's, su difusión masiva en el ámbito territorial de Municipio por constituirse en el instrumento más importante del desarrollo municipal. Además que sirva de instrumento para realizar su Programación Anual de Operaciones del municipio, para cada gestión.

El Comité de Vigilancia recibirá del Concejo Municipal el proyecto de Programa de Operaciones Anual Municipal en un tiempo prudente (2 semanas antes de su aprobación final) para poder pronunciarse al respecto. Posteriormente enviará sus observaciones y será en última instancia el Concejo Municipal quién emita una Resolución Municipal aprobando el Programa de Operaciones Anual con su respectivo presupuesto el cuál debe acompañar al Programa de Operaciones Anual cuando éste sea enviado al Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, para su consiguiente certificación.

b) Ejecución y administración participativa

La ejecución de los proyectos contará con la efectiva contribución social de los beneficiarios, según el tipo las características del proyecto.

La administración de los proyectos puede ser transferida total o parcialmente a los beneficiarios, según el tipo y las características del proyecto.

c) Evaluación y Ajuste del Plan de Desarrollo Municipal (PDM's)

El resultado de la etapa es la implementación de los ajustes al Plan Desarrollo Municipal, la operacionalización de las medidas en cualquiera de las etapas y sus contenidos específicos.

d) La Planificación y la Programación de Operaciones

El Plan de Desarrollo Municipal tiene un alcance de mediano y largo plazo, comprende acciones y decisiones que van a afectar a toda la organización, en consecuencia tiene un carácter general, contrariamente la planificación operativa (programación de operaciones) tiene un alcance -esencialmente- de corto plazo, su incidencia y efectos se dan en áreas específicas y por tanto tiene un carácter particular, concreto; sin embargo y por supuesto existe una interdependencia sistémica entre ambos y los demás sistemas administrativos definidos por la Ley N° 1178.

1.2.4. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

El SNIP es el conjunto ordenado de normas, instrumentos y procedimientos, mediante las cuales las entidades del sector se relacionan y coordinan entre sí para concretar el uso eficaz y eficiente de los recursos de inversión pública a través de la transformación de las opciones de inversión que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipales, constituyan las alternativas más rentables desde el punto de vista económico y social.

Entre los objetivos principales del SNIP están los siguientes:

- Lograr la eficiente asignación y administración de los recursos públicos para la preinversión e inversión.

- Proporcionar los lineamientos conceptuales, requisitos técnicos y procedimientos administrativos, que orienten a las entidades públicas a organizar y concretar sus proyectos de inversión.
- Los Gobiernos Municipales, las Prefecturas Departamentales y las entidades de Nivel Nacional, en el marco de los Planes de Desarrollo, orientaran sus actividades de identificación de proyectos de su competencia.

A manera de síntesis, podemos asumir que el armado y la arquitectura donde descansan actualmente los procesos de la planificación participativa asociada a los municipios a redefinido la planimetría político administrativa y legal, a determinado la territorialización y a introducido normas y procedimientos de la administración que son fundamentales con relación al desempeño de la gestión del municipio.

Sin duda este proceso, que es resultado de toda una genealogía histórica, como se ha visto anteriormente encuentra sus raíces concretas en los dos últimos gobiernos democráticos. Sería un sin sentido, entender que este es un proceso acabado, sin duda algunas reformas son exclusivamente superestructurales, es decir, no han logrado articularse a las características socioeconómicas y sociopolíticas de la formación Social boliviana, porque no ha anudado las contradicciones que no pueden definirse solamente en el ámbito de legal y de lo procedimental.

Por otro lado, el intrínseco laberinto de las normas y los procedimientos, de los sistemas hacen que los errores y las limitaciones en cuanto a la gestión de los municipios sean manifiestos.

CAPITULO IV

EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y SOCIAL DEL MUNICIPIO

1. INSTITUCIONES EXISTENTES EN EL AMBITO MUNICIPAL

1.1. MUNICIPIOS, SALUD, EDUCACION, PREFECTURAS, ONG'S Y OTRAS²⁶

1.1.1. Gobiernos Municipales

Gran Parte de la actual gestión de los Gobiernos Municipales tiene como orientación fundamental su fortalecimiento institucional, que se basa en el potenciamiento de los niveles normativos y técnico-operativos, para desarrollar de manera más eficiente y eficaz sus políticas y estrategias. Para implementar políticas y estrategias en el área del Desarrollo Humano, las alcaldías deberán en los próximos años incorporar en su planificación la elaboración de un Plan Anual Operativo Social, que sea parte del PAO y que ha su vez sea parte de los Planes de desarrollo Municipal (PDM) articulados a los planes de desarrollo departamental (PDD) y al Plan General de Desarrollo económico y Social (PGDES).

Los objetivos básicos de estas acciones deberán orientarse a:

- Elaborar estrategias para normar y dirigir las acciones propuestas en el sector social, de acuerdo a las áreas de trabajo establecidas.
- Contribuir al proceso de democratización político-administrativo para una futura gestión asociada de programas y proyectos locales (en las áreas de Desarrollo Urbano y Desarrollo Humano).

²⁶ El presente acápite pretende, antes que una descripción orientada al análisis de la situación de cada organización, especificar las ventajas y posibilidades que cada institución tiene en el marco de las reformas, en su relación con el municipio.

- Impulsar la incorporación de la población a la gestión y toma de decisiones locales.
- Apoyar el proceso de fortalecimiento institucional.
- Propiciar y fortalecer la coordinación intersectorial e interinstitucional.
- Favorecer los procesos tendientes a alcanzar la equidad de género y mejorar las condiciones de vida de la mujer y el menor.
- Promover el uso racional y eficiente de los recursos humanos, materiales y económicos (locales, nacionales y de la cooperación internacional).
- Sobre la base del Ordenamiento Territorial y la Distritación, se debe delimitar geográficamente las secciones de provincia, para posteriormente establecer distritos municipales a su interior (proceso que actualmente está en marcha).

1.1.2. Sector Salud

En el marco de la LPP, se percibe que en el Sector Salud confronta de manera específica algunos problemas con relación a sus nuevas competencias:

1. Dado que es nueva responsabilidad, los municipios no tienen la capacidad técnica para administrar la infraestructura de salud.
2. Desconocimiento de cantidad y costos que implica dotar de equipamiento, mobiliario, insumos e infraestructura; los municipios tienen limitaciones en estructurar sus presupuestos.
3. Los municipios desconocen la política construcción de infraestructura de salud: ¿qué infraestructura nueva habría que construir en el sector sanitario?

4. Existe desconocimiento de los reglamentos para supervisar el desempeño de las autoridades del sector salud. No existen procedimientos específicos para proponer a la Autoridad Departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada de las autoridades sanitarias (LPP Art. No. 14 inciso c).
5. En muchos municipios no existen programas de Alimentación Complementaria.
6. En general, los municipios desconocen las políticas de salud planteadas para su ámbito territorial, por ejemplo: la reforma sanitaria establece que uno de los rasgos distintivos más importantes del Modelo Sanitario Boliviano, tiene como base del sistema al Centro de Salud como su eje articulador y núcleo central; por el contrario, gran parte de los municipios sigue percibiendo que el Hospital debería cumplir con este papel.

1.1.3. Sector Educación

A continuación se detallará de manera resumida algunos de los problemas que tienen los gobiernos municipales con relación a sus nuevas competencias en educación:

1. Dado que es nueva responsabilidad, las alcaldías no tienen la capacidad técnica para administrar los servicios de educación.
2. Desconocimiento de cantidad y costos que implica dotar de equipamiento, mobiliario, insumos y material didáctico. Los municipios tienen limitaciones en estructurar sus presupuestos.
3. Las alcaldías desconocen la política construcción de infraestructura educativa: ¿qué infraestructura nueva habría que construir en el sector educación?

4. Existe desconocimiento de los reglamentos para supervisar el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente. No existen procedimientos específicos para proponer a la Autoridad Departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada de las autoridades educativas (LPP Art. 14 inciso c).
5. En muchos municipios no existen programas de desayuno escolar.
6. Según los Art. 43 y 45 de la R.E., la Oficina de Infraestructura y Bienes de la División de Administración de Recursos, depende del Gobierno Municipal, el personal de esta oficina será pagado por el Tesoro Municipal. Hasta la fecha no existe una reglamentación al respecto y los municipios deberán formular y ejecutar políticas de personal y salariales al respecto.
7. En general, los municipios desconocen las políticas educativas planteadas para su ámbito territorial, por ejemplo: ¿ampliación de la cobertura en la educación primaria?, ¿retención en el sistema escolar?, ¿disminución repitencia?, ¿estructura curricular distrital²⁷?, etc.

1.1.4. El rol que cumple la Administración Departamental (Prefectura)

Otro cambio significativo del funcionamiento de la estructura estatal es la Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa, que en sus rasgos fundamentales establece lo siguiente²⁸: Complementada actualmente con el reglamento específico de las actuales direcciones de la prefectura, el Decreto Reglamentario 25060.

- a) define el régimen de descentralización administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, mediante la transferencia y delegación de

²⁷ El Art. 31 de la Reforma Educativa, establece que la estructura de la administración curricular será en el nivel distrital, subdistrital, de núcleos y de unidades educativas. El nivel distrital extiende su jurisdicción al territorio de cada municipio: "Los diversos niveles estarán integrados a los correspondientes organismos de la Participación Popular, conforme a reglamento".

²⁸ Ver, Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa, 28 de julio de 1995, La Paz-Bolivia.

atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo en el ámbito nacional;

- b) formula tres objetivos básicos de la descentralización administrativa:
- establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel Departamental,
 - establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales,
 - mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población;
- c) asimismo, mediante el Decreto Supremo No. 24206, establece de manera más precisa la organización que debe tener el Poder Ejecutivo en el ámbito Departamental en lo que corresponde a su Estructura Administrativa, Consejo Departamental, Régimen Económico y Financiero, Procedimientos Administrativos y formas de disolución y liquidación de las instituciones que pasan a su dependencia²⁹.

La Ley de Descentralización Administrativa a nivel departamental, complementa la descentralización de base municipal contemplada en la LPP, puesto que las atribuciones del Poder Ejecutivo en el Departamento están concebidas como una extensión desconcentrada del Poder Ejecutivo Nacional. De esta manera, las prefecturas asumen la representación del Gobierno Central, y una de sus tareas más importantes es la de orientar y promover el desarrollo departamental y local.

Los roles que deberían desarrollar los Ejecutivos Departamentales en cuanto a su vínculo con los municipios y el Gobierno Central es entonces de una bisagra administrativa, sobre la cual se estructura dicha relación se basa en que la LPP

²⁹ Ver, **Decreto Reglamentario de la Ley de Descentralización Administrativa**, La Paz-Bolivia 1996.

genera y establece un proceso de democracia participativa en el ámbito municipal, donde la prefectura (y sus diferentes niveles técnico-administrativos) debería desempeñar el rol estratégico de articular e intermediar el Sistema Político Nacional (en cuanto Democracia Representativa) y las competencias del Gobierno Central, con lo municipal en la Sección de Provincia y las otras instancias regionales.

Dicha intermediación encuentra su viabilidad política, técnica e institucional en el conjunto de responsabilidades y funciones que la Ley de Descentralización y su reglamentación confiere a la prefectura.

1.1.5. El papel de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) en el municipio

Una de las grandes ventajas de la Participación Popular respecto a las ONG's y otras instituciones privadas de carácter social, que desarrollan servicios y obras de competencia municipal, es que deben necesariamente enmarcar sus acciones en las políticas definidas por el Gobierno Municipal de su jurisdicción³⁰. Este importante avance permitirá que estas otras instituciones de la sociedad civil tengan como referencia políticas locales establecidas y no desarrollen sus actividades de acuerdo a sus propios criterios y prioridades.

Sin embargo, el municipio deberá desarrollar las siguientes acciones para manejar con mayor eficiencia y eficacia su relación con este tipo de instituciones:

- Definir claramente, en función de sus competencias, sus políticas y estrategias.
- Tener establecida una estrategia de coordinación y concertación de sus políticas, tanto globales como sectoriales.

³⁰ Art. 21 inciso II, de la Reglamentación de las Organizaciones Territoriales de Base.

- Tener una base de datos de las ONG's y las otras instituciones privadas de carácter social, que considere su área de trabajo, tipo de financiamiento, cobertura, ámbito geográfico, potencialidades institucionales, etc.
- Suscribir convenios interinstitucionales (con las redes existentes u otras estructuras que aglutinen a las ONG's), para desarrollar programas y/o proyectos de gestión compartida.
- Delegar a las ONG's acciones operativas.

1.2. ORGANIZACIONES POPULARES QUE EXISTEN EN EL MUNICIPIO

La LPP y el Reglamento de OTB's reconoce a tres tipos de organización popular: las Juntas Vecinales, Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas; las cuales se constituyen el eje del fortalecimiento de la sociedad civil, como se ha indicado en el primer capítulo existe al interior del municipio diversidad de organizaciones, con una sólida tradición y enraizada en los procesos sociopolíticos territoriales existe por lo tanto una cultura organizativa que es importante destacar, por consiguiente el municipio esta obligado a generar políticas concretas respecto a estas organizaciones que pueden ser las siguientes:

- La capacitación a los organismos sociales de base y a los sectores institucionales, para que aumenten su capacidad para ejercer los derechos y responsabilidades atribuidas por la LPP y que respondan a las necesidades propias de los municipios.
- La elaboración y concertar la Metodología de Planificación Participativa, en coordinación con las organizaciones sociales de base, instancias gubernamentales y no gubernamentales.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de base para incrementar su capacidad de negociación y concertación.

- Contar con una Base de Datos sobre las organizaciones sociales y la Participación Popular, que permita monitorear y evaluar el desarrollo de este proceso.
- Elaborar contenidos mínimos para los procesos de información y capacitación, que motiven y orienten la Participación Popular.
- Fortalecer las instancias de Participación Popular (Juntas Vecinales, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas, Comités Populares de Salud, Club de Madres, Asociación de Padres de Familia, y otros).
- Crear y/o fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional, para apoyar los procesos de Participación Popular.
- Implementar y coordinar el programa de capacitación para las organizaciones sociales de base y las instancias decisionales y operativas de los municipios. Básicamente debe contemplar la capacitación en gestión, planificación participativa, género, educación en salud, desarrollo urbano, derechos del niño y el joven.
- Organizar y coordinar el programa de capacitación para las organizaciones de base y otras instituciones, orientado a fortalecer o crear conciencia crítica sobre la problemática internacional, nacional y local, y las responsabilidades que a cada uno de los actores sociales corresponde.
- Permitir que la gente pueda, mediante la Participación Popular, acceder a una gama mucha más amplia de oportunidades a través del Desarrollo Humano que implica ampliar sus opciones.
- Fortalecer el proceso de descentralización para generar mayor gobernabilidad en los ámbitos regionales y locales.

- Adecuación histórica, de los mecanismos institucionales de decisiones, a las características que presenta una sociedad a través de Nación, Clase, Regiones, Género y Identidades Etnico-Culturales.
- Ejercer la ciudadanía como el derecho de tener derechos, es especial a través de la cuantificación y la cualificación del ingreso y el empleo.

*