

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**



**TRABAJO DIRIGIDO
PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIATURA EN
DERECHO**

**“ESTRATEGIA JURÍDICO INSTITUCIONAL
PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL ARTÍCULO 9 DE
LA LEY DEL DIÁLOGO 2000 EN LOS
GOBIERNOS MUNICIPALES”**

**POSTULANTE: EDGAR LUIS SEGALINE VERÁSTEGUI
TUTOR: DR. FELIX HUANCA AYAVIRI**

**La Paz – Bolivia
2009**

DEDICATORIA

A mis queridos padres y familiares que ahora gozan de la compañía de la Sagrada Familia.

A mi esposa Magda y mi hijo Manuelito, que son la razón de mi existencia.

A mi hermano Javier, expresión de la sencillez.

A G R A D E C I M I E N T O S

A los docentes de la Universidad Mayor de San Andrés,
que con su paciencia y profesionalidad forman personas
en beneficio del país.

INDICE
“ESTRATEGIA JURIDICO INSTITUCIONAL PARA LA OPTIMIZACION DEL ART. 9 DE LA LEY DEL DIALOGO 2000 EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES”

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
PARTE DIAGNOSTICA	
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1.2 FUNDAMENTACION E IMPORTANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACION.....	4
1.3 OBJETIVOS.....	4
1.3.1 Objetivo General.....	4
1.3.2 Objetivos Específicos.....	5
1.4 DELIMITACIÓN DEL TEMA.....	5
1.4.1 Delimitación Temática.....	5
1.4.2 Delimitación Temporal.....	5
1.4.3 Delimitación Espacial.....	6
1.5 MARCO HISTORICO.....	6
1.5.1 Historia del Municipio.....	6
1.5.2 El Municipio en Grecia.....	7
1.5.3 El Municipio en Roma.....	8
1.5.4 El Municipio Medieval.....	9
1.5.5 El Cabildo Indiano.....	10
1.6 OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO (ODM).....	11
1.6.1 Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre en Bolivia.....	12
1.6.2 La Pobreza como Iniciativa del Diálogo Nacional 2000.....	13
1.6.3 Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.....	15
1.7 MARCO TEORICO CONCEPTUAL.....	16
1.7.1 Escuela Jusnaturalista.....	17
1.7.2 Escuela Legalista.....	18
1.8 GOBIERNOS MUNICIPALES EN BOLIVIA.....	19
1.8.1 Época Colonial.....	19
1.8.2 Época Republicana.....	20
1.8.3 Época Democrática.....	21
1.9 MUNICIPIO MUNICIPALIDAD Y GOBIERNO MUNICIPAL.....	22
1.9.1 Municipio.....	22
1.9.2 Municipalidad.....	23
1.9.3 Gobierno Municipal.....	23
1.9.4 Alcalde Municipal.....	24
1.9.5 Concejo Municipal.....	24
1.10 GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSION.....	24
1.11 RECURSOS MUNICIPALES.....	25
1.12 LOS RECURSOS Y GASTOS ENUNCIADOS EN LA LEY DEL DIALOGO.....	27
1.13 EJECUCION DE LOS RECURSOS HIPCII.....	30
1.14 MARCO JURIDICO.....	31
1.14.1 La Educación y la Salud en la Constitución Plurinacional.....	31
1.14.2 La Ley de Participación Popular.....	31

1.14.3 Ley de Municipalidades.....	33
1.14.4 Ley Marco de Autonomías y Descentralización.....	34
1.14.5 Ley 2656 Capacitación Operadores Administrativos Municipales.....	45

CAPITULO II

2.- PARTE PROPOSITIVA	
2.2 METODO DE ANALISIS.....	36
2.2.1 Método Histórico.....	36
2.2.2 Método Descriptivo.....	36
2.3 TECNICAS.....	38
2.3.1 Recolección de datos Financieros.....	38
2.3.2 Interpretación de los Datos de Recursos y Gastos.....	38
2.4 IMPLEMENTACION DE LA NORMA PARA LA OPTIMIZACION DE LAS ACTIVIDADES FINANCIERAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.....	42
2.4.1 Estrategia Institucional.....	45

CAPITULO III

3 CONCLUSIONES.....	47
4 RECOMENDACIONES.....	48
5 BIBLIOGRAFÍA.....	50
6 ANEXOS.....	51

INTRODUCCION

Esta investigación tiene por objeto analizar las transferencias de recursos del Tesoro General de la Nación hacia los municipios de acuerdo a la Ley 2235 del Diálogo 2000, así como establecer el grado de eficiencia realizados por los Gobiernos Municipales en gastos referentes al sector Salud, Educación e Infraestructura, con el propósito de cumplir con el objetivo uno del Desarrollo del Milenio cuales es reducir los niveles de pobreza en el país.

En Bolivia, la descentralización con la Ley de Participación Popular de 1994 vigente hasta hace poco, y actualmente con la Ley Marco de Autonomía ha promovido un mayor protagonismo de gestión de los gobiernos municipales, ya que les han transferido recursos económicos y más responsabilidades. Hasta ahora los mecanismos de asignación de recursos nacionales han funcionado con el criterio de buscar la equidad al priorizar o compensar a los municipios con mayores índices de pobreza. Sin embargo, las actividades de las autoridades locales para mejorar su gestión han sido mínimos.

El problema que constituye materia de este estudio es que las transferencias de recursos por el Tesoro General de la Nación por el concepto del HIPCII para reducir los altos índices de pobreza en los municipios del país no han tenido un resultado óptimo puesto que a final de la gestión las Municipalidades saldan recursos no utilizados en sus cuentas corrientes, lo que implica una ejecución presupuestaria no adecuada, en los sectores de Salud, Educación e Infraestructura, como determina la Ley 2235 del Diálogo 2000.

Con el fin de reflejar esta situación éste trabajo de investigación comprende la recopilación de información cuantitativa de los recursos y gastos realizados en los 327 municipios que tiene el país a través del paquete informático Resumen Financiero Mensual de Municipios (RFM) instalados en las Municipalidades por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y que en forma mensual remiten la información para ser consolidadas en forma histórica desde el inicio de las operaciones, esto es, desde el 2001, año en que fue promulgada la Ley.

Al mismo tiempo, como resultado de esta investigación, la propuesta pasa por reforzar los mecanismos de ejecución de la gestión municipal, para el mejor conocimiento de las

autoridades ediles introduciendo una normativa complementaría a la Ley 2235 que posibilite una óptima gestión de gastos de los recursos percibidos y previstos en la Ley del Diálogo 2000.

CAPITULO I

1.- PARTE DIAGNOSTICA

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir de las crisis de deuda de los años ochenta, la comunidad financiera internacional ha ayudado a los países afectados a reducir la carga de su deuda externa con el objeto de promover el crecimiento, reducir la pobreza y lograr la viabilidad externa. Las medidas adoptadas contribuyeron a reducir significativamente la deuda externa de países de mediano ingreso. Sin embargo, muchos países de bajo ingreso continúan teniendo niveles inaceptables de pobreza y pesadas cargas de endeudamiento debido a una serie de factores, tales como políticas inadecuadas en la gestión de deuda externa, deterioro en los términos de intercambio y falta en los ajustes estructurales y las reformas económicas entre otros.

Ante esta situación, los Organismos Internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impulsaron la iniciativa HIPC, la cual fue puesta en marcha en septiembre de 1996, con el objetivo de ayudar a los países pobres muy endeudados a reducir la carga (saldo y servicio) de la deuda externa a niveles sostenibles.

Bolivia, fue incluida en septiembre de 1998 en la “Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC= Heavily Indebted Poor Countries) por sus siglas en inglés- y obtuvo un primer alivio de 788 millones de dólares.

Al mismo tiempo el 2001 la cooperación internacional aprobó un segundo programa de alivio denominado HIPC II con \$us.1.776 millones, cuyos montos fueron distribuidos a todos los municipios del país, de acuerdo a una fórmula de pobreza que tiene como base de referencia los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y multiplicados por los porcentajes de población clasificada por grupo de pobreza de acuerdo a la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística.

Este dinero de la deuda condonada por los distintos organismo o países se canalizaron a una cuenta contable en el Banco Central de Bolivia, la cual tiene dividida a su vez en la cuenta

del Fondo Solidario Municipal (FSM) y la cuenta del **Diálogo 2000**. De ésta última, los recursos se distribuyen a los municipios respetando los porcentajes indicados en la Ley 2235 previsto en el art.9: 20% para obras en educación, 10% para las de salud y 70% para infraestructura.

Ahora bien, el problema que se observa en los gobiernos municipales del país es que las transferencias de recursos efectuadas por el Tesoro General de la Nación por este concepto (HIPCII) no tienen una óptima utilización, puesto que saldan recursos no utilizados en sus cuentas corrientes fiscales, lo que indica la ineficiente ejecución del gasto. Además otro de los aspectos preocupantes en la administración municipal es que los operadores administrativos no tienen conocimiento de la norma legal y en especial de la Ley del diálogo 2000.

1.2.-FUNDAMENTACION E IMPORTANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACION

La importancia del trabajo de investigación radica en que a través de datos estadísticos de los recursos asignados y ejecutados por los gobiernos municipales, se establece el bajo grado de inversión efectuado durante la vigencia de la Ley del Diálogo lo que implica el incumplimiento deficiente de la disminución de la pobreza.

Asimismo, el problema plantea, efectuar una estratificación institucional para mejorar las actividades de los gobiernos municipales en con miras a que los recursos asignados por el Tesoro Nacional sean óptimamente canalizados y ejecutados.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

Fundamentar jurídicamente y técnica, la reglamentación del art. 9 sobre la distribución de recursos de la Ley del Diálogo 2000 para hacer más efectiva su utilización. Porque a través de la investigación se demostrará que estos recursos no son óptimamente utilizados por los Gobiernos Municipales en el propósito de reducir la pobreza en sus territorios de acuerdo a la ejecución del gasto.

1.3.2 Objetivos Específicos

Analizar la Ley del Diálogo 2235, poniendo énfasis en la distribución de los recursos hacia los gobiernos municipales en forma especial, si los operadores administrativos están canalizando estos recursos en forma adecuada, vale decir en salud, educación e infraestructura, tal cual determina la norma legal citada.

Determinar en el proceso de investigación la factibilidad de realizar políticas de incentivo a los gobiernos municipales en sus conductas fiscales, como el de premiar a través de: 1° transferencias de recursos adicionales y 2° clasificar como sujeto de crédito por parte del TGN con el fin de contraer préstamos externos e internos, para la optimización de la gestión municipal.

La realización de seminarios y cursos de capacitación de la normativa legal para los operadores administrativos, que permitirá que estos realicen los máximos esfuerzos para no quebrantar la ley y por consiguiente no permitir la suspensión de sus cuentas corrientes fiscales en el sistema financiero.

1.4 DELIMITACION DEL TEMA

1.4.1 Delimitación Temática

El presente trabajo de investigación se encuentra enmarcado principalmente en las transferencias de recursos que otorga el Tesoro General de la Nación a los gobiernos municipales para hacer frente a la reducción de la pobreza como consecuencia de la Ley del Diálogo, producto de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y que nació a iniciativas de la Iglesia Católica por el Jubileo 2000.

1.4.2 Delimitación Temporal

Nuestro análisis se centrará a partir del proceso de descentralización en el que los gobiernos municipales recibieron más recursos y nuevas responsabilidades en su accionar, haciendo hincapié principalmente en las políticas de reducción de la pobreza que tuvieron su normativa a partir del año 2000 con Ley del Dialogo, vale decir con datos estadísticos de recursos y gastos en los gobiernos municipales de 2001 en que entra en vigencia la Ley, hasta el año 2009 inclusive.

1.4.3 Delimitación Espacial

De acuerdo a las estadísticas sobre las transferencias de recursos y gastos, recibidos y efectuados respectivamente por los gobiernos municipales con relación a la Ley del Diálogo, el trabajo de investigación comprenderá la totalidad de los gobiernos municipales del país.

1.5.-MARCO HISTORICO

1.5.1 Historia del Municipio

Es importante conocer la evolución histórica del municipio, porque nos permite primero despejar la interrogante de saber porqué el hombre es social, segundo porqué el hombre se une y crea una ciudad, un pueblo, una nación; tercero cómo esta ciudad conformado por un conjunto de familias – individuos, se transforma en municipio y; cuarto, cómo el municipio se transforma en la célula principal, el núcleo que crea una nación. En tal sentido se podría señalar que no existe nación, no existe Estado, si en sus partes que lo integran no existe el municipio. En efecto, comenta Toribio Alayza Paz Soldán que "cuando la Nación se organiza para desenvolver sus actividades, cuando se canaliza por medio de reglas estables y de órganos dirigentes constituidos previamente, señalando la función de éstos y determinando también de manera estable las facultades, derechos y las prohibiciones que se impone a los miembros del grupo social, ha nacido el Estado, esto es, una entidad jurídica y obliga a hacer vida jurídica a los miembros de la Nación".¹ En consecuencia, de igual manera el municipio se organiza, se desenvuelve, se sustenta en reglas estables, y está dirigida por diversos

¹ PATRON, Faura Pedro; Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú Lima:Grijley,1997

órganos dirigenciales, que se conforman por sus respectivas autoridades ediles, encabezados por uno sólo, el Alcalde.

Por todo ello, es indispensable enfocar al municipio en la historia, en tal sentido esta institución como creación humana tuvo sus primeros inicios para muchos estudiosos en Grecia, pero otros en cambio, señalan que sus primeros pasos de creación lo encontramos recién en la edad del imperio Romano.

1.5.2.- El Municipio en Grecia

Muchos autores señalan que el municipio se creó antes aún que la época griega, es así que configuran la idea del Municipio Primitivo. Para Moisés Ochoa Campos "hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como casos de organización local fincada en clanes, tenemos el calpulli azteca, el uji japonés y el mishpacha del antiguo Israel.²

"En la antigua Grecia al principio se encontraban fusionados Estado y Municipio, de tal manera que durante un buen tiempo no podemos hablar de niveles de gobierno diferentes y las pequeñas ciudades de entonces eran tanto un Estado como un Municipio, siendo esto explicable por el escaso ámbito territorial dentro del cual y por esos tiempos, 600 años A.C. se ejercitaba el instrumento de gobierno"³. Pero por la distancia entre estos Municipios considerados Estados, hacían que constantemente existan conflictos bélicos, todos por mantener y/o acrecentar el poder de sus soberanos, ya sea instaurando nuevos tributos, apropiándose de esclavos, o haciendo expropiar para ellos, grandes extensiones de terrenos, lo mismo que generaba envidia entre los monarcas, y así se iniciaban años de guerra; esto se tradujo con el tiempo, de los gobernantes se decidieran mejor unirse, ya cansados de tanta tragedia, y crearan una sola nación que en la actualidad es la nación Griega.

² OCHOA Campos Moises; La reforma Municipal .Mexico:Porrua-1979

³ PURIZAGA Castro Walter; " El Municipio A Través de la Historia" Lima: Grijley 1990

Esto de crear Ciudad-Estado en la época Griega, ha generado muchas controversias en los estudiosos especializados en temas municipales, porque no se puede determinar claramente si es que en la época griega se conoció la figura jurídica del municipio y cual fue verdaderamente su sentido jurídico, o en su defecto cual fue primero el Estado o el Municipio. "Kelsen expresa este concepto con claridad meridiana: "Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado". Por este motivo, las ciudades-estados que florecieron en la Grecia clásica y en la Europa del Renacimiento, no son municipios, aunque contengan materia municipal" ⁴

En conclusión podríamos decir que lo que apareció en la Grecia antigua no tiene nada que ver con la creación del municipio así como lo conocemos hoy en día, pero si podríamos señalar que el municipio como tal pertenece al Estado Y en la época griega fue el propio Municipio-Estado, que están plenamente unidos en un solo órgano, que condujo por mucho tiempo a los hombres griegos. Pero cabe recalcar también que "la nota esencial de la Ciudad-Estado de Grecia, es que en ella no hubo una diferencia precisa entre lo que hoy se denomina lo político (pertenece al estado) y lo municipal. La organización griega más parecida al municipio fue la llamada "demos", especie de ayuntamiento dirigido por un funcionario denominado "demarca" y por una asamblea deliberante formada por todos los ciudadanos. Cada "demo" formulaba y aprobaba su presupuesto, tenía dominio sobre sus bienes y celebraba sus fiestas" ⁵

1.5.3.- El Municipio en Roma

Durante la época romana, se llevo a cabo un conjunto de conquistas territoriales, que hicieron que Roma se volviera un Imperio. Por todo el continente Europeo, desde lo que hoy es España hasta Turquía, el Norte de África, parte de Asia y del medio oriente, las legiones romanas anexaban nuevos territorios, nuevas riquezas, nuevos esclavos; por lo que se les hizo indispensable crear una forma de gobernar todo este amplio territorio. Por eso, está confirmado de que "en nuestro mundo occidental, el municipio parece haber nacido como

⁴ OMEBA Enciclopedia Jurídica Pag. 961 TOMO XIX

⁵ SANTA MARIA Calderón , Luis;"Legislación Municipal Comentada" Lima:Normas Legales-2004

consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas se incorporaban al Estado romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos, (*civitas sine sufragio*), aunque debían pagar un tributo que recibía el nombre de *municipia*, de *manus* (carga). La ciudad constituía un *municipium*, que era un sujeto de derecho privado, origen de la persona jurídica, con facultad de adquirir bienes y contraer obligaciones" ⁶

Era definido como municipio antiguo, "en la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma".⁷ No obstante ello, se puede considerar además que antiguamente "en Roma había surgido el Municipio con las siguientes características: 1) Una personalidad propia, la *Civitas*, pero sujeta al *Imperium*; 2) Un núcleo en relación con ese poder dominador –*Imperium*– que luego ha pasado a ser, dentro su calidad de poder soberano, el Estado Nacional; 3) Asentado en un territorio determinado; 4) Manifestación de la voluntad popular en una asamblea general; 5) Un cuerpo deliberante –*curia*– con sus magistrados; 6) Un culto común"⁸.

"Hay que destacar por su trascendencia, el valioso e importante aporte de Roma al mundo referente al régimen municipal y al término o denominación de municipal y al término o denominación de Municipio que viene de *municipium*. Dentro del proceso de la evolución histórica del Municipio, se ha fijado el año 387 A.C. y a la ciudad de *Tusculum*, Roma, como el periodo y el lugar donde surge el Municipio como organización política.

1.5.4.-. El Municipio Medieval

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana y, correlativamente, de las instituciones municipales. En el largo periodo de cinco siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, sólo es posible señalar una institución particular de los visigodos, el "*Conventus publicus vicinorum*", o sea, la asamblea

⁶ OMEBA Enciclopedia Jurídica Pag. 962 TOMO XIX Editorial Bibliográfica Argentina 1964

⁷ CABANELLAS de Torres Guillermo Pag. 208 Diccionario Jurídico Elemental Cultural Cuzco. Editores Lima-Perú 1989.

⁸ OCHOA Campos Moisés Pag. 27 La reforma Municipal Porrúa S.A. Tercera Edición Ampliada y Actualizada Mexico 1979

de los hombres libres de una población o distrito rural, que conservó la “organización y la sombra de autonomía” de que gozaban los municipios en los últimos tiempos del Imperio Romano, en opinión de Hinojosa.⁹

Esta singular entidad de gobierno tenía facultades en las siguientes materias: edilicias, sobre deslinde y amojonamiento de heredades; policía, en la indagación y búsqueda de siervos fugitivos, y judiciales, en la aplicación de ciertas penas.

Otro fenómeno peculiar del municipio medieval es el otorgamiento de cartas-pueblas o fueros, que eran verdaderos estatutos políticos que reglaban la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres (de ahí el apotegma “el aire de la ciudad hace libre”), la atenuación de los derechos señoriales, las competencias, etcétera, y que importaban soluciones especiales y particularistas, según el derecho de cada región. Por ello, dice Hinojosa, “el rasgo característico de la organización municipal de la Edad Media es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia”.¹⁰

La institución más notable del municipio era el concejo abierto, o sea, “la asamblea general de vecinos, congregada el domingo a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general”.¹¹ Este concejo tenía facultades de designar a los jueces y alcaldes, que eran las demás autoridades del municipio.

1.5.5.-. El Cabildo Indiano

Cuando caían los comuneros de Castilla, y con ellos las libertades municipales, “por un formidable desquite histórico — dice acertadamente Tomás Diego Bernard—¹² la prestigiosa tradición secular era restaurada en las nuevas posesiones castellanas, más allá del océano”. Normalmente, la fundación de una ciudad sólo podía hacerse en las colonias hispanoamericanas con autorización del rey, que delegaba en el fundador, por las

⁹ PSADA Adolfo “El régimen municipal de la ciudad moderna” España 1936

¹⁰ POSADA Adolfo op. Citada p 46

¹¹ Hinojosa, citadío por Posada Adolfo op. Cit p 47

¹² Regimen Municipal Argentino Depalma 1976 p 4

capitulaciones, la potestad de constituir el primer cabildo.

Bernard expresa:

..el primer acto fundacional consistía en erigir el árbol o rollo de la justicia en la plaza pública o plaza mayor para entronizar simbólicamente el imperio de la ley por intermedio de la majestad real (dogma de la conquista junto al dogma de la majestad divina) y simultáneamente el cabildo como gobierno de la comunidad local, que era símbolo del poder civil (en tanto la pacificación y la evangelización eran móviles declara- dos de la empresa colonizadora).

El cabildo tenía, además, una excepcional facultad, la de convocar a cabildos abiertos cuando así lo exigían motivos de gravedad, como reclutar tropas, imponer contribuciones, poner en posesión de sus cargos a los gobernadores y aun deponerlos. De esta manera asumía trascendentes funciones políticas que excedían el marco de gobierno local en las ciudades coloniales.

1.6.-OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), son ocho que se intenta alcanzar para 2015, y se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio.

Los ODM se componen de 8 Objetivos y 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores.

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

En el año 2001, como seguimiento a la Cumbre del Milenio, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó la Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. La guía constituye una revisión integrada y comprensiva de la situación e identifica potenciales estrategias de acción diseñadas para lograr los objetivos y compromisos de la Declaración del Milenio.

La guía hace frente por completo a cada uno de los objetivos y compromisos señalados en la Declaración del Milenio, sugiere pasos a seguir y comparte información sobre “mejores prácticas”. Se basa en el trabajo de los gobiernos y del Sistema de Naciones Unidas, como también en el trabajo de las instituciones de Bretton Woods, de la Organización Internacional del Comercio, organizaciones intergubernamentales, organizaciones regionales y la sociedad civil.

1.6.1 Objetivo 1 Erradicar la Pobreza Extrema y el hambre en Bolivia

Objetivo	Meta al 2015	Situación inicial	Situación actual
	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir a 24,1% de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (pobreza extrema) • El porcentaje de niños con desnutrición crónica sea de 19%, para reducir la proporción de población que sufre de hambre 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1996, el 41,2% de la población, se encontraba en pobreza extrema. • El porcentaje de niños menores de 3 años con desnutrición crónica fue de 25,6% en 1998 	<ul style="list-style-type: none"> • En 2009, el 32,7% de la población se encontraba en pobreza extrema • El porcentaje de niños menores de 3 años con desnutrición crónica es de 23,7% en 2009

Para alcanzar la meta de disminución de la pobreza extrema se debían reducir 17 puntos porcentuales. Hasta 2009 se cumplió con la mitad de esta meta que significó reducir la pobreza extrema en 8,5 puntos porcentuales.¹³

El Gobierno pretende llegar más allá de los ODM y ha anunciado erradicar la extrema pobreza. Su programa se basa en la ayuda asistencialista mediante bonos, con el consiguiente peligro de su sostenibilidad. La situación de pobreza se agrava si se

¹³ Objetivo del Desarrollo del Milenio reporte de coyuntura N°10

toma en cuenta otras dimensiones de la pobreza, como las privaciones, la marginación social, la falta de participación. Además de asegurar empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos.

La situación para reducir la desnutrición en menores de 3 años es más preocupante, sólo se redujo 1,9 puntos porcentuales y resta avanzar mucho considerando que los efectos de la crisis económica internacional tienen como consecuencia un menor acceso a los alimentos.

1.6.2 La Pobreza como iniciativa del Dialogo Nacional 2000

La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) parte de una premisa irrefutable: la pobreza, la inequidad y la exclusión social son los problemas más severos que afectan a la democracia y gobernabilidad en Bolivia, consecuentemente, la preservación de la democracia exige atender prioritariamente esos retos.

El primer paso para reconocer la necesidad de la intervención de la población en la orientación de las líneas gruesas de la Estrategia, consiste en admitir la democracia deliberativa como un elemento central en la mejora de la calidad de la democracia. El Diálogo Nacional 2000, con las limitaciones de todo proceso participativo, fué paso de aceptación de la deliberación entre la sociedad y su sistema político para acordar los elementos centrales que definan el curso de una estrategia de lucha contra la pobreza.

Ese Diálogo Nacional, antecedente e insumo básico de la EBRP, fue concebido como la esfera pública donde actores de la sociedad, -territoriales y funcionales-, junto a actores del sistema político, acuerden una política de Estado para combatir la pobreza y la exclusión social. Así pues, la particularidad de la EBRP, más allá de sus elementos técnicos, busca recoger las conclusiones del Diálogo Nacional, Jubileo 2000, el Comité de Enlace y otros procesos participativos, es decir, que se nutre de un proceso deliberativo, para transformar esos acuerdos en política pública, más todavía, en política de Estado, que tienda a rebasar las visiones de corto plazo que en el país.

La EBRP parte del reconocimiento de la institucionalidad existente, es más, pretende utilizarla y mejorarla. Por ello recoge las conclusiones del Diálogo Nacional apuntando a reconocer a los municipios como el brazo institucional más legítimo y apto para desarrollar las acciones de lucha contra la pobreza. En esa medida, en la EBRP existe un mensaje claro de impulso y profundización de la descentralización, pues comparte plenamente el principio de la subsidiaridad.

Los actores del Diálogo Nacional identificaron problemas de discrecionalidad y de corrupción en el uso de los recursos públicos de combate a la pobreza, debido a eso propusieron un mecanismo automático de transferencia de los recursos HIPC II a los municipios, mecanismo similar al de la Participación Popular. La EBRP basa parte de sus acciones en ese acuerdo logrado en el Diálogo Nacional y da un sentido de progresividad al uso de los recursos HIPC II¹⁴ al distribuirlos según criterios de pobreza.

El Diálogo Nacional planteó introducir equidad en la distribución de los recursos HIPC II a los municipios mediante indicadores de pobreza, mecanismo que privilegia la distribución de recursos entre los más pobres. La EBRP reconoce esas conclusiones y se orienta a impulsar la equidad no sólo respetando ese criterio de distribución, sino también impulsando esa lógica mediante una actividad explícita de compensación a través de la transformación de los Fondos de Desarrollo y del manejo transparente de sus transferencias.

Empero, no basta el respeto de la transferencia automática de los recursos HIPC II a los municipios, sino que también es necesario que éstos utilicen esos recursos en la prioridades que fueron definidas en el propio Diálogo Nacional, las cuales forman parte de las prioridades incluidas en la Estrategia. Para ello se requiere una actuación de corresponsabilidad, no sólo entre Estado y sociedad, sino entre el gobierno central que debe abonar automáticamente esos fondos a los municipios y el uso que deben hacer éstos de acuerdo a las prioridades fijadas en la Estrategia.

¹⁴ Heavily Indebted Poor Countries

La EBRP reconoce explícitamente que la pobreza extrema se encuentra ubicada en el ámbito rural, asimismo entiende que es en ese espacio donde se desarrolla la mayor exclusión social contra indígenas, campesinos y, especialmente, contra las pobladoras indígenas y campesinas, pues es en áreas dispersas donde se presenta de manera más cruda la exclusión social de carácter étnico y de género, por esa razón, en el conjunto de los instrumentos que desarrolla propone acciones focalizadas de lucha contra la pobreza rural.

La EBRP es un intento de interpretar la voluntad, las prioridades, y las preocupaciones y acuerdos surgidos en los procesos participativos que dieron lugar a la realización del Diálogo Nacional 2000.

1.6.3 Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)

Bolivia es una de los países más pobres en sudamerica. Provocado por exigencias de los países ricos del Norte como condición para aliviar deudas externas el Gobierno Boliviano presentó en febrero del año 2000 la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La estrategia tiene como objetivo disminuir la incidencia de la pobreza de 63% a por lo menos 41% dentro de los próximos 15 años.

La deuda externa de Bolivia sumaba a mitades del año 2000 más \$us.4.400 millones. En el margen del HIPC I, un acuerdo, en que se comprometen los países ricos de aliviar una parte de las deudas a los países pobres, se perdona a Bolivia 788 millones de dólares de su deuda, a ser efectivo en 40 años.

Una iniciativa de la Iglesia Católica por el Jubileo 2000 logró que los 7 países más ricos del mundo (G7-Estados) aprobaran el HIPC II, que significa para Bolivia otra condonación de alrededor de \$us.1.776.-millones a lo largo de los próximos 15 años. Los fondos liberados deben destinarse a la lucha contra la pobreza de una manera transparente y participativa, exigiendo la participación de la sociedad civil en la elaboración y el seguimiento de una Estrategia de Reducción de la Pobreza.

El Diálogo destacó la necesidad de fortalecer el capital humano, especial a través de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. Se identificó además problemas políticos e institucionales que afectan la gestión pública, particularmente la corrupción, la burocracia y el centralismo.

El alivio de la deuda (HIPC I y II) permitirá disponer de 2.564 millones de dólares para la reducción de la pobreza en los próximos años (en promedio 105.1 millones por año). En las consultas organizadas por la Iglesia Católica y el Gobierno se acordó, que los gobiernos municipales serán la entidad ejecutora de los recursos de HIPCII (objeto de nuestro estudio).

Además se establecerá a nivel municipal, departamental y nacional sistemas de Control Social, que permitirían a la sociedad civil de controlar el uso justo y eficiente de los recursos destinados para luchar contra la pobreza.

1.7 MARCO TEORICO CONCEPTUAL

El problema acerca de la naturaleza del municipio reviste marcada importancia, no sólo por su interés teórico, vale decir por la curiosidad intelectual que lleva a resolverlo, sino por la proyección práctica que deriva del tipo de solución que se adopte en orden a la estructura y a las actividades de las instituciones municipales.

Planteadas en términos sencillos dicha cuestión es la siguiente: ¿el municipio es una institución natural, fruto de la sociabilidad humana, nacida independientemente de la voluntad del legislador, o todo lo contrario, es un producto artificial creado por la ley?

El **Jusnaturalismo** responde afirmativamente a la primera parte de la pregunta; el **legalismo** a la segunda. Existen además posiciones intermedias. Según la tesis primeramente citada, la autonomía del municipio y todo el derecho municipal se sustentan en el carácter de la comuna como institución independiente de la voluntad del Estado; de acuerdo con la otra doctrina, el municipio "no es más que un órgano, una parte del Estado, y no existe sino en virtud de una delegación estatal"

La magnitud de este debate se traduce en la sustentación teórica de los dos puntos de vista y extremos y sus posturas legislativas. El pensador del siglo XIX Tocqueville exaltó el valor del jusnaturalismo al expresarse con las siguientes palabras: "La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes. Es el hombre el que hace los reinos y crea las repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios".

Al propugnar la tesis opuesta, un moderno municipalista escribe: "No es necesario recurrir a ficciones para inferir la competencia de los municipios, ni para buscarles una voluntad distinta de la voluntad de las personas naturales, de los seres humanos que los componen y que son los únicos capaces de querer".

1.7.1 Escuela Jusnaturalista

La escuela jusnaturalista reconoce los postulados de la doctrina del derecho natural de larga y fecunda tradición en Occidente. Los postulados vertebrales han sido sintetizados por Albi en estos tres: 1) el Municipio es una sociedad natural, anterior al Estado, que debe ser necesariamente reconocida por éste "donde quiera que exista", 2) las relaciones de vecindad constituyen la base natural del Municipio y determinan la forma de convivencia social, 3) el carácter natural "produce, como consecuencia indeclinable, que el grupo social a que nos referimos posea una peculiar personalidad, una vida propia, un derecho natural al autogobierno, a la "autonomía", en una esfera de la vida humana total"

El pensador del siglo pasado, Ahrens, discípulo de Krause, que tanta influencia tuvo en España e Hispanoamérica, define el Municipio como "el segundo grado de las sociedades que abarcan todos los aspectos de la vida humana. No es una mera circunscripción territorial para un fin político; es, por el contrario – agrega – una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida"

Han seguido esta inspiración notables tratadistas desde fines de la pasada centuria a nuestros días. Azcárate, señalaba en 1891, que los "municipios no son asociantes que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos".

El jurista García Oviedo afirma que el Municipio "es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos".

El jurista Giner afirma que el Municipio no es una delegación del Estado Nacional ni la consecuencia de un contrato entre varias familias. Simplemente, el Municipio se forma mediante la atracción que, como un centro ideal de fuerza, ejerce sobre un cierto de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de ese centro común, y se constituyen en órganos y representantes suyos.

Existen objeciones dirigidas contra la corriente jusnaturalista, que básicamente surgen de la confusión entre la base natural y la regulación jurídica del municipio. La primera es independiente del Estado, la segunda se incorpora dentro del Derecho.

En buen castellano, la tesis jusnaturalista afirma que el Municipio es una sociedad natural y espontánea; que se sustenta en las relaciones de vecindad que existen entre sus integrantes; que persigue fines propios, y que su gobierno se orienta a la satisfacción de las necesidades que le son peculiares.

Cuando en una agrupación espontánea y natural de personas se impone la imprescindible necesidad de una organización administrativa, jurídica y política, y ésta es reconocida por el Estado, mas no creada por éste, se produce entonces el fenómeno sociopolítico tomando las bases de la sociedad natural llamada Municipio, para formar un gobierno local. El Municipio, en razón de su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local.

1.7.2 Escuela Legalista

Kelsen, el más connotado representante contemporáneo de la Escuela Legalista, sostiene que el Municipio se halla subsumido dentro de la totalidad del orden jurídico y que no existe "sino en virtud de una delegación estatal".

Kelsen pretende dos proposiciones: la ilegitimidad de la antítesis entre la administración autónoma y la administración estatal y la carencia de personalidad jurídica por parte de los llamados cuerpos autónomos.

Afirma el autor de "Teoría pura del Derecho" que la doctrina dominante sobre la autonomía, separa dos órdenes distintos: la administración estatal y la administración autónoma, que es colocada al margen del Estado. Pero sucede que "en gran número de casos, el Estado se limita a ordenar una materia administrativa mediante una ley, dejando la ejecución de la misma a cargo de una corporación autónoma". Kelsen expresa que a esta actividad se le denomina autonomía y a los órganos encargados de ejercerla "cuerpos autónomos".

El error principal de Hans Kelsen radica en la confusión del municipio como realidad natural, con la regulación jurídica del municipio. Las normas que constituyen el derecho municipal objetivo no son la institución municipal en sí.

En conclusión, la postura legalista nos manifiesta que el Municipio no puede existir si es que el Estado no reconoce su existencia, que la sencilla agrupación espontánea no constituye municipio, lo único que es necesario, es que el Estado CREE ese ordenamiento en forma de gobierno local.

El municipio surge de la agrupación natural y espontánea, sustentada en las relaciones de vecindad y las necesidades derivadas de estas. Sin embargo, el Estado reconoce estas últimas, mas no es de su competencia crearlas. Lo único necesario para que exista el municipio, es que personas de características comunes, que viven en vecindad, en un mismo territorio, se agrupen y formen su ordenamiento jurídico.

1.8 GOBIERNOS MUNICIPALES EN BOLIVIA

1.8.1 Época Colonial.-

Durante el periodo colonial, las comunas del Alto Perú hoy Bolivia, fueron organizadas de acuerdo al modelo de las instituciones similares de España"¹⁵ En el Alto Perú, al lado

¹⁵ REVILLA QUEZADA, Alfredo, "Curso de Derecho Administrativo Boliviano", La Paz, Bolivia, E. Burrillo, 1958, p.

de los Gobernadores que eran las autoridades designadas por la Corona, estaban los Cabildos cuyos miembros en gran parte eran elegidos por asambleas de vecinos.

“Los cabildos representan en la historia nacional como en los demás Estados Indoamericanos, la primera escuela política propia, el crisol donde se fundieron y purificaron las ideas de la autonomía patria y, también, el baluarte de resistencia a los abusos y al desgobierno del poder real”¹⁶.

Los Cabildos, institución transportada de España, han ejercido entre nosotros un poder representativo y una influencia en el devenir del país.

1.8.2 Época Republicana

Ahora bien, en la época republicana que empieza el 6 de agosto de 1825, la Ley del 21 de Junio de 1826 es la primera norma que hace referencia a gobiernos locales, suprime los Ayuntamientos en el territorio de la República, dispone que los fondos y rentas pasarán al Tesoro Público y que la jurisdicción ordinaria que ejercían los Alcaldes pasará a los jueces de Primera Instancia, que se establecerán en todos los pueblos, personeros cuya elección y atribuciones se detallarán por un ley particular.

La Constitución de 1839, fue la primera en legislar sobre los Concejos Municipales, su conformación, la forma de elección de sus miembros, el periodo de ejercicio en sus funciones, etc. Como consecuencia, el 12 de noviembre de 1839, se dicta con carácter nacional, el primer Reglamento de Municipalidades con 127 artículos y 21 Secciones.

El sentir de los pueblos de administrar sus recursos, elegir sus autoridades y legislar en materia Municipal fue en aumento y como consecuencia de ello, el Decreto del 24 de mayo de 1858, establece y organiza los Cuerpos Municipales, para dar a cada localidad la administración de sus intereses

La Constitución de 1880, contempla un Régimen Municipal idéntico a la Constitución anterior, por lo que no merece comentarios. El 15 de noviembre de 1887 se dicta la

¹⁶ AVIS, Julio Alberto, “Curso de Derecho Administrativo”, La Paz, Bolivia, Editorial Letras, 1960, p. 289

Primera Ley Orgánica de Municipalidades, que rigió hasta el 14 de Agosto de 1936, es decir con una vigencia de cerca de cincuenta años. Marcó un hito por ser la primera ley especial orgánica y la que en su estructura principal ha tenido mayor vigencia en el país.

El 15 de abril de 1930, mediante Decreto Supremo, se introducen reformas relativas al funcionamiento y atribuciones de los Concejos y las Juntas Municipales, principalmente en cuanto a las fianzas y a los haberes de los Presidentes de los Concejos y deroga las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades que le sean contradictorias.

La Constitución de 1947, reitera que en las Capitales de departamento habrá un Concejo Municipal y un Alcalde y que los Alcaldes serán rentados; que en las provincias, en sus secciones y en los puertos, habrán Juntas Municipales; que en los cantones habrán Agentes Municipales; que los miembros de los Concejos y Juntas Municipales serán elegidos mediante sufragio popular y que los alcaldes serán elegidos por sus respectivos órganos legislativos.

La Constitución de 1961, reitera que el Gobierno Municipal es autónomo, establece que la composición de los Concejos, la elección de sus miembros y la duración de sus funciones se determinarán por ley y que “los Alcaldes Municipales serán elegidos por el Presidente de la República de entre los miembros de los respectivos Concejos”. El avance que significaba la presentación de ternas ante el Ejecutivo Nacional para la elección de Alcaldes, quedaba ahora sin efecto y primaba la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para elegir directamente a los Alcaldes de entre todos los Concejales.

1.8.3 Época Democrática

Si bien en Bolivia desde el nacimiento de la República hasta 1982 hubieron algunos gobiernos democráticos, el mayor tiempo lo ocuparon los gobiernos de facto, por lo que corresponde hacer una distinción a partir de esta fecha.

El 10 de enero de 1985, se dicta una nueva Ley Orgánica Municipal. Aquí cabe resaltar que

desde el año 1951 hasta 1985, existió una dicotomía entre lo que las normas jurídicas establecían sobre el Régimen Municipal y la realidad política, hecho que se mantiene en la actualidad aunque en menor grado. Sintetizando, en este lapso de tiempo todos los Presidentes de la República sin distinción alguna, nombraban discrecional y arbitrariamente a los Alcaldes Municipales en las capitales de departamento, en las provincias y en los cantones, de entre los allegados o preferidos de su régimen. Es más todavía, no funcionaron los Concejos Deliberantes o Juntas Municipales, en materia municipal se imponía la voluntad política del Poder Ejecutivo de la Nación.

La Constitución de 1995, entre sus aspectos relevantes, en cuanto al Régimen Municipal, reitera: que el gobierno y la administración de los Municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial, que el Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde, y establece el procedimiento para la elección de los Concejales y del Alcalde en votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional y que los que encabezan la lista, serán los candidatos a Alcalde.

En 1999, se dicta la Ley 2028, del 28 de Octubre de 1999, llamada Ley de Municipalidades y en el 2004 se procede a reformar la Constitución Política del Estado, manteniéndose sin variantes el Régimen Municipal.

1.9 MUNICIPIO, MUNICIPALIDAD Y GOBIERNO MUNICIPAL

1.9.1 Municipio

Según la doctrina es la comunidad autónoma de personas asociadas por vínculos de tradición, localidad y trabajo, dentro del territorio de un Estado, dirigida por la autoridad que ella misma ha elegido para alcanzar los fines que le son inherentes. La norma prevista por el art. 3-I de la Ley de Municipalidades, la define como “la unidad territorial, políticamente y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de

Provincia base del Ordenamiento Territorial del Estado unitario y democrático de Boliviano”. Es pues la unidad territorial básica del Estado, que tiene como elementos esenciales el territorio, la población y organización político-administrativa.

En la antigua Roma un municipium (municipio) era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, aunque sus vecinos obtenían los derechos de ciudadanía. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente.

1.9.2 La municipalidad

Conforme define el art. 3.III de la citada ley “es la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al Municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines “.17

En varios países de América, la municipalidad es el órgano que administra una comuna, cantón o distrito. Está encabezada por un alcalde o presidente municipal y un concejo, todos elegidos por votación popular. En algunos países y ciudades es también responsable de la administración de la educación y salud pública en su respectivo ámbito territorial.

1.9.3 Gobierno Municipal

Es el mecanismo constitucional a través del cual se ejerce el poder político en el Municipio, definiendo políticas, aprobando planes y programas de desarrollo y administrando los bienes y servicios del Municipio. Según la norma prevista en el art. 3.IV de la Ley de Municipalidades, es el que ejerce el gobierno y la administración del Municipio.

1.9.4 Alcalde Municipal

¹⁷ Ley 2028 de fecha 28 de octubre de 1999 Ley de municipalidades gaceta oficial

El Alcalde municipal, “es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal”¹⁸ se encuentra en un grado inferior respecto al Concejo Municipal, de quien depende mantenerse o no en el cargo, el cual está obligado a presentar informes de gestión a los mismos.

1.9.5 Concejo Municipal

El Consejo Municipal conforme señala la ley “ es la máxima autoridad del Gobierno Municipal.”¹⁹. En el sistema parlamentarista éste órgano constituye la expresión más característica de la soberanía popular y por ello asume una función fiscalizadora del ejecutivo.

En tal sentido es un cuerpo representativo, porque los miembros que la componen es producto de una elección, de acuerdo al número de habitantes de una sección municipal, estos pueden variar de cinco concejales hasta once concejales para las capitales de departamento²⁰.

1.10 GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSION

Gastos de funcionamiento o corriente: Son gastos destinados a financiar las actividades recurrentes, para la prestación de servicios administrativos, entendiéndose como tales, el pago de servicios personales, obligaciones sociales, impuestos, transferencias corrientes, compra de materiales, servicios, enseres e insumos necesarios para el funcionamiento exclusivo de la administración del Gobierno Municipal. Comprende también los pasivos generados o el costo financiero por contratación de créditos en gastos de funcionamiento incurridos.

Gastos de Inversión son todos los gastos destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público, constituido por el incremento, mejora y reposición del stock de capital, incluyendo gastos de pre-Inversión y supervisión. Comprende también, como gasto elegible, los intereses y/o amortización deuda pública interna y/o externa y otros pasivos financieros, cuando sean generados por gastos en Proyectos o Programas de Inversión Pública. También,

¹⁸ Ley 2028 de fecha 28 de octubre de 1999 Ley de municipalidades

¹⁹ Ley 2028 de fecha 28 de octubre de 1999 Ley de municipalidades

²⁰ Ley 2028 de fecha 28 de octubre de 1999 Ley de municipalidades

serán considerados en esta categoría los gastos en los que tiene que incurrir el Gobierno Municipal, para el mantenimiento de los bienes y servicios de su competencia. Asimismo, los pasivos generados o el costo financiero por contratación de créditos, en gastos incurridos en mantenimiento. No incluye el gasto administrativo del Gobierno Municipal y se excluye—expresamente- todo gasto por concepto de servicios personales.²¹

1.11 RECURSOS MUNICIPALES.-

Recursos de Coparticipación Tributaria, que representa el 20% de algunos impuestos nacionales que son los siguientes:

- IVA = (Impuesto al valor agregado; esto quiere decir cuando uno compra algún artículo con factura ya está pagando el 13 % más que representa este tipo de impuesto, en resumen cuando uno compra un bolígrafo ya está pagando el impuesto al valor agregado que es el 13%).
- RC-IVA = (Régimen complementario).
- IUE = (Impuesto a las utilidades de las empresas, quiere decir que todas las empresas a fin de año hacen una declaración de sus ganancias y de ellas deben pagar a la renta el 25% del total de sus ganancias).
- IT = (Impuesto a las transacciones).
- ICE = (Impuesto al consumo específico, por compra de refrescos).
- GAC = (Gravamen aduanero consolidado).
- Impuesto a las sucesiones (transmisión gratuita de bienes)
- Impuesto a las salidas al exterior.

Recursos propios.- Recaudaciones propias que hace la Alcaldía de los siguientes Impuestos:

- Sentajes, todos los comerciantes pagan cada mes este tipo de impuestos por utilizar un espacio público.
- Patentes, son impuestos anuales que todos los comerciantes deben pagar por utilizar un espacio público.
- Impuestos de inmuebles o de casas; cada vecino que tiene una propiedad regularizada, ya sea terreno o vivienda, anualmente paga un impuesto de acuerdo al valor catastral.

²¹ Ley 2096 Ley de Gastos Municipales art. 2 Gaceta Oficial de Bolivia

- Impuestos a los Automotores, todo ciudadano que tiene un vehículo o más, también debe pagar un impuesto de acuerdo al tipo de movilidad o automotor que tiene.
- Alquiler de bienes municipales, toda persona natural o jurídica, cuando utiliza un bien municipal esta debe pagar un impuesto.
- Multas sanciones de algún incumplimiento; toda persona que cometa una infracción a las normativas o reglamentos del Gobierno municipal, debe pagar su respectiva sanción.

Recursos del HIPC.- Son Recursos que proviene del perdón de la Deuda, es distribuido a todos los municipios de acuerdo al grado de pobreza, para que los mismos gasten de la siguiente forma:

20% para servicios de Educación, que quiere decir dotación de insumos y materiales a las unidades educativas, dotación del desayuno escolar y otros.

10% para Servicios de Salud, que quiere decir dotación de insumos y mantenimiento de los centros de Salud.

70% para inversión en infraestructuras de Educación, Salud y otros.

Recursos de Impuesto Directo a los Hidrocarburos

Es un nuevo Impuesto que el Estado cobra a las Empresas Petroleras Hidrocarburíferas, por la producción de gas y de petróleo, el total de estos impuestos recaudados se distribuye de la siguiente forma:

20% a los Municipios, que son distribuidos a acuerdo al número de habitantes.

5% Universidades 75% Tesoro General de la Nación De acuerdo al reglamento de gastos de estos impuestos, los gobiernos municipales deben gastar en los siguientes cuatro programas: Educación, Salud, Fomento al Desarrollo Económico y promoción de Empleo y Seguridad Ciudadana.

Las Donaciones que son contribuciones que realizan personas naturales o jurídicas al municipio, estas contribuciones pueden ser materiales o económicas; normalmente las donaciones que reciben los gobiernos municipales son de instancias internacionales como son el Financiamiento de JICA, BID y otros, estas contribuciones son a fondo perdido.

Los créditos, son Préstamo de dinero que el Gobierno Municipal contrae con una suma de intereses, que debe ir pagando de acuerdo a un plan de pagos fijados por las entidades

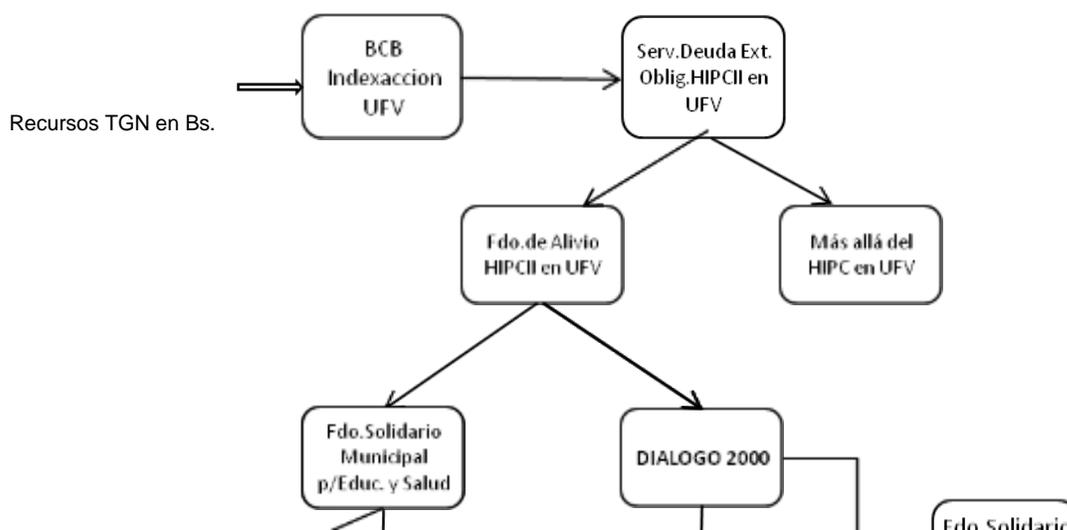
bancarias. Estos créditos pueden adquirirse del T.G.N u otras entidades nacionales o extranjeras.

1.12 LOS RECURSOS Y GASTOS ENUNCIADOS EN LA LEY DEL DIALOGO

La Ley N° 2235 del Diálogo Nacional surge de las conclusiones del Diálogo Nacional, evento realizado en agosto del 2000 en el que participaron representantes de la sociedad civil, municipios, autoridades, parlamentarios, delegados de partidos políticos. Este evento fue la culminación de un proceso que se inició en las Mesas Municipales y Departamentales del país.

Las transferencias creadas por esta ley fueron diseñadas con un criterio de equidad vertical, de manera que los municipios más pobres reciban más ingresos que los que relativamente son más ricos. Tienen su origen en el déficit de ítems acumulados hasta el año 2001, del personal docente del servicio de educación escolar pública y del personal médico y paramédico del servicio de salud pública. Para cubrir este déficit se constituyó el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, cuyos recursos son apropiados del monto total del HIPC II. Esos fondos que el Estado deja de pagar por efecto del alivio de la deuda externa, una vez realizada la apropiación para el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Pública, son depositados por el TGN en una Cuenta Especial denominada Diálogo 2000, en el Banco Central de Bolivia, en los mismos montos de los pagos por amortización de capital e intereses que correspondían a los convenios de préstamo aliviados.

DIAGRAMA DEL SERV.DE DEUDA EXTERNA POR OBLIGACIONES HIPC II EN UFV



Fuente: Elaboración Propia

Los recursos marcados por la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000 para constituir el Fondo Solidario Municipal son los siguientes:

Cinco millones de dólares (\$us. 5.000.000) para la gestión 2001; Veintisiete millones de dólares (\$us. 27.000.000) anuales en los quince (15) años siguientes al año 2001 cuando dicha ley fue sancionada.

Una vez aprobados los recursos del Fondo Solidario Municipal, estos se distribuyen entre todos los municipios de la siguiente manera:

A) 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Si las necesidades del Municipio, en este sector, están satisfechas, el Alcalde Municipal puede destinar, previa autorización del Concejo Municipal, el traspaso de los recursos para el sector de salud pública, informando al Ministerio de Economía para su registro. Este 20% debe destinarse a:

1. Equipamiento escolar, incluyendo equipos y sistemas de informática;
2. Adquisición de materiales;
3. Mantenimiento de infraestructura escolar, y,
4. Dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria

Debe recordarse que la infraestructura en materia de educación y su administración fue transferida al nivel municipal en 1994 mediante la Ley N°1551, de Participación Popular.

B) 10% para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda, oficialmente utilizados por el Ministerio de Economía. Al igual que el caso de Educación, si las necesidades del Municipio, en este sector, están satisfechas, el Alcalde Municipal puede destinar, previa autorización del Concejo Municipal, el traspaso de los recursos para el sector de educación escolar pública, informando al Ministerio de Hacienda para su registro. Este 10% debe destinarse a:

1. Mantenimiento de la infraestructura del sector de salud pública; Artículo 13° Ley N° 1551 de Participación Popular.
2. Equipamiento, que incluye inversiones en medios de transporte, equipos y sistemas de informática y telemedicina.
3. Adquisición de insumos.
4. Capacitación de los recursos humanos.

C) 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social. Para establecer el porcentaje de los recursos que le corresponde a cada Municipalidad, se recalcula la población del municipio correspondiente en función de sus índices de pobreza, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Población Recalculada} = (A) \times (-1) + (B) \times (0) + (C) \times (1) + (D) \times (2) + (E) \times (3)$$

Donde:

A = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población con Necesidades Básicas Satisfechas.

B = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población en el Umbral de la Pobreza.

C = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Moderados.

D = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Indigentes.

E = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Marginales.

Este 70% de los recursos provenientes del HIPC II se distribuyen de dos formas diferentes:

1.) 70 % de los Recursos de Diálogo 2000 para infraestructura se distribuyen entre todas las Municipalidades del país de acuerdo con la proporción que corresponda a la Población Recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria total de todas las poblaciones recalculadas.

2. El 30% restante es dividido en nueve partes iguales para cada Departamento del país, y cada una de estas partes se distribuye entre todas las Municipalidades de cada Departamento en la proporción que corresponde a la Población Recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria total de la poblaciones recalculadas de todos los municipios del Departamento.

Los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 son desembolsados anualmente en forma automática, en cuotas mensuales iguales, calculadas al inicio de cada año, el último día hábil de cada mes a tres cuentas fiscales especialmente dispuestas para cada Municipalidad.

1.13 EJECUCION DE LOS RECURSOS HIPCII

Una de las limitaciones en las políticas de alivio de la pobreza es el mecanismo de acceso a los recursos. Los municipios acceden a recursos económicos a través de cuatro fuentes: la coparticipación tributaria; los recursos HIPCII; los recursos del DUF, que se originan en deuda concesional y donaciones; y recursos propios del municipio, Estas cuatro fuentes se manejan en cuentas bancarias diferentes y tienen establecidas distintas asignaciones de gastos.

Cuando se compara el porcentaje de ejecución de los recursos HIPCII destinados a la Estrategia Boliviana de Reducción a la Pobreza (EBRP) con los porcentajes de población que no cubre sus necesidades básicas, se observa que la relación es una

línea constante, lo que significa que, cualquiera sea el porcentaje de gastos ejecutados, éste no depende que el municipio sea más o menos pobre. Esto contrasta con la política de compensación que otorga mayores fondos a los municipios más pobres con cálculos en base al indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI)²², determinadas por el Instituto Nacional de Estadística.

1.14 MARCO JURIDICO

1.14.1 La Educación y la Salud en la Constitución Plurinacional

De acuerdo a la nueva Constitución Política del Estado en los artículos 17 y 18 todas las personas tienen derecho a recibir educación y salud en casi todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita integral e intercultural, sin discriminación. Por lo tanto estos postulados debe afirmar la alta función del Estado en el de asistir a la población en los requerimientos en el sistema único de salud y la formulación de políticas adecuadas en, la educación estos objetivos y propósitos del Estado permiten financiar con insumos e infraestructura a toda la ciudadanía en estos sectores tal cual determina el Dialogo 2000.

1.14.2 La Ley de Participación Popular

La promulgación de la Ley de Participación Popular marcó en Bolivia el inicio de una agresiva política de descentralización fiscal, complementada a continuación con la Ley de Descentralización Administrativa. En lo que sigue se presenta el desarrollo de este aspecto en los últimos años a través de sus principales hitos históricos.

La Ley de Participación Popular 1551, de abril de 1994, reconoció personalidad Jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), municipalizó todo el territorio nacional, estableció el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de la

²² Según la " Ley del Diálogo 2000" entiéndase por pobreza a las necesidades básicas insatisfechas que consiste en diagnosticar los inadecuados materiales de vivienda, espacios de vivienda, servicios de agua y saneamiento, utilización de combustibles no adecuados, bajos niveles de educación e inadecuada atención en la salud.

coparticipación tributaria y reordenó las atribuciones y competencias de los distintos órganos públicos.

En cuanto a los recursos de la Participación Popular, la ley reclasificó los ingresos nacionales, departamentales y municipales, y destinó el 20% de los ingresos nacionales a los gobiernos municipales. Paralelamente, determinó que la totalidad de los ingresos municipales (impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos, así como patentes y tasas) sean para el beneficio exclusivo del municipio que los recauda. Transfirió al gobierno municipal la infraestructura física de los servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego y, en general, amplió las competencias municipales.

La Ley de Participación Popular marcó una etapa muy importante en la historia de la organización territorial de la República, estableciendo un marco legal y una base institucional para el reordenamiento territorial que permitió cumplir con eficiencia las tareas de la gestión pública en todo el país.

El municipio se constituyó en el centro de la nueva forma de concebir la organización territorial para la gestión estatal. Es la Ley de Participación Popular que municipalizó el país y determinó la jurisdicción territorial de los nuevos municipios, estableciendo en su artículo 12 que la jurisdicción de los Gobiernos Municipales comprende:

- 1.- La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia.
- 2.- Habrá un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia.
- 3.- La Jurisdicción de las capitales de Departamento, corresponderá a su respectiva Sección de Provincia.

En ese ámbito es la Sección de Provincia la nueva jurisdicción territorial de los municipios bolivianos que se constituyó en la célula básica de la organización democrática del Estado y del Desarrollo Nacional, este concepto ha sido recogido en la Constitución Política reformada y en la nueva Ley de Municipalidades.

La división política y administrativa del País, se divide territorialmente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones, las Secciones municipales que no habían tenido ninguna connotación en la vida institucional y política boliviana, son a partir de la Ley de Participación Popular las unidades territoriales privilegiadas para constituirse en el territorio del municipio.

Hoy no existe un solo pedazo de territorio de Bolivia que no esté cubierto por Gobiernos Municipales territoriales. Bolivia en la actualidad cuenta con 327 Secciones Municipales, equivalentes a 327 municipios territoriales.

La Ley de Descentralización Administrativa 1654, de julio de 1995, estableció de la misma manera la estructura organizativa del Poder Ejecutivo en el ámbito departamental, juntamente con el régimen económico y financiero departamental.

Los recursos departamentales definidos son: las regalías departamentales, los recursos del Fondo Compensatorio Departamental, el 25% de la recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), 50% del cual se distribuirá entre los 9 departamentos y 50% entre el número de habitantes de cada departamento.

1.14.3 Ley de Municipalidades 2028

Establece medidas regulatorias al régimen municipal establecido en la CPE, sin afectar disposiciones fiscales ya determinados como el de recaudar y administrar los recursos municipales de carácter tributario y no tributario.

Exige recaudar rentas generadas por uso común de la propiedad pública concesiones de servicios, obras, explotaciones y bienes de su competencia o propiedad municipal, restablece los límites de su gasto corriente y gasto de inversión.

1.14.4 Ley Marco de Autonomía y Descentralización 031

Esta ley en su artículo 102 párrafo 5 sobre los lineamientos generales sostiene, la asignación de recursos suficientes para la eliminación de desigualdades sociales de género y la erradicación de la pobreza.

Asimismo, de acuerdo a esta Ley se abroga la Ley 1551 de Participación Popular y leyes modificatorias, sin embargo, de acuerdo a la disposición transitoria décima primera de la misma norma, las entidades territoriales autónomas municipales recibirán las transferencias de la cuenta especial Diálogo 2000 (HIPCI), conforme a la normativa específica en vigencia.

Asimismo, de acuerdo a la disposición transitoria tercera de la LMAD se tiene:

I.- Para el financiamiento de sus competencias y de acuerdo a lo señalado en la presente Ley y disposiciones legales en vigencia, las entidades territoriales autónomas municipales y las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, percibirán las transferencias del nivel central del Estado por coparticipación tributaria, equivalentes al veinte por ciento(20%) de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Gravamen Aduanero, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las salidas al exterior.

II.- Las transferencias por coparticipación tributaria señaladas en el Parágrafo anterior, se distribuirán de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma, en función a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda.

III.- La coparticipación tributaria destinada a las entidades territoriales autónomas será abonada automáticamente por el Tesoro General del Estado, a través del Sistema Bancario, a la cuenta fiscal correspondiente de la entidad territorial autónoma.

Al mismo tiempo, con referencia a los gastos de funcionamiento de los gobiernos municipales, la Ley Marco de Autonomía determina de acuerdo al numeral 2 en la

Disposición Transitoria Novena que Para las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originarias campesinas, se establece como porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento, el veinticinco por ciento (25%), que para efectos de cálculo se aplica sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000 (HIPC II).

Para financiar los gastos de funcionamiento, solo se pueden utilizar los recursos específicos y los de coparticipación tributaria.

1.11.5 Ley 2656 Capacitación de Operadores Administrativos Municipales

Esta Ley que crea la Escuela Nacional de Gobierno como entidad Pública del Estado Boliviano, tiene el propósito principal de ofrecer capacitación y adiestramiento a las autoridades y funcionarios del Estado, para mejorar la calidad de la gestión pública, como también el de afianzar y profundizar el proceso de descentralización y municipalización iniciado en el país. Este centro de capacitación Municipal se implementará sobre la base institucional de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-BOLIVIA) y de la Asociación de Municipalidades del Departamento de Tarija (AMT) como entidad local, que contará con la participación del Poder Ejecutivo que aportará recursos materiales, financieros, humanos e institucionales.

CAPITULO II

2.- PARTE PROPOSITIVA

2.2 METODO DE ANALISIS

2.2.1 Método Histórico

En este acápite se efectuará el análisis de la cuantificación de los datos estadísticos sobre los recursos y gastos de los Gobiernos Municipales desde su implementación a partir del año 2001 hasta el año 2009 inclusive.

2.2.2 Método descriptivo

Los datos con los que se elaboraron las estadísticas de este trabajo están basados en la información producida por los municipios a través del registro de sus transacciones financieras contables en el software Resumen Financiero Mensual de Municipios (RFM). Esta información es remitida en forma mensual por los municipios monitoreados en la Unidad de Operaciones e Información de las Entidades Territoriales (UOIET) dependiente del Viceministerio de Tesoro y Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, donde se realiza la consolidación en una base de datos que contiene la información financiera producida por los 327 municipios. A dicha información se puede acceder de forma pública a través de la página web del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (www.economiayfinanzas.gob.bo).

Es muy importante mencionar que para la elaboración de la base de datos se tomaron en cuenta, la estructura del gasto HIPCII de acuerdo a la Ley 2235, en salud 10%, educación 20% e Infraestructura 70%.

Esta distribución operativa, se realiza el último día de cada mes, mediante un software, desarrollado por el Tesoro General de la Nación e instalado en el Banco Central de Bolivia, estas transferencias fueron aproximadamente hasta el año 2009 de \$us. 454.0 millones y en lo que concierne al Fondo Solidario Municipal a \$us. 221.0 millones haciendo un total de \$us.675.0 millones desembolsados por concepto del alivio de la deuda según cuadro N° 1 de distribución de los recursos HIPCII; se establece el tipo de cambio, el software automáticamente lo calcula, así como el total de las comisiones que cobran los bancos corresponsales que han sido delegados por el Banco Central para la administración de cuentas corrientes fiscales de los municipios; de tal manera que se calcula cuanto se le asignará a cada uno con base a los indicadores que han sido establecidos por Decreto Supremo y el dinero va a las tres cuentas de cada municipio, al tipo de cambio vigente del día.

DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DEL HIPC II-FONDO SOLIDARIO MUNICIPAL Y DIALOGO 2000																				
PERIODO AGOSTO 2001 - DICIEMBRE 2009																				
(En millones de Dólares)																				
MES	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		ACUMULADO	
	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.	FDO.SOL.	DIALOG.
ENERO					2	4	2	4	2	3	2	3	2	3	2	3	2	4	14	24
FEBRERO					2	3	2	4	2	2			2	3	2	3	2	4	12	19
MARZO			3		2	6	2	4	2	4	5	6	2	3	2	3	2	4	20	30
ABRIL			3	8	2	4	2	4	2	3			2	3	2	3	2	4	15	29
MAYO			3	8	2	4	2	4	2	3	5	6	2	3	2	3	2	4	20	35
JUNIO					2	4	2	4	2	3	2	3	2	3	2		2	4	14	21
JULIO			3	8	2	4	2	4	2	3	2	3	2	3	2	3	2	4	17	32
AGOSTO	1	5	3	13	2	4	2	4	2	3	2	3	2	3	2	3	2	4	18	42
SEPTIEMBRE	1	5	3	8	3	4	3	4	3	3			3	3	3	3	3	4	22	34
OCTUBRE	1	5	3	8	2	4	2	4	2	4	5	6	2	3	2	3	2	5	21	42
NOVIEMBRE	1	5	3	8	3	5	3	4	3	4	2	3	3	3	3	3	3	5	24	40
DICIEMBRE	1	13	3	19	3	4	3	11	3	9	2	7	3	5	3	4	3	34	24	106
Totales	5	33	27	80	27	50	27	55	27	44	27	40	27	38	27	34	27	80	221	454

Fuente: Elaboración propia con datos de UOJET

El mismo software genera reportes que son hechos tanto en medios magnéticos que se envían a los bancos corresponsales, así como reportes impresos que son verificados, firmados y enviados aproximadamente hasta el medio día. Los tres bancos corresponsales que actualmente manejan estas cuentas son el Banco Mercantil, el Banco Nacional y el Banco Unión, a los cuales se les indica cuál es el monto transferido en el día y como debe abonarlo en cada cuenta municipal. El banco realiza esta operación, de modo que cada municipio tiene reflejada en su cuenta local recursos para ejecutarlos con base a las directrices de la Ley del Diálogo, el primer día hábil del mes siguiente al de la distribución.

Por otra parte debemos hacer mención a las asignaciones del Fondo Solidario Municipal vale decir de los 27 millones de dólares asignados para cada año, 18.5 van para la creación de ítemes en educación y 8.5 en salud, mientras que de la cuenta Diálogo 2000 la distribución operativa la realiza el Tesoro a través del Banco Central.

2.3 TECNICAS

2.3.1 Recolección de datos financieros

Como decíamos anteriormente, los datos financieros son reportados por los Gobiernos municipales en forma mensual al Ministerio de Economía y Finanzas en el paquete informático Resumen Financiero Mensual de Municipios donde se observa todos los recursos que perciben y todos los gastos que efectúan, es decir una radiografía total del municipio.

De este detalle se toma en particular los ingresos y gastos por concepto del HIPC, cotejando estas cifras conjuntamente los extractos bancarios que poseen los municipios.

Por desconocimiento de la norma legal, algunos operadores administrativos de los municipios apropian no adecuadamente el objeto del gasto lo que implica efectuar modificaciones en su ejecución de las Operaciones Efectivas de Caja.

2.3.2 Interpretación de los datos de recursos y gastos HIPC

En los desembolsos del Diálogo 2000, se establece que en el periodo agosto-diciembre 2001 se llevaron a cabo 219 millones de los cuales se gastaron 58 significando un 26% de ejecución; durante la gestión 2002, los desembolsos ascendieron a 582 millones y se ejecutaron 390, cifra equivalente a un 67%; para el periodo 2003 los desembolsos fueron de 356 millones y los gastos 484 millones reflejando un 36% más gastos que los desembolsos, debido principalmente a que se disponía de recursos en las cuentas corrientes de los municipios; en el 2004 los desembolsos alcanzaron a 401 millones en tanto que los gastos fueron de 391 millones, lo que en términos relativos significan el 97%, entre los años 2005 y 2008 las ejecuciones de gastos tuvieron un comportamiento similar a los desembolsos, sin embargo la gestión 2009 de recursos desembolsados de 505 millones solamente se ejecutaron 322 millones de bolivianos, significando en términos porcentuales 64%. En resumen podemos decir que del año 2001 como inicio de las ejecuciones de las operaciones financieras de la Ley del Diálogo hasta la gestión 2009 se desembolsaron 3.149 millones de bolivianos con una ejecución de 2.742 millones de bolivianos es decir 86% con el propósito de reducir los niveles de pobreza en el país de acuerdo a los objetivos del milenio.

Al respecto de ésta ejecución, se debe puntualizar que actualmente existen recursos no utilizados en cuentas corrientes de los municipios que aún no fueron utilizados tal cual determina la norma legal, por lo tanto es conveniente efectuar un reglamento que determine la optimización en la utilización de estos recursos financieros para paliar los índices de pobreza del país.

CUADRO Nº 2																						
DESEMBOLSOS Y GASTOS DEL HIPC II - MUNICIPALIDADES POR DEPARTAMENTO																						
PERIODO AGOSTO 2001 - DICIEMBRE 2009																						
(En millones de Bolivianos)																						
Departamento	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		Acumulado		Saldo	EJEC.
	Des.	Gast	Des.	Gast	Des.	Gast	Des.	Gast	Des.	Gast	Des.	Gast	Des.	Gast	Des.	Gast	Des.	Gast	Des.	Gast		
Chuquisaca	20	3	51	35	31	40	35	35	28	25	26	24	23	23	19	20	45	36	277	241	37	86.8
La Paz	56	17	157	105	96	120	108	117	84	82	80	85	70	66	57	59	136	85	844	736	108	87.2
Cochabam	35	5	87	59	54	76	60	60	47	42	44	41	39	40	32	35	76	43	474	401	73	84.6
Oruro	14	3	39	20	24	37	27	25	21	22	19	20	17	14	14	16	33	25	209	182	27	87.3
Potosí	26	4	75	43	46	63	52	54	41	39	39	43	34	35	28	31	65	36	406	348	58	85.8
Tarja	13	3	31	21	19	28	21	18	17	14	16	17	14	16	11	12	27	18	169	147	22	86.9
Santa Cruz	35	25	86	69	52	69	59	51	46	47	44	44	39	34	31	37	74	46	467	422	45	90.4
Beni	14	7	39	31	24	31	27	21	21	21	20	19	18	17	14	23	34	22	211	192	19	90.9
Pando	6	1	17	13	10	14	12	10	9	11	9	8	8	8	6	8	15	11	92	83	9	90.3
Totales	219	68	582	396	356	478	401	391	314	303	297	301	262	253	213	240	505	322	3149	2752	397	87.4

Fuente:Elaboración Propia datos UOIET

En el cuadro Nº 2 de desembolsos y gastos del HIPCII, se puede inferir que el Departamento de Pando es el más eficiente en los gastos, porque a partir de la ejecución del HIPC no mantiene un nivel de depósitos considerable, circunstancia que no sucede en el Departamento de La Paz, el cual en su conjunto, mantiene saldos bancarios en las cuentas Diálogo 2000 equivalente a 108 millones de bolivianos, otro tanto sucede con el municipio de Cochabamba que en depósitos en cuenta corriente asciende a bolivianos 73 millones de bolivianos.

La acumulación de depósitos a nivel nacional a finales de la gestión 2009 alcanza a 397 millones de bolivianos que refleja que los municipios no efectúan un óptimo gasto acorde con lo determinado por la norma legal.

Un aspecto reiterado se constituye el hecho de efectuar de las cuentas del HIPC operaciones transitorias hacia la cuentas principalmente de Participación Popular para salvar aspectos de iliquidez en las mismas. Otra situación frecuente se constituye la ejecución de gastos servicios personales o definitivamente gastos que se encuentran tipificados como elegibles para ser financiados con recursos de Alivio de Deuda.

Resulta notorio, el nivel tan pronunciado que alcanzan las desigualdades en el desarrollo de los municipios, son los casos de ingresos per cápita municipal, gastos, entre otros, los que generan desequilibrios que inciden en el nivel y calidad de vida de la población, puesto que los bienes y servicios que recibe un habitante del gobierno municipal de La Paz, no son los mismos que los que recibe un habitante del municipio de Jesús de Machaca.

Los municipios capitales de departamento - debido a que concentran mayor densidad comparativa de población y actividad económica - cuentan con un potencial de recaudación fiscal per cápita mucho mayor que el promedio, mientras que las municipalidades rurales (aquellas con una significativa menor concentración de población y actividad económica), tienen una capacidad de ingresos fiscales per cápita inferior al promedio. Estas variables determinan que los costos por ración de desayuno escolar de los municipios más alejados de las capitales de departamento sean más elevados que el de las ciudades. A modo de comparación, pueden citarse los casos de los municipios de San Lorenzo (Tarija) o Pazña (Oruro) donde la ración de desayuno escolar ronda los Bs. 2, mientras que en los municipios de Sopachuy (Chuquisaca), La Paz, Achacachi (La Paz), la ración de desayuno cuesta Bs.1.

Los desequilibrios horizontales se reflejan también a nivel de desarrollo humano, tales son los casos del sector de salud, donde hospitales de primer, segundo y hasta tercer nivel presentan disparidades, así por ejemplo, para los hospitales de primer nivel del departamento de La Paz existen más de 2500 habitantes por cada centro médico, mientras que en Pando hay 57 centros para cerca de 70.000 personas (equivale a casi la mitad del caso anterior). Para los casos de centros médicos de segundo y tercer nivel, más allá de presentar disparidades entre sí, éstos solo se ubican en capitales de departamento.

Lo último atiende a consideraciones de economías de escala en la localización de tales centros médicos, ya que la distribución espacial de la población se concentra en dicho tipo de jurisdicción. Debido a ello, los ciudadanos de municipios pequeños tienen escasa posibilidad de encontrar centros especializados, teniendo por lo tanto una calidad de vida de nivel inferior al resto de la población.

El caso de educación, no deja de ser tan alarmante como el de salud, informes del ministerio de educación revelan, que las mayores tasas de abandono escolar, tanto en el sector urbano como rural, se registra en aquellos departamentos con menor población, como el caso de Pando, Oruro, Potosí y Beni. El polo opuesto viene dado por el caso del departamento de La Paz, el que presenta el menor porcentaje de deserción escolar en el país.

Al igual que el caso de los centros de salud, los departamentos con mayor población no cuentan con personal suficiente para atender el servicio de educación. En el caso de la

infraestructura educativa, si bien hubo inversión en el área rural, la cantidad de alumnos por local educativo es mínimo, por lo que dicha inversión no está bien sustentada y se ha dejado de lado la gestión de captación de ítems de maestros, lo cual debiera ser la prioridad.

En ese entendido, y después de analizar algunas de las disparidades más evidentes entre municipios se concluye que los municipios más pequeños, pertenecientes a áreas rurales y concentrados principalmente en la zona del altiplano, son aquellos que necesitan más presencia del Estado, a través de la implementación de políticas públicas que generen desarrollo, y sean potencialmente más redistributivas disminuyendo así las disparidades y brindando una mejor calidad de vida a la población que así lo requiere.

Por lo que, la búsqueda de la "equidad horizontal" se hace apremiante, y esta puede lograrse mediante las transferencias fiscales, las que tiendan a buscar la mayor equiparación posible de la capacidad fiscal entre los diferentes municipios, compensando a aquellos municipios con menor capacidad de ingreso, mediante mayores transferencias, con vistas a igualar su capacidad de ingreso per cápita con el promedio nacional, asegurándose al mismo tiempo la ejecución de estos recursos y su buen uso, mediante controles y evaluaciones permanentes.

Por otro lado, siendo Pando el departamento que más recursos per cápita recibe por concepto de transferencias, es al mismo tiempo el departamento más pobre y el que más depende de los recursos transferidos.

Otra de las razones por las que la asignación de mayores recursos a los municipios más pobres no ha generado desarrollo, es la diferencia existente en el costo de los bienes y servicios entre departamentos, los que encarecen la gestión pública en el país.

En sintonía con lo anterior y para ejemplificar el caso, los gobiernos municipales tienen diferentes costos en lo que respecta a la provisión de desayuno escolar, debido a la insuficiente producción local de alimentos, gastos de transporte y/o distribución, entre otros. Por otro lado, los desequilibrios entre municipios pueden observarse también en ámbitos como el gasto de capital, – según la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) – los municipios de El Alto, Potosí, Tarija y Cobija destinan más del 80% a gastos de capital.

2.4 IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMA LEGAL PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES FINANCIERAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

A través de iniciativas como el Diálogo 2000, la sociedad civil incidió en relación al destino de los recursos del HIPC II, contemplando como fin último el financiamiento de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En consecuencia, más de 55% del alivio está destinado a la transferencia de los recursos liberados hacia los gobiernos municipales con el propósito de reducir la pobreza en sus territorios y a la creación de ítems de maestros y trabajadores en el área de educación y salud.

Los gobiernos municipales reciben estos recursos para su utilización en salud, educación e infraestructura social y productiva, a través de transferencias a sus cuentas, sin requisitos para el desembolso.

Esta distribución en más de 300 municipios en el país de recursos para afrontar los niveles de pobreza no han tenido el éxito necesario, ni los objetivos buscados en un principio en el impacto de la reducción de la pobreza por no tener una adecuada utilización de estos recursos en los programas de educación salud e infraestructura.

Por lo tanto considerando esta situación sobre la ejecución de los recursos HIPC en los municipios, proponemos para su mejor utilización la norma legal complementaría a la Ley 2235 en su artículo 9 sobre la asignación de estos recursos y su utilización.

PROYECTO DE DECRETO SUPREMO DE REGLAMENTACION A LA LEY N° 2235 DE DIALOGO NACIONAL 2000 EN SU ARTICULO 9 (DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS)

DECRETO SUPREMO N°.....

JUAN EVO MORALES AYMA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

CONSIDERANDO:

Que la Ley 2235 del Diálogo Nacional establece criterios de distribución progresivos por pobreza, de los recursos provenientes del Programa de Alivio de la Deuda para Países Altamente Endeudados Reforzada (HIPC II).

Que el Decreto Supremo 26513 del 2 de febrero de 2001 establece los factores de distribución de recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000, sobre la base, de los datos de pobreza establecidos en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992.

Que el Decreto Supremo 26560 del 27 de marzo de 2002 establece, que los recursos obtenidos de la iniciativa HIPC II; serán transferidos a la Cuenta Especial Diálogo 2000 a partir del mes de abril de 2000, en nueve cuotas iguales y que en base de los recursos efectivamente obtenidos, se realizará el ajuste correspondiente en la cuota del mes de diciembre.

Que es necesario optimizar el uso de los recursos recibidos por los municipios para obras en los sectores de Salud 10%, Educación Pública Escolarizada 20% e Infraestructura Productiva y Social 70%.

EN CONSEJO DE MINISTROS, DECRETA:

ARTÍCULO UNICO.

A objeto de optimizar los recursos transferidos a los municipios para disminuir la pobreza en sus regiones con la realización de obras en Salud, Educación e Infraestructura Productiva y Social, se reglamenta el artículo 9 de la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional, en cuanto se refiere a la regulación de los gastos municipales, el mismo que constará del siguiente texto:

a) Para que estos recursos asignados a las Municipalidades del país descritos en los incisos precedentes, es necesario, que al final de cada gestión las cuentas financieras de los municipios deberán contar con un saldo máximo del 10% sobre los desembolsos recibidos por concepto del Diálogo 2000, para regular la calidad del gasto municipal.

b) En caso de incumplimiento de los municipios al inciso anterior de la presente norma legal, estos sufrirán la inmovilización de los recursos fiscales depositados en sus cuentas corrientes del Sistema Financiero Nacional.

El Señor Ministro de Estado en el Despacho de Desarrollo Sostenible y Planificación, queda encargado de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los 8 días del mes de Noviembre del año dos mil diez

Fdo. JUAN EVO MORALES AYMA, Oscar Coca Antezana, Sacha Llorenty Soliz, Walter Delgadillo, Antonia Rodriguez Medrano, Luis Arce Catacora, Roberto Ivan Aguilar, Nilda Copa Condori, Elizabeth Arismendi Chumacero, Zulma Yugar Párraga, Ruben Aldo Saavedra Soto, Elba Viviana Caro Hinojosa, Nila Heredia Miranda, María Esther Udaeta, Nemesia Achacollo Tola, Carlos Romero Bonifaz.

2.4.1 Estrategia Institucional

Al tratar de contar con un sistema de transferencias eficiente, los municipios deben fortalecer sus propias capacidades, lo que implica la provisión de herramientas básicas para la implementación de la administración municipal y la planificación oportuna, como el desarrollo de capacidades básicas presupuestarias y la administración de recursos humanos.

También deben fortalecerse las capacidades técnicas municipales en aspectos específicos relevantes para abordar mejor las actividades relacionadas con el desarrollo económico, el

ordenamiento territorial y la atención al ciudadano. En ese sentido, se formulan aspectos relevantes de un proceso de fortalecimiento institucional municipal.

En este ámbito se promueve la eficiencia y eficacia de las autoridades municipales como gerentes del desarrollo municipal. Se les impone la necesidad de modernizar y fortalecer su organización y funcionamiento. Los mismos desafíos se plantean para las instituciones del gobierno central, a fin de que alcancen una mayor coherencia institucional y puedan cumplir eficientemente con las responsabilidades asignadas en aras de la sostenibilidad financiera.

Ello implica contribuir a alcanzar la autosuficiencia financiera municipal; es decir, contar con sistemas tributarios modernos y eficientes que reduzcan paulatinamente la dependencia de las transferencias presupuestarias y donaciones internacionales al igual que la brecha entre el potencial fiscal y la recaudación actual.

Con el fin de promover la transparencia en la gestión municipal, es preciso implementar un sistema para el intercambio y análisis de información actualizada nacional y municipal, esto permitiría mejorar el flujo y transparencia de las finanzas públicas y los niveles de recaudación local, además como una estrategia institucional se permitiría proporcionar información base del municipio a los múltiples actores para que puedan definir estrategias para la toma de decisiones transparentes, y serviría para el monitoreo y evaluación de las capacidades y los servicios.

Para cumplir con estos propósitos se hace necesario planificar seminarios y cursos de capacitación periódicamente al personal de las municipalidades, en especial a los operadores administrativos financieros para la buena gestión de las políticas del gobierno municipal.

CAPITULO III

3.-CONCLUSIONES

A manera de conclusión y de acuerdo a la ejecución de recursos y gastos municipales durante los años que está vigente la Ley del Diálogo, se puede inferir que los saldos en cuenta corriente de las municipalidades a fin de año permanecieron con recursos no utilizados, consiguientemente disminuyeron levemente los niveles de pobreza.

La reducción de la pobreza y la desigualdad, uno de los principales objetivos provenientes del alivio en el marco de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), tuvo leves cambios significativos, puesto que se redujo la extrema pobreza en el área rural en 10% y en el área urbana en 5%, estos datos son fruto del documento denominado Estado del Desarrollo Humano en Bolivia que fue elaborado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

También se puede deducir del análisis de este trabajo de investigación situaciones preocupantes a nivel municipal, principalmente el de los gastos de inversión tan importante al menos como elegir los conceptos adecuados de gasto. La calidad de estos a partir de consideraciones sobre la eficiencia y la eficacia son fundamentales a la hora de evaluar el impacto de las realizaciones de obras públicas.

Ejemplificando la ejecución de Recursos y Gastos HIPCII (Anexo) del actual trabajo de investigación y escogiendo aleatoriamente los municipios de la ciudad de El Alto en el Departamento de La Paz y de Riberalta en el Departamento del Beni se puede inferir que estos municipios tuvieron saldos altos a fines de gestión de 2009 con Bs. 25.7 millones y 5.8 millones de Bs. Respectivamente es decir de 40% de ejecución en el caso de el Alto y 41% en el caso de Riberalta.

La EBRP no tuvo una implementación planificada y un seguimiento adecuado, porque no se ha medido su impacto y logros además que no se efectuaron indicadores para medir la relación entre el alivio recibido y las mejoras en los sectores de salud educación e infraestructura.

Con la promulgación de la norma complementaria a la Ley 2235, se posibilitaría a que los recursos del HIPCII sean utilizados en un 90% del total desembolsado en el año en todos los municipios, pero que estos tendrían que ser periódicamente supervisados por las autoridades nacionales.

4.- RECOMENDACIONES

Se recomienda que el nivel municipal tenga que seguir líneas de acción como el de consolidar criterios de eficiencia en la administración municipal, a través de la transparencia y

coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública, principalmente aquello que se refiere a las obras en el sector salud, educación e infraestructura

Según los informes de la Unidad de Análisis y Políticas Económicas, hay importantes recursos comprometidos por la comunidad internacional para Bolivia, pero no pueden ser utilizados estos si no hay recursos de contraparte, por lo tanto sería importante considerar algunos mecanismos de asignación de recursos para tener desembolsos de la cooperación internacional oportuna.

Los actuales criterios de equidad aplicados para transferir recursos deben ser complementados con criterios de eficiencia, como el de contar con mecanismos que premien la gestión de los gobiernos municipales, en este aspecto puede ser importante la transferencia de recursos adicionales ya sea como crédito externo e interno con el aval del Tesoro Nacional, como una manera de incentivar la buena gestión municipal como el de optimizar los recursos públicos, facilitar los procesos y diseñar instrumentos prácticos que coadyuven a cumplir los objetivos institucionales.

Se entiende que las municipalidades son las entidades públicas más cercanas a los problemas y oportunidades de desarrollo de sus habitantes, a lo que se suma que en el último tiempo se les han traspasado mayores competencias en materias de gestión local, por lo tanto se requiere crear condiciones para que los municipios puedan ejercer de manera eficiente y eficaz las facultades y recursos transferidos y puedan incidir positivamente en el proceso de desarrollo.

Adicionalmente de un sistema de transferencias eficiente, los municipios deben fortalecer sus propias capacidades, lo que implica la provisión de herramientas básicas para fortalecer la administración municipal y la planificación, el desarrollo de capacidades básicas presupuestarias y la administración de recursos humanos. También deben fortalecerse las capacidades técnicas municipales en aspectos específicos relevantes para abordar mejor las actividades relacionadas con el desarrollo económico, el ordenamiento territorial y la atención al ciudadano.

Se recomienda de sobremanera que los operadores administrativos de los gobiernos municipales conozcan las norma legales y en especial de la Ley del Diálogo 2000 para un buen desempeño de la gestión municipal, al respecto se sugiere efectuar en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas cursos de actualización en forma periódica.

BIBLIOGRAFIA

- OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO Reporte de coyuntura
No. 10 2007
- EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMERICA LATINA
Nicolas Pineda Pablos
- EVOLUCION DE LOS GOBIERNOS SUB-NACIONALES EN AMERICA
LATINA Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- DESARROLLO Y EMPLEO PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL
Fundación Jubileo 2010
- LA CONVERGENCIA DE LOS FONDOS DE CREDITO MUNICIPAL EL
CASO DE BOLIVIA José Brakars, BID 2003

- DIALOGO SOBRE PROBREZA O POBREZA DE UN DIALOGO, Pablo Rosell 2000
- DERECHO MUNICIPAL, Antonio Maria Hernandez
- LUCHA CONTRA LA POBREZA Andrea Lampis 2009
- PROGRAMACION DEL GASTO MUNICIPAL Ministerio de Economía y Finanzas Publicas 2010
- DIALOGO PARA LA DESCENTRALIZACION Vladimir Ameller Terrazas 2002
- POBREZA Y DESIGUALDAD EN MUNICIPIOS DE BOLIVIA –UDAPE 2 da. Edición 2006
- LA REFORMA MUNICIPAL Moises Ochoa Campos, 1997
- REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO Martin Depalma 1998
- CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Alfredo Revilla Q. 1967

- **ANEXOS**

REPORTE DE FLUJO DE CAJA MENSUAL DE LA HONORABLE ALCALDIA MUNICIPAL DE EL ALTO EN VERSION RFMM 2009.

REPORTE DE FLUJO DE CAJA MENSUAL DE LA HONORABLE ALCALDIA MUINICIPAL DE RIBERALTA EN VERSION RFMM 2009.

LEY DEL DIALOGO 2000

EJECUCION DE RECURSOS Y GASTOS HIPC TOTAL GOBIERNOS
MUNICIPALES EN BOLIVIA