

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



**“INAPLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE
ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN LOS
MUNICIPIOS PROVINCIALES”**

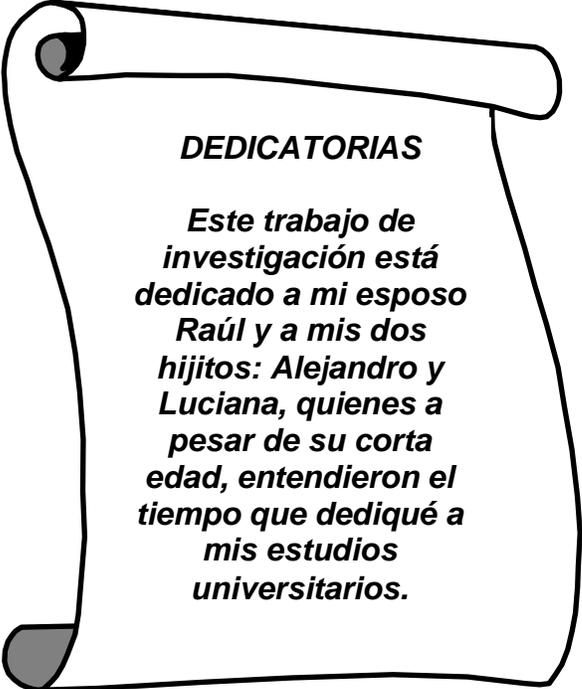
**- ESTUDIO DE CASO EN EL MUNICIPIO DE TIWANAKU DE LA
PROVINCIA INGAVI DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ -**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO
DE LICENCIATURA EN DERECHO**

POSTULANTE: Celia Rosmery Deheza Flores

TUTOR: Dr. Constantino Escobar Alcón

**La Paz – Bolivia
2009**



DEDICATORIAS

Este trabajo de investigación está dedicado a mi esposo Raúl y a mis dos hijitos: Alejandro y Luciana, quienes a pesar de su corta edad, entendieron el tiempo que dediqué a mis estudios universitarios.

AGRADECIMIENTOS:

*Agradezco a mi abuelita Ana Flores (+)
por cuidarme y darme la oportunidad
de sobrellevar todos los obstáculos de
la vida y haberme inculcado al estudio
para mi formación integral y profesional.
Gracias, Mamá Ana.*

RESUMEN “ABSTRACT”

La tesis “Inaplicabilidad de las Normas de Administración de Personal en los Municipios Provinciales”, adopta como marco teórico los fundamentos del Positivismo Jurídico, que sostiene que las leyes y el Derecho son producto del pensamiento consciente y deliberado que expresa la voluntad social; y como tal, está constituido por las fuentes formales o el universo normativo integrados por los diversos instrumentos jurídicos que norman o regulan la convivencia social humana, dentro de un entorno social determinado, donde se dan las relaciones e interacciones, entre las personas naturales, los grupos sociales, los administradores y los administrados, teniendo a su vez un carácter imperativo y de observancia obligatoria.

En la tesis se estudia el proceso de acción que ejercen las comunidades del Municipio de Tiwanaku, en el nombramiento del personal administrativo que debe trabajar en el Gobierno Municipal, decisión que tiene un carácter vinculante para las autoridades municipales, dejando sin efecto las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

La investigación comprende dos periodos de administración municipal, los años 2000 y 2006, en ambos casos el Alcalde es Don Lino Condori Amaru, que fue reelecto en una oportunidad.

Para la construcción del dato se utiliza, la revisión y análisis de trabajos de investigación realizadas por instituciones públicas y privadas, sistematización de doctrinas y disciplinas de Derecho, sistematización de Leyes, Decretos y Resoluciones, revisión y análisis de actas y votos resolutivos, del Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku.

Los resultados de la investigación, demuestran la validez de la hipótesis que plantea que el control social que ejercen las organizaciones de la sociedad civil en las provincias, constituye la causa determinante para la inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal.

“INAPLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN LOS MUNICIPIOS PROVINCIALES”

ÍNDICE GENERAL

1. Portada
2. Dedicatoria
3. Agradecimientos
4. Resumen “Abstrac”
5. Índice

ÍNDICE

	Pg.
1. Enunciado del título del tema	1
2. Identificación del problema	1
3. Problematización	1
4. Delimitación de la investigación	4
4.1. Temática	4
4.2. Espacial	4
5.3. Temporal	5
5. Fundamentación e importancia de la investigación	5
6. Objetivos a los que ha arribado en la investigación	6
6.1. Objetivo general	6
6.2. Objetivos específicos	7
7. Marco teórico que sustenta la investigación	7
8. Hipótesis de trabajo de la investigación	8
9. Variables de la investigación	9
9.1. Variable independiente	9
9.2. Variable dependiente	9
10. Métodos que fueron utilizados en la investigación	9
11. Técnicas que fueron utilizados en la investigación	10
Intruducción	11
CAPÍTULO I	
MARCO HISTÓRICO	
1.1. El municipalismo en Bolivia	14
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO	

2.1. Marco teórico general	25
2.1.1. El positivismo jurídico	25
2.2. Marco teórico específico	30
2.2.1. El derecho administrativo	30
2.2.2. El derecho municipal	32
2.3. Ejes conceptuales	34
2.3.1. La norma	34
2.3.2. La legalidad	34
2.3.3. La legitimidad	34
2.3.4. La asamblea	35

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO

3.1. La Constitución Política del Estado	36
3.2. La ley de Participación Popular	37
3.3. La ley de Municipalidades	40
3.4. La ley de Administración y Control Gubernamentales	41
3.4.1. Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal ..	45
3.4.2. Sistema de Administración de Personal	48
3.4.2.1. Subsistema de dotación de personal	50
3.4.2.2. Subsistema de evaluación del desempeño	64
3.4.2.3. Subsistema de movilidad de personal	66
3.4.2.4. Subsistema de capacitación productiva	70
3.4.2.5. Subsistema de registro	70
3.4.3. Responsabilidad por la función pública	71
3.4.3.1. Responsabilidad administrativa	74
3.4.3.2. Responsabilidad ejecutiva	74
3.4.3.3. Responsabilidad civil	76
3.4.3.4. Responsabilidad penal	78

CAPÍTULO IV MARCO PRÁCTICO

4.1. Diagnóstico y caracterización del Municipio de Tiwanaku	81
4.1.1. Superficie	81
4.1.2. Límites	82
4.1.3. División política	83
4.1.4. Aspectos socioculturales	85
4.1.4.1. Base cultural de la población	85
4.1.4.2. Historia	86
4.1.4.3. Cosmovisión	88
4.1.4.4. Ordenamiento social	89

4.4.4.5. Idioma	90
4.1.5. Características demográficas	91
4.1.5.1. Educación	93
4.1.5.2. Salud	96
4.1.5.3. Vivienda, urbanismo y servicios básicos	98
4.1.6. Aspectos económicos productivos	99
4.1.6.1. Agricultura	99
4.1.6.2. Tenencia de la tierra	100
4.1.6.3. Ganadería	101
4.1.6.4. Pesca	102
4.1.6.5. Turismo	103
4.1.7. Eventos culturales	104
4.1.8. Aspecto organizativo institucionales	105
4.1.8.1. Gobierno Municipal	105
4.1.8.2. Organizaciones territoriales de base	109
4.1.8.3. Asociaciones comunitarias	110
4.1.8.4. Comité de vigilancia	113
4.1.9. Organizaciones funcionales	114
4.1.10. Actores promotores	114
4.1.10.1. Fondo nacional de inversión productiva y social	115
4.1.10.2. Fondo nacional de desarrollo regional	116
4.1.10.3. Prefectura del departamento	116
4.1.11. Instituciones privadas de desarrollo social	117
4.2. Casos de contratación ilegal de personal en el Gobierno Municipal de Tiwanaku	118
4.3. Análisis de l proceso de contratación	120
4.4. Carácter vinculante de las decisiones comunitarias	125
4.5. Legalidad y legitimidad	126
4.6. Análisis del Reglamento Especifico del Sistema de Administración de Personal	128
4.7. Las asambleas generales	133
4.7.1. Toma de decisiones en las asambleas generales	134 ...
4.8. Docimasia de la hipótesis	134
 CONCLUSIONES	
1. Conclusiones generales	136
2. Conclusiones específicas	138
RECOMENDACIONES	141
ANTEPROYECTO	144

1. ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA

Inaplicabilidad de las Normas de Administración de Personal en los Municipios Provinciales.

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La idea de realizar esta investigación, surgió a raíz de contactos y vivencias en el lugar con las organizaciones sociales a través de una organización no gubernamental, teniendo como fuente primaria de información a los mismos actores y protagonistas del hecho.

Para empaparme del tema, se vio la necesidad de conocer los antecedentes a través de la lectura de normas y todo el marco jurídico relacionado con el tema. Una vez concebida la idea de investigación, las condiciones de identificar el problema fueron más claras.

En ese marco, el problema que se planteó fue el siguiente: ¿Cuáles son las causas para que en las Alcaldías Municipales Provinciales del país no se apliquen las Normas Básicas de Administración de Personal, dando lugar al nombramiento del personal administrativo de éstas Alcaldías en Asambleas Generales?

3. PROBLEMATIZACIÓN

- De acuerdo al Art. 3º de la Ley de Municipalidades (Ley N° 2028), la Municipalidad 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.

- Con la promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular, se delimita la sección de provincia como la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales y se les asigna recursos de coparticipación tributaria, así como también se reconoce la personalidad jurídica de las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, en calidad de Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), otorgándoles capacidad legal para ser sujetos de derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional.

La Ley de Participación Popular (Ley N° 1551), consolida el proceso de participación popular, articulando a las comunidades campesinas, indígenas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país.

- En este marco, la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, (SAFCO) del 20 de julio de 1990, instaura un modelo de administración y control, para regular el funcionamiento de las entidades del Sector Público, expresa un modelo de administración para el manejo del recurso estatal, establece sistemas de administración financiera y no financiera e instituye el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Su aplicación abarca a todas las entidades públicas, sin excepción, Unidades Administrativas, Poder Legislativo y Judicial, Cortes Electorales, Contraloría General de la República y toda persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

Los Sistemas de Administración y de Control que regula la Ley son ocho: Sistema de Programación de Operaciones, Sistema de Organización Administrativa, Sistema de Presupuesto, Sistema de Administración de Personal, Sistema Administración de Bienes y Servicios, Sistema Tesorería y Crédito Público, Sistema de Contabilidad Integrada y Sistema de Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

Conforme lo establece el Art. 1º de la Resolución Suprema N° 217064, el Sistema de Administración de Personal (SAP), es un conjunto de normas, principios, procesos, procedimientos, métodos y técnicas que regulan la función pública, uniformando las políticas y la gestión de los recursos humanos, procurando la eficiencia de los servidores públicos y contribuyendo al logro de los objetivos de las entidades del Estado.

Respecto al ámbito de aplicación de la Resolución, se establece que estas normas son de uso y aplicación obligatorios en todas las entidades del sector público, señaladas en los artículos 3o y 4o de la Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley No 1178).

- El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos.
- Los municipios provinciales a diferencia de los ciudadanos, se caracterizan por realizar actividades conjuntas con la sociedad civil, la participación no solo abarca al control social que ejerce el Comité de Vigilancia, tal como establece la Ley 1551, sino ejerce atribuciones al margen de la Ley, al designar personal administrativo y de servicio para la municipalidad.

A principios de cada año, las organizaciones sociales convocan a Asamblea General para tratar varios puntos entre los cuales, discutir la nómina de potenciales candidatos para ejercer funciones en la Alcaldía, el resultado del consenso es comunicado a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Municipalidad para que proceda a firmar los memorandums de designación.

4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. TEMÁTICA

La investigación, en cuanto al área del Derecho, consideró el análisis y la comparación referente al campo jurídico y social, con relación al comportamiento de la sociedad civil en los municipios provinciales para el nombramiento de su personal administrativo de las Alcaldías Municipales; dentro el marco de la Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley 1178) y específicamente en la evaluación de la aplicación del Sistema de Administración de Personal (R.S. N° 217064) que establece los procedimientos, métodos y técnicas que regulan la función pública, uniformando las políticas de los recursos humanos, procurando la eficiencia de los servidores públicos y contribuyendo al logro de los objetivos de las entidades del Estado.

4.2. ESPACIAL

Con respecto al espacio geográfico la investigación se realizó en el territorio boliviano, como modelo de investigación el Municipio de Tiwanaku que corresponde a la Tercera Sección de la provincia Ingavi del Departamento de La Paz, que fue seleccionado de un universo conformado por los 327 municipios existentes en el país, en razón de ser un municipio habitado por aymaras tiwanakotas con un alto grado de la aplicación de sus derechos y obligaciones y por que además es un municipio que ostenta el galardón de Patrimonio Cultural e Intangible de la Humanidad por ser el Centro Cultural y Político de la Cultura Tiwanaku, tal como menciona el certificado entregado por la UNESCO.

4.3. TEMPORAL

La investigación del tema, se realizó en el periodo 2.000 al 2006, tomando en cuenta que son distintas gestiones municipales, haciendo énfasis al principio de cada gestión, tiempo en el cual y en Asamblea General de las 23 comunidades, se elabora una lista para que posteriormente se proceda a la designación del personal administrativo que trabajará en la Municipalidad.

Esta acción de los habitantes del Municipio de Tiwanaku para el nombramiento del personal en la municipalidad, es una práctica común de todos los años, consiguientemente ningún alcalde está en condiciones de oponerse a lo dispuesto por la Asamblea.

5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

- La comunidad rural cuenta con una, por no decir la única fuente de trabajo a las Alcaldías Provinciales, puesto que en muchas áreas rurales ni siquiera se cuenta con oficinas grandes donde requieran mucho personal administrativo, donde puedan conseguir una fuente de trabajo remunerado en dinero efectivo y poner en práctica los conocimientos tecnológicos que hayan podido adquirir los jóvenes, como ser técnicas de oficina, computación e incluso manejo de idiomas u otras profesiones como arquitectura, ingeniería y otros.
- Con la Ley de Participación Popular (Ley 1551), promulgada el 20 de abril de 1994, se genera un nuevo escenario en el país al abrir un importante espacio a la participación de nuevos actores sociales y políticos que, marginados hasta entonces, se incorporaron a la vida nacional en forma determinante, constituyendo así un hito importante para la municipalización en el país.
- Otro aspecto importante de la Ley 1551, es sin duda, la redistribución de los ingresos en la búsqueda de corregir los desequilibrios existentes entre el área

urbana y el área rural, estableciéndose que el 10% de los recursos de coparticipación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo se transfieren a los municipios, de tal forma que éstos perciban 20% de los recursos de coparticipación tributaria, distribuidos en función del principio per cápita, lo que permite terminar con el secular abandono de las poblaciones rurales y la migración a las áreas urbanas de nuestro país.

De esta manera, la Ley 1551 establece en el ámbito municipal una redefinición de los actores locales y de la administración pública, promoviendo la efectiva participación social en la gestión municipal y la distribución equitativa del ingreso, que representan un cambio estructural en el país, y como tal presenta problemas y desafíos en su implementación.

- En este marco, el análisis del tema de la tesis, reviste importancia por su relación directa con la implementación de la Ley de Participación Popular, no solo en cuanto a la administración de la coparticipación tributaria, recursos humanos por parte de los Gobiernos Municipales y el control social de la gestión municipal, sino también por su impacto en la gobernabilidad y la vida democrática en el país.

6. OBJETIVOS A LOS QUE SE HA ARRIBADO EN LA INVESTIGACIÓN

6.1. OBJETIVO GENERAL

Establecer las causas de la Inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en los Municipios Provinciales, que ha dado lugar al nombramiento del personal administrativo en asambleas generales.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- i) Describir y analizar el proceso de nombramiento de personal administrativo en la alcaldía de Tiwanaku.
- ii) Identificar y analizar los problemas sociojurídicos que actúan como determinantes en el nombramiento del personal administrativo.
- iii) Demostrar la Inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en Municipios Provinciales.
- iv) Establecer mecanismos que logren el cumplimiento de las Normas de Administración de Personal en los Municipios Provinciales del país.

7. MARCO TEÓRICO QUE SUSTENTA LA INVESTIGACIÓN

La presente tesis gira en un eje central que es la caracterización y análisis del Estado Boliviano al igual que todos los países subdesarrollados que están inmersos en una estructura económica capitalista, la misma que genera empobrecimiento, marginalidad social, económica y jurídica en los sectores mayoritarios de manera general y particularmente en el área rural situación que va en desmedro del capital humano de esta área lo que denota la ineficiencia de algunas disposiciones legales y las instituciones creadas para tal finalidad, debido a la carencia de un conocimiento profundo de la realidad y la problemática de la sociedad rural a ello se suma la falta de criterios para la aplicación de la norma.

Por tanto, la tesis adoptó como marco teórico los fundamentos del Positivismo Jurídico, que sostiene que las leyes y el Derecho son producto del pensamiento consciente y deliberado que expresa la voluntad social; y como tal, está constituido

por las fuentes formales o el universo normativo integrados por los diversos instrumentos jurídicos que norman o regulan la convivencia social humana, dentro de un entorno social determinado, donde se dan las relaciones e interacciones, entre las personas naturales, los grupos sociales, los administradores y los administrados, teniendo a su vez un carácter imperativo y de observancia obligatoria.

El Positivismo Jurídico ha llevado a la ciencia del Derecho a una relación cercana con los hechos, realidades, problemas de la realidad empírica; ha logrado materializar la filosofía del Derecho, en respuesta a la necesidad de modificar la realidad social y ese es su gran mérito.

El marco teórico específico de la investigación, está constituido por el Derecho Administrativo y el Derecho Municipal, como disciplinas jurídicas pertinentes, inscritas dentro del Positivismo Jurídico.

8. HIPÓTESIS DE TRABAJO DE LA INVESTIGACIÓN

La proposición tentativa a cerca de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil de los municipios provinciales y el control social que ejercen sobre la contratación de personal fue planteado de la siguiente manera:

“El control social que ejercen las organizaciones de la sociedad civil en las provincias, constituye la causa determinante para la inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en los municipios provinciales del país”, esta acción se ejerce a través del consenso que arriban las comunidades en la asamblea general llevada acabo a principio de cada año.

9. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

9.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

El Control Social que ejercen las organizaciones de la sociedad civil en las provincias.

9.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en los municipios provinciales.

10. MÉTODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

La investigación adoptó como Método General el deductivo-inductivo, que permitió analizar de manera general la problemática en cuanto al nombramiento del personal administrativo y de servicio en los Municipios Provinciales para luego deducir y determinar sus repercusiones en las Comunidades Provinciales del país.

Asimismo, se utilizó un método específico que es el método lógico jurídico, porque el objeto de estudio está determinado por los fenómenos sociales que se generan en la aplicación del universo normativo a la realidad empírico social.

En resumen, este trabajo de investigación adoptó un método general y un específico.

11. TÉCNICAS QUE FUERON UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN

En las investigaciones se emplean diversos medios para la recopilación de datos. Para este trabajo, se empleó la entrevista para recopilar información respecto a la toma de decisiones de los actores sociales y las autoridades del Gobierno Municipal.

Esta técnica, al no ser una simple conversación, fue planificada de acuerdo a los requerimientos de la investigación y al ser una entrevista no dirigida se desarrolló sobre la base de un patrón general que contenía los temas sobre los cuales se deseaba preguntar, dejando abierta la posibilidad de obtener la mayor cantidad de información.

Otra técnica empleada fue la observación y lectura documental, mediante la cual se recopiló gran cantidad de información, siendo un instrumento valioso para la revisión de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos además de actas y memorandums del Gobierno Municipal de Tiwanaku.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación realiza un análisis de la vulneración de la Ley 1178, (Ley SAFCO) que se aplica a todo el sector público sin excepción y toda persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio, según lo establecido en el art. 3.

Conceptualmente, el Subsistema de Dotación de Personal es un conjunto de procesos para dotar técnicamente de personal a la entidad, previo establecimiento de las necesidades de personal identificadas y justificadas cualitativa y cuantitativamente a partir de la Planificación de Personal, en concordancia con la Planificación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual, la estructura organizacional y los recursos presupuestarios requeridos.

Los procesos que conforman el Subsistema de Dotación son: Clasificación, Valoración y Remuneración de Puestos; Cuantificación de la Demanda de Personal; Análisis de la Oferta Interna de Personal; Formulación del Plan de Personal; Programación Operativa Anual Individual; Reclutamiento y Selección de Personal; Inducción o Integración y Evaluación de Confirmación.

Esta normativa, frente al hecho suscitado en el Municipio de Tiwanaku permite la realización de la tesis titulada “Inaplicabilidad de las Normas de Administración de Personal en los Municipios Provinciales”.

El problema se plantea a partir de la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las causas para que en Alcaldías Municipales Provinciales del país no se apliquen las Normas de Administración de Personal, dando lugar al nombramiento del personal administrativo de éstas Alcaldías en Asambleas Generales?

Frente a este problema, la hipótesis que se plantea es que, el control social que ejercen las organizaciones de la sociedad civil en las provincias, constituye la

causa determinante para la inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en los municipios provinciales del país.

Las técnicas aplicadas son la revisión y análisis de trabajos de investigación realizados por instituciones públicas y privadas; sistematización de doctrinas y disciplinas del Derecho; sistematización de Leyes, Decretos y Resoluciones; revisión y análisis de actas y votos resolutivos del Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku. Asimismo, se utiliza como técnica de investigación, la realización y análisis de entrevistas con informantes clave.

Establecer las causas de la Inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en los Municipios Provinciales, que ha dado lugar al nombramiento del personal administrativo en asambleas generales, es el objetivo general que persigue esta investigación, estableciendo como específicos los siguientes: Describir y analizar el proceso de nombramiento de personal administrativo en la alcaldía de Tiwanaku; Identificar y analizar los problemas sociojurídicos que actúan como determinantes en el nombramiento del personal administrativo; Demostrar la Inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en Municipios Provinciales y finalmente; Establecer mecanismos que logren el cumplimiento de las Normas de Administración de Personal en los Municipios Provinciales del país.

Entre otras, las fuentes principales consultadas son las actas de las asambleas generales del Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku, que se realizan a principios de cada año, los memorandums de nombramiento del personal del Gobierno Municipal, Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal del Gobierno Municipal de Tiwanaku y los informantes clave que son las ex autoridades del Gobierno Municipal y los ex Mallkus.

Como resultado general de la investigación se ha establecido que la causa de la Inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en los Municipios

Provinciales, que da lugar al nombramiento del personal administrativo en Asambleas Generales, es el control social que ejercen las organizaciones de la sociedad civil, constituyendo la causa determinante para la inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en los municipios provinciales.

De la misma forma, se ha descrito y analizado el proceso de nombramiento de personal administrativo en la alcaldía de Tiwanaku; se ha identificado y analizado los problemas sociojurídicos que actúan como determinantes en el nombramiento del personal administrativo; se ha demostrado la Inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en Municipios Provinciales y finalmente se han establecido los mecanismos para el cumplimiento de las Normas de Administración de Personal en los Municipios Provinciales del país.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO

1.1. EL MUNICIPALISMO EN BOLIVIA

La Ley de Participación Popular (Ley 1551) promulgada el 20 de abril de 1994, sin duda, constituye un hito importante para la municipalización en el país, cambiando estructuralmente la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Antes de la Ley 1551, Bolivia se caracterizaba por tener un Estado centralista, concentrador, vertical y sectorialista, en la que las gestiones política y pública eran ineficientes porque se centraban exclusivamente o prioritariamente en las áreas urbanas, excluyendo al área rural, con una ausencia total de participación social en el control de la administración pública con resultados negativos para la mayoría de la población.

Los datos estadísticos en el año 1976, establecían que el 32% de la población vivía en áreas urbanas y el 68% en áreas rurales; en 1992, la población urbana representaba el 58% y la rural el 42% restante (INE, 1992).

Si se mantenía esa tendencia, y proyectando las cifras hacia el año 2000, la diferencia hubiera sido mucho mayor y el 80% de la población total sería urbana, con todos los problemas que conlleva un proceso tan rápido de despoblamiento de las áreas rurales y productivas.

En términos económicos, la situación tampoco era alentadora. En 1993, un año antes de la promulgación de la Ley 1551, de acuerdo con la Ley de Reforma Tributaria (Ley 843) de mayo de 1986, se establecía la forma de coparticipación de los impuestos provenientes de la renta interna y renta aduanera de la siguiente

manera: 75% para el Gobierno Central, 10% para los municipios, 5% para las universidades públicas y 10% para las Corporaciones Regionales de Desarrollo de cada Departamento.

La misma Ley 843, establecía además que la distribución del producto de estos tributos entre los departamentos, las municipalidades y las universidades, se efectuaba localmente en función de la efectiva recaudación obtenida en cada jurisdicción de los distintos entes beneficiarios, con los consiguientes desequilibrios regionales, situación que se agravaba aún más con la distribución del 10% de los recursos de coparticipación tributaria correspondiente a los municipios, de los cuales el 92% se distribuía entre los nueve municipios de las capitales de departamento, es decir en las áreas urbanas (80% se destinaba a los municipios de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz), y solamente un 8% se distribuía a los municipios de las áreas rurales¹.

La derivación lógica de aquella distribución de los recursos era un marcado proceso migratorio del campo -donde no existían recursos públicos para satisfacer ni las necesidades básicas más elementales- a las ciudades.

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 advirtió la existencia de más de 12.000 organizaciones campesinas e indígenas marginadas de los procesos de desarrollo las cuales, sumadas a otras 3.500 en el área urbana, desarrollaban su actividad al margen del Estado, con el que no tenían ninguna vinculación.

En los hechos, existía una sociedad civil aislada, marginada, sin órganos de relación efectivos y sin reconocimiento, que se expresaba en pueblos indígenas, en comunidades campesinas, en juntas vecinales y varios tipos de estructuras sociales que, hay que reconocerlo, tienen sus propias formas de elección, de designación, de fabricación de consensos y gobernabilidad y de solución de conflictos.

¹ Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular. (SNPP), Ed. Nueva Sociedad, Caracas, p. 181. 1997.

Todas estas organizaciones estaban excluidas de la actividad estatal por el impedimento que tenían para obtener personalidad jurídica. Al margen, se pueden anotar, como parte de esta radiografía, la dispersión poblacional extrema y la existencia de un alto grado de marginalidad social, desocupación y pobreza.

Con el análisis de éstos y otros antecedentes, surgió la necesidad de cumplir un objetivo: cambiar el país para mejorar las condiciones de vida en forma integral. Comienza la lucha por lograr que Bolivia tenga menos habitantes y más ciudadanos.

La Ley de Participación Popular, (Ley 1551), promulgada el 20 de abril de 1994; cambió profundamente el país. Bolivia inició uno de los procesos de descentralización más radical de Latinoamérica y encaró la redistribución de poder político, social y económico más importante de su historia.

Con su nacimiento, la participación popular generó un nuevo escenario en el país al abrir un importante espacio a la participación de nuevos sujetos sociales y políticos que, marginados hasta entonces, se incorporaron a la vida nacional en forma determinante.

Las miles de organizaciones (comunidades campesinas e indígenas y juntas vecinales) que no sólo habían permanecido al margen del Estado sino que habían sobrevivido a pesar de él, comenzaron a ser reconocidas a través de la otorgación de personalidad jurídica, con trámites rápidos y gratuitos.

Este reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil significó el reconocimiento de casi 130.000 de ellas, y la creación de 83 distritos municipales indígenas y uno especial, además de la elección de 464 concejales municipales

indígenas y campesinos en las elecciones generales del 3 de diciembre de 1995, sobre un total de 1.600².

Tomando en cuenta la división política del Estado -que se expresa en 9 departamentos, 112 provincias y 314 secciones de provincias- y los antecedentes de dispersión de población así como los índices de la migración campo-ciudad, Bolivia comenzó a organizar su territorio.

El proceso de participación popular definió que por cada sección de provincia se organizara un gobierno municipal urbano/rural abarcando la totalidad del territorio nacional; pero para darle coherencia a la creación de los gobiernos municipales fue necesario ejecutar una serie de pasos que cambiaron radicalmente sus ámbitos de acción: el fortalecimiento de su gestión, la ampliación de su jurisdicción y competencias; todo ello respaldado por una nueva asignación de recursos.

En el proceso, surgió la necesidad de articular las comunidades originarias, campesinas e indígenas, así como las juntas vecinales reconocidas, con los gobiernos municipales para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Nacieron así los Comités de Vigilancia.

El Comité de Vigilancia es la suma de representantes elegidos por todas las organizaciones sociales existentes en cada distrito municipal, que se organizan por mandato de la Ley para ejercer el derecho de vigilar el uso de los recursos que el Gobierno Municipal recibe en nombre de la población.

Con ello, existe un sistema de representación en el cual las organizaciones sociales, con sus normas propias, usos, costumbres y tradiciones, designa a un conjunto de ciudadanos que se vincula de manera directa con el gobierno municipal. Se fortalece la estructura pública y se integra una representación de la

² Secretaría Nacional de Participación Popular. (SNPP) Op. Cit. p. 183.

sociedad civil que antes era totalmente estamentaria, marginal y que se establecía únicamente al calor de favores políticos.

Pero, no cabe duda, la medida más importante de la Ley de Participación Popular fue la redistribución de los ingresos en la búsqueda de corregir los desequilibrios existentes entre el área urbana y el área rural, estableciéndose que el 10% de los recursos de coparticipación de las Corporaciones se transfiera a los municipios, de tal forma que éstos perciban 20% de los recursos de coparticipación tributaria, distribuidos en función del principio per cápita, lo que permite terminar con el secular abandono de las poblaciones rurales.

De esta manera, la Ley 1551 establece en el ámbito municipal una redefinición de los actores locales y de la administración pública, promoviendo la efectiva participación social en la gestión municipal y la distribución equitativa del ingreso, que representan un cambio estructural en el país, y como tal presenta problemas y desafíos en su implementación.

La Ley 1551 de Participación Popular, en su Título II se ocupa de los Gobiernos Municipales en varios de los aspectos sustanciales que tienen que ver con la estructura espacial, funciones, asignación de recursos y elección de sus autoridades, de los cuales nos referimos a tres de esos elementos por ser partes componentes de la organización y funcionamiento de los Municipios.

Tanto la Constitución Política del Estado (2009), como la Ley de Municipalidades (Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999), prescriben que cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley. Justamente, es aquella novísima precitada Ley N° 1551 la que delimita la Jurisdicción Municipal y en su art. 12 establece:

- i) La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia.

- ii) Habrá un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia.
- iii) La jurisdicción municipal en las capitales de Departamento, corresponderá a su respectiva Sección de Provincia.

Esta forma de delimitación lo que hace es integrar físicamente a todas las poblaciones urbanas y rurales en sus respectivos municipios al que pertenecen.

En la doctrina especializada como también en el Derecho Positivo comparado, esta clase de instituciones se conoce como el Municipio Geográfico, porque se sustenta en una estructura espacial que es una parte del territorio del Estado; y en el caso boliviano, el territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones que conforman el Estado unitario.

Habiéndose transferido a título gratuito a favor de los Municipios, el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro-riego, los Gobiernos Municipales asumen nuevas funciones de administración de estos servicios estatales, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

Empero, el Estado a través del Poder Ejecutivo es el responsable de normar y definir las políticas nacionales para estos sectores, asimismo, todo el personal docente, administrativo y técnico especializado que ejecuta dichas políticas, queda bajo la dependencia del Gobierno Nacional quien deberá remunerarlos, asegurando así la unidad en la prestación de estos servicios sociales.

Por otra parte, se amplían todas las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial, o sea, lo establecido en el art. 9 de la Ley 2028 de Municipalidades. Esta ampliación comprende las nuevas competencias sobre una

serie de materias que se especifican en forma detallada en el numeral II del art. 14 de la referida Ley de Participación Popular.

La Ley N° 1551 de Participación Popular, establece la Clasificación de los ingresos del Estado, en Ingresos Nacionales; Ingresos Departamentales; e, Ingresos Municipales que son:

- a) El impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende:
 - a.1. El impuesto a la propiedad rural (IRPPB)
 - a.2. El impuesto a los inmuebles urbanos (ORPPB)
 - a.3. El impuesto sobre los vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB)

- b) Las patentes e impuestos establecidos por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

La Coparticipación Tributaria, independientemente a las rentas municipales descritas en el punto anterior, que son de dominio exclusivo de los Municipios, por mandato de la Ley 1551 se ha establecido la Coparticipación Tributaria que consiste en la transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales, de cuyas recaudaciones efectivas se destinan el 20% (veinte por ciento) a favor de los Gobiernos municipales; su distribución se realiza entre los municipios beneficiarios en función del número de habitantes en cada jurisdicción municipal.

Según el criterio poblacional, los municipios del país se agrupan en cuatro categorías, a saber, A: menos de 5000 hab.; B: entre 5000 y 14999 hab.; C: entre 15000 y 49999 hab.; D: igual o mayor a 50000 habitantes³.

³ Secretaría Nacional de Participación Popular. (SNPP), Op. Cit. p. 183. 1997.

Para la utilización de estos recursos de Coparticipación Tributaria, la Ley exige el cumplimiento de tres condiciones: Presupuesto Municipal con su Plan Anual Operativo y rendición de cuentas de su ejecución; en caso de incumplimiento, previa denuncia ante el Senado Nacional se dispondrá la suspensión de los desembolsos; asignación a inversiones públicas por lo menos el 90% (noventa por ciento) de los recursos de Coparticipación Tributaria para la Participación Popular.

En su aplicación, debe observarse los procedimientos contemplados en el Reglamento de Aspectos Económicos y Patrimoniales de la Ley de Participación Popular, aprobado por D.S. N° 23813 de 30 de junio de 1994.

Los Gobiernos Municipales para realizar los múltiples fines asignados constitucionalmente y en su Ley específica, cuentan con un sistema económico-financiero que está constituido por un conjunto de normas que regulan tanto la captación de recursos como su asignación para la prestación de servicios y la ejecución de obras municipales.

El régimen tributario forma parte del sistema financiero municipal y debe estar concebido de tal manera que sus gravámenes sean distribuidos equitativamente en todo el ámbito jurisdiccional del Municipio. Dentro esta sistemática, la generación de ingresos son de carácter tributario y no tributario que están especificados en los arts. 100, 101 y 102 de la Ley 2028.

Con las Reformas y modernización del Estado y del que son parte los Municipios, la Constitución Política del Estado establece en su art. 283 que los Gobiernos Municipales Autónomos toman como estructura organizativa: un Concejo y un Alcalde, cuyas funciones, fines, atribuciones y forma de elección están regulados por la Ley de Municipalidades.

El Concejo Municipal es un órgano colegiado por estar constituido por varias personas. En lo fundamental es un órgano legislativo y deliberante del Gobierno

Municipal, sus miembros se denominan Concejales elegidos por sufragio popular de conformidad al número de habitantes de los municipios, y en número máximo de once, de la siguiente manera: a) Población de hasta 25.000 habitantes, 5 concejales; b) Por cada 25.000 habitantes más o fracción, 2 concejales, hasta llegar al máximo establecido; las capitales de Departamento tienen once (11) concejales (art. 13 de las Disposiciones Finales y Transitorias de la Ley 2028). El período de duración modificado constitucionalmente es de cinco años.

Entre las principales atribuciones del Concejo Municipal se establece en el art.12 de la Ley de Municipalidades, las siguientes:

- a) La elección del Alcalde Municipal se hará de acuerdo a lo que establece el art. 284 párrafo III. de la CPE.
- b) Dictar ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros instrumentos normativos; formular las políticas generales del Municipio.
- c) Aprobar los planes, programas y proyectos de desarrollo.
- d) Aprobar anualmente el presupuesto general municipal por programas, a iniciativa del Alcalde.
- e) Fiscalizar las labores del Alcalde Municipal, y en su caso, disponer su procesamiento por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

El Alcalde Municipal, representa al órgano ejecutivo del Gobierno Municipal. Tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia. Como máxima autoridad ejecutiva, tiene a su cargo la dirección, promoción y supervisión del desarrollo urbano-rural. El Alcalde Municipal es elegido por mayoría absoluta de votos válidos resultante de las elecciones municipales, de no alcanzar ese porcentaje, será elegido por el Concejo de acuerdo con el procedimiento.

Las atribuciones del Alcalde Municipal están especificadas en el art. 44 de la Ley de Municipalidades, siendo las principales:

- a) Representar al Gobierno Municipal.
- b) Velar por la eficiente prestación de servicios a la comunidad.
- c) Planificar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento técnico y administrativo de las unidades de su dependencia.
- d) Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, resoluciones, acuerdos, reglamentos municipales, así como ejecutar las decisiones del Concejo.
- e) Dictar resoluciones técnico-administrativas.
- f) Designar y remover a los Oficiales Mayores y al personal, conforme a disposiciones legales vigentes, etc.

Los Agentes Municipales, forman parte de la organización de los Municipios, representan a los cantones bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción, son elegidos por simple mayoría de sufragios en votación universal, por el mismo período que los Concejales. Siguiendo el orden jerárquico territorial, los agentes municipales tienen las mismas atribuciones que los Alcaldes Municipales para la promoción, supervisión y desarrollo a nivel cantonal y ejercen la autoridad comunal en su localidad⁴.

Las autoridades municipales, ya sean Alcalde o Concejales, responden por sus actos y hechos que invaden y afectan la esfera del derecho o del interés público, quienes por pertenecer a la categoría de funcionarios públicos, sea por elección popular o por nombramiento, son sujetos de juzgamiento configurando los

⁴ Ley de Municipalidades 2028, art. 42, de 28 de octubre de 1999.

denominados juicios de responsabilidad de acuerdo al grado de jerarquía funcionaria.

Con sujeción al ordenamiento legal en la materia, corresponde a las Cortes Superiores de Distrito, juzgar individual o colectivamente, al Alcalde y Concejales, por los delitos y faltas graves cometidos en el ejercicio de sus funciones.

El procedimiento para estos casos, también es válido lo que señala la legislación penal, para los delitos cometidos por funcionarios públicos, cuya tipificación está prevista entre las disposiciones sustantivas.

Como consecuencia de las sanciones a que dieren lugar sus responsabilidades, el mandato del Concejal es revocable; y el Alcalde será destituido con pérdida de su condición de Concejal, cuando exista sentencia condenatoria ejecutoriada, en aplicación del art. 27 de la Ley de Municipalidades.

Dentro de este marco de la responsabilidad municipal, también comprende en forma global a todos los funcionarios municipales, por cuyos actos y hechos cometidos durante el desempeño de sus funciones, son responsables civil, penal y administrativamente, debiendo aplicarse las medidas legales de acuerdo a la naturaleza y características a que dieren lugar una determinada responsabilidad, cuyo procesamiento rige al igual que el de los funcionarios públicos, las normas establecidas en la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales y su Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO TEÓRICO GENERAL

2.1.1. EL POSITIVISMO JURÍDICO

Desde el punto de vista de Solíz⁵, para su delimitación se hace indispensable precisar las características de los fenómenos jurídicos dentro del contexto social, en el que existen una serie de reglas o normas reguladoras de la conducta humana, ya sean de tipo social en general, así como de carácter moral y de naturaleza jurídica, entre las principales.

Entre todas, la normatividad estipulada por el Estado viene a ser una manifestación del ordenamiento jurídico, y estas normas formuladas por los órganos competentes del Estado, integran el objeto único del Derecho, y constituyen lo que técnicamente se denomina fuentes formales del mismo.

En consecuencia, el objeto de estudio del derecho positivo, está constituido por las fuentes formales o el universo normativo que están integrados por las diversas reglas jurídicas que norman o regulan la convivencia social humana, dentro de un entorno social determinado, teniendo a su vez un carácter imperativo y de observancia obligatoria. De este modo, la investigación jurídica-formal tradicional, según su objeto de estudio, queda centrado fundamentalmente en el estudio de las fuentes formales.

Estas fuentes u objetos normativos, no empíricos, se diferencian de las fuentes reales que son preexistentes al Derecho, y que según el criterio de los juristas

⁵ Solíz, Espinoza Alejandro. Metodología de la Investigación Jurídico – Social. Ed. Prince, Lima. 1991. p. 23

tradicionales, constituyen fuentes u objetos metajurídicos, porque están más allá o fuera del Derecho Positivo conformados por la realidad social y económica y los diversos fenómenos sociales, como costumbres o pautas culturales, normas sociales y la misma interacción humana fáctica o empírica que se manifiesta en la realidad social heterogénea, en el proceso de formación y de aplicación del Derecho en su dimensión normativa.

De la misma forma, el objeto del Derecho guarda entre sí una relación u orden, desde: a) la Constitución, b) las Leyes, c) los Decretos, etc., aunque también se ha considerado el criterio de incluir dentro de tales objetos jurídicos, tanto a la “jurisprudencia” de los tribunales, como a la “doctrina”. Sin embargo, las ideas predominantes sobre el particular no les reconocen tal carácter, ya que ellas constituyen más bien una resultante de la interpretación de dichas fuentes efectivamente formales. Lo que ocurre en todo caso es que ambas vienen a ser elementos importantes para ayudar a la interpretación o conocimientos de las fuentes formales.

De acuerdo con Tamayo⁶, el Positivismo jurídico ha llevado al Derecho a una relación cercana con los hechos, realidades, problemas de la realidad empírica. Ha hecho bajar a la filosofía del derecho, de las esferas de lo supra humano a lo intrínsecamente humano y ese es su gran mérito. Ha demostrado que el Derecho es un producto de las fuerzas sociales y no meramente un mandato del Estado. El Abogado actual y sobre todo el legislador tienen que tener una amplia comprensión de las fuerzas sociales, económicas y políticas que subyacen en la sociedad actual y que están detrás, determinando el Derecho de nuestra época.

El gran mérito del Positivismo Jurídico es haber iluminado a los juristas para darse cuenta de la necesidad de modificar la realidad social, utilizando el Derecho de nuestra época, mostrando la fuerza revolucionaria del Derecho para modificar, hasta cierto punto, la realidad social.

⁶ TAMAYO Herrera, José. *Cómo Hacer la Tesis de Derecho*. Ed. CEPAR, Lima. 1990. p. 53.

Solíz⁷, señala que antes de presentar esta vertiente de investigación que sale de los parámetros de la investigación jurídico-formal, es necesario precisar algunos aspectos, como el hecho de que en este caso, los problemas de investigación de esta tendencia se plantean por fuera del ordenamiento jurídico, pero no desligados del mismo.

Por ello es que hay que resaltar que cuando se trata de la investigación jurídico-social o socio-jurídica, el objeto de estudio está constituido por la interrelación que ocurre entre la realidad social y la realidad normativa. Esto significa que en esta investigación, el objeto de estudio está dado por fenómenos sociales que se generan en la interacción que existe, entre la realidad empírico social y el Derecho Positivo o universo normativo.

Al margen de los fundamentos teóricos que existen al respecto, no podemos negar que la realidad social, en la que ocurre una interrelación humana compleja caracterizada por fenómenos fácticos, ha ido generando cultura en su devenir histórico, como resultado de la práctica social, y parte de esa creación es lo que muchos antropólogos culturales llaman cultura inmaterial o espiritual, donde están las creencias, valores, religión, normas de trato social y también el Derecho.

En otros términos, las condiciones económico-sociales generan una superestructura que incluye lo que se denomina cultura inmaterial. Asimismo, dentro de este contexto social, la división artificial de la realidad por las ciencias particulares separó también al Derecho Positivo de su base o fuente fáctica y luego a sus epifenómenos como son la “Ciencia del Derecho Comparado”, “Teoría del Derecho”, “Filosofía del Derecho”, entre otros.

Por tales razones un enfoque socio-jurídico del Derecho, sin eliminar su dimensión normativa o dogmática, no puede descuidar sus bases económico-sociales que la

⁷ SOLÍZ, Op. Cit. p. 25.

producen, y tampoco los efectos buenos o malos, de este sistema jurídico-normativo sobre la realidad empírico-social.

Por ello el objeto socio-jurídico incluye o abarca:

- a) Los fenómenos sociales y económicos que sirven de fuente o tienen relación con la formación o cristalización del Derecho Positivo, en la que también intervienen grupos de poder y presión económica y/o social, y también pugnas en la configuración del tipo de universo normativo.
- b) Asimismo, encuadra bajo su óptica los fenómenos sociales y económicos que se generan en el proceso de aplicación o uso pragmático del Derecho en la realidad humana. Dentro de este contexto, interesa también el estudio de los operadores del Derecho en la relación Derecho-social, en la aplicación del objeto normativo, ocurriendo fenómenos jurídico-sociales muy diversos, cuando jueces, abogados, fiscales, secretarios, policías y otros operadores intervienen en el proceso fáctico de aplicación del Derecho.

En tales casos, el conocimiento científico del objeto socio-jurídico es fundamental para lograr un Derecho normativo que realmente cumpla un papel social más justo, ya que el Derecho es un medio y no un fin en sí mismo.

Es por ello, que pretender un ensimismamiento del Derecho que se divorcia de su realidad social concreta, no es totalmente válido al resultar aislado de su entorno, así como desfasado de su realidad, ya que no existe ninguna frontera epistemológica infranqueable entre el ser (sein) y el deber ser (sollen); cada uno de estos dos términos actúa sobre el otro, siendo el conocimiento de su real duplicidad, en cuanto normativa ordenadora de un tipo de sociedad, y en cuanto normativa ordenada por una objetiva estructura social y material.

Según Tamayo⁸, las fuentes de la investigación jurídica no se agotan en sus expresiones formales. Como el Derecho es una ciencia social que regula la conducta humana, la realidad social es el universo material, donde se dan las relaciones e interacciones, entre las personas naturales, los grupos sociales, las clases, los administradores y los administrados.

Los hechos sociales son los factores que generan y dan origen a las normas jurídicas y estas no pueden abstraerse dogmáticamente y convertirse en “entes muertos”. Por el contrario, el dinamismo histórico y social, la historia que va cambiando día a día, impacta y afecta el orden jurídico, interpenetrándose con él, en forma dialéctica.

Para investigar la realidad social del Derecho, surge la Sociología del Derecho, bajo cuya denominación, de acuerdo con el autor citado, se incluyen a todas las disciplinas de las ciencias sociales que se interpenetran con el Derecho.

La Sociología del Derecho, entendida en este amplio sentido, investiga el surgimiento del Derecho a partir de la vida social colectiva, concibiéndolo así como el resultado de procesos sociales complejos, e investiga asimismo, el efecto del derecho sobre la vida social, concibiendo así el Derecho como regulador de la actividad social.

Ambas direcciones de investigación y aplicación, van sin embargo, estrechamente unidas. El auxilio de la Sociología del Derecho en las tesis empíricas es la dependencia recíproca entre el Derecho y la vida social, la vida cotidiana.

En este marco, el Derecho Positivo, es un instrumento de dominio que está destinado a configurar y corregir la realidad social. Si el Derecho no logra realizar en la vida social las expectativas de comportamiento expresadas en las normas jurídicas, el Derecho habrá faltado a su misión.

⁸ TAMAYO Herrera, José, Op. Cit. p. 31

2.2. MARCO TEÓRICO ESPECÍFICO

2.2.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Dermizaky⁹, señala que en la forma más simple, se ha dicho que el Derecho Administrativo es “el derecho relativo a la Administración”, expresión que no da un concepto cabal de la materia.

Este concepto se desprende del hecho de que la actividad administrativa pública engendra necesariamente relaciones entre ella y los administrados; relaciones que requieren de normas jurídicas para ser ordenadas y eficaces, las mismas que constituyen lo que se llama Derecho Administrativo.

Rafael Bielsa¹⁰ lo define como “el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración pública”. Se ha definido también esta materia como “la rama del Derecho público que preside la organización y funcionamiento de los servicios públicos”, definición que, en síntesis, contiene los elementos que la anterior.

Para Villegas Basavilbaso¹¹, el Derecho Administrativo es “un complejo de normas y principios de derecho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquéllos entre sí, para la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal”. Sayagués Laso¹², por su parte, lo califica como “la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la Administración y el ejercicio de la función administrativa”.

⁹ DERMIZAKY Peredo, Pablo. Derecho Administrativo. Ed. Judicial, 4° edic., Sucre 1999. p. 89.

¹⁰ Citado en Dermizaky, Op. Cit. p. 81.

¹¹ Citado en Dermizaky, Op. Cit. p. 102.

¹² Citado en Dermizaky, Op. Cit. p. 103

Las fuentes del Derecho Administrativo son las mismas que las del Derecho general, vale decir la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina, a los que cabe agregar los tratados internacionales, cuando de alguna manera afectan a la administración pública.

El Derecho Administrativo, toma como fuente la ley substancial, y no solamente la formal. Quiere esto decir que además de las normas sancionadas por el órgano administrador en virtud de la potestad reglamentaria que le confiere el artículo 172, inciso 1) de la Constitución Política del Estado. También los decretos supremos, los reglamentos de ejecución y los autónomos u otros actos administrativos.

La costumbre es una fuente del derecho público cuando no contraría el orden público, la moral ni el principio de igualdad ante la ley. Es fuente del Derecho Administrativo cuando se refiere a instituciones del Estado y se subordina a la voluntad de sus órganos.

Hay que distinguir entre la costumbre jurídica y la práctica o rutina burocrática. La primera es “el derecho que vive en la conciencia jurídica del pueblo”, mientras que la segunda es la manera cómo entienden o interpretan las leyes y los reglamentos administrativos los funcionarios públicos.

La jurisprudencia en el Derecho Administrativo consiste en las resoluciones, instrucciones, circulares y órdenes mediante las cuales interpretan la ley administrativa los tribunales que la aplican y las autoridades competentes.

La jurisprudencia en el Derecho Administrativo regula relaciones entre partes desiguales (el Estado y los administrados), y su elaboración científica es corta, dando lugar a la frecuente aparición de situaciones nuevas que son asimiladas a la jurisprudencia ya existente.

A propósito de la doctrina, aunque el Derecho Administrativo es una disciplina relativamente nueva como ciencia, hay una larga lista de obras y tratados que forman ésta, en base de la cual van naciendo nuevas normas o perfeccionándose otras.

2.2.2. EL DERECHO MUNICIPAL

Según Escobar¹³, “El Derecho Municipal estudia el Municipio como fenómeno Social, histórico, jurídico y político, su origen, desarrollo, formas y fines, así como los cambios y transformaciones operados en él como parte del Estado”.

La definición de Derecho Municipal, según el autor, no es restrictiva y reduccionista circunscrita al carácter positivista del derecho, sino que la considera como una construcción conceptual que expresa una totalidad concreta para un estudio objetivo del Municipio a partir de lo histórico-social y luego lo jurídico-político.

Según Antonio Hernández¹⁴, el Derecho Municipal se entiende como la ciencia jurídica destinada a estudiar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del Gobierno, administración y finanzas locales. Escobar afirma que la definición de Hernández, se aproxima a la pretensión disciplinaria porque menciona al estudio del origen histórico del municipio que se articula con la normatividad que rige el régimen municipal.

Finalmente, Escobar menciona a José Tórrez¹⁵ valorando su aporte a la conceptualización del Derecho Municipal, cuando afirma que el Municipio es antes que todo una realidad sociológica e histórica y luego una realidad jurídica.

¹³ ESCOBAR Alcón Constantino. Derecho Municipal, Editorial Jurídica TEMIS. La Paz. P. 33.

¹⁴ Citado en Escobar. Op. Cit. p. 32.

¹⁵ Citado en Escobar. Op. Cit. p. 32.

Para ubicar el Derecho Municipal, en el Derecho, de modo general Escobar entiende como un sistema o conjunto de normas de conducta establecidas por quienes tienen el poder estatal y su cumplimiento es de carácter obligatorio y coercitivo.

El Derecho Público y el Derecho Privado son dos campos que se dividen del Derecho, siendo el Derecho Público aquellas normas que regulan el orden jurídico relacionados con el Estado y las relaciones de este con los particulares y con otros Estados. Y el Derecho Privado es el conjunto de normas jurídicas que regulan los actos de los particulares.

Por lo tanto, en el marco de la realidad jurídica, el Municipio es parte del Estado y se ubica en el campo del Derecho Público, aspecto que tiene estricta relación con la definición conceptual de Derecho Municipal.

Otro concepto que hace al marco teórico específico de esta investigación es el Municipio, siendo una comunidad o núcleo básico local y autónomo, cuyo fundamento se asienta en la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de la población.

Algunos autores como Carlos Blanco Cazas, citado por Escobar en su obra "Derecho Municipal", afirman que el Municipio es "El conjunto de la comunidad (población), el espacio en el que existe esta comunidad (Territorio), por lo tanto involucra a las instituciones, la sociedad civil (el movimiento social local entre otros), pero desde el punto de vista normativo, el "Municipio, es la base de la estructura política administrativa general del Estado, y comprende una determinada circunscripción territorial", estando bajo la responsabilidad del Gobierno Local las aspiraciones, demandas de bienestar de la población, realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos.

2.3. EJES CONCEPTUALES

En el desarrollo de la investigación se consideraron como conceptos eje: la norma, legalidad, legitimidad y asamblea, cuyas definiciones de acuerdo con Osorio¹⁶, y Cabanellas¹⁷, se describen a continuación.

2.3.1. LA NORMA

La NORMA es la significación lógica establecida según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que, como manifestación unificada de la voluntad de ésta, formalmente expresada a través de sus órganos e instancias productivas, regula la conducta humana en un tiempo y un lugar definidos, prescribiendo a los individuos, frente a determinadas circunstancias y condicionamientos.

2.3.2. LA LEGALIDAD

La LEGALIDAD tiene calidad de legal. Régimen político, estatuido por la ley fundamental del Estado. En este último sentido se habla de gobierno legal con referencia a lo establecido de acuerdo con las normas de la Constitución. Por ello, los gobiernos de facto son insanablemente ilegales, salvo, cuando proceden de una revolución triunfante para un cambio de régimen y hasta tanto se sancione la nueva Constitución por el Poder Constituyente.

2.3.3. LA LEGITIMIDAD

La LEGITIMIDAD tiene calidad de legítimo (v.) de lo que es conforme a las leyes. Lo cierto, genuino y verdadero en cualquier línea. La expresión se emplea

¹⁶ Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta, Buenos Aires 2003. p. 563.

¹⁷ CABANELLAS de Torrez, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Ed. Heliasta, Buenos Aires. 1988. p. 269.

especialmente en la relación paterno filial así como en todo aquello que se otorga o realiza de acuerdo con las leyes.

2.3.4. LA ASAMBLEA

LA ASAMBLEA, reunión numerosa de personas citadas para un fin determinado, es la representación colectiva y verdadera del organismo, sus decisiones son soberanas por una evidencia de potestades, los directivos son elegidos por su asamblea; por consiguiente han de estar a su servicio, y no aquélla a las órdenes de estos.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

3.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La Constitución Política del Estado, es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional, cuyos principios, garantías y derechos reconocidos en ella, no pueden ser alterados por las leyes que regulan su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento.

De acuerdo a los preceptos de la Constitución Política del Estado, todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídicas con arreglo a las leyes, goza de los derechos, libertades y garantías reconocidas por esta Constitución, prohibiendo y sancionando todo tipo de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religión, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona (art. 14, Inc. II).

El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos (art. 14, inc. III).

En el ejercicio de los derechos, nadie será obligado a lo que la Constitución y las leyes no manden o a prohibirse de los que éstas no prohíban (art. 14, inc. IV). Las leyes bolivianas se aplican a todas las personas naturales y jurídicas, bolivianas o extranjeras en el territorio boliviano (art. 14, inc. V).

De acuerdo al art. 30 de la Constitución, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, gozan de los siguientes derechos: a existir libremente; a su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión; a la libre determinación territorialidad; a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado; a la protección de sus lugares sagrados; a la participación en los órganos e instituciones del Estado.

De acuerdo con el art. 284, el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora, y legislativa normativa municipal en el ámbito de sus competencias exclusivas; y un órgano ejecutivo presidido por una Alcaldesa o un Alcalde.

Según el art. 285, el Concejo Municipal estará compuesto por concejales y concejalas elegidas y elegidos mediante sufragio universal.

3.2. LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

La Ley de Participación Popular (Ley 1551) en su art. 2 delimita la sección de provincia como la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales y se les asigna recursos de coparticipación tributaria, así como también se reconoce la personalidad jurídica de las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, en calidad de Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), otorgándoles capacidad legal para ser sujetos de los derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional.

En este marco, según el art. 7, las Organizaciones Territoriales de Base, tienen los siguientes derechos:

- a) Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de

educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.

- b) Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.
- c) Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.
- d) Proponer la ratificación o el cambio de las autoridades educativas y de salud de la respectiva jurisdicción municipal, participar y supervisar en el manejo de los servicios en el marco de la Ley.
- e) Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.

Asímismo, la Ley de Participación Popular, según el art. 8, las OTB's tienen los siguientes deberes:

- a) Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.
- b) Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos.
- c) Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.

- d) Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación.
- e) Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la Ley de Participación Popular.
- f) Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de presentación.

Con el objeto de articular a las OTBs con el Gobierno Municipal y ejercitar el control social de la gestión municipal, en el art. 10 se reconoce la conformación y vigencia de un Comité de Vigilancia constituido por representantes de cada cantón o distrito municipal, elegidos por las OTBs, con las respectivas atribuciones de ley para observar el buen uso de los recursos municipales:

- a) Vigilar que los recursos municipales de Participación Popular, sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por Ley.
- b) Controlar que no destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 25% de los recursos de la Participación Popular.
- c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

El Comité de Vigilancia definirá su forma de organización y trabajo, así como la elección de su directiva.

3.3. LA LEY DE MUNICIPALIDADES

La Ley de Municipalidades (Ley 2028), tiene por objeto regular el régimen municipal establecido en la Constitución Política del Estado, en concordancia con la Ley de Participación Popular.

El ámbito de aplicación de esta Ley comprende la organización y atribuciones de la municipalidad y del Gobierno Municipal; las normas nacionales sobre el patrimonio de la Nación, propiedad y dominio público; y el control social al Gobierno Municipal.

Según el art. 5, la Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio, defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del Municipio.

Concordante con la Constitución Política del Estado, la Ley 2028 define que el Gobierno Municipal está conformado por un Concejo y un Alcalde (art. 10), siendo el Concejo la máxima autoridad; constituyendo el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal (art. 12), señalando dentro de sus atribuciones, la potestad para aprobar o rechazar convenios, contratos y concesiones de obras, servicios públicos o explotaciones del Municipio, fiscalizando para el efecto las labores del Alcalde Municipal, que es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal, y en su caso, disponer su procesamiento interno por responsabilidad administrativa y sancionarlo en caso de existir responsabilidad ejecutiva y remitir obrados a la justicia ordinaria en los casos de responsabilidad civil o penal, constituyéndose en esta última situación, en parte querellante, velando por la correcta administración de los asuntos municipales en el marco de la Constitución Política del Estado y las Leyes (art. 29).

De acuerdo con el art. 44, del capítulo I referido al Alcalde Municipal, se establece que el Alcalde Municipal tiene entre sus atribuciones designar y retirar a los Oficiales Mayores y personal administrativo.

3.4. LA LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES

La Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley 1178), comúnmente conocida como la Ley SAFCO, es una propuesta de cambio en la administración de la gestión pública de la República de Bolivia, que constituye un proceso de mejoramiento, tecnificación y modernización de la administración y el control de los fondos y bienes públicos.

La Ley 1178, es una disposición legal que determina los conceptos y criterios fundamentales de administración y control que se deben aplicar en todas las entidades del sector público, regula también el régimen de responsabilidad por la función pública.

Esta Ley, busca integrar y desarrollar al sector público, y requiere para ello de:

- a) Regulaciones complementarias
- b) Diseño e implantación de los sistemas de la Ley y los procedimientos que emergen en cada institución y,
- c) Superar la resistencia del cambio de cada servidor público.

Los actores que hacen efectiva la aplicación de la Ley 1178 son los servidores, quienes deberían superar las clásicas conductas procedimentales de gestión burocrática; ello requiere de una estrategia de difusión, capacitación y cambio de conducta, dirigidos a aumentar la eficacia y eficiencia del aparato estatal, y la cantidad y calidad de los bienes y servicios que éste brinda a la sociedad.

La comunidad, el pueblo, es y debe ser el depositario y el fin último de la acción gubernamental, para él y por él se legisla y administra; claro está que “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por Ley”.

Los gobernantes y administradores deben responder a una doble obligación democrática:

- a) El deber de reflejar fielmente las aspiraciones de la sociedad, sean estas económicas, culturales, sociales, históricas y políticas;
- b) Es de su responsabilidad asegurar que los recursos sean administrados en términos de eficiencia y eficacia, para lo que deben desarrollar adecuados sistemas administrativos, que permitan realizar el seguimiento, control y evaluación de los recursos utilizados.

Por lo tanto, la sociedad se convierte, es el beneficiario final de la aplicación de la Ley 1178.

Las finalidades u objetivos que persigue esta Ley están definidas en el art. 1 incisos: a), b), c) y d) que resumidamente señalan:

- a) Mejorar la administración de las entidades públicas de forma tal que se obtengan y usen los recursos de manera eficaz y eficiente;
- b) Que la información generada institucionalmente sea útil, oportuna y confiable;
- c) Que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión y del uso de los recursos; y

- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir y/o identificar el manejo inadecuado de los recursos institucionales.

La Ley 1178 regula los Sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública, para:

- a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del sector público,
- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación;
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Los sistemas que se regulan son:

- a) Para programar y organizar las actividades:
 - Programación de Operaciones
 - Organización Administrativa
 - Presupuesto
- b) Para ejecutar las actividades programadas:
 - Administración de Personal
 - Administración de Bienes y Servicios

- Tesorería y Crédito Público
- Contabilidad Integrada

c) Para controlar la gestión del sector público:

- Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

La Ley 1178, se aplica a todo el sector público sin excepción y toda persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio, según lo establecido en su art. 3.

Asimismo, se aplica a las unidades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, y al sector privado que reciba recursos, beneficios, exenciones o ventajas del Estado y a las empresas monopólicas.

La Ley 1178, se caracteriza por los siguientes aspectos:

- a) Es una ley marco y principista, no procedimental, requiere del desarrollo de instrumentos y reglamentos específicos para ser aplicados por las entidades públicas;
- b) Es un instrumento que comprende al enfoque y contenido de sistemas, que implica la consideración y desarrollo integral de sus componentes para que la conducta de las entidades sea sinérgica y que la gestión sea efectiva y eficiente; y
- c) Es una herramienta con contenido técnico que permitirá ejecutar efectivamente las políticas públicas.

3.4.1. LAS NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal (Decreto Supremo N° 26115)¹⁸ regula el Sistema de Administración de Personal y la Carrera Administrativa, en el marco de la Constitución Política del Estado, la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales, la Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público y Decretos Reglamentarios.

Su aplicación es obligatoria para todas las entidades del sector público señaladas en los artículos 3 y 4 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, y el artículo 3 de la Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público y la Ley N° 2104 Modificatoria a la Ley N° 2027.

Son exceptuados de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, los titulares de los puestos elegidos por votación nacional o local, por atribuciones conferidas por la Constitución Política del Estado o leyes específicas al Poder Legislativo, al Presidente de la República, al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial o la entidad que corresponda.

El órgano rector del Sistema de Administración de Personal es el Ministerio de Hacienda, con atribuciones básicas descritas en el artículo 20 de la Ley N° 2078 ejercidas a través de su organismo técnico especializado, el Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP).

Son funciones del Servicio Nacional de Administración de Personal, promover y regular la aplicación del Estatuto del Funcionario Público, el Sistema de Administración de Personal, la carrera administrativa, el desarrollo del servicio público y el Sistema de Organización Administrativa en el marco de la reforma institucional:

¹⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 26115 del 16 de marzo de 2001, conforme a lo dispuesto por la Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público y la N° 1178.

- a) Revisar y actualizar periódicamente las presentes Normas Básicas con base al análisis de la experiencia de su aplicación, las variaciones en el contexto socioeconómico, la dinámica administrativa y el funcionamiento de los otros sistemas de administración.
- b) Promover e impulsar la aplicación del Estatuto del Funcionario Público.
- c) Administrar el Sistema Nacional de Registro de Personal de la Administración Pública.
- d) Implantar el Sistema Nacional de Capacitación de la Administración Pública, priorizando los programas que demande la carrera administrativa.
- e) Conducir el proceso de incorporación de servidores públicos a la carrera administrativa.
- f) Promover el desarrollo normativo relativo al Sistema de Administración de Personal y la Carrera Administrativa.
- g) Administrar el régimen de Calificación de Años de Servicio de los funcionarios públicos.
- h) Coordinar la implantación del Sistema de Administración de Personal con los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa y Presupuesto.
- i) Dictar cuantas Resoluciones Administrativas sean necesarias para asegurar la correcta aplicación de los sistemas a su cargo.

- j) Brindar asistencia técnica a las unidades de personal de las entidades públicas, a fin de fortalecer su capacidad de gestión en el proceso de implantación del Sistema de Administración de Personal y la Carrera Administrativa.
- k) Proveer oportunamente a la Superintendencia de Servicio Civil la información necesaria para desarrollar con eficiencia las funciones a su cargo.
- l) Otras atribuciones que legalmente le sean conferidas.

Por otro lado, las obligaciones y atribuciones de las entidades públicas, conforme lo establecido en el artículo 2 de las Normas Básicas, todas las instituciones públicas deben:

- a) Aplicar las disposiciones del Estatuto del Funcionario Público, según corresponda.
- b) Implantar el Sistema de Administración de Personal conforme a las Normas Básicas y bajo la orientación del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP).
- c) Cumplir con las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Servicio Civil en el ámbito de su competencia.
- d) Desarrollar las actividades del proceso de incorporación de servidores públicos a la carrera administrativa, de acuerdo a las Normas Básicas.
- e) Solicitar y/o acogerse a los programas de asistencia técnica del Servicio Nacional de Administración de Personal.
- f) Realizar bajo la orientación del SNAP, investigaciones que determinen las necesidades de capacitación de los servidores públicos, en especial aquellos pertenecientes o aspirantes a ingresar a la carrera administrativa.

- g) Suministrar oportunamente todos los datos e información requerida por el Sistema de Información de Administración de Personal (SIAP).
- h) Dar oportunamente a la Superintendencia de Servicio Civil la información relativa a los antecedentes, causales y procedimientos efectuados para el ingreso, permanencia y retiro de los funcionarios públicos de carrera.
- i) Elaborar y actualizar el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal de su entidad, en el marco de las disposiciones emitidas por el Organo Rector del Sistema, de manera tal que posibilite una gestión eficiente y eficaz de personal en su entidad.

Todas las entidades públicas deben tener como órganos operativos del Sistema de Administración de Personal a las Unidades de Personal.

El Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP), dicta mediante Resolución Administrativa, los lineamientos para el funcionamiento de las unidades de personal, a fin de promover la capacidad técnica necesaria para el desarrollo del Sistema de Administración de Personal y de la Carrera Administrativa.

3.4.2. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Conceptualmente, el Sistema de Administración de Personal (SAP) es el conjunto de normas, procesos y procedimientos sistemáticamente ordenados, que permiten la aplicación de las disposiciones en materia de administración pública de personal, teniendo como componentes a los siguientes subsistemas:

- Subsistema de Dotación de Personal.
- Subsistema de Evaluación de Desempeño.
- Subsistema de Movilidad de Personal.
- Subsistema de Capacitación Productiva.

- Subsistema de Registro.

El SNAP tiene capacidad resolutoria para determinar los instructivos o guías procedimentales, la estructura de los Subsistemas definidos precedentemente, así como los procedimientos que sirven de orientación descriptiva para llevarlos a cabo, estos son aprobados mediante Resolución Administrativa del SNAP.

La interrelación con los sistemas regulados por la Ley N° 1178 y requisitos para la implantación, fundamentalmente son los siguientes:

- a) Sistema de Programación de Operaciones.- Define la demanda de personal necesario para el cumplimiento de los objetivos institucionales, constituyéndose en el sustento del Subsistema de Dotación de Personal.
- b) Sistema de Organización Administrativa.- Permite la identificación de las unidades organizacionales de una entidad, su jerarquía, funciones y competencias.
- c) Sistema de Presupuesto.- Prevé los montos y fuentes de los recursos financieros que en el marco de la política salarial del Estado, leyes sociales y políticas institucionales son destinados a la remuneración de los servidores de la entidad, así como a la ejecución de programas de capacitación.

Para la correcta implantación del Sistema de Administración de Personal, se precisa que estén desarrollados e implantados en cada entidad los sistemas citados anteriormente.

3.4.2.1. SUBSISTEMA DE DOTACIÓN DE PERSONAL

Conceptualmente, el Subsistema de Dotación de Personal es un conjunto de procesos para dotar técnicamente de personal a la entidad, previo establecimiento

de las necesidades de personal identificadas y justificadas cualitativa y cuantitativamente a partir de la Planificación de Personal, en concordancia con la Planificación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual, la estructura organizacional y los recursos presupuestarios requeridos.

Los objetivos de la dotación de personal son:

- a) Mejorar la gestión de personal en las entidades públicas articulando las cualidades y calificaciones del personal con las funciones y responsabilidades específicas de cada puesto de trabajo necesario.
- b) Preservar los puestos necesarios para el logro de los objetivos institucionales y la calidad de los servicios públicos.

Los procesos que conforman el Subsistema de Dotación son: Clasificación, Valoración y Remuneración de Puestos; Cuantificación de la Demanda de Personal; Análisis de la Oferta Interna de Personal; Formulación del Plan de Personal; Programación Operativa Anual Individual; Reclutamiento y Selección de Personal; Inducción o Integración y Evaluación de Confirmación.

La clasificación y valoración de puestos en las entidades de la Administración Pública, son determinados en su Reglamento Específico, en el marco de las directrices emitidas por el Servicio Nacional de Administración de Personal.

Clasificación

La clasificación de puestos es el ordenamiento de estos en categorías, considerando su jerarquía dentro de la estructura organizacional de la entidad, los mismos tienen las siguientes categorías:

- a) Superior, comprende puestos que se encuentran en la cúspide de una entidad y son responsables de su conducción. Esta categoría está conformada por el primer y segundo nivel de puestos de la entidad. En esta categoría se encuentran los funcionarios electos y designados, señalados en el Estatuto del Funcionario Público.
- b) Ejecutivo, comprende puestos, cabezas de áreas y unidades organizacionales dependientes de puestos superiores. Esta categoría está conformada por el tercer y cuarto nivel de puestos de la entidad.
En el tercer nivel se encuentran los funcionarios de libre nombramiento. El cuarto nivel corresponde al máximo nivel de la Carrera Administrativa establecida en la Ley del Estatuto del Funcionario Público y su reglamento.
- c) Operativo, comprende puestos que desarrollan funciones especializadas, dependiendo de puestos superiores o ejecutivos. Esta conformada desde el quinto al octavo nivel de puestos de la entidad.
En ésta categoría se encuentran los funcionarios de carrera administrativa y comprende los niveles de profesional, técnico-administrativo, auxiliar y de servicios, en forma descendente.

Los funcionarios de libre nombramiento ocupan solamente puestos con funciones administrativas de confianza y asesoramiento especializado y técnico, a los puestos de la categoría superior de una entidad. El Ministerio de Hacienda anualmente determina las directrices para su contratación conforme a las disposiciones emitidas por el Servicio Nacional de Administración de Personal. En ningún caso el número de asesores por área excederá a la mitad de las unidades bajo directa dependencia de ésta, a excepción de los que estén señalados por disposición legal expresa, homologada por el Ministerio de Hacienda.

En cada categoría, los puestos se agruparán en niveles (clases) constituidos por puestos de naturaleza similar diferenciados por el grado de complejidad de las actividades asignadas.

El procedimiento de clasificación de puestos debe servir como herramienta para el saneamiento de la estructura de puestos de cada entidad, creando siempre que sea posible el menor número de niveles de puestos.

Valoración

La valoración de puestos determina el alcance, importancia y conveniencia de cada puesto de la entidad, asignándole una remuneración justa vinculada al mercado laboral nacional, a la disponibilidad de recursos y a las políticas presupuestarias del Estado.

- a) El Servicio Nacional de Administración de Personal conjuntamente el Ministerio de Hacienda, desarrolla y administra un sistema uniforme y equitativo de clasificación, valoración y remuneración de puestos para la administración central, el que debe incorporar indicadores económicos oficiales, composición y comportamiento de la mano de obra en el país, entre otros.

Las entidades, autárquicas y descentralizadas desarrollan su sistema de remuneración conforme a los parámetros emitidos por el Ministerio de Hacienda.

- b) Cada uno de los puestos del personal regular está representado por un ítem, debidamente numerado en la planilla presupuestaria y en la planilla de pago de sueldos, asimismo su denominación y remuneración. El ítem numerado debe ser registrado en el Servicio Nacional de Administración de Personal.

c) Los ítems son asignados en la planilla presupuestaria anual de la entidad a cada unidad de la estructura organizacional. No pueden transferirse ítems entre universidades, salvo que a juicio de la máxima autoridad ejecutiva, no se afecten negativamente las metas de las unidades involucradas. La transferencia de ítems debe ser oficializada mediante disposición expresa emitida autoridad competente.

Remuneración

La remuneración se fija en función al valor del puesto. La información sobre remuneraciones utiliza como instrumentos básicos la escala salarial y la planilla presupuestaria aprobadas para la entidad.

- a) Las prestaciones complementan la remuneración, son comunes a los servidores públicos independientemente del puesto que desempeñan. Son de carácter obligatorio y están establecidas por las disposiciones legales vigentes en materia de seguridad social.
- b) El servidor público que sea promocionado percibe la remuneración que corresponda a su nuevo puesto a partir del momento que asuma sus funciones.
- c) La planilla presupuestaria refleja la estructura de puestos de la entidad, emergentes de la programación de operaciones anual y en función a dicha estructura, considera la previsión de recursos necesarios para el pago de remuneraciones al personal.
- d) Las entidades pueden otorgar incentivos económicos en coordinación con el Órgano Rector del Sistema de Presupuestos, previa aprobación del ministerio de Hacienda, estos incentivos son producto de los resultados emergentes de la evaluación del desempeño.

e) Con relación a las remuneraciones, se prohíbe lo siguiente: 1) Ejercer más de una actividad remunerada en la administración pública, excepto en los casos de la cátedra universitaria o docencia, profesionales médicos, para-médicos y maestros del magisterio fiscal siempre que exista compatibilidad de horarios. 2) Toda forma de remuneración en especie y la concesión de todo tipo de subvención en servicios al personal de las entidades públicas. 3) La creación de niveles salariales no previstos en la escala salarial aprobada. 4) La máxima autoridad ejecutiva de las entidades públicas que recluten, incorporen o contraten a personal y dispongan su remuneración, vulnerando los procesos que comprende la dotación del personal establecida en las Normas Básicas, son sujetos de responsabilidad civil por cargos de daño económico al Estado sin perjuicio de otras responsabilidades previstas por la Ley N° 1178.

El proceso de cualificación de la demanda de personal prevé y planifica, en cantidad y calidad al personal que requiere la entidad pública para ser asignado a cada puesto de trabajo necesario. Debe acompañar la planificación institucional de largo plazo (estratégica) y la planificación operativa de corto plazo (anual).

La cuantificación de la demanda de personal a largo plazo, permite identificar las necesidades de personal para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la planificación estratégica, para el establecimiento y gestión de planes de carrera y está sujeta a la consideración de los siguientes lineamientos:

- a) El procedimiento de cualificación de la demanda del personal tiene como fundamento el análisis de los procesos básicos llevados a cabo por la entidad para la consecución de sus objetivos estratégicos, lo que permitirá determinar los puestos efectivamente requeridos.
- b) El Sistema de Organización Administrativa prevé además de la estructura organizativa, la información relativa al alcance de los procesos básicos, tecnología utilizada, complejidad y características.

- c) La cuantificación de la demanda de personal toma en consideración las restricciones presupuestarias y las políticas que en materia de personal se dicten.
- d) La determinación del número de personas efectivamente necesarias, se realiza con base en la información anterior y en el análisis y determinación de la carga de trabajo por puesto.
- e) Una vez definidos los puestos efectivamente necesarios y el número de personas requeridas para el cumplimiento de los objetivos institucionales a largo plazo, se podrán establecer los requerimientos de calidad para cada puesto y la programación de técnicas y acciones de gestión de personal que la situación aconseje y que se incorporen en un plan de personal.

La cuantificación de la demanda de corto plazo, toma en consideración la programación operativa anual, la estructura organizativa definida y las modificaciones que necesarias en ambas.

El proceso de análisis de oferta interna de personal consiste en relevar la información necesaria del personal al interior de la entidad a objeto de determinar sus características personales, educativas, laborales (desempeño laboral) y potencialidades para desempeñar los puestos requeridos por la entidad.

El proceso descrito permite por una parte, establecer la educación persona-puesto y por otra, los planes de carrera individuales que deben integrar la formación necesaria para la elaboración del plan de personal y la toma de decisiones sobre las acciones de personal a seguirse.

El inventario de personal que debe ser elaborado en forma previa a la formulación del plan de personal y actualizado en función a las necesidades de

la organización es el instrumento básico para el análisis de la oferta interna de personal.

En caso de que este análisis no se satisfaga las necesidades de la entidad, los puestos serán cubiertos con personal externo en cumplimiento a la Ley del Estatuto del Funcionario Público.

Durante el proceso de formulación del plan de personal a partir de los resultados de la comparación de cuantificación de la demanda de personal en el largo plazo y del análisis de la oferta interna de personal, se formula un plan de personal que exprese las posibles decisiones que en materia de gestión de personal sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos institucionales y considerando los siguientes aspectos:

- a) Previsiones sobre posibles modificaciones de la estructura organizacional y puestos de trabajo.
- b) Estrategias para la reasignación o adecuación de personal.
- c) Estrategias de implantación de la carrera administrativa y nuevas incorporaciones.
- d) Estrategia de capacitación institucional.

Durante el proceso de programación operativa anual individual, se establece y define los objetivos de cada puesto, sus funciones y los resultados que se esperan de su desempeño, se constituye en la base para la evaluación del desempeño, tomado en cuenta lo siguiente:

- a) La determinación de los objetivos de cada puesto, sus funciones y los resultados que se esperan de su desempeño, se efectúan siguiendo los

lineamientos establecidos por el Programa de Operaciones Anual, conforme a los procedimientos diseñados por el Servicio Nacional de Administración de Personal.

b) La Programación Operativa Anual Individual (POAI) de cada funcionario de carrera, una vez aprobada es remitida a la Superintendencia de Servicio Civil, con fines de registro, así como cualquier modificación.

c) La programación operativa anual individual contiene:

- Identificación: la denominación, la dependencia, la supervisión ejercida, la categoría y la ubicación del puesto dentro de la estructura organizacional de la entidad.
- Descripción: La naturaleza u objetivo, las normas a cumplir, las funciones específicas y continuas del puesto y los resultados esperados expresados en términos de calidad y cantidad.
- Especificación: Los requisitos personales y profesionales que el puesto exige para su ocupante.

La información requerida está expresada en forma escrita y ajustada al inicio de cada gestión en función a la Programación de Operaciones Anual.

El conjunto de las programaciones operativas anuales individuales de una entidad, constituyen el Manual de Puestos de ésta.

El reclutamiento de personal, mediante convocatorias internas y externas, atrae candidatos idóneos a la Administración Pública, que se fundamenta en los principios de mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad de condiciones de selección, de esta forma la entidad pública se provee de personal idóneo y capaz de contribuir eficientemente al logro de los objetivos institucionales.

El reclutamiento comprende las siguientes partes:

a) La cobertura de un puesto vacante se produce en atención a las demandas estimadas en la Programación de Operaciones Anual, en un plazo máximo de treinta días calendario declarado un puesto vacante, debiendo al efecto la entidad encargada de la administración de personal, verificar la disponibilidad del ítem y en coordinación con la unidad solicitante, actualizar la Programación Operativa Anual Individual del puesto a cubrir.

b) El reclutamiento se realiza mediante dos modalidades. Invitación Directa o Convocatoria Pública.

- Invitación Directa: Se efectúa a personas que reúnan altos méritos personales y profesionales, para cubrir puestos ejercidos por funcionarios designados. También se invita directamente a personas de probada formación profesional, técnica, administrativa o auxiliar de libre nombramiento y de apoyo directo, en el despacho de la Máxima Autoridad Ejecutiva.

- Convocatoria Pública: Los procesos de reclutamiento de personal debe ser realizado mediante convocatorias públicas internas y/o externas.

La convocatoria interna está dirigida exclusivamente a los servidores públicos de la entidad, con fines de promoción o para ser incorporados a la carrera administrativa y es publicada en lugar visible y de acceso común, si no califica ninguno se procede con la convocatoria externa.

La convocatoria externa esta abierta a la participación tanto de los servidores públicos de la entidad, como de personas ajenas a la misma, dentro y fuera del sector público. Es publicada en la Gaceta Oficial de Convocatorias y opcionalmente en medios locales de difusión.

El reclutamiento de funcionarios interinos, con excepción de los contratados para programas y proyectos que se rige por disposiciones específicas, se

efectúa de acuerdo a la modalidad que la entidad elige para este tipo de servidores públicos debiendo asegurarse que los candidatos cumplan mínimamente los requisitos y condiciones del puesto establecido en la respectiva Programación Operativa Anual Individual.

- c) La convocatoria proporciona información a los potenciales postulantes sobre el puesto a cubrir, sus objetivos, sus requisitos, el plazo de presentación, así como la forma y lugar de recepción de postulaciones.

La convocatoria se declara desierta si no logra atraer al menos un postulante que cumpla los requisitos exigidos por el puesto convocado. Si durante el proceso de selección no califica ningún postulante, se emite una ampliación o segunda convocatoria. La ampliación de convocatoria corresponde cuando no se modifiquen los requisitos de la primera convocatoria. La segunda convocatoria tiene lugar cuando se modifican los requisitos. En ambos casos se procede con el número de postulantes.

La selección de los servidores públicos y consecuente ingreso a la función pública, se realiza sobre la base de su mérito, capacidad, aptitud, antecedentes laborales y atributos personales, previo cumplimiento del proceso de reclutamiento establecido en las Normas Básicas. Esta selección de personal busca proveer a la entidad del potencial humano que mejor responda a las exigencias de los puestos establecidos en cada Programación Operativa Anual Individual.

La selección tiene las siguientes etapas:

- a) Evaluación: En el proceso de selección de personal se realiza la comparación del perfil del puesto con la capacidad de los postulantes para lograr los resultados específicos y continuos a través de: evaluación curricular, de capacidad técnica y de cualidades personales. El resultado de cada una de estas etapas tiene carácter público.

b) Comité de Selección: Como resultado del proceso de selección de personal se determina el ingreso de una persona a la entidad o la promoción del servidor público para el efecto:

- La selección de personal se lleva a cabo por medio de la conformación de un Comité de Selección compuesto por un representante de la unidad encargada de la administración de personal, un representante de la unidad solicitante y un representante nominado por la máxima autoridad ejecutiva.
- El Comité de Selección en forma previa a la convocatoria define las técnicas a utilizar, los factores a considerarse, los puntajes mínimos a ser alcanzados en cada fase del proceso y otros aspectos necesarios, los mismos que deben ser de conocimiento público y estar señalados expresamente en el reglamento específico de la entidad.
- Para el proceso de reclutamiento y selección la entidad puede contratar una empresa especializada, la misma que debe estar certificada y autorizada por la Superintendencia de Servicio Civil. En este caso la máxima autoridad ejecutiva nombra a tres personas que conforman el Comité de Selección, que actúan como contraparte evaluando el proceso. Recomendándose que dos de los representantes del Comité sean funcionarios de carrera.

c) Informe de Resultados. Los resultados del proceso de selección son plasmados en un informe escrito, que elabora el Comité de Selección para elevar a consideración de la autoridad facultada para elegir el candidato y en el que se señalan mínimamente los siguientes aspectos:

- Número y Lista Total de Postulantes.
- Técnicas de Evaluación y Modalidades de Calificación.
- Nombres y Calificaciones obtenidas por todos los postulantes.

Lista de candidatos elegibles en orden decreciente de acuerdo con el puntaje de calificación obtenida. Conclusiones y Recomendaciones.

Los resultados deben ser puestos a disposición en la entidad, para todos los postulantes a la convocatoria, como garantía de la transparencia del proceso y antes que la elección se realice.

- d) Elección. La autoridad facultada de la entidad tienen a su cargo la elección del candidato que ocupa el puesto, basada en el informe de resultados, pudiendo elegir entre los candidatos que mayor puntaje obtengan y cumplan con los requisitos del puesto, de acuerdo a su reglamento específico.
- e) Nombramiento. Establece oficialmente la relación de trabajo entre la entidad y la persona que ingresa a la misma, o con el servidor público promovido.
- El nombramiento es efectuado a través de disposición expresa emitida por autoridad competente.
 - El nombramiento especifica el ítem que corresponde al puesto vacante que se llena, no pudiendo el mismo ser utilizado para un puesto diferente.
 - El ejercicio de las funciones del puesto antes del nombramiento oficial está prohibido, bajo responsabilidad de quien lo autorice.
 - Antes de su nombramiento, el servidor público debe presentar los documentos que la entidad requiera para acreditar su situación personal y profesional.
 - Para el caso de personal eventual, la relación de trabajo se establece mediante el respectivo contrato, suscrito entre la entidad y el personal público contratado.

- f) Posesión. El nombramiento de personal surte efecto desde el momento de su posesión por autoridad competente. Su retribución se computa a partir de la fecha que asume funciones.

El proceso de inducción o integración, es el conjunto de acciones que realiza el jefe inmediato superior para hacer conocer formalmente, en un corto periodo al servidor publico recién posesionado o que cambia de puesto: la misión, los objetivos, las políticas, las normas y reglamentos, los planes, los programas y actividades de la entidad y de la unidad a la que se incorpora, así como su correspondiente Programación Operativa Anual Individual.

Como objetivo, la inducción persigue reducir el tiempo y la tensión que surgen como consecuencia de la nueva condición laboral, proporcionando una adaptación beneficiosa para el servidor público y la entidad.

- a) Este proceso se realiza inmediatamente de efectuada la posesión del servidor público.
- b) El funcionario posesionado, tiene un periodo probatorio de acuerdo a la categoría (superior, ejecutivo y operativos) y nivel (1, 2, 3, 4 jefe, 5 profesional, 6 técnico administrativo, 7 auxiliar y 8 servicios).

Hasta el tercer nivel, no se encuentran comprendidos en la carrera administrativa pero desde el cuarto nivel, están comprendidos en la carrera administrativa.

A continuación se describe el proceso de evaluación de confirmación:

- a) El servidor público evaluado puede impugnar mediante los recursos de revocatoria y jerárquico establecidos en la Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999, el resultado de la evaluación de confirmación.

- b) Los servidores públicos recién incorporados a la entidad y los promovidos, se sujetan a una evaluación de confirmación en el puesto y se realiza una vez que haya agotado el periodo probatorio, esta evaluación está a cargo del jefe inmediato superior¹⁹.
- c) En el reglamento específico de la entidad se debe definir la metodología, el procedimiento y los formatos para ejecutar la evaluación de confirmación.
- d) El resultado de la evaluación de confirmación de los funcionarios de carrera es registrada en la Superintendencia de Servicio Civil.

El carácter interino del funcionario público se produce cuando existe una vacante por renuncia, retiro, jubilación u otras causas establecidas en las Normas Básicas, por un periodo máximo de 90 días.

También se puede ejercer un puesto en forma interina, cuando se cubra una vacante de manera temporal y hasta tanto su titular regrese a ocuparlo. Vencido el plazo para la reincorporación del titular y ante la ausencia injustificada, el puesto se declara vacante, dando inicio al proceso normal de reclutamiento, selección y nombramiento del nuevo titular.

La remuneración del servidor público que cubre un puesto de mayor jerarquía en ausencia de su titular, se calcula en base al sueldo de éste último, si las funciones se cumplen por un periodo mayor a 15 días hábiles continuos y de acuerdo al presupuesto de la institución.

3.4.2.2. SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Es un proceso permanente que mide el grado de cumplimiento de la Programación Operativa Anual Individual, en relación al logro de objetivos, funciones y resultados asignados al puesto.

¹⁹ El inciso b) del Artículo 20 de las Normas básicas de Administración de Personal, fue modificado por el Art. 42 del D.S. 26319 de fecha 15 de septiembre de 2001.

Tiene como objetivos evaluar a los servidores públicos de carrera en el desempeño de sus funciones y registrar la productividad de los funcionarios públicos que no están sujetos a la carrera; servir como un parámetro de otorgamiento de incentivos; provee de información para mejorar el desempeño de la entidad en términos de eficiencia, honestidad, efectividad y calidad en el servicio, constituir el instrumento para detectar necesidades de capacitación; Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para tomar medidas correctivas, mismas que podrán determinar la separación de los funcionarios públicos de carrera conforme al art. 39 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público.

Las evaluaciones tienen como consecuencia, incentivos económicos y psicosociales con base en los resultados de las evaluaciones de su desempeño que reflejen indicadores de excelencia, idoneidad, capacidad, motivación y eficiencia.

La evaluación del desempeño de los funcionarios de carrera tienen carácter obligatorio según el art. 27 de la Ley del Funcionario Público, este se realiza en forma periódica y se funda en aspectos de igualdad de participación, oportunidad, ecuanimidad, publicidad, transparencia, mensurabilidad y verificabilidad. Estas evaluaciones se realizan uno o dos veces al año, en caso de incumplirse este proceso, puede generar responsabilidad administrativa a la máxima autoridad ejecutiva de la institución.

Finalmente, los empleados no pueden negarse a la evaluación del desempeño, salvo en los casos fortuitos o de fuerza mayor justificado.

Los procesos que conforman el Subsistema de evaluación son: programación y ejecución del desempeño.

La evaluación del desempeño se inicia con la programación de evaluación, que será elaborada para cada gestión, en concordancia con la política institucional definida en esta materia; definirá objetivos alcance, factores y parámetros de evaluación, instrumentos, formatos a emplear y plazos.

Los factores de evaluación son establecidos considerando la categoría del servidor a evaluar y guardando correspondencia con el contenido de la Programación Operativa Anual Individual. Los parámetros de evaluación son criterios a utilizar para medición de cada factor, que se ajustan estrictamente a hechos objetivos y mensurables conforme a la Programación Operativa Anual Individual. En el reglamento específico de cada entidad se determina los factores, los parámetros o grados, el método, la técnica, los formatos y el procedimiento a realizar, bajo las orientaciones del SNAP.

El proceso de ejecución de la evaluación del desempeño está a cargo del jefe inmediato superior, quien debe realizar la evaluación del cumplimiento del POAI del servidor público, en este marco se conforma un comité de evaluación que se integra por un representante de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, el encargado de la unidad de personal y el jefe inmediato superior del funcionario a ser evaluado que deberá contar con una permanencia mínima de tres meses en el puesto, caso contrario, la evaluación debe realizarla el superior jerárquico.

El resultado obtenido por el servidor público en la evaluación del desempeño puede ser Excelente²⁰, Bueno²¹, Suficiente²² y en Observación²³.

²⁰ Tendrá derecho a ser promovido horizontalmente, previa comprobación de sus méritos. Podrá dar lugar, además, a la otorgación de un incentivo monetario de acuerdo a la política y disponibilidad presupuestaria de la entidad y a incentivos psicosociales.

El funcionario público de carrera que obtenga la calificación de excelente en su evaluación, podrá solicitar su intranferencia a un puesto de similar valoración, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 30 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, que se ajuste a un plan de adecuación y a un programa de capacitación definido por la entidad. (Art. 26 Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal).

²¹ Tendrá derecho a permanecer en el puesto. No dará lugar a la otorgación de ningún incentivo. (Art. 26 Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal).

²² Tendrá derecho a permanecer en el puesto. No dará lugar a la otorgación de ningún incentivo. (Art. 26 Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal).

²³ Dará lugar a que el servidor público se sujete a una nueva evaluación del desempeño en un plazo no inferior a tres meses y no superior a los seis meses siguientes. Dos evaluaciones consecutivas. En observación darán lugar a la separación del servidor de la entidad. (Art. 26 Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal).

El Órgano Rector del Sistema de Administración de Personal determina en coordinación con el Organo Rector del Sistema de Presupuesto, las bases legales para el establecimiento de incentivos económicos. La entidad adopta cualquier tipo de denominación para esta escala de calificaciones, cuidando únicamente mantener el principio de la sustenta, previa compatibilización técnica del SNAP.

Los evaluados pueden presentar sus reclamos y peticiones al comité de evaluación y a las demás instancias que establece el Estatuto del Funcionario Público y las Normas Básicas, cuando consideren que sus legítimos derechos son afectados en violación a las normas.

3.4.2.3. SUBSISTEMA DE MOVILIDAD DE PERSONAL

Conceptualmente, la movilidad es el conjunto de cambios a los que se sujeta el servidor público desde que ingresa a la Administración Pública hasta su retiro, para ocupar otro puesto en función a la evaluación de su desempeño, su adecuación a las especificaciones de un nuevo puesto, a la capacitación recibida y en función a las demandas y posibilidades presupuestarias de la entidad.

Tiene como objetivos, propiciar la adecuación permanente del servidor público a las demandas institucionales, buscando optimizar su contribución a la sociedad, así como potenciar su capacidad. Permitir la separación laboral de los funcionarios de comprobada eficiencia. Permitir la promoción de los servidores públicos de carrera.

Los procesos que conforman el Subsistema de Movilidad Funcionaria son: promoción, rotación, transferencia y retiro.

La promoción es el movimiento vertical u horizontal de un servidor público dentro de la entidad.

La vertical es el cambio de un servidor público de un puesto a otro de mayor jerarquía dentro de la misma entidad, implica mayores facultades y remuneración. Para participar en el proceso de promoción vertical, el servidor público debe presentarse a convocatorias internas y concursos en igualdad de condiciones, esta promoción se realiza mediante los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento establecidos en las Normas Básicas. Debiendo existir demanda claramente identificada en el marco del Sistema de Programación de Operaciones y Sistemas de Organización Administrativa y la disponibilidad efectiva del puesto vacante.

Los promocionados están sujetos al periodo de confirmación señalados en las Normas Básicas. En tanto no se realice la evaluación de confirmación, estos ocupan el puesto con carácter interino. Si los resultados de evaluación de confirmación en el nuevo puesto no son satisfactorios, el servidor público es restituido a su puesto anterior.

La promoción horizontal es la posibilidad del servidor público de ocupar diferentes grados dentro de un mismo nivel salarial, como resultado de una evaluación del desempeño excelente. La entidad en su reglamento específico define el número de grados o pasos.

Otro aspecto en la movilidad de personal, es el proceso de rotación que consiste en el cambio temporal de un servidor público de una unidad de trabajo a otra, en una misma entidad para desempeñar un puesto similar. No implica incremento de remuneración ni cambio de residencia. La entidad programa la rotación interna del personal a su cargo en la medida de sus necesidades y con el propósito de facilitar su capacitación indirecta y evitar la obsolescencia laboral.

El proceso de transferencia, es el cambio permanente de un servidor público de la entidad de trabajo a otra unidad de la misma, la misma se efectúa entre puestos similares o afines, lo que no implica necesariamente incremento de remuneración.

Como en toda institución, también existen procesos de retiro que es la terminación del vínculo laboral que une a la entidad con el servidor público, siendo las causales las siguientes:

- a) Renuncia, es cuando el servidor público manifiesta voluntariamente su determinación de concluir su vínculo laboral con la entidad, en cuyo caso de decisión debe ser comunicada por escrito con una anticipación mínima de 15 días calendario, su aceptación también es por escrito dentro del citado plazo.
- b) Jubilación, es cuando el servidor público pasa del sector activo al pasivo conforme las disposiciones del régimen correspondiente.
- c) Invalidez, es la incapacidad física calificada ante la pérdida de capacidad laboral, determinada por las instancias legalmente autorizadas en el marco de las normas que rigen la Seguridad Social.
- d) Cuando la evaluación de confirmación es negativa.
- e) Cuando existen dos evaluaciones consecutivas de desempeño en observación, según lo establece las Normas Básicas y reglamentación específica de la entidad. La decisión de retiro debe ser comunicada al servidor público por escrito, con una anticipación mínima de 15 días calendario.
- f) Destitución, Como resultado de un proceso disciplinario por responsabilidad por la función pública, proceso administrativo o proceso judicial con sentencia condenatoria ejecutoriada.
- g) Abandono de funciones, por un periodo de tres días hábiles consecutivos o seis discontinuos, en un mes, no debidamente justificados.

h) Supresión del puesto, entendida como la eliminación de puestos de trabajo, cuando estos dejan de tener vigencia como resultado de la modificación de competencias o restricciones presupuestarias a la entidad, traducidos en los Sistemas de Programación de Operaciones y Organización Administrativa, en cuyo caso se suprime también el ítem correspondiente. Cuando el servidor público cumple los requisitos en un puesto vacante, es asignado al mismo, previo cumplimiento de los procesos establecidos en las Normas Básicas.

La decisión de retiro por supresión del puesto, es comunicada por escrito con una anticipación mínima de 30 días calendario.

i) Retiro forzoso, se procede cuando existen las causales de incompatibilidad establecidas en la Ley del Estatuto del Funcionario Público y en el Reglamento Interno de la entidad. También se considera retiro forzoso el originado en la reducción de la remuneración previamente asignado, en cuyo caso el servidor puede o no acogerse al retiro.

j) Prisión formal del servidor público, emergente de sentencia condenatoria ejecutoriada.

k) Rescisión del contrato de trabajo del personal eventual.

Finalmente, la permanencia y retiro de los funcionarios de carrera, están inexcusablemente condicionados al cumplimiento de los procesos de evaluación del desempeño conforme a las Normas Básicas.

3.4.2.4. SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN PRODUCTIVA

Es el conjunto de procesos mediante los cuales los servidores públicos adquieren nuevos conocimientos, desarrollan habilidades y modifican actitudes, con el propósito de mejorar constantemente su desempeño y los resultados de la organización para una eficiente y efectiva presentación de servicios al ciudadano.

Los objetivos que busca la capacitación productiva es mejorar la contribución de los servidores públicos al cumplimiento de los fines de la entidad y contribuir al desarrollo personal del servidor público y prepararlo para la promoción en la carrera administrativa.

3.4.2.5. SUBSISTEMA DE REGISTRO

Consiste en la integración y actualización de la información generada por el Sistema de Administración de Personal, que permite mantener, optimizar y controlar el funcionamiento del Sistema. Están a cargo de la unidad encargada de administración de personal de cada entidad.

El subsistema de registro tiene como objetivos, registrar y controlar la información y acciones relacionadas con el personal de la entidad, así como los cambios que estas generan, disponer de una base de datos que permite obtener información referente a la vida laboral de los funcionarios públicos, que facilita la toma de decisiones, desarrollar un sistema de generación de estadísticas e información, sobre las principales características de los recursos humanos de cada entidad pública, proveer al Servicio Nacional de Administración de Personal, información para la actualización del Sistema de Información de Administración de Personal, que permite evaluar el desarrollo de la función de la personal el sectores sujetos a la aplicación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público y las Normas Básicas.

Las entidades públicas sistematizan un registro de los antecedentes, causales y procedimientos efectuados para el retiro de los funcionarios de carrera, remitiendo esta información a la Superintendencia de Servicio Civil, conforme a reglamentación, expresa, con el objeto de proveer la información necesaria para el tratamiento de posibles impugnaciones de los funcionarios afectados, mediante recursos jerárquicos.

3.4.3. RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

A diferencia de lo que ocurre en el sector privado, la responsabilidad por el ejercicio de la función nace del mandato que la sociedad otorga a los poderes del Estado para que, en su representación administre la “cosa pública” persiguiendo el bien común y el interés colectivo.

La formulación constitucional implica que la Administración Pública es un mandato, en consecuencia el funcionario público, en su calidad de mandatario, está obligado a responder no solo por los actos para los cuales ha sido conferido el mandato, sino también por aquellos que son necesarios para su cumplimiento, “con la diligencia de un buen padre de familia”.

La conceptualización de la función pública como mandato permite establecer, por un lado, el derecho que tiene la sociedad como mandante de exigir que el mandatario o servidor público responda no solo por los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también por la forma y los resultados de su aplicación.

Por otro lado, la obligación que tiene el servidor público de responder por su mandato, proporcionando la información requerida, facilitando el acceso a los sistemas de gestión con la finalidad de garantizar la transparencia y publicidad de sus actos, que permitan a la sociedad formarse un criterio valorativo en torno al desempeño del mandato, y a los organismos técnicos realizar el análisis de la responsabilidad consecuente.

El mandato social es una institución típica de la democracia representativa, sin embargo, la cada vez mayor compleja red de instituciones y procedimientos que se organizan como consecuencia de su desarrollo, hacen cada vez mas imperceptible para el servidor público, la existencia del mandato lo que explica, en el caso

boliviano la absoluta falta de correspondencia entre la gestión estatal y el interés colectivo.

El análisis de la responsabilidad es el instrumento que permitirá evaluar la gestión pública a través del desempeño de sus servidores, con la finalidad de que la sociedad mediante los mecanismos propios de la democracia revoque o rectifique el mandato conferido, por esto se puede anotar que a partir de la Ley 1178 la responsabilidad es el vínculo que une a la sociedad con el servidor público.

De acuerdo con la concepción procedimental formalista, el servidor público descarga por completo su responsabilidad si demostraba haber utilizado los recursos económicos que le fueron confiados con apego a la normatividad en vigencia, al margen del cuál hubiese sido el resultado obtenido en el cumplimiento de la norma.

Contrariamente, en muchas ocasiones el mismo formalismo impedía atribuir responsabilidades como consecuencia del vacío o lagunas de las disposiciones legales y por las múltiples interpretaciones o la corrupción.

La Ley 1178, establece el concepto integral de la responsabilidad por la función pública el cuál había estado disperso hasta antes de la promulgación de esta norma. En consecuencia son responsables, según la citada Ley:

- Todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía o cualquiera sea la fuente de su remuneración, asumen plena responsabilidad.
- Las personas naturales o jurídicas que no siendo públicos o fuesen causantes de daño al patrimonio del Estado y de sus Entidades.

Todo servidor público es responsable y rinde cuentas por:

- Sus actos

- Los objetivos a los que se destinaron recursos confiados a su cargo,
- La forma de aplicación de dichos recursos, y
- Los resultados emergentes del desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo.

En consecuencia, la responsabilidad de los servidores públicos, ya no se agota con el cumplimiento de la legalidad, sino que se deberá demostrar haber obtenido los resultados que la sociedad espera de la gestión.

En los casos en que la normatividad le impida lograr resultados deberá adoptar una decisión gerencial representando previamente el óbice legal, en concordancia con el art. 33 de la Ley 1178.

El análisis de responsabilidad por el ejercicio de la función pública que realiza la Contraloría General de la República, en su calidad de órgano técnico de control externo posterior, deberá evaluar la acción u omisión de los servidores públicos tomando en cuenta los resultados obtenidos.

La responsabilidad por los resultados, disminuye la importancia del control de legalidad por lo cual los servidores públicos no podrán utilizar como parapeto el simple cumplimiento formal de las normas, lo que incide en la disminución del fraude legal.

El D. S. 23318-A, en concordancia con el art. 28, literal a) de la Ley 1178, establece las siguientes responsabilidades relativas al desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignadas a todo servidor público:

- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad ejecutiva
- Responsabilidad civil y
- Responsabilidad penal

3.4.3.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa emerge por la contravención al ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público; se produce por la acción u omisión que contraviene leyes y normas de conducta.

Se determina a través de un proceso administrativo que se desarrolla internamente en la entidad, y es aplicable a servidores o ex servidores públicos.

Las sanciones previstas por este tipo de responsabilidad son: multa, suspensión y destitución, la responsabilidad administrativa de ex servidores públicos se establece a efectos de dejar constancia y registro de su conducta. Este tipo prescribe a los dos años.

3.4.3.2. RESPONSABILIDAD EJECUTIVA

Es una forma de responsabilidad que la podríamos denominar “propia”, por cuanto sólo pueden incurrir en ella ejecutivos o ex autoridades de las entidades del Sector Público.

Se origina por las siguientes causas:

- Por falta de rendición de cuentas por parte de la autoridad o ejecutivo, no solo de los objetivos a que se destinaron los recursos confiados, sino también de los resultados;
- Cuando la entidad respectiva no envía a la C.G.R. copia de los contratos suscritos hasta el 5to. día de ser perfeccionados;
- Cuando no entrega a la Contaduría General del Estado los estados financieros, dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal y/o no

pone a disposición de la Contraloría General de la República dichos estados;

- Cuando no respeta la independencia de la unidad de auditoría interna;
- Cuando no se han establecido o no funcionan adecuadamente los sistemas de administración y control interno;
- Por deficiencia o negligencia en su gestión que no permite lograr resultados razonables.

El que determina la responsabilidad ejecutiva es el Contralor General de la República, quien puede dictaminar, con base en informes de Auditoría, la destitución del ejecutivo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera emerger.

La responsabilidad ejecutiva de ex servidores públicos se establece a efecto de dejar constancia y registro de su conducta.

La responsabilidad ejecutiva prescribe a los dos años.

3.4.3.3. RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil, se produce cuando la acción u omisión ya sea del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas, cause daño al Estado valuable en dinero, o dicho de otra forma, cause perjuicio económico al Estado.

La responsabilidad civil es aplicable:

- a) Sobre servidores, ex servidores públicos y personas naturales o jurídicas privadas;

- b) Será civilmente corresponsable el superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del Estado, o cuando dicho uso fuere posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno factibles de ser implantados en la entidad;
- c) Los particulares que se benefician indebidamente con recursos públicos, o que de otra forma causen daño al patrimonio estatal,
- d) Si varias personas son responsables del daño causado responden solidariamente, esto quiere decir, que el Estado puede demandar a cualquiera de los deudores por el total de la obligación.

La sanción se determina por juez competente, ya sea:

- Jurisdicción Coactiva Fiscal,
- Jurisdicción Ordinaria,
- Otras jurisdicciones especiales, por ejemplo la tributaria.

La sanción consiste en el resarcimiento del daño económico.

El art. 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal establece daño económico al Estado en los siguientes casos:

- a) Defraudación de fondos públicos. Comete delito de defraudación quién mediante simulación, ocultación y engaño, se apropie indebidamente de fondos fiscales. Se considera así mismo defraudación, la apropiación o retención indebida de fondos fiscales y de beneficencia pública recolectados por instituciones privadas con tal fin.
- b) Falta de rendición de cuentas con plazos vencidos de sumas recibidas en tal carácter.

- c) Falta de descargo de valores fiscales.
- d) Percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otras remuneraciones análogas con fondos del Estado.
- e) Incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, servicios públicos, suministro y concesiones.
- f) Incumplimiento de contratos no previstos en el inciso anterior.
- g) Incumplimiento de préstamos otorgados por los bancos estatales, con fondos provenientes de financiamientos externos concluidos por el Estado.
- h) Apropiación o disposición arbitraria de bienes patrimoniales del Estado.
- i) Pérdidas de activos y bienes del Estado por negligencia, irresponsabilidad de los empleados.

La responsabilidad civil prescribe a los 10 años.

3.4.3.4. RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad es penal, cuando la acción u omisión se encuentra tipificada como delito en el Código Penal, pueden ser sujetos de esta responsabilidad los servidores públicos o los particulares cuyas acciones u omisiones sean de naturaleza delictiva.

Esta responsabilidad puede sustanciarse sobre la base de los informes de auditoría, o los informes de los servidores públicos.

La responsabilidad penal puede ser aplicada sobre los servidores públicos, ex servidores públicos o particulares.

Algunos delitos tipificados en el Código Penal son:

- Peculado, el funcionario público que aprovechando del cargo que desempeña se apropiare de dinero, valores o bienes cuya administración, cobro o custodia se hallare encargado, será sancionado con privación de libertad de tres a ocho años y multa de sesenta a doscientos días (art. 142 C.P.).
- Malversación, el funcionario público que diere a los caudales que administra, percibe o custodia, una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados, incurrirá en reclusión de un mes a un año o multa de veinte a doscientos cuarenta días (art. 144 C.P.).
- Cohecho pasivo propio, COIMA, el funcionario público o autoridad que para hacer o dejar de hacer un acto relativo a sus funciones o contrario a los deberes de su cargo, recibiere directamente o por interpuesta persona, para sí o un tercero, dádivas o cualquier otra ventaja o aceptare ofrecimientos o promesas, será sancionado con presidio de dos a seis años con multa de treinta a cien días (art. 145 C.P.).
- Uso indebido de influencias, el funcionario público o autoridad que, directamente o por interpuesta persona y aprovechando de las funciones que ejerce o usando indebidamente de las influencias derivadas de las mismas, obtuviere ventajas o beneficios, para sí o para un tercero, será sancionado con presidio de dos a ocho años y multa de cien a quinientos días (art. 146 C.P.).

- Beneficios en razón del cargo, el funcionario público o autoridad que en consideración a su cargo admitiere regalos u otros beneficios, será sancionado con reclusión de uno a tres años y multa de sesenta a doscientos días (art. 147 C.P.).

- Omisión de declaración de bienes y rentas, el funcionario público que conforme a la ley estuviere obligado a declarar sus bienes y renta a tiempo de tomar posesión de su cargo y no lo hiciere, será sancionado con multa de treinta días (art. 149 C.P.).

- Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, en cualquier contrato, suministro, subasta u operación en que interviene por razón de su cargo, incurrirá en privación de libertad de uno a tres años y multa de treinta a quinientos días (art. 150 C.P.).

- Concusión, el funcionario público o autoridad que con abuso de su condición o funciones, directa o indirectamente, exigiere u obtuviere dinero u otra ventaja ilegítima en beneficio propio o de un tercero, será sancionado con presidio de dos a cinco años (art. 151 C.P.).

- Cohecho activo, el que directamente o por interpuesta persona, diere o prometiére a un funcionario público o autoridad, dádivas o cualquier otra ventaja, para hacer o dejar de hacer algo relativo a sus funciones, será sancionado con la pena del art. 145 del C.P., disminuida en un tercio (art. 158 C.P.).

CAPÍTULO IV

MARCO PRÁCTICO

4.1. DIAGNÓSTICO Y CARACTERIZACION DEL MUNICIPIO DE TIWANAKU

El Municipio de Tiwanaku constituye la Tercera Sección de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz de la República de Bolivia²⁴. Se halla ubicado entre las coordenadas geográficas correspondientes a los paralelos 16° 24' a 16° 41' de latitud Sur y los meridianos 68° 50' a 68° 35' de longitud Oeste.

La capital del Municipio, es la localidad Tiwanaku que se encuentra a 72 Km. desde la ciudad de La Paz (sede del Gobierno de Bolivia) conectada por la carretera internacional asfaltada que vincula al país con la República del Perú.

4.1.1. SUPERFICIE

La superficie territorial del Municipio de Tiwanaku es de aproximadamente 360 Km², siendo esta superficie relativamente variable en función de las crecidas y bajadas del lago Titicaca.

²⁴ La República de Bolivia, con una superficie de 1'098.581 Km² y 8'274.325 habitantes, se divide política y administrativamente en 9 departamentos, 112 provincias y 327 secciones de provincia. La Tercera Sección de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz fue creada mediante Ley de 22 de noviembre de 1947.

La Ley de Municipalidades N° 2028 de 28 de octubre de 1999, define al Municipio como la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano.

A los 311 Municipios que se constituyeron en el año 1994 con la Ley N° 1551 de Participación Popular, se agregaron 3 que fueron creados antes de las elecciones municipales de 1999, sumándose otros 13 en los que se conformaron gobiernos municipales a partir de las elecciones municipales de diciembre de Diagnóstico del Municipio de Tiwanaku. ONG - IPD Institución para la Promoción del Desarrollo. 2004. p. 22.

Cartográficamente el área del Municipio de Tiwanaku se halla comprendida en las hojas topográficas adyacentes números 5844 IV, 5844 I, 5844 III, 5844 II y 5843 I, elaboradas por el Instituto Geográfico Militar (IGM) a escala 1:50.000

4.1.2. LIMITES

Los límites²⁵ del Municipio de Tiwanaku, son los siguientes:

- **Al Norte**, con el lago Titicaca

Todo el límite Norte recorre de Oeste a Este la costa del lago Titicaca.

- **Al Este**, con los Municipios de Pucarani y Laja de la Provincia Los Andes del Departamento de La Paz.

El límite Este prosigue por la quebrada Sequeri aguas abajo con dirección S-E hasta la desembocadura del río del mismo nombre, para luego con dirección S-O, siguiendo su curso aguas abajo, llegar a la confluencia con el río Guaquira.

- **Al Sur**, con el Municipio de Viacha de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz.
- **Al Oeste**, con los Municipios de Guaqui y Taraco de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz y el lago Titicaca.

²⁵ Las referencias de los límites del Municipio de Tiwanaku, han sido obtenidas del Proyecto de delimitación de Secciones de Provincia (Convenio BID ATN/CI-4982-BO) Ministerio de Desarrollo Sostenible-1997 y de La Ley 2488 de creación de la Séptima Sección de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz-2003. Plan de Desarrollo Municipal PDM, Tiwanaku 2005. p. 65.

El perímetro total del límite territorial del Municipio de Tiwanaku alcanza a los 152,55 Km.

4.1.3. DIVISIÓN POLÍTICA

El Municipio de Tiwanaku se divide política y administrativamente en tres Cantones, conformados por localidades que comprenden centros poblados que constituyen las capitales de Cantón y un conjunto de comunidades campesinas.

Cuadro N° 1
División política del Municipio de Tiwanaku

CANTON	SUPERFICIE (en Km²)
Tiwanaku	229,57
Pillapi San Agustín	76,66
Huacullani	53,48
TOTAL	359,71

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Tiwanaku PDM

Las referencias de creación, delimitación y localidades de los Cantones del Municipio de Tiwanaku se describen a continuación en base de información obtenida de los archivos del Senado Nacional, Proyecto de delimitación de Secciones de Provincia (Convenio BID ATN/CI-4982-BO), y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

- **Cantón Tiwanaku:**

El Cantón Tiwanaku fue creado mediante Decreto Supremo de 29 de marzo de 1856, durante la presidencia del Gral. Jorge Córdova.

Los límites del Cantón son:

Al Norte, con el Cantón Huacullani y el Municipio de Pucarani

Al Este, con los Municipios de Pucarani y Laja

Al Sur, con el Municipio de Viacha

Al Oeste, con el Municipio de Guaqui y el Cantón Pillapi San Agustín

El Cantón Tiwanaku esta conformado por las siguientes localidades:

Cuadro Nº 2

Localidades del Cantón Tiwanaku

CENTRO POBLADO	COMUNIDADES CAMPESINAS		
Tiwanaku	Pircuta	Achaca	Kausaya
	Chusicani	Guaraya	Kasa Achuta
	Caluyo	Yanamani	Chambi Chico
	Huancollo	Corpa	Achuta Grande

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal PDM

- **Cantón Pillapi San Agustín:**

El Cantón Pillapi San Agustín fue creado mediante Ley Nº 718 del 15 de febrero de 1985, durante la presidencia del Dr. Hernán Siles Zuazo.

Los límites del Cantón son:

Al Norte, con el Cantón Huacullani

Al Este, con los Cantones Huacullani y Tiwanaku

Al Sur, con el Cantón Tiwanaku y el Municipio de Guaqui

Al Oeste, con el lago Titicaca y el Municipio de Taraco

El Cantón Pillapi San Agustín esta conformado por las siguientes localidades:

Cuadro Nº 3

Localidades del Cantón Pillapi San Agustín

CENTRO POBLADO	COMUNIDADES CAMPESINAS	
Pillapi San Agustín	Pillapi	Uma Marca
	Chambi Grande	Rosa Pata
	Yanarico	Suriri

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal PDM

- **Cantón Huacullani:**

El Cantón Huacullani fue creado mediante Ley N° 709 del 7 de febrero de 1985, durante la presidencia del Dr. Hernán Siles Zuazo.

Los límites del Cantón son:

Al Norte, con el lago Titicaca

Al Este, con el Municipio de Pucarani

Al Sur, con los Cantones Tiwanaku y Pillapi San Agustín

Al Oeste, con el Municipio de Taraco

El Cantón Huacullani esta conformado por las siguientes localidades:

Cuadro N° 4
Localidades del Cantón Huacullani

CENTRO POBLADO	COMUNIDADES CAMPESINAS	
Huacullani	Huacullani Centro	Queruni
	Huacuyo	Capiri
	Huari Chico	

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal PDM

4.1.4. ASPECTOS SOCIOCULTURALES

4.4.4.1. BASE CULTURAL DE LA POBLACIÓN

Bolivia es un país multiétnico y pluricultural, en cuya diversidad se hallan los pueblos aymará y quechua en las tierras altas y alrededor de una treintena de grupos étnicos en las tierras bajas.

La población del Municipio de Tiwanaku, pertenece al pueblo aymará y se autoidentifica con la cultura Tiwanaku, determinada por aspectos estrechamente vinculados entre sí: historia, cosmovisión, ordenamiento social e idioma.

4.4.4.2. HISTORIA

Aproximadamente entre los años 1.500 aC. y 1200 dC., en el territorio andino de lo que actualmente Bolivia, se desarrollaron diversas culturas cuya organización se fue complejizando a partir de una cada vez mayor y dominante actividad agrícola. Entre estas se pueden citar, la de Wankarani, Chiripa y Tiwanaku; esta última irá adquiriendo mayor relevancia y protagonismo regional, irradiando su influencia a un ámbito socio geográfico de gran magnitud, a través de un paulatino proceso expansionista que alcanzó hasta territorios que en la actualidad corresponden a las Repúblicas del Perú, Chile y Argentina.

Varios investigadores, entre ellos Escalante M.²⁶, coinciden en que el desarrollo de la cultura Tiwanaku se dio al interior de un proceso en el que traslucen tres distintos pero concatenados periodos: *Escalante M. Javier, 2003, Tiwanaku.*

- Periodo aldeano, que se desarrolló en las épocas I y II, 1500 aC. - 45 dC., caracterizado por la agricultura y el manejo del agua con una impresionante ingeniería hidráulica.
- Periodo urbano, que se desarrolló en las épocas III y IV, 45 dC. - 700 dC., siendo su principal característica la construcción de edificaciones de gran magnitud con técnicas constructivas que alcanzaron un alto nivel de ingeniería. Periodo expansivo, que se desarrolló en la época V, 700 dC. - 1200 dC., caracterizado por la unidad y estabilidad del gran Estado Imperial Tiwanaku íntimamente ligado a un progresivo poderío militar.

Teijeiro V.²⁷, conviene en que la cultura Tiwanaku se ha de caracterizar, fundamentalmente, por tres hechos de suma importancia en su historia.

Primero, se piensa que en la capital Tiwanaku y durante su fase urbana, llegaron a existir más de 30.000 habitantes organizados e ideológicamente dirigidos en base de un sistema teocrático, el mismo que logró cohesionar a grupos socio culturales

²⁶ Citado en ONG - IPD Op. Cit. , 2003, p. 72.

²⁷ Citado en el Plan Maestro de Gestión del Patrimonio Cultural del GOBIERNO MUNICIPAL DE TIWANAKU, 2001, p. 105.

y económicamente diferentes, mediante la supuesta aplicación de una serie de mecanismos que bien podrían ser interpretados a través del análisis de los petroglifos e iconografía presentada en una gran variedad de objetos cerámicos y/o textiles vinculados con los distintos e inmensos centros ceremoniales de Tiwanaku.

Segundo, la importancia y el esplendor de la cultura Tiwanaku, ha tenido que influir en la realización de un particular sistema de expansión, en el que se pudo haber combinado tanto la conquista como la voluntaria anexión a un imperio cada vez más atrayente y beneficioso para las sociedades periféricas, logrando de esta manera la consolidación del propio imperio. Lo señalado deja trascender cierto sistema dado a partir de un único centro de poder con el que no todos los investigadores están plenamente de acuerdo, como es el caso de Albarracín Jordán, quien señala que “no es evidente que la hegemonía haya madurado, en forma centralizada, en el valle de Tiwanaku; el dinamismo económico pudo haberse desarrollado en relación con otros centros, aún no estudiados en la arqueología, que cumplieron roles protagónicos en las crecientes esferas de interacción”. Sin embargo de uno u otro modo, estos hechos pueden ser considerados como un importante indicador en la determinación o estructuración de una particular identidad multiétnica y cultural.

Tercero, hacia aproximadamente el 1200 dC., el imperio tiwanakota, ya sea bajo el sistema centralista o no, sufre un colapso que ocasiona su desintegración. No se ha llegado a establecer con exactitud las causas de este hecho, aun así y sin embargo, el mentado “colapso” no llegaría a representar el fin absoluto de la cultura, ya que la misma pervivirá sustancialmente (especialmente en el campo de lo simbólico), en los varios señoríos aymarás altiplánicos, que comenzaron a generar importantes protagonismos locales. Bajo esta consideración y perspectiva es que se comienza a interpretar y relacionar la actual dinámica socio cultural del aymará tiwanakota, cuyo centro de asentamiento y de acción es Tiwanaku y sus majestuosos centros ceremoniales, muchos de ellos aún cubiertos no sólo de tierra sino también de algunas actitudes excluyentes por parte de quienes, sin reconocer

el vínculo social de un pasado cultural ni de pertenecer plenamente al mismo, comenzaron a monopolizar la capacidad de decisión sobre el futuro de lo que han venido a llamar “las ruinas de Tiwanaku”, siendo tratada como un hecho circunscrito en la investigación arqueológica, sin considerar las múltiples relaciones de tipo antropológico entre el actor social aymará tiwanakota y el “patrimonio arqueológico de Tiwanaku”.

4.4.4.3. COSMOVISIÓN

La cosmovisión tiwanakota, según Ponce Sanginés²⁸, se puede definir de manera resumida como etnocéntrica, geométrica y simétrica, compuesta por tres planos, el celestial, el terrenal y el subterráneo, superpuestos en sucesión de uno a otro, de arriba hacia abajo, desde el superior al inferior e interconectados entre ellos en el espacio - tiempo (Pacha), en una relación hombre – naturaleza y la dualidad hombre – mujer (Chachawarmi), basadas en los principios de reciprocidad y complementariedad dentro de una noción del tiempo cíclico o el eterno retorno (Pachakuti), concibiendo a Tiwanaku como el centro del mundo o piedra de en medio (Taypikala).

El plano celestial (Alajpacha), con arquetipos equivalentes a algo así como a un prototipo individual de todos los seres y objetos existentes de conformidad a los cuatro elementos, agua, aire, fuego, tierra, localizados en el firmamento y configurados mediante las estrellas, constelaciones y planetas visualizables.

El plano terrenal (Akapacha) dividido en dos segmentos; el hídrico configurado principalmente por el lago Titikaka y la madre tierra (Pachamama) residencia del hombre, animales y plantas, constituyendo los picos nevados de las cordilleras como el Illimani, Illampu y Wayna Potosí, y localmente respecto al valle altiplánico de Tiwanaku las cimas de los cerros Quimsa Chata, Antajahua y Chilla, montañas

²⁸ Citado en Plan Maestro de Gestión del Patrimonio Cultural de Tiwanaku. Op. Cit. 2001. P. 74.

sagradas (Achachilas) próximas al plano celestial, consideradas como ancestro tutelar que guía, ampara y defiende.

El plano subterráneo (Mankhapacha) cruzado por caminos subterráneos acorde con el sistema de arquetipos, ligado al nacimiento y fallecimiento del ser humano, de entrada y salida al y del plano terrenal, domicilio de los muertos, lo nocivo y la enfermedad.

Así concebida la cosmovisión tiwanakota, promueve una fuerte tendencia adivinatoria para pronosticar lo fausto e infausto en el porvenir inmediato y el futuro mediato principalmente en la producción, la salud, el trabajo y demás aspectos de la vida familiar y comunitaria, a través de múltiples procedimientos, como los indicadores astrológicos expuestos a simple vista, la interpretación de los sueños y la lectura de la hoja de coca (*Erythroxylum coca*), vigentes en la actualidad, siendo practicados por la mayoría de la población del Municipio de Tiwanaku.

4.4.4.4. ORDENAMIENTO SOCIAL

Ponce Sanginés, establece que en el periodo aldeano - época I, Tiwanaku constituía una aldea con caseríos de asentamiento sedentario y propiedad comunal de la tierra, de economía autosubsistencial basada fundamentalmente en la agricultura; en lo político, se hallaba regida por un consejo comunal con un jefe (Mallku k'apaka) y otras autoridades vinculadas a éste, designadas por consenso y de tipo rotativo; en la época II, se opera la transición entre la aldea y el Estado, donde se van dando las condiciones para el advenimiento del mismo, que comenzó posiblemente con el liderato de un grupo que se fue imponiendo hasta asumir el poder, con figuras individuales en un comienzo de tipo carismático logrando institucionalizar la hegemonía, simultáneamente los caseríos fueron incrementándose en proporciones hasta alcanzar una cantidad demográfica considerable y se tuvo que dar una modificación sustancial con el urbanismo.

En el periodo urbano - época III, aparece y se consolida el Estado implantando un gobierno con la aristocracia en el poder y la conformación de un ejército, desarrollándose de manera correlativa una economía excedentaria y un pleno urbanismo caracterizado por la concentración de la población y construcciones de magnitud; aparece la división de clases sociales, se instituye la religión oficial como ideología y la tributación en especies y trabajo, además de la nacionalización de la tierra que de propiedad comunal pasa a ser del Estado.

En la época IV, el Estado abarca enclaves de penetración, extendiendo su dominio directo en el periodo expansivo - época V, mostrando características imperiales tornándose multiétnico, siendo el mecanismo unificador de índole político.

Las formas de organización social actual en el Municipio de Tiwanaku reconstituyen las características del periodo aldeano - época I de la cultura Tiwanaku, con rasgos prácticos de los principios de reciprocidad y complementariedad fundamentalmente en las actividades agrícolas y pecuarias, tales como el uso comunal de la tierra, el trabajo comunal y la prestación/contraprestación de bienes y servicios entre las unidades familiares (*ayni*).

4.4.4.5. IDIOMA

El idioma materno en el Municipio de Tiwanaku es el aymará, existiendo el bilingüismo castellano – aymará en la mayoría de la población, siendo el aymará el idioma cotidiano en la vida familiar y comunitaria que constituye el mayor vínculo de identidad cultural y cohesión social; Ponce Sanginés, señala que el aymará se remonta al periodo aldeano de la cultura Tiwanaku.

Según Guzmán de Rojas²⁹, el idioma aymará está estructurado con las tablas de verdad de una lógica trivalente y nueve sufijos modales, mediante los cuales es posible formular cualquier enunciado simple o compuesto y que además sirven

²⁹ Citado en Diagnóstico del Municipio de Tiwanaku, 1979, p. 105.

directamente de operadores algebraicos capaces de generar las funciones lógicas que representan, terminando todas las palabras en vocal que a veces la pierden por el uso de sufijos.

La diferencia entre el aymará y el castellano radica no solamente en el nivel semántico sino fundamentalmente en la estructura lógica de ambos idiomas. En enunciados simples existen dos expresiones dentro de la lógica bivalente del castellano, pero existen múltiples expresiones en la lógica trivalente del aymará; la diferencia está en la manera en que el aymará maneja las combinaciones con incertidumbre, esto quiere decir que en un esquema de inferencia lógica se suelen plantear premisas inciertas y en algunos casos llegar a conclusiones ciertas, siendo la traducción del aymará al castellano muy difícil y a veces imposible principalmente en enunciados que exigen el uso de palabras correctivas.

4.1.5. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2001 la población del Municipio de Tiwanaku está definida como población rural³⁰ en un 100% alcanzando a 11.309 habitantes con una ligera predominancia de mujeres, constituyendo mayoritariamente una población joven, compuesta por 2.577 familias con un tamaño promedio de 4,4 personas por hogar, siendo la densidad poblacional de 32 hab./Km².

³⁰ A partir del CNPV de 1976, el área rural comprende a la población distribuida en localidades con menos de 2000 habitantes.

Cuadro Nº 5
Estructura de la población por edad y sexo
en el Municipio de Tiwanaku (Según CNPV 2001)

EDAD	NUMERO DE HABITANTES		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
0-4	938	925	1.863
5-9	1.124	1.022	2.146
10-14	1.112	1.110	2.222
15-19	908	875	1.783
20-24	532	599	1.131
25-29	420	438	858
30-34	343	400	743
35-39	380	438	818
40-44	331	378	709
45-49	343	412	755
50-54	361	409	770
55-59	369	381	750
60 y más	1.262	1.421	2.683
TOTAL	5.523	5.786	11.309

Fuente: ONG Institución para la promoción del Desarrollo I.P.D.

Territorialmente, la población se halla distribuida según la división político administrativa del Municipio de Tiwanaku, constituyendo el Cantón Huacullani la unidad territorial de mayor densidad poblacional.

Cuadro Nº 6
Distribución de la población por Cantones
en el Municipio de Tiwanaku (Según CNPV 2001)

CANTON	NUMERO DE HABITANTES			Hab./Km ²
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	
Tiwanaku	2.492	2.801	5.293	23
Pillapi San Agustín	1.093	1.135	2.228	29
Huacullani	1.938	1.850	3.788	71
TOTALES	5.523	5.786	11.309	32

Fuente: ONG Institución para la Promoción del Desarrollo I.P.D.

La distribución de la población a nivel de localidades muestra que la mayoría de la población del Municipio de Tiwanaku constituye población dispersa asentada en comunidades campesinas, alcanzando cerca del 80% de la población total, algunas de las cuales tienen un mayor número de habitantes respecto a los centros poblados (capitales de Cantón).

Cuadro N° 7
Distribución de la población por localidades
en el Municipio de Tiwanaku (Según CNPV 2001)

LOCALIDAD	NUMERO DE HABITANTES			N° DE FAMILIAS
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	
CANTON TIWANAKU	2.492	2.801	5.293	1.448
CP Tiwanaku	348	399	747	184
CC Pircuta	57	74	131	27
CC Chusicani	151	166	317	122
CC Caluyo	240	227	467	81
CC Huancollo	189	237	426	101
CC Achaca	392	411	803	227
CC Guaraya	384	427	811	160
CC Yanamani	152	161	313	91
CC Corpa	129	162	291	134
CC Kausaya	125	149	274	85
CC Kasa Achuta	87	121	208	73
CC Chambi Chico	64	82	146	67
CC Achuta Grande	174	185	359	96
CANTON PILLAPI SAN AGUSTIN	1.093	1.135	2.228	586
CP Pillapi San Agustín	358	356	714	58
CC Pillapi	80	67	147	177
CC Chambi Grande	80	80	160	58
CC Yanarico	353	404	757	174
CC Uma Marca	79	83	162	40
CC Rosa Pata	77	78	155	42
CC Suriri	66	67	133	37
CANTON HUACULLANI	1.938	1.850	3.788	543
CP Huacullani	481	390	871	100
CC Huacullani Centro	280	268	548	114
CC Huacuyo	379	397	776	72
CC Huari Chico	431	421	852	71
CC Queruni	229	230	459	100
CC Camiri	138	144	292	86
TOTAL	5.523	5.786	11.309	2.577

Referencias: CP = centro poblado; CC = comunidad campesina
Fuente: Plan de Desarrollo Municipal PDM

4.1.5.1. EDUCACIÓN

El Sistema Educativo en Bolivia, cuyo órgano rector es el Ministerio de Educación, se halla regulado por la Ley N° 1565 de la Reforma Educativa de 7 de Julio de 1994 y sus Decretos Supremos Reglamentarios, comprendiendo los siguientes niveles de educación formal bilingüe (en idioma o lengua materna y castellano):

- Inicial, con un periodo de un año.
- Primaria, con un periodo de ocho años.
- Secundaria, con un periodo de 4 años, a cuya conclusión se otorga el diploma de bachiller técnico o bachiller en humanidades.
- Superior, con periodos de tres y 5 años, para la obtención del grado académico de técnico superior y licenciatura, respectivamente.

La estructura administrativa de los servicios de educación formal en los niveles inicial, primario y secundario, de carácter público y privado, contempla una Dirección Distrital con jurisdicción y competencia en el territorio del Municipio, que comprende núcleos educativos; debiendo a su vez cada núcleo estar conformado por una unidad educativa central con servicios de educación en los niveles inicial, primario y secundario, y unidades sub-centrales con servicios de educación en los niveles inicial y primario; en el área rural, los núcleos también comprenden escuelas seccionales con servicios de educación en el nivel inicial y por lo menos los dos primeros ciclos del nivel primario, estando comprendida la población escolarizable entre los 5 y 19 años de edad. Además, el Sistema Educativo Nacional incluye la educación alternativa que comprende la educación de adultos y la educación especial, a objeto de posibilitar el acceso a la educación de la población que por razones de edad o impedimentos físicos y mentales no hubiera iniciado o concluido sus estudios en la educación formal, asimismo incluye la educación permanente con cursos cortos para la calificación ocupacional de la población.

En el Municipio de Tiwanaku la educación escolar, es atendida por 27 unidades educativas de carácter público y una privada, organizadas en 5 núcleos educativos, que administrativamente dependen de la Dirección Distrital de Educación Tiwanaku; se cuenta con una biblioteca municipal básica ubicada en la localidad Tiwanaku.

En general, la infraestructura de todos los establecimientos educativos se encuentra en buen estado presentando déficit en mobiliario y material, siendo

responsabilidad del Gobierno Nacional la remuneración del personal docente y administrativo, y del Gobierno Municipal la construcción y mantenimiento de la infraestructura así como su equipamiento.

En cuanto a la educación formal en el nivel superior, existe una Unidad Académica Campesina de la Universidad Católica Boliviana que funciona desde el año 1987 ubicada en la capital del Cantón Tiwanaku, que presta servicios de carácter privado, a la que accede la población del municipio y de otros municipios de la región, para su formación profesional a nivel de técnico superior y licenciatura en las disciplinas de agronomía y zootecnia. En el área de la educación alternativa existe desde el año 1982 un centro de educación de adultos dependiente administrativamente de la Dirección Distrital de Educación Tiwanaku.

Cuadro Nº 8
Cobertura de los servicios de educación superior
en el Municipio de Tiwanaku. Gestión 2006

CARRERA	NIVEL ACADEMICO	Nº DOCENTES	POBLACION UNIVERSITARIA		
			TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Agronomía	Técnico Superior	25	26	21	5
Ingeniería Agronómica	Licenciatura	35	146	114	32
Ingeniería Zootécnica	Licenciatura	28	88	66	22
TOTALES		88	260	201	59

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la UAC- Tiwanaku

Cuadro Nº 9
Cobertura de los servicios de educación de adultos
en el Municipio de Tiwanaku. Gestión 2006

UNIDAD EDUCATIVA	NIVEL DE EDUCACION	Nº AULAS	Nº PROF.	EDUCANDOS								
				INSCRITOS			EFECTIVOS			APROBADOS		
				T	H	M	T	H	M	T	H	M
CEMA TIWANAKU	Medio inferior	1	1	32	18	14	29	16	13	29	16	13
	Medio común	1	1	41	23	18	38	20	18	38	20	18
	Medio superior	1	1	32	21	11	30	20	10	30	20	10
TOTALES		3	3	105	62	43	97	56	41	97	56	41

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Dirección Distrital de Educación Tiwanaku
CEMA = Centro de Educación Media de Adultos

4.1.5.2. SALUD

El Sistema Nacional de Salud en Bolivia está conformado por un conjunto de establecimientos de salud públicos y privados, y de servicios como el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Seguro Médico Gratuito de Vejez, organizados en redes que corresponden a diferentes ámbitos de gestión y niveles de atención de la salud.

Los ámbitos de gestión del Sistema Nacional de Salud son:

- Nacional, correspondiente al Ministerio de Salud y Previsión Social que es el órgano rector del Sistema Nacional de Salud
- Departamental, correspondiente al Servicio Departamental de Salud
- Municipal, correspondiente al Distrito de Salud
- Local, correspondiente al establecimiento de salud en su área de influencia

A su vez, los niveles de atención de la salud se clasifican en:

- Primer nivel: Comprende las modalidades de atención que se enmarcan en la promoción y prevención de la salud, la consulta ambulatoria e internación hospitalaria de tránsito. Este nivel de atención constituye la puerta de entrada al sistema de salud y está conformado por las siguientes unidades operativas: puesto de salud, consultorio médico, centro de salud con o sin camas, policlínicos, policonsultorios y la medicina tradicional.
- Segundo nivel: Comprende las modalidades que requieren atención ambulatoria de mayor complejidad y la internación hospitalaria en las especialidades básicas de medicina interna, cirugía, pediatría y gineco-

obstetricia, anestesiología y opcionalmente traumatología. La unidad operativa de este nivel es el hospital básico de apoyo.

- Tercer nivel: comprende la consulta ambulatoria de especialidad, internación hospitalaria de especialidades y subespecialidades, con servicios de diagnóstico y tratamiento de alta tecnología. Las unidades operativas de este nivel son los hospitales generales e institutos y hospitales de especialidades.

En el Municipio de Tiwanaku, la red de salud está conformada por un centro de salud y 5 puestos de salud, de carácter público, que corresponden a las unidades operativas del primer nivel de atención de la salud, dependientes administrativamente del Distrito de Salud Tiwanaku, siendo responsabilidad del Gobierno Nacional la remuneración del personal médico y paramédico y del Gobierno Municipal la remuneración del personal administrativo, así como la construcción y mantenimiento de la infraestructura y su equipamiento básico.

La atención ambulatoria comprende la consulta médica general, enfermería y consulta odontológica; por su parte, la atención médica con internación hospitalaria tiene un carácter de atención de emergencia que se da principalmente por enfermedades patológicas relacionadas a la salud infantil, prevaleciendo las enfermedades diarreicas agudas (EDAs) y las infecciones respiratorias agudas (IRAs).

Por otra parte, existe un centro de medicina tradicional, de carácter privado, ubicado en la comunidad Huancollo del Cantón Tiwanaku, que a la fecha no se encuentra en funcionamiento, sin embargo, existe una práctica generalizada de la medicina tradicional, accediendo a la medicina formal sólo en caso de gravedad en las enfermedades patológicas y no patológicas, así como para la atención odontológica.

Cuadro Nº 10
Establecimientos de salud
en el Municipio de Tiwanaku

ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	
	LOCALIDAD	CANTON
Centro de salud	CP Tiwanaku	Tiwanaku
Puesto de salud	CC Achaca	Tiwanaku
Puesto de salud	CC Caluyo	Tiwanaku
Puesto de salud	CP Pillapi San Agustín	Pillapi San Agustín
Puesto de salud	CP Huacullani	Huacullani
Puesto de salud	CC Queruni	Huacullani

Fuente: Elaboración propia

4.1.5.3. VIVIENDA, URBANISMO Y SERVICIOS BÁSICOS

En las comunidades campesinas del Municipio de Tiwanaku, la mayoría de la población habita en viviendas de planta baja con dos a tres ambientes, autoconstruidas con muros de adobe o tapial (en ambos casos se trata de bloques de tierra compactada con paja) revocadas interiormente con tierra, piso de tierra apisonada y techo de paja o calamina, constituyendo el rasgo distintivo de la vivienda campesina en la región altiplánica del país. En los centros poblados, se observan viviendas con frentes reducidos de una planta, de dos pisos y algunas de tres pisos, estas últimas alrededor de la plaza principal con locales comerciales en las plantas bajas o frentes, construidas con paredes de adobe o ladrillo revocadas interiormente con estuco y exteriormente con cemento acabados con pintura, pisos de cemento o ladrillo gambote en la planta baja y de madera machihembre en las plantas superiores, siendo los techos de calamina; en las periferias se observan viviendas de tipo rural y terrenos baldíos y terrenos con construcciones derruidas.

Los centros poblados del Municipio de Tiwanaku cuentan con la siguiente infraestructura urbana: plaza principal, templo de iglesia católica, unidades educativas, áreas feriales, cancha de fútbol y sedes sociales de la organización campesina y de la organización vecinal; en la capital del Cantón Tiwanaku se encuentra el moderno edificio de la Municipalidad de Tiwanaku. El aseo urbano se reduce a la limpieza de las calles adyacentes a las plazas principales de los centros urbanos, estando a cargo del Gobierno Municipal de Tiwanaku, que incluye

personal de limpieza y la provisión de equipo manual para el servicio de recolección de los residuos sólidos, existiendo sólo en la capital del Cantón Tiwanaku 4 contenedores para la disposición de residuos domiciliarios que son quemados a cielo abierto por el personal de limpieza municipal.

En las viviendas de las comunidades campesinas y centros poblados, el abastecimiento de agua potable y energía eléctrica tienen instalación domiciliaria con una cobertura del 50% y 77% respectivamente tomando en cuenta el conjunto de las localidades.

En cuanto a la eliminación de excretas y aguas servidas, sólo en la capital del Cantón Tiwanaku existe una red de alcantarillado que abarca solamente la parte central de la localidad, con un tipo de tratamiento que consta de dos lagunas de oxidación cercadas con malla olímpica y descarga final abierta en el río Tiwanaku, con serias deficiencias por falta de mantenimiento; en algunas de las comunidades campesinas, las viviendas cuentan con letrinas mediante pozo ciego, y el resto no cuenta con ningún tipo de servicios sanitarios.

4.1.6. ASPECTOS ECONÓMICOS PRODUCTIVOS

4.1.6.1. AGRICULTURA

La agricultura es una actividad económica familiar generalizada en las comunidades campesinas del Municipio de Tiwanaku caracterizada por la tenencia de pequeñas parcelas de terreno cultivables, baja inversión productiva y bajos rendimientos en la producción, sujeta a riesgos de heladas, sequías e inundaciones por crecidas del lago Titicaca y desbordes de ríos, siendo los cultivos más importantes en orden de importancia:

- Papa (*Solanum spp.*)
- Cebada (*Hordeum vulgare*)

- Haba (*Vicia faba*)
- Oca (*Oxalis tuberosa*)
- Quinoa (*Chenopodium quinoa*)

La producción se destina al autoconsumo como base de la dieta alimenticia de la población, existiendo márgenes para la comercialización de algunos productos principalmente la papa y sus derivados, en función de los niveles de productividad.

4.1.6.2. TENENCIA DE LA TIERRA

A partir del año 1953, como resultado del proceso de Reforma Agraria en Bolivia, el Estado ha otorgado la propiedad colectiva y propiedad familiar de la tierra reconstituyendo las comunidades originarias en comunidades campesinas mediante títulos ejecutoriales pro-indiviso, que hasta entonces fueron latifundios consolidados sobre tierras comunitarias y administrados bajo el régimen de la hacienda de tipo feudal, encontrándose en el Municipio de Tiwanaku la mayoría de las comunidades en tal situación.

En el Municipio de Tiwanaku el total de las parcelas familiares de terreno cultivable alcanza a 13.268,75 hectáreas distribuidas en superficies variables entre 2.139 familias, existiendo 96 familias sin tierra, manifestándose una acentuada parcelación de la tierra provocado por la sucesión hereditaria y la venta de parcelas de terreno, con una tendencia hacia el minifundio económicamente inviable en algunas comunidades campesinas debido a las dificultades en el manejo de los suelos y la introducción de innovaciones tecnológicas apropiadas. En razón de la cercanía a las ciudades de El Alto y La Paz, existe una significativa cantidad de familias nacidas en el Municipio de Tiwanaku que tienen residencia urbana, denominados “residentes”, que son propietarios de parcelas de terreno en sus comunidades de origen por efectos de la Reforma Agraria, trabajadas en la agricultura o utilizadas para el pastoreo de ganado ovino y/o bovino a través de

formas de arriendo (al partir o aparcería) a familiares y a los sin tierra, bajo el marco de las relaciones sociales comunitarias.

4.1.6.3. GANADERÍA

La actividad ganadera se realiza en todas las comunidades campesinas del Municipio de Tiwanaku, con la crianza de ganado ovino y bovino sobre la base de la organización del trabajo familiar.

La ganadería ovina se caracteriza por la crianza de animales de raza criolla con un peso vivo de 20 a 25 Kg. existiendo en total una población de 20.653 cabezas, que son alimentados a través del pastoreo en praderas nativas sin raciones de alimentación suplementaria, con deficiente provisión de agua para el consumo animal, ausencia en la aplicación de antiparasitarios y en el control de enfermedades siendo el principal parásito la garrapata encontrándose entre las enfermedades la diarrea, ceguera, bocio y el muyu muyu, así como deficiencias en el manejo tales como la preñez prematura, pariciones durante todo el año y excesiva consanguinidad.

La ganadería ovina tiene doble propósito, obtención de carne y lana, con una producción de 6 a 9 kg. de carne limpia y de 1 a 2 libras de lana por animal, representando para las familias campesinas la producción de carne un complemento importante en su dieta alimenticia y la lana el principal insumo para la confección de prendas de vestir. A través de la comercialización de carne y lana se obtienen ingresos monetarios poco rentables, siendo 90 Bs. el precio promedio de un ovino en pie y 65 Bs. de uno desollado.

La ganadería bovina es considerada como la de mayor importancia socioeconómica en el Municipio de Tiwanaku, que adquiere relevancia por su utilización en las faenas agrícolas (yunta de bueyes) y la producción de leche, existiendo un total de 11.962 cabezas de raza criolla y criolla mejorada con la raza Holstein. El costo de una yunta de bueyes es de alrededor de 3000 Bs., una vaca

lechera criolla cuesta 2500 Bs. y en el caso de una criolla mejorada su costo asciende hasta 3000 \$us.

La ganadería bovina se caracteriza por su explotación de tipo extensiva en praderas nativas con suministro de forraje suplementario consistente en cebada (*Hordeum vulgare*), avena (*Avena sativa*) y alfalfa (*Medicago sativa*).

La producción de leche, está destinada para la venta a la Planta Industrializadora de Leche de la ciudad de El Alto (PIL ANDINA) en un promedio de 3.500 lts./día con un precio de 1,45 Bs./litro, y para la elaboración artesanal de derivados (queso y yogurt saborizado) que se comercializan localmente y en los mercados de la ciudad de El Alto.

En el caso de los productores de leche asociados, se observa mejores condiciones productivas con el manejo de ganado mejorado, mejoramiento genético, incremento de superficies de cultivos forrajeros, construcción de establos y control de enfermedades tales como la fiebre aftosa, diarrea y timpanismo, aspectos que les permite alcanzar rendimientos de 11 a 15 litros/día; contrariamente, los productores no asociados se caracterizan por el manejo de ganado criollo, sin calendarios sanitarios, problemas genéticos y bajas inversiones en infraestructura productiva, que incide directamente en los niveles de productividad obteniendo de 3 a 5 litros/día.

4.1.6.4. PESCA

La pesca es una actividad que realizan los pobladores de las comunidades campesinas Queruni, Huacuyo y Huacullani, consiste principalmente en la extracción de especies nativas del lago Titicaca, como el karachi amarillo (*Orestias luteus*), el karachi negro (*Orestias agaasi*) y el mauri (*Trichomycterus rivulatus*) con un sistema de pesca individual mediante red agallera y del pejerrey (*Basilichthys bonaerensis*) con un sistema de pesca colectiva mediante red de arrastre.

En la pesca a nivel individual se obtiene en promedio una cantidad de 300 pescados/día destinados para su venta a intermediarios a un precio de 10 Bs. cada 100 unidades; en la pesca colectiva se obtiene 20 arrobas de pejerrey por día, destinadas también al mercado a través de intermediarios, a un precio de 20 Bs. la arroba; en ambos casos la comercialización se realiza con destino final en los mercados de las ciudades de El Alto y La Paz.

Todos los pesqueros están organizados en una asociación por voluntad espontánea de sus miembros, sin ningún apoyo de entidades públicas o privadas, que se traduce en la vigencia de la pesca extractiva con conocimientos tradicionales de la producción acuícola.

4.1.6.5. TURISMO

La actividad del turismo en el Municipio de Tiwanaku, se halla cimentada en los procesos simbólicos de la milenaria cultura Tiwanakota y en su patrimonio arqueológico (declarado por la UNESCO como patrimonio cultural de la humanidad en diciembre del año 2000), cuyas manifestaciones están en profunda relación con el fortalecimiento de la identidad aymará tiwanakota y la cohesión social.

En ese sentido, el turismo forma parte del desarrollo en el Municipio de Tiwanaku, no sólo en cuanto generador de una dinámica económica local, sino también en tanto que contribuye a la reconstrucción continua de una red de significaciones culturales que se hacen visibles en los discursos y prácticas de los actores locales influyendo positivamente en la concertación social e institucional.

De este modo, la conjunción entre lo turístico y lo cultural pone de relieve la importancia de los derechos económicos y culturales de la población del Municipio de Tiwanaku así como los derechos de ésta sobre su conocimiento y saberes, creando espacios de interacción con el turista respecto de la concepción y vigencia de la cultura tiwanakota a la cual se acerca.

Considerando la naturaleza cultural del turismo en el Municipio de Tiwanaku, en cuanto actividad, es abordado desde lo cognitivo-valorativo en el orden social, educativo y científico, atendiendo las necesidades de los turistas y al mismo tiempo protegiendo los valores culturales y fomentando las oportunidades económicas, compatibles con el desarrollo sostenible, que implica permanencia y aprovechamiento óptimo de los recursos turísticos, integración del actor local y mejora del entorno.

Directamente vinculado al turismo cultural, el Municipio de Tiwanaku presenta potencialidades para el etnoecoturismo incluyendo el lago Titicaca, el que además se constituye en un recurso potencial para el turismo recreativo, visualizándose en consecuencia la configuración de un circuito turístico integral como elemento dinamizador del desarrollo económico y social en el ámbito municipal, con impacto en la generación de empleo y crecimiento económico a nivel departamental y nacional.

4.1.7. EVENTOS CULTURALES

Cada 21 de junio, el día más corto y frío del año, en el solsticio de invierno, Tiwanaku es escenario del más importante acontecimiento en el mundo andino: la celebración del **Willkakuti** (retorno del sol) que marca el inicio del **Machaq mara** (año nuevo), donde la identidad cultural del aymará tiwanakota contemporáneo se fortalece con la energía solar y el compromiso de respeto a la **Pachamama** (madre tierra), realizándose una ceremonia ritual en el templo de Kalasasaya invocando a los **Achachilas** (ancestros tutelares); este evento cultural atrae a miles de visitantes, nacionales y extranjeros, que comparten el pensamiento andino y su espacio ritual, valorizando el equilibrio entre el hombre y la naturaleza.

4.1.8. ASPECTO ORGANIZATIVO INSTITUCIONALES

Son instancias organizativas locales que en el marco de sus competencias, atribuciones, derechos y deberes conferidos por ley, toman decisiones en la gestión del desarrollo del Municipio en el marco de la planificación participativa municipal definiendo espacios, momentos y mecanismos de concertación e interacción.

4.1.8.1. GOBIERNO MUNICIPAL

De acuerdo con la Constitución Política del Estado y la Ley de Municipalidades (Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999) el Gobierno Municipal es la instancia representativa de la voluntad ciudadana con un mandato de 5 años que ejerce con autonomía de gestión la función normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica en el Municipio, forma parte del Estado y tiene los siguientes fines:

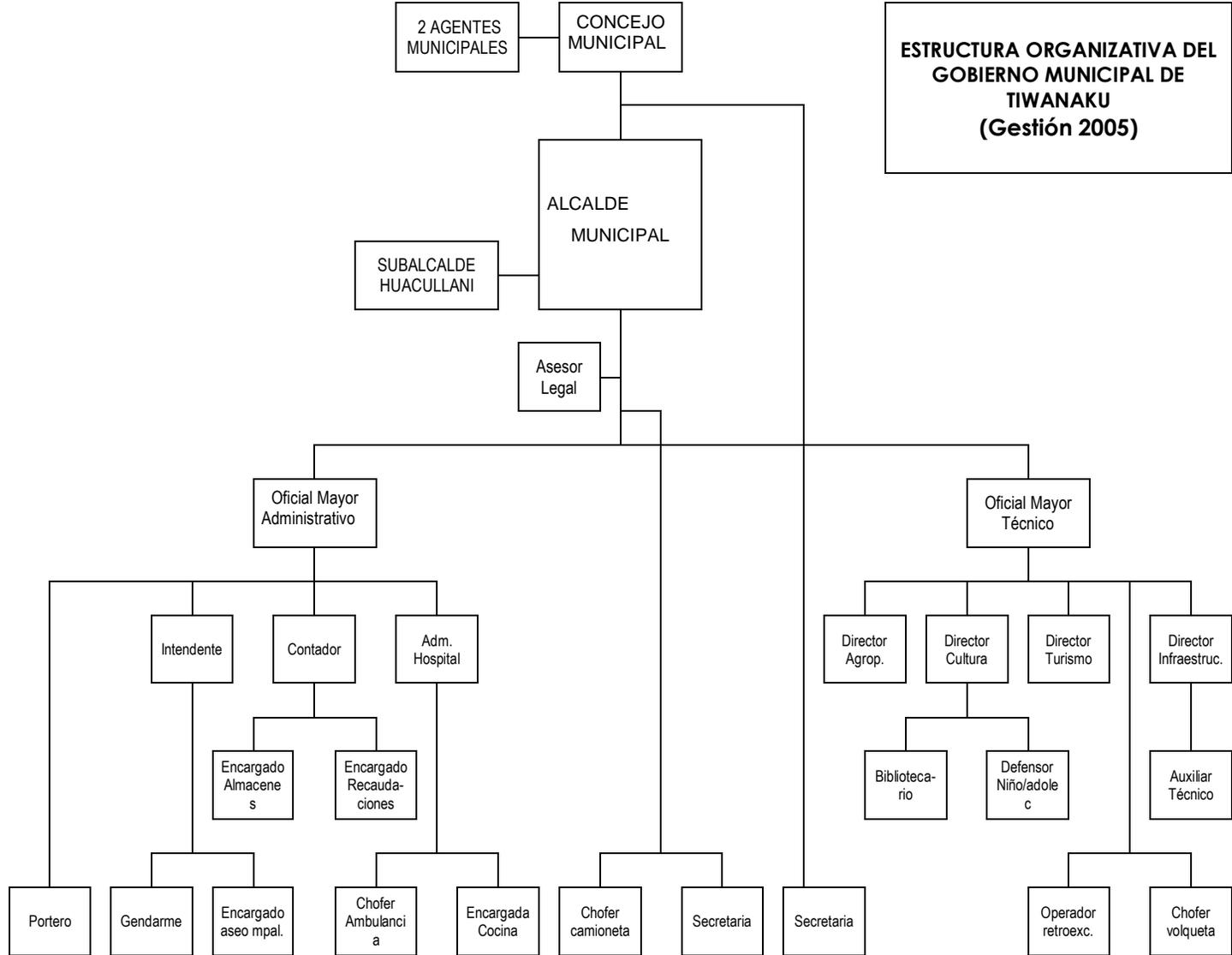
- Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordante con la planificación del desarrollo departamental y nacional.
- Crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio, mediante el establecimiento, autorización y regulación, y cuando corresponda la administración y ejecución directa de obras, servicio público y explotaciones municipales.
- Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas.
- Preservar y conservar en lo que le corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas del Municipio, contribuyendo a la ocupación racional de territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

- Preservar el patrimonio paisajístico, así como resguardar el patrimonio de la Nación existente en el Municipio.
- Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, morales y cívicos de la población del Municipio.
- Favorecer la integración social de los habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, respetando su diversidad.
- Promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia, el servicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del Municipio.

El Gobierno Municipal de Tiwanaku esta conformado por un Concejo Municipal de cinco miembros titulares que es el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal, y un Alcalde Municipal que es la máxima autoridad ejecutiva; el Concejo Municipal organiza su propio Directorio conformado por un Presidente, Vicepresidente y un Secretario, además de comisiones de trabajo.

La estructura organizativa del Gobierno Municipal incluye un nivel jerárquico inmediato al Alcalde Municipal conformado por Oficialías Mayores y un nivel operativo que comprende Direcciones y Unidades; forman parte de la estructura, un Subalcalde con base en el cantón Huacullani elegido por el Alcalde Municipal y los Agentes Municipales elegidos al igual que los Concejales, que ejercen respectivamente funciones ejecutivas y fiscalizadoras en el ámbito cantonal.

**ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL
GOBIERNO MUNICIPAL DE
TIWANAKU
(Gestión 2005)**



Para el cumplimiento de sus fines, anualmente el Gobierno Municipal de Tiwanaku dispone de recursos económicos públicos provenientes de las siguientes fuentes: ingresos propios, coparticipación tributaria y recursos HIPC II.

Los ingresos propios, se generan mediante las recaudaciones por concepto de patentes municipales y de impuestos a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles.

La coparticipación tributaria, es la transferencia del 20% de los ingresos nacionales a favor de los Gobiernos Municipales, distribuidos en función del número de habitantes de cada Municipio y abonada automáticamente por el Tesoro General de la Nación (TGN) a las cuentas municipales.

Los recursos HIPC II, provienen de los recursos que el Estado Boliviano deja de pagar por concepto de la deuda externa en el marco de la iniciativa internacional para el Alivio de la Deuda para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y que son transferidos a través del sistema bancario a los Gobiernos Municipales en función a la cantidad y el grado de pobreza de la población de los Municipios, destinados exclusivamente para inversiones en educación (20%), salud (10%) e infraestructura productiva y social (70%).

Para la administración de los recursos públicos, el Gobierno Municipal elabora el Programa de Operaciones Anual (POA) que establece la disponibilidad y el destino de los recursos para gastos de funcionamiento del Gobierno Municipal y las inversiones municipales a ejecutarse durante un año de gestión, del 1º de enero al 31 de diciembre (ejercicio fiscal), y como tal se constituye en el instrumento de planificación de corto plazo y a la vez de control fiscal y social de los recursos municipales.

La priorización de las inversiones contenida en el Programa de Operaciones Anual se enmarca en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que define objetivos,

estrategias y una programación quinquenal de inversiones en base a un diagnóstico del Municipio, constituyendo como tal en un instrumento de planificación de mediano plazo.

Con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos e incrementar la capacidad de acceso a otras fuentes de financiamiento en una lógica de integración basada en los principios de coordinación y concurrencia para la ejecución de planes, programas y proyectos, el Gobierno Municipal de Tiwanaku forma parte de la Mancomunidad Bioceánica de Integración Turística conformada por 4 Municipios (Desaguadero, Guaqui, Puerto Pérez, Tiwanaku), la Gran Mancomunidad de Municipios del Lago Titicaca conformada por 14 Municipios (Desaguadero, Guaqui, Tiwanaku, Laja, Pucarani, Batallas, Puerto Pérez, Copacabana, San Pedro de Tiquina, Tito Yupanqui, Achacachi, Acoraime, Puerto Carabuco, Puerto Acosta) y la Asociación de Municipalidades del Departamento de La Paz que agrupa a todos los Municipios del departamento.

4.1.8.2. ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE

De acuerdo con la Ley de Participación Popular (Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994), las organizaciones territoriales de base son las unidades básicas de la organización social en el Municipio, que tienen personalidad jurídica reconocida mediante Resolución de la Prefectura del Departamento o Subprefectura de la Provincia previa Resolución del Concejo Municipal.

Las organizaciones territoriales de base tienen los siguientes derechos:

- Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias.
- Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.

- Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos cuando sean contrarios al interés comunitario.
- Acceder a la información sobre la disponibilidad y uso de los recursos municipales.

Asimismo tienen los siguientes deberes:

- Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo.
- Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.
- Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación.

En el Municipio de Tiwanaku las organizaciones territoriales de base constituyen las 23 comunidades campesinas caracterizadas por la ocupación de un territorio común con viviendas dispersas siendo la agropecuaria su principal actividad económica, y las juntas vecinales organizadas en los 3 centros poblados del Municipio que se caracterizan por el nucleamiento de las viviendas y el desarrollo de actividades comerciales.

4.1.8.3. ASOCIACIONES COMUNITARIAS

Las asociaciones comunitarias son instancias organizativas de la sociedad civil que integran a las organizaciones territoriales de base, y cuentan con personalidad jurídica propia reconocida en el marco de la Ley de Participación Popular y la Constitución Política del Estado.

En el Municipio de Tiwanaku, existen una asociación comunitaria que es el Consejo de Ayllus³¹ y Comunidades de la Marka Tiwanaku (CACOT), que agrupa a 4 ayllus y las 23 comunidades campesinas de los cantones Tiwanaku, Pillapi San Agustín y Huacullani, teniendo como finalidad mantener y fortalecer la identidad cultural histórica, lengua, expresión espiritual y material del pueblo aymará, reivindicando el derecho a utilizar, desarrollar y controlar el patrimonio cultural heredado de sus antepasados, constituyéndose en instancias de coordinación para la concertación social e institucional en la toma de decisiones para la gestión del desarrollo en el Municipio.

Esta asociación comunitaria adopta su propio sistema de gobierno democrático, participativo, soberano y autónomo en cada uno sus niveles con una estructura orgánica que comprende autoridades gubernativas (Mallkus y Mama t'allas) y administrativas (Kamanis) elegidos por turno y rotación considerando los ayllus y las comunidades, con mandato para dos años; estableciendo que las autoridades originarias pueden ejercer normas propias en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a las leyes nacionales.

³¹ Ayllu, "Originalmente, el Ayllu familiar estaba organizado sobre una base de relación de parentesco consanguíneo. Y luego con el tiempo fue evolucionando para dejar de ser Ayllu familiar (gens) y convertirse en el Ayllu de asociación de familias (clan).

Su organización interna estaba a la cabeza de un jefe denominado el Jilacata o curaca, que ejercía las funciones ejecutivas apoyado por un cuerpo deliberante de ancianos o Consejo de Ancianos denominados ulakjas. La organización administrativa o gobierno del Ayllu, impedía que el jilacata o curaca ejerza la autoridad en forma discrecional, autocrática o dictatorial, lo que quería decir que estos no podían ejercer el mando o dirección del Ayllu en forma discrecional, autócrata o dictatorial, sino que sus actos tenían que estar subordinados o fiscalizados por dicho Consejo que hacía cumplir sus decisiones, por lo que se demuestra que tenía las características de un cuerpo deliberante que se erigía como la máxima autoridad del Ayllu.

Esta forma de organización social tenía su componente sustancial de carácter económico, el colectivismo en la explotación de la tierra y la distribución equitativa entre sus miembros y no se excluían a los inválidos y a los incapaces...

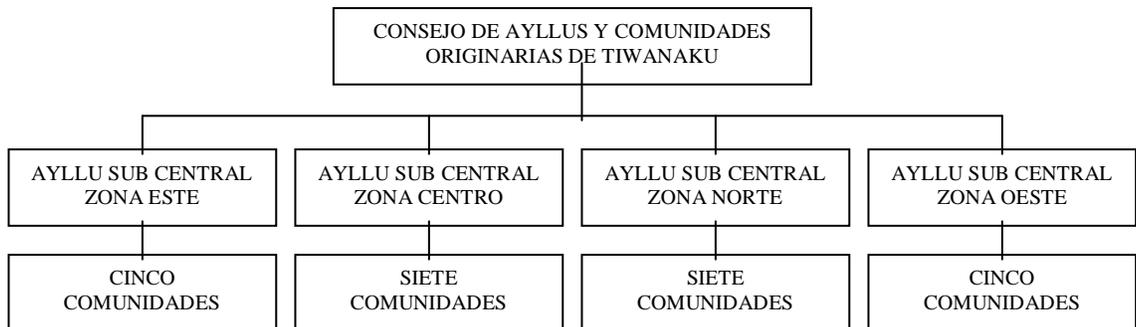
De la organización del Ayllu de los Aymaras, se puede identificar que ejercieron la libertad de elegir a sus autoridades entre los cuales se encuentra aquel Consejo de Ancianos (ulakjas) como la máxima autoridad o cuerpo deliberante, y el jilacata en calidad de autoridad ejecutiva". Derecho municipal, ESCOBAR Alcón Constantino. Editorial Jurídica TEMIS. 2007. p. 85.

Cuadro Nº 13
Jurisdicción territorial del Consejo de Ayllus y
Comunidades de la Marka Tiwanaku

MARKA (Pueblo)	AYLLU (Parcialidad)	COMUNIDAD
Tiwanaku	Zona Este	Corpa
		Kausaya
		Caluyo
		Chusicani
		Pircuta
	Zona Centro	Kasa Achuta
		Chambi Chico
		Yanamani
		Guaraya
		Achaca
		Huancollo
	Zona Oeste	Achuta Grande
		Chambi Grande
		Yanarico
		Rosa Pata
		Suriri
		Uma Marca
		Pillapi
	Zona Norte	Capiri
		Huacullani Centro
Huacuyo		
Huari Chico		
Queruni		

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal PDM

Cuadro Nº 14
Estructura Orgánica del Consejo de Ayllus y
Comunidades Originarias de Tiwanaku



AUTORIDADES GUBERNATIVAS ADMINISTRATIVAS

Jiliri Mallku (Central Agraria)
 Sullka Mallku (Strio. De Relaciones)

AUTORIDADES

Qillqa Kamani (Strio. De Actas)
 Jalja Kamani (Strio de Justicia)
 Qullqi Kamani (Strio. De Hacienda)
 Yati Kamani (Strio de Educación)

4.1.8.4. COMITÉ DE VIGILANCIA

De acuerdo con la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades, el Comité de Vigilancia constituye la instancia representante de la sociedad civil ante el Gobierno Municipal con personalidad jurídica, como órgano de control social a la gestión municipal con las siguientes atribuciones:

- Articular el ejercicio de los derechos y deberes de las Organizaciones Territoriales de Base, velando que los recursos municipales sean invertidos de manera equitativa en el Municipio.
- Pronunciarse sobre el Programa de Operaciones Anual y la rendición de cuentas del Gobierno Municipal, con carácter previo a su tratamiento y aprobación por el Concejo Municipal.
- Controlar que la ejecución física y presupuestaria del Programa de Operaciones Anual se realice conforme a las normas legales.

El Comité de Vigilancia del Municipio de Tiwanaku está conformado por cinco miembros elegidos por las Organizaciones Territoriales de Base con mandato para dos años con derecho a reelección; su estructura y funcionamiento es independiente del Gobierno Municipal.

Para el efectivo cumplimiento de las atribuciones del Comité de Vigilancia, el Gobierno Municipal le asigna anualmente el 0,75% de los recursos de coparticipación tributaria complementarios a los recursos de autofinanciamiento de otras fuentes que pudiera gestionar el Comité de Vigilancia, tales como aportes de las organizaciones territoriales de base, instituciones privadas de desarrollo social, organismos de cooperación internacional y otros.

En ningún caso los recursos de coparticipación tributaria asignados al Comité de Vigilancia pueden ser utilizados para el pago de remuneraciones a sus miembros, siendo elegibles los gastos en pasajes y combustible, hospedaje y alimentación, publicidad en medios de comunicación locales, materiales de escritorio y equipamiento básico, y capacitación.

4.1.9. ORGANIZACIONES FUNCIONALES

Las organizaciones funcionales son entidades de la sociedad civil cuya naturaleza y acciones responden a fines e intereses de carácter privado, que participan en la gestión del desarrollo municipal proponiendo propuestas e iniciativas temáticas específicas.

En el Municipio de Tiwanaku existen las siguientes organizaciones funcionales:

- Cooperativa agropecuaria “17 de Diciembre Huacullani Ltda.”
- Asociación de productores agropecuarios de Pillapi “SUMA SARTAWI”
- Asociación de productores lecheros de Tiwanaku “APLETI”
- Asociación de pesqueros
- 4 Asociaciones de artesanos
- Asociación de trabajadores en arqueología
- Cooperativa de transporte de Tiwanaku “TRANSTOUR”
- Sindicato de transportistas de Huacullani “NUEVO AMANECER”

4.1.10. ACTORES PROMOTORES

Son instancias organizativas públicas y privadas externas al Municipio, que en el marco de la naturaleza de su constitución contribuyen en la gestión del desarrollo del Municipio, apoyando y colaborando técnica y/o financieramente en la ejecución de planes, programas y proyectos, desarrollando sus acciones en directa relación y coordinación con el Gobierno Municipal.

4.1.10.1. FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL

El Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), es una entidad de Derecho Público, de fomento y sin fines de lucro, con competencia de ámbito nacional a través de operaciones desconcentradas para lo cual cuenta con oficinas en los nueve Departamentos del país; tiene personalidad jurídica propia, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida.

Esta entidad canaliza, en el marco de la Política Nacional de Compensación, la inversión social y productiva en los Municipios mediante el cofinanciamiento no reembolsable para la formulación y ejecución de programas y proyectos presentados por los Gobiernos Municipales (GMs), en los sectores de educación, salud, saneamiento básico, energía rural, desarrollo rural, medio ambiente y otros destinados a la reducción de la pobreza; asimismo, promueve el perfeccionamiento de la descentralización a través de programas de desarrollo institucional municipal a demanda de los Gobiernos Municipales.

A efectos de aplicar criterios de equidad en la asignación de recursos a todos los Municipios del país, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social adopta los 5 grupos de Municipios definidos por el Instituto Nacional de Estadística en función al índice de magnitud de pobreza calculado de acuerdo al método de necesidades básicas insatisfechas de la población, y para cada ciclo de financiamiento plurianual adopta las tasas de contraparte sectoriales definidas por el Consejo Nacional de Política Económica que deberán aportar los Municipios según la categoría a la que pertenezcan, estando el Municipio de Tiwanaku comprendido en el Grupo V.

4.1.10.2. FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es una entidad financiera de desarrollo no bancaria del Gobierno de Bolivia de carácter descentralizado, que cuenta con personalidad jurídica, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida, que desarrolla su actividad en todo el territorio de la República de Bolivia, teniendo su domicilio legal en la ciudad de La Paz.

Esta entidad cofinancia la inversión descentralizada en salud, educación, saneamiento básico, energía, equipamiento urbano, agropecuaria, transporte y fortalecimiento institucional, a través de operaciones de crédito de mediano y largo plazo en condiciones favorables, siendo sujetos de crédito los Gobiernos Municipales (GMs) y las Prefecturas de Departamento dentro de los límites de endeudamiento que se establezcan de conformidad con las Normas Básicas del Sistema de Tesorería y Crédito Público, con tasas de contraparte según la categorización de Municipios definida por el Instituto Nacional de Estadística, aplicándose a todas las Prefecturas la tasa de contraparte correspondiente al Grupo III.

4.1.10.3. PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO

Las Prefecturas son entidades que representan al Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional en cada uno de los nueve Departamentos de la República de Bolivia.

Su estructura organizativa comprende un nivel superior conformado por el Prefecto que es máxima autoridad ejecutiva designado por el Presidente de la República y un Consejo Departamental que es el órgano de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto, integrado por representantes de cada una de las Provincias del Departamento elegidos por los Concejales Municipales; el

Consejo Departamental es presidido por el Prefecto y se organiza en comisiones de trabajo para su funcionamiento.

A nivel operativo las Prefecturas organizan servicios departamentales a través de los cuales se administran áreas o sectores de gestión que demandan un manejo técnico especializado.

A nivel desconcentrado, los Subprefectos y los Corregidores designados y con dependencia directa del Prefecto, representan y administran el Poder Ejecutivo en las Provincias y en los Cantones respectivamente.

De acuerdo a la Ley de Descentralización Administrativa (Ley N° 1654 de 28 de julio de 1995), se establecen las siguientes atribuciones de las Prefecturas en relación con el régimen municipal:

- Identificar y promover programas y proyectos de inversión concurrente con los Gobiernos Municipales compatibilizando los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) con el Plan de Desarrollo Departamental (PDD).
- Promover el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Municipales, Comités de Vigilancia y organizaciones territoriales de base, a través de los servicios departamentales.

4.7.4. INSTITUCIONES PRIVADAS DE DESARROLLO SOCIAL

Las instituciones privadas de desarrollo social, son entidades sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, con personalidad jurídica e inscritas en el Registro Único Nacional de ONGs a cargo del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo dependiente del Ministerio de Hacienda de Bolivia.

De acuerdo con la legislación vigente en el país, para desarrollar sus acciones en el ámbito municipal, las instituciones privadas de desarrollo social deben suscribir convenios con el Gobierno Municipal previa Resolución expresa del Concejo Municipal, debiendo para el efecto presentar copia legalizada de su certificado de inscripción en el Registro Unico Nacional de ONGs.

Estas entidades desarrollan sus acciones coadyuvando técnica y/o financieramente en la formulación y ejecución de programas y proyectos enmarcados en las políticas municipales emergentes de la planificación participativa municipal.

En el Municipio de Tiwanaku existen las siguientes instituciones privadas de desarrollo social:

Cuadro Nº 15
Instituciones privadas de desarrollo social
en el Municipio de Tiwanaku

NOMBRE	SIGLA	ORIGEN	SECTOR DE TRABAJO
Asociación para la ayuda al tercer mundo	INTERVIDA	Extranjera	Multisectorial
Plan internacional altiplano	PIA	Extranjera	Multisectorial
Institución para la promoción del desarrollo	IPD	Nacional	Multisectorial
Programa de sukakollus	PROSUKO	Nacional	Agricultura
Centro de capacitación y organización agro social	COCAS	Nacional	Agropecuaria
Asociación Nacional Ecuménica del Desarrollo	ANED	Nacional	Crédito rural

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal PDM

4.2. CASOS DE CONTRATACIÓN ILEGAL DE PERSONAL EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE TIWANAKU

El Gobierno Municipal de Tiwanaku, sucesivamente fue incurriendo en contrataciones de personal al margen de lo establecido por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, hecho que viene sucediendo con mayor notoriedad desde la implementación de la Ley de Participación Popular.

Esta investigación, se realiza en el periodo 2.000 al 2006, tomando en cuenta que son distintas gestiones municipales, haciendo énfasis al principio de cada gestión, tiempo en el cual y en Asamblea General de las 23 comunidades, se elabora una lista para que posteriormente se proceda a la designación del personal administrativo que trabajará en la Municipalidad.

El ejercicio de sus derechos y obligaciones de esta población rural para el nombramiento del personal en la municipalidad, es una práctica común de todos los años, consiguientemente ningún alcalde está en condiciones de oponerse a lo dispuesto por la Asamblea convocada por el Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku (CACOT).

En el caso específico, el ciudadano Lino Condori Amaru, fue electo como Alcalde de Tiwanaku en las Elecciones Municipales de diciembre de 1999 y posesionado en enero del 2000, concluido su gestión el 2004, fue reelecto para un nuevo periodo mediante Elecciones Municipales, consecuentemente es posesionado como Alcalde Municipal por el periodo enero de 2005 a diciembre de 2009.

Cuadro N° 16
Casos de contratación ilegal de personal en el
Gobierno Municipal de Tiwanaku

(1ra gestión de don Lino Condori Amaru)

AÑO	NOMBRE	CARGO	ITEM
2001	Ricardo Cordero Luna	Portero	005/2001
2001	Quintin Murga Tinta	Intendente	016/2001
2001	Teofilo Uzcamayta Ticonipa	Encargado Almacenes	008/2001
2001	Jorge Mayta Salazar	Recaudaciones	011/2001
2001	Samuel Alanoca	Chofer Camioneta	009/2001

	Mmamani		
2002	Pedro Poma Tarqui	Portero	010/2002
2002	Ismael Tinta Quispe	Director Turismo	025/2002
2002	Sabino Segá Chui	Chofer Ambulancia	012/2002
2002	Jorge Quispe Mamani	Operador Retroexcavadora	014/2002
2002	Gualberto Condori Condori	Director Agropecuario	017/2002

Cuadro N° 17
Casos de contratación ilegal de personal en el
Gobierno Municipal de Tiwanaku

(2da gestión de don Lino Condori Amaru)

AÑO	NOMBRE	CARGO	ITEM
2005	Epifanio López Wina	Director de Turismo	010/2005
2005	Eugenio Yucra Surco	Auxiliar Técnico	022/2005
2005	Darío Alelya Huaywa	Operador Retroexcavadora	009/2005
2005	Fermin Condori	Chofer Volqueta	013/2005
2005	Aulalio Mamani Mamani	Intendente	019/2005
2006	Jacinto Tarqui Laura	Encargado Almacenes	011/2006
2006	Francisco Chui Leca	Portero Gendarme	017/2006
2006	Ermeregildo Tupa Ticona	Encargado Area Municipal	027/2006
2006	Primitivo Huaywa Quispe	Chofer Camioneta	014/2006
2006	Daniel Surco Mamani	Encargado Recaudaciones	007/2006

4.3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

El Gobierno Municipal de Tiwanaku, al ser una entidad de Derecho Público, debe someterse a lo que la ley determina en cuanto a su organización y atribuciones, conforme lo instituye el Art. 302 de la Constitución Política del Estado.

De acuerdo al Art. 3 de la Ley de Municipalidades (Ley N° 2028), la Municipalidad 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.

En este marco, una de las obligaciones del Gobierno Municipal, conforme lo establece los artículos 3 y 4 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990, es aplicar los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, por ser una entidad de Derecho Público, para lo cual, debe elaborar y actualizar su Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal, en el marco de las disposiciones emitidas por el Organo Rector del Sistema, posibilitando una gestión eficiente y eficaz de personal en la entidad.

Regidos por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, en fecha 3 de diciembre de 2003, el Concejo Municipal de Tiwanaku, promulga y aprueba su Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal del Gobierno Municipal de Tiwanaku, compatibilizado por el Servicio Nacional de Administración de Personal del Ministerio de Hacienda.

El Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal del Gobierno Municipal de Tiwanaku tiene como finalidad regular y operativizar el funcionamiento del Sistema de Administración de Personal, en el marco de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990, Ley N° 2028 de Municipalidades del 28 de octubre de 1999 y el Decreto Supremo N° 26115 del 16 de marzo del 2001; debiendo estar sujetos al cumplimiento de este Reglamento todos los servidores públicos del Gobierno Municipal de Tiwanaku, exceptuando los titulares de puestos electos, designados y de libre nombramiento.

Los responsables de implantar, cumplir y vigilar el Sistema de Administración de Personal son: a nivel ejecutivo, el Honorable Alcalde Municipal y a nivel operativo la Oficialía Mayor Administrativa Financiera.

Tal como lo establece el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal, los puestos de trabajo del Gobierno Municipal de Tiwanaku, deben seguir un proceso de Clasificación, Valoración y Remuneración de puestos;

Cuantificación de la Demanda de Personal; Análisis de la Oferta Interna del Personal; Formulación del Plan de Personal; Programación Operativa Anual Individual; Reclutamiento y Selección de Personal; Inducción o Integración y Evaluación de Confirmación, pero la selección de personal, tiene un proceso diferente a lo establecido en el Reglamento Específico.

Una vez que entra en vigencia la Ley N° 1551 de Participación Popular, (20 de abril de 1995), en diciembre del mismo año, mediante Elecciones Municipales se elige a los Alcaldes Municipales de todo el País, hecho que no sucedía en las alcaldías provinciales.

La Ley N° 1551 de Participación Popular, introduce cuatro cambios fundamentales:

- a. Reconocimiento legal de las Organizaciones Comunitarias Rurales y Urbanas.
- b. Amplía la jurisdicción del Municipio al territorio urbano-rural, denominado Sección de Provincia.
- c. Redistribuye equitativamente los recursos de la Coparticipación Tributaria para todos los Municipios de acuerdo al número de habitantes.
- d. Reordena los organismos públicos para que apoyen el proceso de Participación Popular.

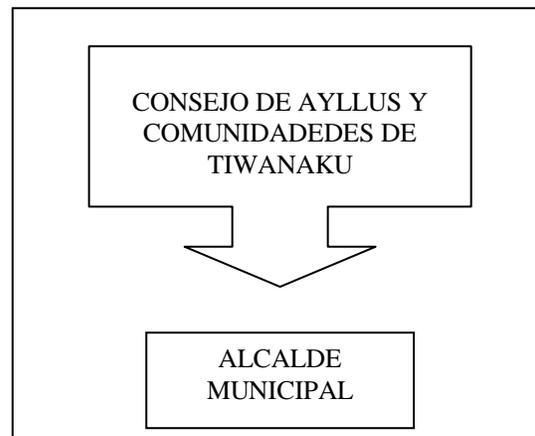
El Consejo de Ayllus y Comunidades Originarias de Tiwanaku, es una organización con personalidad jurídica reconocida en el marco de la Ley 1551 de Participación Popular y la Constitución Política del Estado.

Esta organización al adoptar su propio sistema de gobierno en cada uno de sus niveles y en el ámbito de su jurisdicción, convoca anualmente a una asamblea general del Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku entre enero y febrero

de cada año, con el propósito de elaborar una lista de personas para su nombramiento como personal del Gobierno Municipal de Tiwanaku.

Esta práctica viene sucediendo con mayor notoriedad a partir de la puesta en vigencia de la Ley 1551 de Participación Popular, por los cambios fundamentales que introduce esta norma, sobre todo en la administración de los recursos económicos que el Estado asigna para su desarrollo.

No obstante, de que el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal del Gobierno Municipal de Tiwanaku, describe el proceso de Dotación de Personal, el Ejecutivo Municipal y el Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku, se encargan de no aplicar las normas de Administración de Personal, procediendo al nombramiento ilegal de personal de manera arbitraria e ilegal.



Conceptualmente, el Subsistema de Dotación de Personal es un conjunto de procesos para dotar técnicamente de personal a la entidad, previo establecimiento de las necesidades de personal identificadas y justificadas cualitativa y cuantitativamente a partir de la Planificación de Personal, en concordancia con la Planificación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual, la estructura organizacional y los recursos presupuestarios requeridos.

Los puestos de trabajo del Gobierno Municipal de Tiwanaku se clasifican en las siguientes categorías y niveles, según su Reglamento Específico del Sistema de Administración: de Personal:

CATEGORIA	NIVEL	PUESTOS	CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL
Superior	1	- Honorable Alcalde Municipal (electo)	NO
	2	- Sub-Alcalde (puesto designado)	NO
		- Secretaría General	NO
Ejecutivo	3	- Oficial Mayor (puesto de libre nombramiento)	NO
		- Director	NO
		- Asesor	NO
	4	- Jefe de Unidad	SI
Operativo	5	- Profesional	SI
	6	- Técnico Administrativo	SI
	7	- Auxiliar	SI
	8	- Servicios	SI

Los puestos de trabajo del Sub-Alcalde, Secretaría General, Oficiales Mayores, Directores y Asesores, son de libre nombramiento del Alcalde Municipal y el resto del personal debe seguir una carrera administrativa pero en la práctica, el proceso de nombramiento de todo el personal es de libre nombramiento.

Los funcionarios de libre nombramiento ocupan solamente puestos con funciones administrativas de confianza y asesoramiento especializado y técnico, a los puestos de la categoría superior de la entidad.

El Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku CACOT, a principios de cada año, convoca a una Asamblea General en su cede social ubicada en la población de Tiwanaku. Entre varios temas a tratar en la Asamblea, uno de ellos es el personal a ser asignado para trabajar en la Alcaldía, luego de varias

intervenciones, la asamblea aprueba una lista de personas que es entregada con una carta al Alcalde Municipal para su designación como personal del Gobierno Municipal.

La nota en su parte sobresaliente, menciona que la Asamblea General del Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku a decidido que la lista adjunta debe ser nombrado como personal administrativo del Gobierno Municipal, inmediatamente, el Alcalde Municipal procede a la entrega de Momorandums sin mayores trámites.

Este procedimiento al margen de la norma sucede con normalidad todos los años sin tomar en cuenta el conjunto de procesos para dotar técnicamente de personal a la entidad, previo establecimiento de las necesidades de personal identificadas y justificadas cualitativa y cuantitativamente a partir de la planificación de personal, en concordancia con la Planificación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual, la estructura organizacional y los recursos presupuestarios requeridos.

El proceso de nombramiento de personal, no toma en cuenta la Valoración de Puestos, que determina el alcance, importancia y conveniencia de cada puesto de la entidad, asignándole una remuneración justa vinculada al mercado laboral nacional, a la disponibilidad de recursos y a las políticas presupuestarias del Estado.

4.4. CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES COMUNITARIAS

Las decisiones comunitarias en el Municipio de Tiwanaku, representan una obligatoriedad para el conjunto de autoridades civiles y políticas, esta toma de decisiones acordadas en reuniones generales y extraordinarias de personas citadas para fines determinados, esta representación colectiva de las comunidades tienen decisiones soberanas por una evidencia de potestades, por la autoridad

suficiente que le son entregas a tiempo de ser elegidos, pero con la diferencia de que estos han de estar al servicio de la comunidad y no a las órdenes de estos.

Esta cualidad de las autoridades gubernativas; Jiliri Mallku, (Central Agraria), Sullka Mallku (Secretario de Relaciones) y autoridades administrativas Qillqa Kamani, (Secretario de Actas), Jalja Kamani, Secretario de Justicia, Qullqi Kamani (Secretario de Hacienda), Yati Kamani (Secretario de Educación), Anat Kamani (Secretario de Deportes y Chaski Kamani Vocal), marca la diferencia de la contundencia del carácter vinculante de las decisiones comunitarias.

El desconocimiento a las decisiones comunitarias de las asambleas, representa la automarginación de la comunidad y del municipio, en consecuencia, las autoridades del Gobierno Municipal son obligadas a incumplir las normas de Administración de Personal establecidas por el carácter vinculante de las decisiones comunitarias.

Las comunidades del municipio del Tiwanaku reclaman como suyos todas las instituciones estatales, por lo tanto también reclaman su administración, por lo tanto los candidatos a Alcalde y Concejales saben que al ser electos, deben trabajar en coordinación con el Consejo de Ayllus y Comunidades de Tiwanaku.

4.5. LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

Las autoridades del Gobierno Municipal de Tiwanaku, electas en el marco de la Constitución, tienen calidad de legal, régimen político estatuido por la ley fundamental del Estado, en este sentido el Alcalde Municipal y los Concejales constituyen un gobierno legal reconocido por el estado boliviano y por las 23 comunidades, por lo tanto, estas autoridades también tienen calidad de legítimo, lo cierto, genuino y verdadero por que está conforme a las leyes.

En el lenguaje político se entiende por legalidad, un atributo y un requisito del poder, por el cual se dice que un poder es legal o actúa legalmente o tiene carácter de legalidad cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas o de algún modo aceptadas. Ya que no siempre se distingue, en el uso común y con frecuencia tampoco en el uso técnico.

De acuerdo a las escrituras de Norberto Bobbio³², se entiende por principio de legalidad “el principio de acuerdo con el cual todos los órganos del estado, o sea todos los órganos que ejercen un poder público, se consideran que actúan dentro del ámbito de las leyes, salvo en casos excepcionales establecidos expresamente y legalizados también por el hecho mismo de haberse establecido”.

En este sentido, se entiende por legalidad a un régimen político estatuido por la ley fundamental del Estado, es decir lo lícito, lo permitido.

Por su parte, en el lenguaje ordinario el término **legitimidad** tiene dos significados: uno genérico y uno específico. En el significado genérico legitimidad es casi sinónima de justicia o de razonabilidad (se habla de la legitimidad de una decisión, de una actitud). El significado específico aparece a menudo en el lenguaje político. En este contexto el referente más frecuente del concepto es el estado.

La legitimidad para Osorio³³, se puede definir como “el atributo del estado que consiste en la existencia de una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal”.

³² BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política., Siglo XXI Editores. México. 1988. p. 890.

³³/ OSORIO, Manuel. Op. Cit. p. 545.

Esta visión específica de la legitimidad desde el punto de vista estatal tiene un componente muy importante: el comportamiento de legitimación no caracteriza solamente a las fuerzas que sostienen el gobierno, sino también a las que oponen al mismo, es decir nos referimos a la sociedad civil, en cuanto este sector acepta la legitimidad de un actor político, también está en condiciones para la oposición.

Con este elemento hemos pasado a detectar el ingrediente impugnador de la legitimidad con actitudes de rebelión y negación.

En este marco se entiende por legitimidad a lo cierto, genuino y verdadero en cualquier línea, al consenso mayoritario otorgado por los súbditos o los ciudadanos a un régimen político.

Entre legalidad y legitimidad, se puede emplear la legalidad a propósito del ejercicio del poder y la legitimidad a propósito de la titularidad: un poder legítimo es un poder cuyo título está fundado jurídicamente, un poder legal es un poder que se ejerce de acuerdo con las leyes. Lo contrario de un poder legítimo es un poder de hecho; lo contrario de un poder legal es un poder arbitrario.

4.6. ANÁLISIS DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

El Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal de Tiwanaku, establece que previo a la contratación de personal se debe identificar los criterios que se utilizará para la remuneración de cada puesto, elaboración de un formulario de valoración, aprobación del formulario, llenado del formulario, tabulación, informe y planilla salarial, dando como producto o resultado la remuneración de cada puesto establecido en la Planilla Salarial.

En el caso del Gobierno Municipal de Tiwanaku, no cuenta con información sobre las Programaciones Operativas Anuales Individuales (POAI's) de cada puesto, insumo básico para planificación del personal.

El proceso de cualificación de la demanda de personal prevé y planifica, en cantidad y calidad al personal que requiere la entidad pública para ser asignado a cada puesto de trabajo necesario.

La cuantificación de la demanda de personal, permite identificar las necesidades de personal para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la planificación estratégica, para el establecimiento y gestión de planes de carrera.

Para la ejecución de la cuantificación de la demanda de personal, según establece el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal de Tiwanaku, se debe seguir con los siguientes pasos: Análisis de procesos básicos para la consecución de los objetivos y determinación de la carga de trabajo por puesto, en función al Programa de Operaciones Anual, identificación de la contribución de cada puesto al cumplimiento de los objetivos, determinación de la cantidad y denominación de los puestos de trabajo y elaboración del plan anual de incorporaciones que deberá ser elevado a consideración del Alcalde Municipal.

La cuantificación y la demanda de personal en el Gobierno Municipal de Tiwanaku es vulnerada todos los años por la CACOT y el Alcalde Municipal al nombrar libremente a todo el personal y al no contar con un presupuesto de asignación de personal anual.

Otro paso importante es el proceso de análisis de oferta interna de personal que consiste en relevar la información necesaria del personal al interior de la entidad a objeto de determinar sus características personales, educativas, laborales (desempeño laboral) y potencialidades para desempeñar los puestos requeridos por la entidad.

El proceso descrito permite por una parte, establecer la educación persona-puesto y por otra, los planes de carrera individuales que deben integrar la formación necesaria para la elaboración del plan de personal y la toma de decisiones sobre las acciones de personal a seguirse.

El inventario de personal que debe ser elaborado en forma previa a la formulación del plan de personal y actualizado en función a las necesidades de la organización es el instrumento básico para el análisis de la oferta interna de personal.

En caso de que este análisis no satisfaga las necesidades de la entidad, los puestos serán cubiertos con personal externo en cumplimiento a la Ley del Estatuto del Funcionario Público.

Según el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal, durante el proceso de formulación del plan de personal a partir de los resultados de la comparación de cuantificación de la demanda de personal en el largo plazo y del análisis de la oferta interna de personal, se formula un plan de personal que exprese las posibles decisiones que en materia de gestión de personal sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Gobierno Municipal.

En el proceso de programación operativa anual individual, se establece y define los objetivos de cada puesto, sus funciones y los resultados que se esperan de su desempeño, se constituye en la base para la evaluación del desempeño. Para cumplir con este artículo del Reglamento, se debe proceder al llenado del formato de Programación Operativa Anual Individual (perfil de puestos) para cada puesto requerido esté ocupado o no, en función a un manual de puestos.

La siguiente operación es el reclutamiento de personal, mediante convocatorias internas y externas, con el propósito de atraer candidatos idóneos a la Administración del Gobierno Municipal, que se fundamenta en los principios de mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad de condiciones de

selección, de esta forma la entidad pública se provee de personal idóneo y capaz de contribuir eficientemente al logro de los objetivos institucionales.

El procedimiento para reclutar personal comprende: la identificación de un puesto acéfalo dentro del Gobierno Municipal; Solicitud a la Oficialía Mayor Administrativa Financiera para que elija una de las alternativas (Inicie proceso de reclutamiento o Instruya el interinato).

Inmediatamente se procede a la elección de la modalidad de reclutamiento a utilizar en función de la categoría y nivel del puesto a cubrir, en este marco, la Invitación Directa se efectúa a personas que reúnan altos méritos personales y profesionales, para cubrir puestos ejercidos por funcionarios designados. También se invita directamente a personas de probada formación profesional, técnica, administrativa o auxiliar de libre nombramiento y de apoyo directo, en el despacho de la Máxima Autoridad Ejecutiva.

La Convocatoria Pública, es un proceso de reclutamiento de personal que se realiza mediante convocatorias públicas internas y/o externas. La convocatoria interna está dirigida exclusivamente a los servidores públicos de la entidad, con fines de promoción o para ser incorporados a la carrera administrativa y es publicada en lugar visible y de acceso común, si no califica ninguno se procede con la convocatoria externa.

La convocatoria externa esta abierta a la participación tanto de los servidores públicos de la entidad, como de personas ajenas a la misma, dentro y fuera del sector público. Es publicada en la Gaceta Oficial de Convocatorias y opcionalmente en medios locales de difusión.

El reclutamiento de funcionarios interinos, con excepción de los contratados para programas y proyectos que se rige por disposiciones específicas, se efectúa de acuerdo a la modalidad que la entidad elige para este tipo de servidores públicos debiendo asegurarse que los candidatos cumplan mínimamente los requisitos y

condiciones del puesto establecido en la respectiva Programación Operativa Anual Individual. Finalmente, se tiene los postulantes potenciales.

La selección de personal tiene las siguientes etapas: Evaluación curricular; Evaluación de capacidad técnica; Evaluación de cualidades personales; Llenado del cuadro de calificaciones final; Lista de finalista; Informe de resultado; Elección del ocupante del puesto basándose en el informe de resultado y nombramiento y posesión del Servidor Público.

El proceso de inducción o integración, es el conjunto de acciones que realiza el jefe inmediato superior para hacer conocer formalmente, en un corto periodo al servidor publico recién posesionado o que cambia de puesto: la misión, los objetivos, las políticas, las normas y reglamentos, los planes, los programas y actividades de la entidad y de la unidad a la que se incorpora, así como su correspondiente Programación Operativa Anual Individual.

Como objetivo, la inducción persigue reducir el tiempo y la tensión que surge como consecuencia de la nueva condición laboral, proporcionando una adaptación beneficiosa para el servidor público y la entidad.

- a) Este proceso se realiza inmediatamente de efectuada la posesión del servidor público.
- b) El funcionario posesionado, tiene un periodo probatorio de acuerdo a la categoría (superior, ejecutivo y operativo) y nivel (1, 2, 3, 4 jefe, 5 profesional, 6 técnico administrativo, 7 auxiliar y 8 servicios).

Hasta el tercer nivel, no se encuentran comprendidos en la carrera administrativa pero desde el cuarto nivel, están comprendidos en la carrera administrativa.

Finalmente, se procede a la evaluación de confirmación, para lo cual se requiere como insumo la información sobre el grado de adecuación del Servidor Público a su nuevo puesto procediendo inicialmente a la entrega de los Jefes Inmediatos Superiores del formato para realizar la Evaluación de Confirmación de los nuevos Servidores Públicos, seguidamente se realiza el análisis del grado de adecuación del nuevo Servidor Público a las tareas del puesto que ocupa. Posteriormente, se elabora el informe de resultados de la Evaluación de Confirmación, estableciendo como conclusión la ratificación o desvinculación del Servidor Público, previo informe del Oficial Mayor Administrativo al Honorable Alcalde Municipal, comunicado la decisión al Servidor Público.

4.7. LAS ASAMBLEAS GENERALES

La comunidad campesina, es la unidad básica de la organización social del ámbito rural, que esta constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas que comparten un territorio común, en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales.

A estos efectos se reconocen las formas de organización comunal en cuanto representen a toda la población de la comunidad y se expresen en sindicatos campesinos u otras que cumplan con dicha condición.

Es en este sentido que las asambleas generales, sacan resoluciones, que deben ejecutarse de acuerdo al mandato popular de la comunidad, tomando en cuenta el interés general de la comunidad y de sus habitantes en particular.

La asamblea calificará a los miembros de la comunidad, que estén habilitados para ejercer autoridad con referencia a las antiguas normas de la comunidad, y la existencia de una sintonía en cuanto a los ritos y costumbres ancestrales propios de su cultura, como el ser casado, haber participado activamente en las festividades de la comunidad, así como el cumplimiento de los servicios con la

patria, como ser el servicio militar obligatorio, y el manejo de las armas para defender la patria, existe una validación colectiva, que permite discriminar a los habitantes de la comunidad, dentro de su propia estructura social, esta siempre presente en las asambleas el evitar que se haga uso del poder o que exista revancha entre los participantes de la asamblea.

El hombre tiene preeminencia, sobre la mujer ya que esta, acompaña al esposo en las actividades como su pareja y no como autoridad, generalmente la asamblea toma decisiones a través de la aclamación o se procede a la votación donde se realiza el conteo y el ganador debe ser producto del consenso.

4.7.1. TOMA DE DECISIONES EN LAS ASAMBLEAS GENERALES

La decisión a la que pueda llegar la asamblea es de cumplimiento obligatorio, ya que representa la voluntad de los habitantes de la comunidad, pero estos actos no deben ir en contra de la norma jurídica vigente dentro del Estado.

Las votaciones al interior de las asambleas, ya sea por aclamación o por votación donde después del escrutinio gana el consenso, es la que marca el rumbo a seguir en la toma de decisiones de la comunidad, estas decisiones, están basadas en el interés general y el bien común, todas las resoluciones deben estar consensuadas al interior del grupo, ya que estas buscan objetivos comunitarios y de convivencia pacífica al interior del grupo, el análisis de los problemas internos deben ser tratados en las asambleas generales.

4.8. DOCIMASIA DE LA HIPÓTESIS

Una vez desarrollados los resultados de la investigación de campo, el análisis e interpretación de los datos recolectados y procesados, se presenta a continuación la verificación de hipótesis planteada al inicio del trabajo. El cuadro destinado a la

docimasia de hipótesis tiene por objeto respaldar el análisis respecto a la variable correspondiente y compararla con los resultados obtenidos en el estudio de campo, con el fin de identificar su aceptación o rechazo.

La hipótesis está formulada de la siguiente manera: “El control social que ejercen las organizaciones de la sociedad civil en las provincias, constituye la causa determinante para la inaplicabilidad del Sistema de Administración de Personal en los Municipios Provinciales del país”

Cuadro N° 18
DOCIMASIA DE LA HIPÓTESIS

VARIABLE INDEPENDIENTE	COMPORTAMIENTO DE LA VARIABLE	ACEPTADA O RECHAZADA
El Control Social que ejercen las organizaciones de la sociedad civil en las provincias	Las Asambleas Generales deciden el nombramiento del personal administrativo del Gobierno Municipal de Tiwanaku, siendo de carácter vinculante las decisiones emanadas	Aceptada

Por tanto, en la docimasia de hipótesis se encuentra la suposición aceptada. De esta manera, de acuerdo con los resultados y el análisis de la variable descrita anteriormente, se puede establecer que la hipótesis planteada al principio de la investigación queda completamente comprobada.

CONCLUSIONES

1. CONCLUSIONES GENERALES

- Toda persona conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, tiene derecho a formular peticiones individual o colectivamente (art. 24 CPE) y tiene el deber de resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad, así como ejercer funciones de investigación y supervisión general de la administración pública, esta disposición es distorsionada y ampliada en sus competencias para nombrar al personal administrativo del Municipio de Tiwanaku.
- De acuerdo con el art. 283 de la Constitución Política del Estado, se define que el gobierno y la administración a nivel municipal están a cargo de los Gobiernos Municipales autónomos, conformados por un Concejo y un Alcalde, consistiendo la autonomía municipal en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales, determinadas por ley.
- La Ley de Participación Popular (Ley 1551) en su art. 2 delimita la sección de provincia como la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales y se les asigna recursos de coparticipación tributaria, así como también se reconoce la personalidad jurídica de las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, en calidad de Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), otorgándoles capacidad legal para ser sujetos de derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional.
- Con el objeto de articular a las OTBs con el Gobierno Municipal y ejercitar el control social de la gestión municipal, en el art. 10 Ley de Participación Popular, se reconoce la conformación y vigencia de un Comité de Vigilancia

constituido por representantes de cada cantón o distrito municipal, elegidos por las OTBs, con las respectivas atribuciones de ley para observar el buen uso de los recursos municipales, de la misma forma basados en esta disposición, las asambleas generales, nombran al personal administrativo de Tiwanaku.

- Según el art. 5, de la Ley de Municipalidades, la Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio, defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del Municipio. Y de acuerdo a su art. 44, del capítulo I, se establece que el Alcalde Municipal tiene entre sus atribuciones designar y retirar a los Oficiales Mayores y personal administrativo.
- El personal nombrado por el Alcalde Municipal de Tiwanaku fue contratado al margen de la Ley del Sistema de Administración, Fiscal y Control Gubernamentales (Ley 1178). Adolece del respaldo legal correspondiente, debido a que no se ajusta a las normas vigentes del Estado Boliviano, por consiguiente el proceso de contratación de personal vulnera también las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.
- Las Normas Básicas de Administración de Personal, en los Municipios Provinciales, no es aplicable, porque no se está tomando en cuenta sus propias formas de elegir a las personas que van a trabajar en la alcaldía; de acuerdo a sus usos y costumbres, pero al mismo tiempo se vulnera éstas Normas, contraviniendo flagrantemente la Ley 1178 (SAFCO), ingresando así a una responsabilidad administrativa y ejecutiva, por parte de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Gobierno Municipal de Tiwanaku.

- Al no considerar el procedimiento de contratación de acuerdo a su propio Reglamento Específico de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal de Tiwanacu, viola las normas del proceso de reclutamiento y selección de personal vigente en todo el territorio Boliviano.
- Con la finalidad de evitar los problemas sociales, políticos y económicos al interior de la comunidad, se debe coordinar con los miembros de la misma, previo a la convocatoria de nombramiento de personal, para que participen en forma activa, pero sin dejar de lado las normas vigentes del nombramiento del personal administrativo.
- Mediante la complementación a la norma legal vigente, se podría habilitar la forma de contratación de Personal para la Alcaldía de Tiawanaku, sin ingresar a la responsabilidad de carácter administrativo, ni ejecutivo.
- Las decisiones comunitarias en el Municipio de Tiwanaku, representan una obligatoriedad para el conjunto de autoridades civiles y políticas de éste, estas decisiones acordadas en asambleas generales y extraordinarias son de carácter vinculante por el solo hecho de que emanan de una representación colectiva y que además éstas autoridades legalmente establecidas al formar parte de la comunidad, están sujetas al cumplimiento de las decisiones de las organizaciones civiles.

2. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

- La Ley 1178, es una disposición legal que determina los conceptos y criterios fundamentales de administración y control que se deben aplicar en todas las entidades del sector público, regula también el régimen de responsabilidad por la función pública. Es aplicable, a todo el sector público sin excepción y toda persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio, según lo establecido su el art. 3.

- Conceptualmente, el Subsistema de Dotación de Personal es un conjunto de procesos para dotar técnicamente de personal a la entidad, previo establecimiento de las necesidades de personal identificadas y justificadas cualitativa y cuantitativamente a partir de la Planificación de Personal, en concordancia con la Planificación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual, la estructura organizacional y los recursos presupuestarios requeridos.
- Los procesos que conforman el Subsistema de Dotación son: Clasificación, Valoración y Remuneración de Puestos; Cuantificación de la Demanda de Personal; Análisis de la Oferta Interna de Personal; Formulación del Plan de Personal; Programación Operativa Anual Individual; Reclutamiento y Selección de Personal; Inducción o Integración y Evaluación de Confirmación.
- La Clasificación y Valoración de puestos en las entidades de la Administración Pública, son determinados en su Reglamento Específico, en el marco de las directrices emitidas por el Servicio Nacional de Administración de Personal. El Gobierno Municipal de Tiwanaku cuenta con su Reglamento específico vigente.
- El proceso de Cuantificación de la demanda de personal prevé y planifica, en cantidad y calidad al personal que requiere la entidad pública para ser asignado a cada puesto de trabajo necesario. Debe acompañar la planificación institucional de largo plazo (estratégica) y la planificación operativa de corto plazo (anual).
- El proceso de análisis de oferta interna de personal consiste en relevar la información necesaria del personal al interior de la entidad a objeto de determinar sus características personales, educativas, laborales (desempeño laboral) y potencialidades para desempeñar los puestos requeridos por la entidad.

- El reclutamiento de personal, mediante convocatorias internas y externas, atrae candidatos idóneos a la Administración Pública, que se fundamenta en los principios de mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad de condiciones de selección, de esta forma la entidad pública se provee de personal idóneo y capaz de contribuir eficientemente al logro de los objetivos institucionales.
- La comunidad, el pueblo, es y debe ser el depositario y el fin último de la acción gubernamental, para él y por él se legisla y administra; claro está que “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por Ley”.
- Para trabajos ulteriores respecto al tema de investigación tratado se propone la siguiente hipótesis: La Administración de Personal en los Gobiernos Municipales provinciales influye en la calidad de las obras ejecutadas.

RECOMENDACIONES

- La pirámide de Kelsen, nos muestra claramente la jerarquización de la norma jurídica, en consecuencia, todos los actos jurídicos establecidos en la Ley deben estar concordante con la Constitución Política del Estado, esto quiere decir que no deben existir normas especiales para algunos municipios, por tanto se debe cumplir con la ley, sin dejar de lado que el control social, legítimamente establecido, pueda fiscalizar y controlar las actividades públicas del municipio; velando por el bien común de la ciudadanía. Es decir que la administración de personal en los municipios, es competencia de Gobiernos Municipales, ya que están sujetas a la Ley 1178.
- Los Municipios están ligados a la historia, ya que ellos marcan los caminos del desarrollo y la democracia, la participación activa de los vecinos y la existencia de funcionarios designados o electos; deben estar constituidos por personas idóneas y que sean legalmente elegidas, de acuerdo a nuestras normas jurídicas vigentes al interior del Estado.
- El Municipio expresa la esencia del núcleo de familias o vecinos, donde están asentados en un territorio, autoridades locales y vecinos de los pueblos y comunidades quienes buscan satisfacer sus necesidades comunes y las aspiraciones de los comunarios a partir del reconocimiento de sus autoridades legalmente elegidas, de acuerdo a nuestra Constitución y Leyes.
- El Municipio debe ser el espacio natural del desarrollo de las experiencias participativas donde cada uno de los ciudadanos sea propositivo en cuanto a las necesidades de la comunidad, a través del control social, con la finalidad de velar por el futuro de su comunidad, tomando conciencia de las amenazas y debilidades de su municipio. El control social o comunitario,

debe enmarcarse en las normas vigentes con la finalidad de delinear las políticas que lleguen a satisfacer el bien de la comunidad de Tiwanaku.

- Se recomienda entonces, que la comunidad de Tiwanaku, dentro la participación activa de los habitantes de este municipio, y siendo estos la base del Estado al interior de los gobiernos locales, en los cuales deben existir autonomía, participación ciudadana y control social, realicen sus actividades donde les permitan una participación activa de la comunidad en la toma de decisiones en los escenarios donde se debe tener presente el bien común.
- Al contar con la presencia de la comunidad en la toma de decisiones, hace que el municipio sea una entidad mediante la cual, se ejercita la participación activa de la comunidad, expresando las verdaderas necesidades de la población, y verificando de cerca las actividades y el cumplimiento responsable de las mismas.
- Se debe pensar en la necesidad del fortalecimiento de los gobiernos locales en cuanto a su administración y gobierno, la participación real de la ciudadanía y del control social sobre la gestión pública municipal. El lograr este cometido es una responsabilidad de todos los ciudadanos, desde el lugar que se encuentren y desde la actividad que desempeñen deben contribuir a que este esfuerzo sea guiado con la única finalidad de dar un buen servicio para los habitantes del municipio.
- La participación ciudadana, el reconocimiento de la autonomía municipal, son la base para que los municipios, busquen el fortalecimiento de su capacidad financiera, transformando sus gestiones, dejando de lado las gestiones administrativas ineficientes e ineficaces, donde proliferan la burocracia al interior de las entidades administrativas, las que desatienden

los servicios de la población donde el Sistema Político busca una “Sociedad participativa y protagónica”.

- La participación ciudadana, esta en base al cumplimiento de un deber individual, mediante el cual se debe participar activamente en la Administración Pública. A través del control social, con la finalidad de ejercer un control institucional, al interior de los órganos públicos, mediante la vigilancia y la fiscalización sobre los recursos públicos, el desarrollo de la gestión municipal, el accionar de los funcionarios públicos o empleados del municipio, que ejecutan programas y proyectos municipales, pero sin intervenir en la contratación directa del personal administrativo sino mas bien lograr un mecanismo que integre a estas personas de manera legal a formar parte del personal administrativo del Municipio de Tiwanacu.
- En el control social se destaca la participación ciudadana, donde los ciudadanos concurren con ideas y vivencias que se tienen al interior del municipio. El control social, es un instrumento de participación ciudadana, y es utilizado como un mecanismo mediante el cual todo ciudadano y ciudadana, participa activamente en la vigilancia y el control de la gestión municipal, así como la realización de planes, programas y proyectos, en la asistencia de los servicios administrativos municipales y en la gestión de los funcionarios públicos; todo con el único fin el bienestar social y el buen vivir.

ANTEPROYECTO

INTRODUCCIÓN

La Comisión Descentralización y Participación Popular de la Honorable Cámara de Diputados de acuerdo a instrucciones recibidas por el plenario, ha tomado a su cargo la proyección de una ley complementaria a la Ley de Municipalidades, Ley de Participación Popular y al D.S. 26115 Normas Básicas de Administración de Personal, toda vez que las disposiciones vigentes resultan ineficientes y en consecuencia ineficaces debido a su inadecuada aplicación y a la carencia de un mecanismo que logre el verdadero espíritu de la norma y se consagre para el beneficio de todos los estantes y habitantes de las comunidades. Debido a que, el tema de “control social” se ha distorsionado y en lugar de ayudar a fortalecer la democracia y el buen vivir, vulnera las normas, entrando en contradicciones con la normativa vigente, por lo que es menester lograr que todos podamos ejercer nuestros derechos pero sin vulnerar los derechos de los demás, y así lograr que todos seamos escuchados en nuestras peticiones en igualdad de condiciones y que estas además se conviertan en derechos alcanzados para el bienestar de la sociedad.

BASES

Las bases fundamentales para plantear esta normativa son las siguientes:

PRIMERA.- Respecto a la Constitución Política del Estado.

El proyecto se basa estrictamente en lo que reza la Constitución Política del Estado, respecto a las políticas que la sociedad civil organizada podrá realizar para efectivizar el control social.

Además que esta norma, siendo la máxima dentro de la Pirámide de Kelsen ha tenido el cuidado de proteger a todos los estantes y habitantes del territorio

boliviano, cuando habla de hacer peticiones en los lugares que corresponda de acuerdo a sus usos y costumbres.

SEGUNDA.- Respecto a la Ley de Participación Popular

En esta Ley los derechos de las Organizaciones Territoriales de Base, sin duda han sido en su momento un logro para salir de la desigualdad que la misma norma nos obligaba a vivir, pero a la creación de esta norma se ha abierto el universo de peticiones y respuestas a éstas, por parte de las Instituciones especialmente municipales.

TERCERA.- De la Ley de Municipalidades en apego al Título VI Control Social y Participación Popular.

El proyecto se basa en el art. 146 de los derechos que tienen todos y todas de forma personal o grupal a solicitar toda la información necesaria para poder colaborar al Municipio y posteriormente controlar en cuanto manejo económico se refiere. Pero el punto neurálgico de esta ley es el art. 147 Derecho de Petición que no se cierra pero tampoco establece, ni prohíbe el tema referido al personal en los municipios que así corresponda por el tema de usos y costumbres, que generalmente se usa en municipios provinciales por el tema de cultura.

CUARTA.- De las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

En su art. 11 referido a los objetivos de dotación de personal en las instituciones públicas, como es el de mejorar la gestión de personal, como son las cualidades y calificaciones del personal con respecto a las funciones y responsabilidades específicas de cada puesto de trabajo y preservar los puestos de trabajo para el logro de los objetivos institucionales y calidad de los servicios.

QUINTA.- A saber del Positivismo Jurídico que dice que el derecho siempre está en constante cambio y que es resultado de los hechos sociales y fenómenos que resultan creadores de derechos. En este marco, el Derecho Positivo, es un instrumento de dominio que está destinado a configurar y corregir la realidad social. Si el Derecho no logra realizar en la vida social las expectativas de comportamiento expresadas en las normas jurídicas, el Derecho habrá faltado a su misión.

MOTIVOS

Los hechos sociales son factores que generan y dan origen a las normas jurídicas y estas no pueden abstraerse dogmáticamente y convertirse en “entes muertos”. Por el contrario, el dinamismo histórico y social, la historia que va cambiando día a día, impacta y afecta el orden jurídico, interpenetrándose con él, en forma dialéctica.

Asimismo, encuadra bajo su óptica los fenómenos sociales y económicos que se generan en el proceso de aplicación o uso pragmático del Derecho en la realidad humana. Dentro de este contexto, interesa también el estudio de los operadores del Derecho en la relación Derecho-social, en la aplicación del objeto normativo, ocurriendo fenómenos jurídico-sociales muy diversos, cuando jueces, abogados, fiscales, secretarios, policías y otros operadores intervienen en el proceso fáctico de aplicación del Derecho.

Entonces sucede el fenómeno donde al ejercer un derecho como es el “control social” en los municipios provinciales, se confunde y se quiere gobernar a través de él, lo que deriva en la vulneración de las normas establecidas, por lo que es menester poner fin a esta confusión que en vez de ayudar a avanzar para conseguir mejorar la calidad de trabajo de los servidores públicos municipales, nos retrasa porque en muchos de los casos no se cuenta con el personal idóneo para cumplir con dichas funciones y derivan pues en malas gestiones municipales.

OBJETIVOS.-

Con el análisis de éstos y otros antecedentes, surgió la necesidad de cumplir los siguientes objetivos:

Objetivo General:

- Generar cambios para mejorar las condiciones de vida en forma integral del país.
- Hacer que el control social que se ejercen en los municipios provinciales no atropellen las normas vigentes.

Objetivos Específicos:

- Subsanan el nombramiento arbitrario del personal administrativo y de servicio en los municipios provinciales.
- Disminuir el conflicto administrativo en los municipios provinciales.
- Incluir en los Reglamentos Específicos las nominas de personal propuestas por las organizaciones de la sociedad civil.

TEXTO DEL PROYECTO

HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS

CONSIDERANDO:

Que, la Comisión de Descentralización y Participación Popular, conforme una subcomisión encargada de la elaboración del Proyecto de Ley complementario a la Ley de Municipalidades, Ley de Participación Popular y Decreto Supremo 21115 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

Que, la subcomisión ha sido asesorada por abogados probos especialistas en Derecho Municipal y derecho Administrativo, en consulta también con jueces de la jurisdicción ordinaria de todo el país se ha podido establecer que existen muchas deficiencias en la aplicación de los Reglamentos Específicos del Sistema de Administración de Personal en los municipios provinciales. Por lo que se debe resaltar que cuando se trata de una norma jurídico-social o socio-jurídica, el objeto de estudio está constituido por la interrelación que ocurre entre la realidad social y la realidad normativa. Esto significa que el objeto de esta norma se da por los fenómenos sociales que se generan en la interacción que existe, entre la realidad empírico social y el Derecho Positivo o universo normativo.

Que, al margen de los fundamentos teóricos que existen al respecto, no podemos negar que la realidad social, en la que ocurre una interrelación humana compleja caracterizada por fenómenos fácticos, ha ido generando cultura en su devenir histórico, como resultado de la práctica social, y parte de esa creación es lo que muchos antropólogos culturales llaman cultura inmaterial o espiritual, donde están las creencias, valores, religión, normas de trato social y también el Derecho. En otros términos, las condiciones económico-sociales generan una superestructura que incluye lo que se denomina cultura inmaterial. Asimismo, dentro de este contexto social, la división artificial de la realidad por las ciencias particulares separó también al Derecho Positivo de su base o fuente fáctica y luego a sus epifenómenos como son la “Ciencia del Derecho Comparado”, “Teoría del Derecho”, “Filosofía del Derecho”, entre otros.

Que, al no existir una reglamentación adecuada y clara para los derechos de las Organizaciones Territoriales de Base estas hacen uso y abuso de los derechos

enmarcados logrando inclusive hacer vulnerar las normas de cumplimiento obligatorio para los Alcaldes.

Que, al nombrar personal de las alcaldías provinciales en asambleas generales se vulneran las normas de administración de personal que denotan en malos gastos, malas obras en resumen una mala gestión.

CONSIDERANDO:

Que, conforme lo manda la Constitución Política del Estado en su Título VI parágrafo IV la ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social; tomando en cuenta los fenómenos sociales y económicos que sirvan de fuente o tengan relación con la formación o cristalización del Derecho Positivo, en la que también intervengan los grupos de poder y presión económica y/o social.

En tales casos, el conocimiento científico del objeto socio-jurídico es fundamental para lograr un Derecho normativo que realmente cumpla un papel social más justo, ya que el Derecho es un medio y no un fin en sí mismo.

CONSIDERANDO:

Que, es necesario crear los mecanismos para unir los usos y costumbres con la ley estatuida, es por ello, que pretender un ensimismamiento del Derecho que se divorcia de su realidad social concreta, no es totalmente válido al resultar aislado de su entorno, así como desfasado de su realidad, ya que no existe ninguna frontera epistemológica infranqueable entre el ser (sein) y el deber ser (sollen); cada uno de estos dos términos actúa sobre el otro, siendo el conocimiento de su real duplicidad, en cuanto normativa ordenadora de un tipo de sociedad y en cuanto a una normativa ordenada para una objetiva estructura social y material.

POR TANTO RESUELVE:

ARTICULO 1.- (De la Ley de Participación Popular). A Ley de Participación Popular en su art. 7, Derechos de las Organizaciones Territoriales de Base, donde se establece los derechos: deberá complementarse un inciso y deberá redactarse de la siguiente manera: *f) En municipios donde la realidad social y el entorno de sus organizaciones Territoriales de Base así lo ameriten podrán proponer nominas de personal idóneo para las alcaldías de sus municipios de acuerdo a sus usos y costumbres..*

ARTICULO 2. (De la Ley de Municipalidades). En el Título VI Control Social y Participación Popular, referido a los derechos y obligaciones en su art. 146 deberá complementarse un numeral que deberá ser redactado de la siguiente manera: *8) Ser comunicados sobre las necesidades de requerimiento de personal en los municipios que por su naturaleza de organización así lo amerite.*

ARTICULO 3. (De las Normas Básicas de Administración de Personal). En su art. 18 Proceso de Reclutamiento y Selección de Personal; deberá ser redactado de la siguiente manera: *Para el proceso de reclutamiento de personal, en aquellos municipios que por su naturaleza, organización y ubicación territorial así lo disponga la ley y sus usos y costumbres, las organizaciones sociales reconocidas por ley podrán solicitar al Gobierno Municipal las necesidades de personal que tiene su municipio para que estas organizaciones puedan elevar ternas en primera instancia para los distintos cargos acéfalos. Posteriormente, estas personas nominadas puedan someterse al reclutamiento de personal en las formas previstas en la ley.*

BIBLIOGRAFIA

1. ANGELES, CESAR.
(1993), La Investigación Jurídica, Ed. San Marcos, Lima-Perú.
2. ARDAYA, RUBÉN.
(1995), La Construcción Municipal en Bolivia, Ed. SID, La Paz - Bolivia.
3. BARRAGAN, ROSSANA y otros.
(1999), Formulación de Proyectos de Investigación, Ed. Entrelíneas
Comunicación Editorial, Mónica Navia, La Paz - Bolivia.
4. BOBBIO, NORBERTO.
(1988), Diccionario de Política, Siglo XXI Editores. México D.F. - México.
5. CABANELLAS, GUILLERMO.
(1993), Diccionario Jurídico Elemental, Ed. Heliasta, Buenos Aires -
Argentina.
6. CORDOVA SAAVEDRA, ARMANDO.
(1999), Guía Práctica de Procedimiento Civil, Ed. Los Amigos del Libro, 3°
Edic., Cochabamba - Bolivia.
7. DERMIZAKY PEREDO, PABLO.
(1999), Derecho Administrativo. Ed. Judicial, 4° edic., Sucre - Bolivia.
8. ESCOBAR ALCÓN, CONSTANTINO.
(2007), Derecho Municipal, Ed. Juridica Temis, La Paz - Bolivia.
9. FERNANDEZ CHILE, LINDO.
(1996), La Ciencia de la Administración Pública Boliviana, Ed. MAVÉ,
La Paz – Bolivia.

10. GOBIERNO MUNICIPAL DE TIWANAKU.
(2005), Plan de Desarrollo Municipal, PDM. ONG. Institución para la Promoción del Desarrollo, La Paz - Bolivia.
11. HERNANDEZ SAMPIERI, ROBERTO; FERNANDEZ COLLADO, CARLOS; BAPTISTA LUCIO, PILAR.
(1998), Metodología de la Investigación, Ed. McGraw-Hill Interamericana, México D.F. - México.
12. LASERNA ROJAS, ROBERTO.
(1996), Democracia y Participación Popular, Ed. ILDIS, La Paz.Bolivia.
13. OSSORIO, MANUEL.
(2003), Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta, 24° edic., Buenos Aires Argentina.
14. PRATI FAIRCHILD HENRY.
(1966), Diccionario de Sociología. Fondo de Cultura Económica México Buenos Aires - Argentina.
15. QUEVEDO AGILERA, WILBERTO.
(1998), Enfoque Gerencial de la Municipalidad, Ed. San Marcos, Lima - Perú.
16. ROJAS, GONZALO.
(1998), Censura Constructiva, Inestabilidad y Democracia Municipal, Ed. ILDIS, La Paz - Bolivia.
17. REPÚBLICA DE BOLIVIA.
(2009), Constitución Política del Estado.

18. REPÚBLICA DE BOLIVIA.
(1994), Ley de Participación Popular, LEY N° 1551
19. REPÚBLICA DE BOLIVIA.
(1990), Ley de Administración y Control Gubernamentales, LEY N° 1178.
20. REPÚBLICA DE BOLIVIA.
(1999), Estatuto del Funcionario Público, LEY N° 2027.
21. REPÚBLICA DE BOLIVIA.
(1999), Ley de Municipalidades, LEY N° 2028.
22. REPÚBLICA DE BOLIVIA.
(1994), Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base, Decreto Supremo N° 23858.
23. REPÚBLICA DE BOLIVIA.
(1996), Reglamentación Complementaria a las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, Decreto N° 24447.
24. REPÚBLICA DE BOLIVIA
(2001), Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, Decreto Supremo N° 26115.
25. SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR.
(1997), Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia. Ed. Nueva Sociedad, Caracas - Venezuela.
26. SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR.
(1997), Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia, Ed. Nueva Sociedad, Caracas - Venezuela.

27. SOLIZ ESPINOZA, ALEJANDRO.
(1999), Metodología de la Investigación Jurídico – Social. Ed. Prince, Lima
Perú.
28. TAMAYO HERRERA, JOSÉ.
(1990), Cómo Hacer la Tesis de Derecho. Ed. CEPAR, Lima - Perú.
29. TAMAYO Y TAMAYO, MARIO
(1990), El proceso de la Investigación Científica, Fundamentos de
Investigación Manual de Evaluación de Proyectos 2ª Edición, Ed.
LIMUSA, México D.F. - México.
30. TAMAYO Y TAMAYO, MARIO
(1990), Metodología Formal de la Investigación Científica, Editorial
LIMUSA, México D.F. - México.
31. VICEMINISTERIO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA Y
PARTICIPACION POPULAR.
(1999), Participación Popular, Segunda Evaluación Aprendizaje de la Ley
Ed. Hivargo, La Paz - Bolivia.
32. VIDAL PERDOMO, JAIME
(1997), Derecho Administrativo, Ed. Temis, 11° edic., Bogotá - Colombia.