

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS



**LA PARTICIPACIÓN POPULAR
COMO NUEVO PARADIGMA DE
DESCONCENTRACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL
“EL DISTRITO MUNICIPAL”**

TESIS DE LICENCIATURA

POSTULANTE : Víctor Camacho Caballero

TUTOR : Lic. Julio Ballivian Ríos

LA PAZ – BOLIVIA
2002

DEDICATORIA

A mi esposa Aydeé y mis hijos, por todo lo que he recibido de ellos.

A mis padres Patricia y Luís, ejemplo de sacrificio y nobleza.

A mis hermanos por su constante apoyo

AGRADECIMIENTOS

Mi mas sincero agradecimiento al Lic. Julio Ballivian Ríos por su valiosa colaboración en su labor de Tutoría. Sirva también, este modesto esfuerzo como un homenaje a toda la planta docente de la Carrera de Ciencias Políticas, por haberme transmitido valiosas enseñanzas en mis años de estudiante.

Un reconocimiento especial al Ing. Sergio Alemán Menduiña, Consultor Experto en Distritación y planificación, por compartir sus conocimientos.

A Jesús Guzmán Quién en forma desinteresada me brindó su experiencia.

A Vicente Barrientos por haberme proporcionado valioso material.

C O N T E N I D O

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I.

EL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL (MARCO TEORICO).

I.1. EL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

I.1.1. EL GOBIERNO MUNICIPAL.

I.1.2. EL ORGANO LEGISLATIVO Y DE FISCALIZACIÓN.

I.1.3. LA AUTONOMÍA Y ECONOMÍA DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

I.1.4. LA VECINDAD O LA SOCIEDAD LOCAL MUNICIPAL.

I.2. REPRESENTATIVIDAD, LEGITIMIDAD Y GOVERNABILIDAD.

Y REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

I.3. LA DISTRITACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

CAPITULO II.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.

II.1. ANTECEDENTES Y EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA.

II.1.1. ANTECEDENTES.

II.1.2. EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA.

II.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

II.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

II.4. HIPOTESIS

II.4.1. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES.

II.5. DELIMITACIÓN Y ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN.

II.5.1. DELIMITACIÓN.

II.5.2. ALCANCES.

II.6. METODOLOGÍA.

II.6.1. METODO.

II.6.2. TÉCNICAS.

II.6.3. FUENTES DE INVESTIGACIÓN.

CAPITULO III

LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

III.1. LA REFORMA MUNICIPAL.

III.1.1. EL ATRASO DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

III.1.1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

III.1.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL ATRASO POLÍTICO MUNICIPAL.

III.1.1.2.1. EL BAJO NIVEL DE DIFERENCIACIÓN DEL SISTEMA. POLITICO MUNICIPAL.

III.1.1.2.2. EL SISTEMA POLITICO MUNICIPAL SIN JURISDICCIÓN TERRITORIAL.

III.1.1.2.3. SISTEMA POLITICO MUNICIPAL SIN AUTONOMÍA.

III.1.1.2.4. SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL CON ESCASAS FINANZAS.

III.2. EL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL EN EL PROCESO DE LA REFORMA.

III.2.1. DEMOCRACIA LOCAL.

III.2.2. JURISDICCIÓN TERRITORIAL.

III.2.3. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

III.2.4. NUEVO REGIMEN EN LAS FINANZAS MUNICIPALES.

III.3. PRINCIPALES AVANCES DE LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

CAPITULO IV.

LA DISTRITACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

IV.1. DIAGNOSTICO DE LOS PROBLEMAS TERRITORIALES DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL

IV.1.1. LOS PROBLEMAS TERRITORIALES DEL SISTEMA POLÌTICO MUNICIPAL EN EL MARCO DE LA LEY 1551.

IV.2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

IV.3. PERCEPCIONES SOBRE LA DISTRITACIÓN DEL SISTEMA
POLÍTICO MUNICIPAL.

IV.3.1. DISTRITO Y REPRESENTATIVIDAD.

IV.3.2. DISTRITO MUNICIPAL Y LEGITIMIDAD.

IV.3.3. DISTRITO MUNICIPAL Y GOVERNABILIDAD.

IV.4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.

IV.4.1. LA CONCEPCIÓN INSTITUCIONAL SOBRE EL DISTRITO
MUNICIPAL.

IV.4.2. LAS PERCEPCIONES SOCIALES SOBRE EL DISTRITO
MUNICIPAL.

CAPITULO V.

V.1. CONCLUSIONES.

PRIMERA CONCLUSIÓN

SEGUNDA CONCLUSIÓN

TERCERA CONCLUSIÓN

CUARTA CONCLUSIÓN

QUINTA CONCLUSIÓN

SEXTA CONCLUSIÓN

SEPTIMA CONCLUSIÓN

OCTAVA CONCLUSIÓN

INTRODUCCIÓN

La Tesis que se desarrolla en el presente trabajo es el resultado de una investigación sobre una de las implicancias políticas de la Ley de Participación Popular promulgada en abril de 1994. La implicancia que se analizó es la desconcentración del sistema político municipal, proceso que se hace evidente en la formación del Distrito y la Distritación municipal.

En la Tesis se ha definido a la Ley 1551 como un paradigma o modelo de desconcentración del poder político municipal, idea que está fundamentada en el marco teórico de la investigación. Esta Ley es un instrumento que ha iniciado una reforma municipal, cuyas principales características es la participación vecinal a través de mecanismos como el Comité de Vigilancia, la Planificación Participativa y el Distrito Municipal, componente que se analiza de forma especial en la Tesis.

La reforma del sistema político municipal por la Ley 1551 ha creado las condiciones favorables para mejorar la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema, es decir, ha impactado positivamente en las principales variables del sistema político municipal. Esta es una de las ideas cuya validez teórica y empírica se demuestra en la presente Tesis.

Las evidencias de este impacto se observan en el proceso de Distritación del sistema político municipal. La Distritación es un instrumento y proceso de constitución de unidades territorial – administrativas que aumentará los

niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal, e indirectamente del sistema político nacional.

En otros términos, la Distritación municipal o proceso de constitución de unidades administrativo – territoriales mejorará estas variables políticas comunes al sistema político nacional y municipal. Esta es otra idea que se desarrolla en la investigación.

En el marco de estas ideas, la Tesis estudia las características de la ley de participación popular como modelo o paradigma político y sus efectos sobre la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. En este marco general se estudia las características del distrito Municipal y el proceso de Distritación municipal que se ha iniciado como uno de los principales componentes de la aplicación de la ley 1551.

El análisis que se realizó abarca dos niveles integrados:

- a) El nivel genérico o análisis de las características de la Ley 1551 como paradigma de descentralización del poder político municipal. En este nivel se estudia la reforma del sistema político municipal como efecto de la aplicación de esta ley.
- b) El nivel específico del proceso de Distritación municipal. En este nivel se analiza la importancia de la Distritación municipal como instrumento administrativo – territorial que mejorará y aumentará

los niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.

Tal como se puede constatar en los estudios políticos del país, la representatividad, legitimidad y gobernabilidad son problemas que afectaron permanentemente al sistema político boliviano antes y durante el periodo democrático.

La experiencia política nacional demuestra que los paradigmas o modelos políticos que tuvieron vigencia en la historia nacional determinaron bajos niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad. Estas variables políticas fueron muy débiles o nulas en el nivel del poder local o municipal.

El paradigma política liberal que tuvo vigencia entre finales del siglo XIX y parte del siglo XX, generó bajos niveles de representatividad, principalmente de los sectores indígenas del territorio nacional que estuvieron marginados del juego político. Ello contribuyó a que la legitimidad y la gobernabilidad tuvieran bajos niveles en lo nacional y lo local.

El paradigma político nacionalista – revolucionario ensayado en el periodo 1952 y 1985, si bien aumentó la representatividad de los sectores populares a través de las organizaciones sindicales y de la universalización del derecho de voto, y aumentó la legitimidad política, no consiguió la gobernabilidad del sistema en lo nacional y lo cual.

Los problemas de la representatividad, legitimidad e incluso de la gobernabilidad persisten en el marco del paradigma de la democracia representativa actualmente vigente. Algunas investigaciones concluyen que actualmente la ciudadanía no se siente representada por los partidos políticos y el Parlamento. Ello afecta a la legitimidad y a la gobernabilidad del sistema democrático.

La aplicación de la elección de Diputados uninominales ha sido uno de los recursos para contribuir a la superación de los problemas de representatividad. Sin embargo, el problema de la representatividad persiste y parece agudizarse.

En este marco, la Ley de Participación Popular aplicada desde 1994 en la esfera del poder local o municipal, contiene potencialidades que pueden mejorar la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema democrático.

La constitución de los Distritos Municipales es una de las condiciones administrativa – territoriales para mejorar estas variables del sistema político municipal.

La Tesis está dividida en los siguientes capítulos.

En el **capítulo I**, se define y desarrolla la base teórica de la investigación definiéndose los principales conceptos que son el sistema político municipal, las variables de representatividad, legitimidad y gobernabilidad,

la reforma del sistema político municipal, el distrito municipal, en lo cual ha sido definido como un concepto administrativo – territorial desconcentrado.

En el **capítulo II**, se presentan la estrategia metodológica de la investigación haciendo referencia al problema, objetivos, hipótesis y técnicas de investigación utilizadas en la Tesis.

En el **capítulo III**, se abaliza la reforma del sistema político municipal como efecto de la aplicación de la Ley de Participación Popular. El análisis destaca los impactos en las variables de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. En el capítulo también se destacan los problemas que los sistemas políticos municipales atraviesan en el proceso de reforma.

En el **capítulo IV**, se analiza el proceso de Distritación municipal y se destaca las condiciones que abre esta dinámica para mejorar los niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal de forma directa y en el sistema político nacional, indirectamente.

Finalmente, en el **capítulo V**, se presentan las conclusiones de la tesis.

El autor de la presente Tesis buscó desarrollar un análisis de la Ley de Participación Popular, desde el enfoque de las Ciencias Políticas, es decir, utilizando conceptos y metodología de estas Ciencias, enfocando y destacando elementos políticos. También buscó aprovechar su

experiencia profesional adquirida en la aplicación de esta Ley en el proceso de la Distritación de los Municipios rurales, principalmente.

Ojalá este esfuerzo haya conseguido sus propósitos.

CAPITULO I.
EL SISTEMA POLITICO MUNICIPAL
(MARCO TEORICO)

El marco teórico de la investigación está conformado por los principales conceptos utilizados en la misma. Estos conceptos están referidos principalmente al Municipio, objeto que ha sido escasamente estudiado por las Ciencias Políticas.

Los conceptos utilizados han sido definidos en el marco de las Ciencias Políticas en base a diversos autores y trabajos teóricos.

I.1. EL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

Uno de los conceptos centrales de la presente Tesis es el sistema político municipal. En la investigación se utilizó este concepto en lugar de Gobierno Municipal, Municipio, Alcaldía y Municipalidad porque es más amplio que éstos y hace referencia a los problemas básicos de cualquier institución político – estatal como ser la representatividad, legitimidad y gobernabilidad.

Ahora bien, para establecer una definición de sistema político municipal se ha estudiado el concepto base del mismo que es el sistema político. En el marco de las ciencias políticas, el sistema político ha sido definido como el “conjunto de comportamientos comunes e instituciones políticas a través

de las cuales la sociedad adopta decisiones que se consideran de obligado cumplimiento por la mayor parte de sus componentes”¹.

También se define al sistema político como al “conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca”². Robert A. Dahl define al sistema político como “todo modelo persistente de relaciones humanas que involucra, en un grado significativo, control, influencia, poder o autoridad”³.

El control, la influencia y el poder – principales elementos del sistema político – hacen referencia básicamente al gobierno. A este componente es necesario añadir a la población que actúa bajo la forma de actores sociales y políticos que elevan a las autoridades demandas.

Tomando en cuenta estos componentes, se puede definir al sistema político como a las relaciones entre los niveles de autoridad y los actores demandantes en una determinada sociedad. El sistema político hace referencia a las relaciones institucionalizadas y no institucionalizadas entre autoridad y población.

¹ Manuel Pasto (Coordinador): Fundamentos de Ciencia Política. McGraw Hill, Buenos Aires, Argentina, 1995, página 271.

² Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola: Diccionario de Política. Siglo XXI editores, V. I. México, México, 1992, página 1522.

³ Dahl A. Robert: Análisis político actual. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1989, página 13.

Para los fines de la presente Tesis es útil esta definición puntual: el sistema político es la relación duradera entre autoridad política y actores demandantes. Las principales relaciones entre estos componentes del sistema político pueden ser estudiadas de acuerdo a las variables de representación, legitimidad y gobernabilidad.

En base a esta visión general, en la presente Tesis se define al sistema político municipal como al conjunto de las relaciones políticas entre el Gobierno Municipal (la autoridad) y la población comprendida en la jurisdicción territorial municipal.

Este concepto de sistema político municipal incluye:

- a) El Gobierno Municipal con sus titulares y procesos de toma y ejecución de decisiones políticas.
- b) La sociedad local, sus comportamientos y demandas frente al Gobierno Municipal.
- c) Las relaciones entre estos componentes, relaciones que se sintetizan en los problemas de representatividad, legitimidad y gobernabilidad.

El Gobierno Municipal y la sociedad local están definidos especialmente por la jurisdicción territorial municipal, jurisdicción establecida por la legislación municipal.

En consecuencia, el sistema político municipal supone la relación entre gobernantes (Alcalde, subalcaldes y Concejales) y gobernados (miembros de la sociedad local o vecinos e instituciones vecinales) en temas de naturaleza municipal.

Al igual que los sistemas políticos regionales y nacional, el sistema político municipal se caracteriza por diversos grados de representatividad, legitimidad y gobernabilidad.

A fin de profundizar esta definición genérica de sistema municipal se analiza sus principales componentes que son el Gobierno Municipal, la sociedad local – municipal y el territorio municipal.

I.1.1. EL GOBIERNO MUNICIPAL.

El Gobierno Municipal es uno de los principales elementos del sistema político. En este marco general, dicho concepto ha sido definido como el órgano que ejerce la función municipal ejecutiva. El gobierno Municipal es el órgano ejecutivo del sistema político municipal.

El concepto de Gobierno Municipal ha generado mucha polémica en el contexto de las Ciencias Políticas y el Derecho. “Algunos autores le atribuyen las características que corresponden al imperium que ejerce el Estado; otros consideran que el municipio sólo realiza funciones

administrativas. Para los primeros existe un verdadero gobierno local; para los segundos, se trata de simple administración local”⁴.

En rigor, el Gobierno Municipal desarrolla tanto actividades administrativas como actividades de gobierno. Las acciones políticas del Gobierno Municipal están compuestas por “las facultades que corresponden al municipio de elegir sus actividades y el ejercicio de los derechos vecinales de iniciativa, consulta y revocación; y las potestades de las autoridades municipales de dictar normas generales, de crear impuestos y de imponer sanciones”⁵.

El Gobierno Municipal no se limita a realizar actividades administrativas, no es una mera entidad descentralizada encargada de administrar servicios. El Gobierno Municipal es una unidad política local porque “la acción predominantemente técnica y administrativa de la municipalidad requiere un criterio o impulso de gobierno político”⁶.

El Gobierno Municipal es una unidad política local que desarrolla funciones ejecutivas, deliberativas y legislativas en el marco de la jurisdicción territorial municipal y en materia exclusivamente municipal.

El Alcalde es el funcionario que ejerce la función ejecutiva del Gobierno Municipal. El Alcalde es una forma unipersonal de desempeño del

⁴ Alzamora Valdez, Mario: derecho Municipal. EDDILI, Lima Perú, 1985, página 145.

⁵ Ibidem.

⁶ Alzamora Valdes, Mario: Op. Cit., pág. 146.

principal cargo ejecutivo del Gobierno Municipal. En la mayoría de los Gobiernos Municipales del mundo, el órgano Ejecutivo es unipersonal, existen casos de ejecutivos por Comisión en donde la función ejecutiva es desempeñada por un grupo limitado de personas.

La designación del Alcalde varía según los casos o formas de organización municipal. A continuación se describen algunos casos.

- a) Designación pro voto popular. Es una forma muy generalizada de designación del Alcalde y está vigente en Bolivia, aunque no es la única forma.

- b) Designación por elección del Consejo Municipal. En algunas formas de organización municipal se establece que el alcalde deberá ser elegido por el Consejo Municipal de entre uno de sus miembros. En el caso de Bolivia, se establece que si ninguno de los candidatos obtiene el 50% más 1, el Consejo Municipal deberá elegir de entre uno de los dos candidatos que mayores votos obtuvieron⁷.

- c) Designación por el Gobierno Central. Aunque esta forma de designación ya casi no existe, fue predominante en algunos países como España y Bolivia, casos en donde los alcaldes eran designados por el Presidente de la República.

⁷ Constitución Política del Estado, Art. 200, numeral VI.

Según Alzamora, las atribuciones del ejecutivo municipal pueden clasificarse en las siguientes:

- a) Funciones de administración interna y externa. Estas funciones están relacionadas con la organización y administración de las oficinas y servicios municipales, la designación, ascenso, traslado y remoción de los funcionarios municipales, la preparación y ejecución de proyectos municipales, supervisión de los servicios públicos municipales, concesión de licencias, etc.
- b) Funciones económico-financieras. Estas funciones tienen que ver con la administración de los bienes municipales, suscripción de contratos, aprobación de los programas de trabajo, administración del presupuesto municipal, habilitación y transferencias de partidas presupuestarias.
- c) Funciones de representación. El Alcalde representa al Municipio en todos los actos oficiales, contratos y gestiones administrativas.
- d) Funciones sancionatorias. Son funciones relacionadas a la imposición de sanciones, multas, suspensión o clausura de establecimientos por incumplimiento de ordenanzas y reglamentos municipales.

- e) Funciones relacionadas con el Consejo Municipal. Las mismas están referidas a las actividades de convocatoria a sesiones del consejo Municipal, presidir sus reuniones, publicar y hacer cumplir las ordenanzas y demás resoluciones que dicta el cuerpo deliberativo municipal, representar al Consejo en proyectos e iniciativas municipales.

Tales son las principales atribuciones del Alcalde, el funcionario que ejerce las funciones ejecutivas del Gobierno Municipal.

Como puede constarse, el Gobierno Municipal cumple funciones ejecutivas de gobierno y administrativa. Actualmente, en lo que refiere al caso boliviano, el Gobierno Municipal ha adquirido nuevas funciones ejecutivas y administrativas que lo proyectan como una unidad política local cada vez más importante, tal como se demuestra en el desarrollo de la presente Tesis.

I.1.2. EL ORGANO LEGISLATIVO Y DE FISCALIZACIÓN.

El sistema político municipal también está compuesto por un órgano deliberativo, legislativo y fiscalizador que es el Consejo Municipal.

El Consejo Municipal es un cuerpo colegiado que cumple el ejercicio de la función legislativa y fiscalizadora de modo similar al que cumplen los Poderes Legislativos en la estructura del Estado.

La Asamblea Deliberante del Municipio es un cuerpo colegiado al que corresponde principalmente el ejercicio con la función legislativa.

Según Mario Alzamora, el “origen de esta institución para los países del mundo hispano se halla en los “Conventus Publicus vicinorum” de los Visigodos, y en las Asambleas Generales de Vecinos de los siglos X al XIII, que se transformaron después en los Ayuntamientos o Cabildos que al comienzo estaban formados por cuatro personas elegidas libremente por el voto popular, y que posteriormente fueron adquiriendo diversas modalidades y atribuciones”⁸.

En la actualidad, este cuerpo Deliberante que tiene a su cargo las actividades legislativas del Gobierno Municipal, cumple una función similar a la que realiza el Poder Legislativo central. “Ambos están constituidos por cuerpos colegiados, en los que actúan representantes de la masa electoral, ambos discuten y votan ajustándose a una legislación más o menos semejante; pero la diferencia estriba en que del uno salen leyes y del otro, reglamentos y ordenanzas”⁹.

En Bolivia a los integrantes de los Consejos Municipales se denominan concejales. Estos son elegidos por voto popular directo. Siguiendo las pautas de la legislación moderna se ha fijado la proporción de miembros del Consejo de acuerdo con la población del Municipio, que es el factor

⁸ Alzamora, op. Cit. pág. 78

⁹ Idem.

determinante de la magnitud y de los servicios a cargo de la entidad local. La presidencia del Consejo Municipal es ejercida por un miembro de la misma, elegido entre sus componentes.

Teóricamente, las atribuciones del Consejo Municipal son múltiples. Una de las principales consisten en dictar las normas generales y ordenanzas destinadas a regir dentro de la jurisdicción municipal.

I.1.3. LA AUTONOMÍA Y ECONOMÍA DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

En la teoría se establece la autonomía del Gobierno Municipal, los elementos institucionales, políticos, financieros y administrativos que conforman la autonomía municipal son autogobierno; autoadministración; existencia de recursos financieros propios; ejercicio limitado y control del Gobierno Municipal por las esferas del poder central, el Gobierno Nacional y el Parlamento.

Mario Alzamora define los componentes de la autonomía municipal. los mismos son los siguiente s.

- a) El autogobierno es una característica de las entidades subnacionales territoriales con Gobierno propio. El nivel de autogobierno, “puede ser solamente uno, como es la regla en los países unitarios o dos, como en los países federativos, pero en ambos si pueden existir más de dos niveles subnacionales”.

Autogobierno comprende la elección de los órganos que conforman el Gobierno Municipal, la capacidad de adoptar su propia legislación dentro de los límites establecidos por la legislación constitucional.

- b) La autoadministración es el poder que tiene el Gobierno de organizar y prestar los servicios de su competencia sin controles previos de los niveles superiores para la prestación de dichos servicios. La autoadministración hace referencia a la administración por el Gobierno Municipal y sin interferencia de otros niveles, en aquellas áreas de su competencia. Esta autoadministración se extiende a la administración del personal, patrimonio, planificación, presupuesto, tributario y otros más.

- c) Los recursos propios tienen que ver con la disponibilidad por el Gobierno Municipal de recursos financieros para el cumplimiento de sus funciones.

El Gobierno Municipal afirma su autonomía en su sistema económico financiero. Por lo general, los ingresos municipales proceden de las fuentes siguientes:

- a) Tributos propios, es decir, aquello que el municipio puede decretar y recaudar o que, perteneciendo en su totalidad, son decretados por otro nivel y traspasados a los municipios. Los

tributos propios consisten en impuestos, tasas y contribución de valorizados.

- b) Tributos compartidos, o sea la participación de los municipios en tributos de otros niveles de gobierno, según criterios diversos (redistribución, transferencia de recursos de las áreas más ricas para las más pobres, compensaciones, o sea, la devolución a los municipios de parte de lo que ha sido recaudado en ellos por los niveles superiores, o criterios mixtos, combinando los dos anteriores..
- c) Ingresos resultantes de la explotación de los bienes municipales y de sus servicios industriales y comerciales (tarifas de agua, alcantarillado, teléfonos, energía eléctrica, mataderos, mercados, etc.)
- d) Ingresos de capital, como resultado de operaciones de crédito y venta o explotación de sus bienes. A los municipios debe recocerse la capacidad de tomar prestamos, aunque sea dentro de límites de endeudamiento establecidos por Ley.

I.1.4. LA VECINDAD O LA SOCIEDAD LOCAL MUNICIPAL.

El sistema político municipal en tanto relación entre el Gobierno Municipal y la sociedad municipal supone una población que habita el territorio municipal.

Los expertos en temas municipales se refieren a esta población como el elemento demográfico del Municipio. Alzamora escribe “la población es el conjunto de personas que habitan dentro de los límites del municipio y se hallan sometidas a las autoridades locales”¹⁰.

La población es el conjunto de personas que habitan dentro de los límites del municipio y se hallan relacionada al Gobierno Municipal. a dicha población se denomina corrientemente vecindad.

La vecindad ha sido un elemento al que se ha brindado mucha atención en los estudios sobre el municipio. Fernando Albi sostiene que “para los municipalistas clásicos la vecindad es la base del Municipio. Como afirma posada, el municipio es una sociedad territorial determinada o definida por las necesidades de la vida vecinal; esto es, de una forma de vida de relación en el espacio, que pide una ordenación jurídica propia”¹¹.

Los pobladores del municipio gozan de la plenitud de derecho; la capacidad de los segundos se hallan limitada en orden a los derechos y a determinados servicios (elegir y ser elegidos miembros de los cuerpos municipales).

El domicilio considerado en si mismo, que confiere la plenitud de derechos municipales a los vecinos, se adquiere por la residencia continuada dentro

¹⁰ Alzamora Valdes, Mario: Op. Cit. pág. 138.

de los límites del municipio durante un plazo determinado; por declaración expresa o por acto de autoridad.

Desde un punto de vista sociológico y político, la población del sistema político municipal está compuesto por una gama amplia de actores y movimientos sociales urbanos.

I.2. REPRESENTATIVIDAD, LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD. Y REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

Como se ha señalado, el sistema político municipal articula la relación entre el Gobierno Municipal y la sociedad civil local compuesta por una diversidad de actores sociales urbanos. Esta relación implica vínculos de representatividad, legitimidad y gobernabilidad. A fin de comprender de manera adecuada estos vínculos se definen a continuación estos conceptos políticos fundamentales.

a) Representatividad

La representatividad es una variable fundamental de todo sistema político. Los sistemas políticos tienen diferentes grados de representatividad . la base de este concepto es la representación. Según Nestor Sagues la representación es “una relación de identificación entre los gobernados y los

¹¹ Albi, Fernando: La Crisis del municipalismo. Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1966, pág. 48.

gobernante”¹². La representación política implica, según este autor, “adhesión y consenso entre los que son gobernados y los que gobiernan”¹³.

En este sentido, la representatividad de un sistema político hace referencia a los niveles de identificación política, de adhesión y consenso entre gobernantes y gobernados.

b) Legitimidad

En una primera aproximación se puede definir “la legitimidad como el atributos del Estados que consiste en la existencia en un parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginados, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformado la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal”¹⁴.

Se considera el estado desde el punto de vista socio – político, se comprueba que el proceso de legitimación no tiene como punto de referencia al estado en su conjunto sino sus diversos aspectos; la comunidad política, el régimen, el gobierno y,

¹² Nestor Pedro Sagues: La representación política. Editorial Buenos Aires, Argentina, 1992, página 23.

¹³ Idem.

cuando el estado no es independiente, el estado hegemónico al que está subordinado.

Para el presente caso, la legitimidad se ha definido como la aceptación de los gobernantes y de sus acciones por parte de los gobernados. Los niveles de aceptación de estos elementos definen los niveles de legitimidad del sistema político.

c) Gobernabilidad

Existen muchas definiciones de gobernabilidad. Una definición establece que la gobernabilidad del sistema político es la capacidad del mismo de absolver y procesar las demandas sociales. “De esta manera, puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno”¹⁵.

Para los fines de la presente Tesis, la gobernabilidad se define como la capacidad de funcionamiento eficiente y eficaz del sistema político municipal. Si el sistema tiene escasa capacidad, tendrá bajo nivel de gobernabilidad e incluso crisis de gobernabilidad. En estas condiciones su funcionamiento es muy ineficaz e ineficiente en cuanto al cumplimiento de sus funciones.

¹⁴ Varios Autores “Diccionario de Ciencia Política. Editorial Siglo XXI, México, 1989. V.I.”

¹⁵ Manuel Alcantara Sáez: Gobernabilidad, crisis y cambio. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, página 38.

d) Reforma Municipal.

La reforma municipal es el conjunto de profundos y trascendentales que se produce en relación a los componentes fundamentales del sistema político municipal.

El sistema político municipal puede ser objeto de transformación y reforma al igual que cualquier sistema político. En la presente Tesis se afirma que la Ley de Participación Popular ha generado la reforma del sistema político municipal. para comprender esta afirmación es necesario también definir el concepto reforma.

I.3. LA DISTRITACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

La Distritación es uno de los componentes de la aplicación de la Ley de Participación Popular. La presente investigación ha concentrado el análisis en este componente que es un proceso en marcha.

El concepto de Distritación ha sido definido en el presenta trabajo en base a la Ley 1551 y a la Ley de Municipalidades vigente, ya que el autor de la Tesis no ha conseguido literatura especializada que aborde este concepto desde el marco de las Ciencias Políticas.

En criterio de tesista, el distrito y la Distritación son referentes para el análisis de los problemas básicos del sistema político municipal como ser la representatividad, legitimidad y gobernabilidad. La Distritación del sistema político contribuye a mejorar estas variables del sistema político

municipal. Esta es la afirmación que se ha de buscar demostrar en la tesis. Para ello es necesario definir el concepto de distrito.

En el Art. 10 de la Ley 1551 de Participación Popular se establece el Distrito como un escalón jurisdiccional del Municipio. El Art. Señala “con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los gobiernos municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley , se conforma un Comité de vigilancia constituido por un (a) representante de cada cantón o Distrito de la jurisdicción elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva...”.

En el marco de esta Ley, el Distrito aparece como una unidad territorial con representación social. Así, el concepto articula la relación de organización social y territorio, relación clave para la generación de iniciativas locales que contribuyan a los procesos de desarrollo.

La Ley 1551 también define al distrito como la unidad administrativa desconcentrada destinada a cumplir con los objetivos municipales.

“Para efectos de la prestación de Servicios Públicos, y delimitación de Unidades Censales, Electorales, o de Planificación rurales y/o urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como Distrito Administrativo al que deberán adecuarse todos aquellos servicios públicos que permitan tal Sistema de Administración. cada

instancia distrital, rural y/o urbana estará integrada al sistema de la Participación Popular definida en la presente Ley”.

En base a estos criterios y en el marco de la Ley de Participación Popular, se define el Distrito como el escenario donde confluye la concertación, se genera la demanda social, se inician los procesos de organización, para lograr la satisfacción de necesidades, razón por lo que se conforma como el espacio ideal para implementar la administración de los servicios municipales desconcentrados que oferta el municipio.

En términos territoriales, se define el distrito, como la unidad territorial menor al municipio, que en relación a la división política del país puede coincidir con el cantón, en su dimensión territorial.

En este marco, el escenario municipal, es el municipio que corresponde a una sección provincial que se divide en áreas menores para facilitar su administración, disminuyendo la escala de intervención, que en términos físicos permite tener mayor control de las variables que se desarrollan al interior del distrito, lo que hace que se generen condiciones para optimizar el uso de los recursos y tener mayor control de su administración.

Condiciones que en la medida en que sean generadas de manera organizada y respetando las organizaciones naturales, pueden generar mayor eficiencia en la administración de los servicios, que la sociedad civil demanda, generando como resultado una gestión municipal exitosa.

El concepto de Distritación adquiere un significado político cuando se lo refiere al sistema político municipal. Esta aplicación permite definir a la Distritación como un instrumento para mejorar la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.

La Distritación puede adquirir el mismo significado que al descentralizado administrativa y política del Estado. Esta descentralización en el caso del Estado contribuye a que el sistema político empiece a resolver los problemas de representatividad, legitimidad, y gobernabilidad.

Estos son los principales conceptos que permitieron el análisis del tema de investigación abordando en la presente Tesis.

CAPITULO II.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.

En el anterior capítulo se desarrolló el marco teórico de la Tesis. En este capítulo se presentan el problema y los elementos metodológicos que guiaron la investigación de la misma.

II.1. ANTECEDENTES Y EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA.

Antes de formular el problema de investigación, se presentan los antecedentes y la explicación del mismo.

II.1.1. ANTECEDENTES.

En el marco teórico de la Tesis se ha definido al paradigma político como un conjunto de elementos interrelacionados e integrados con características que permiten identificar dos paradigmas importantes que son: el paradigma centralizador y el paradigma descentralizador. El primero tiene a ser menos representativo, legítimo y gobernable que el segundo que tiende ser más representativo, legítimo y gobernable.

Si en el marco de estos paradigmas se analiza la vigencia del sistema político municipal a lo largo de la historia política del país, se puede establecer:

- a) La primacía del paradigma centralizador como pauta del funcionamiento del sistema político municipal. existe paradigma condicionó al sistema político municipal, cuyas principales evidencias son el “presidencialismo” del Alcalde y la ausencia del Consejo Municipal.
- b) El atraso político e institucional del sistema político municipal, que se hace evidente en los bajos niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema. Este atraso se hace evidente en la ausencia de elecciones municipales, en la falta de formación de consensos entre autoridades edilicias y vecinos en torno a políticas municipales y la ausencia de políticas municipales.

El predominio del paradigma político centralizador determinó los bajos niveles democráticos del sistema político municipal durante mucho tiempo, es decir, desde 1952, cuando el sistema político nacional aumentó sus niveles de centralización como consecuencia de la Revolución Nacional.

En 1994, el Gobierno de Gonzalo Sachez de Lozada promulgó la Ley de Participación Popular en el marco de una serie de reformas estructurales como la Capitalización, la Ley INRA, la Descentralización Administrativa, etc.

La ley 1551 de Participación Popular implica un nuevo paradigma político. Se trata de un paradigma de descentralización aplicado al nivel del sistema político municipal.

II.1.2. EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA.

La aplicación de la Ley de Participación Popular ha generado muchos efectos en el sistema político municipal boliviano desde 1994. La importancia de este proceso ha determinado que el mismo sea considerado prácticamente como una política de Estado, es decir, como una política permanente.

En la presente investigación se busca estudiar uno de los principales efectos de la Ley 1551 sobre el sistema político municipal.

En este sentido se:

- a) Analiza el impacto general de la aplicación de la Ley 1551 sobre el sistema político municipal.
- b) Analiza la significación del Distrito Municipal respecto a las principales variables de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.

El proceso general de la aplicación de la Ley de Participación Popular está en marcha. También el proceso específico de la Distritación Municipal. sin embargo, éste proceso todavía no se ha plasmado en realidad institucional y socio – cultural. Ellos no es obstáculo para estudiar los efectos que puede generar sobre la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.

II.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

Tomando en cuenta los antecedentes y la explicación del problema, se formula el mismo de forma concreta:

Cuál es el principal efecto de la aplicación de la Ley de Participación Popular sobre el sistema político municipal boliviano?.

II.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

a) Objetivo General

Identificar los efectos de la aplicación de la Ley de Participación Popular sobre los componentes de la representación, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.

b) Objetivos Específicos.

- i) Caracterizar la Ley de Participación Popular como un paradigma de descentralización del sistema político municipal.
- ii) Identificar los instrumentos de la Ley de Participación Popular referidos a la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.
- iii) Analizar el Distrito Municipal y el proceso de Distritación Municipal y sus efectos sobre el sistema político municipal.
- iv) Desarrollar la formación de Distritos Municipales para lograr una mejor gestión administrativa municipal.

- v) Consolidar una mejor gestión de Municipios a partir de la Distritación, que permita ejercer la planificación participativa municipal y lograr la organización del territorio, mejores condiciones de generar mayor iniciativa en el municipio.

II.4. HIPOTESIS

- El principal efecto de la Ley de Participación Popular sobre el sistema político municipal es el desarrollo de una reforma municipal que mejorará la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema a través de la formación de Distritos Municipales.
- La formación de Distritos Municipales logra una mejor gestión administrativa municipal.

II.4.1. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES.

La hipótesis formulada está compuesta por las siguientes variables:

- Aplicación de la Ley de Participación Popular, que consiste en un conjunto de normas y actividades institucionales impulsadas por el gobierno y que tiene como espacio de aplicación a los municipios o sistema político municipal.

- Variable dependiente.

Reforma del sistema político municipal, que consiste en el cambio de los niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del mismo a través de distintos instrumentos como ser la formación del Distrito Municipal.

II.5. DELIMITACIÓN Y ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN.

II.5.1. DELIMITACIÓN.

- a) Delimitación espacial: Nacional, porque al utilizar el concepto sistema político municipal y la Ley 1551 de manera general se pretende abarcar el ámbito nacional y no un Municipio específico.
- b) Delimitación temporal: se estudia la etapa 1994-2000, por el tiempo de la aplicación de la Ley de Participación Popular.

II.5.2. ALCANCES.

Los alcances de la presente investigación son exploratorias por dos razones. Primero, porque el estudio explicativo, es decir, más profundo que una exploración de la aplicación de la Ley 1551 exige el esfuerzo de un equipo de personas. Segundo, porque la aplicación de esta Ley y sus efectos en el sistema político municipal constituyen un proceso en marcha,

es decir, no permiten sacar conclusiones definitivas, sino, provisionales o exploratorias.

II.6. METODOLOGÍA.

II.6.1. METODO.

La metodología que se siguió en la presente investigación es de prueba de hipótesis mediante datos y evidencias empíricas. En este sentido, la estrategia metodológica consistió en recoger las evidencias que proporcionan según grado de validez empírica a la hipótesis formuladas.

II.6.2. TECNICAS.

Las técnicas utilizadas fueron:

- a) La técnica del análisis bibliográfico y documental.
- b) La encuesta aplicada a dos segmentos de población relacionadas con el proceso de Distritación. La encuesta fue realizada en base a un cuestionario de preguntas cerradas.

II.6.3. FUENTES DE INVESTIGACIÓN.

Las fuentes de investigación o de datos e información sobre el tema de estudio son:

a) Fuentes primarias.

- Fuentes documentales. Estas fuentes fueron consultadas en el Viceministerio de Participación Popular. Las principales piezas documentales analizadas fueron la Ley 1551, sus Reglamentos y documentos referidos al proceso de Distritación Municipal.
- Fuentes personales. Estas fuentes fueron consultadas a través de la aplicación de un cuestionario a dos segmentos de población, vale decir, representantes sociales (miembros de Comités de Vigilancia, participantes en Talleres – Seminarios sobre Distritación y representantes de Organizaciones Territoriales de Base), y autoridades municipales (Concejales y funcionarios municipales).

b) Fuentes bibliográficas o secuenciales.

La bibliografía consultada está referida a temas de las Ciencias Políticas, es Municipio, la Participación Popular y otros.

La investigación se realizó principalmente bajo la modalidad de trabajo de gabinete por el tipo de estudio de la Tesis, aunque para la recopilación de datos de fuentes personales se aprovechó el trabajo de campo que realiza el tesista como funcionario público en el proceso de Distritación Municipal.

CAPITULO III

LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

De acuerdo a la hipótesis formulada en el anterior capítulo, el principal efecto de la aplicación de la Ley de Participación Popular sobre el sistema político Municipal es el desarrollo de una reforma municipal que mejorará los niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad a través de la formación de Distritos Municipales.

En este capítulo se presentan referencias de carácter empírico que ponen en evidencia el proceso de reforma municipal como efecto de la aplicación de la Ley 1551. De esta forma se prueba la validez de una parte de la hipótesis formulada.

III.1. LA REFORMA MUNICIPAL.

Tal como se ha establecido en el capítulo I de la Tesis, se entiende por reforma municipal a los cambios graduales y parciales del sistema político municipal. La reforma introduce cambios en el sistema según ciertas pautas o principios políticos declarados por los actores de la reforma. En el caso que se analiza estas pautas y principios están configurados en la Ley de Participación Popular, los mismos que se describen al finalizar el presente capítulo.

En lo que sigue se describen y analizan los principales cambios que ha introducido la aplicación de la Ley de Participación Popular en el sistema político municipal. A fin de identificar los cambios se realiza una comparación entre la situación anterior del sistema político municipal, y la situación vigente en el contexto de la aplicación de la Ley.

III.1.1. EL ATRASO DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

El atraso político del sistema político municipal tienen raíces históricas, es decir, no ha sido generado por una coyuntura, sino, por antecedentes históricos.

III.1.1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

En Bolivia, el sistema político municipal ha seguido una trayectoria muy compleja que no ha contribuido a su desarrollo. El sistema no tuvo condiciones que favorecieran su desarrollo político.

Luego de la guerra de la independencia contra España y consolidada la República de Bolivia, los municipios no fueron incorporados en el proyecto de constitución del Libertador Simón Bolívar. La suspensión de la administración comunal en los primeros años republicanos de Bolivia fue un antecedente que negativo para el Municipio. Fue entonces cuando las atribuciones del régimen municipal pasaron a ser aplicados por las intendencias de Policía.

Posteriormente, con la Constitución de 1839, durante la presidencia del general José Miguel de Velasco, la administración municipal quedó nuevamente reinstaurada. Las atribuciones de los consejos municipales alcanzaron en esta época una importancia inusitada, a tal punto que dentro de una práctica excepcional los concejales quedaron encargados de proponer la provisión de los cargos de justicia, instrucción y otras funciones de la administración pública del gobierno central.

Más tarde la inestabilidad boliviana ocasionó nuevamente la abolición del régimen municipal. Tal hecho ocurrió con la Constitución de 1843, en el gobierno del general José Ballivian.

A pesar de estos azarosos antecedentes el municipio en Bolivia quedó reestablecido definitivamente con la Constitución de 1851, durante la presidencia del general Manuel Isidoro Belzú.

A partir de esta consolidación institucional del municipio, cambiaron sólo las leyes de organización municipal y los nombramientos de los municipales y concejales, las cuales quedaron muchas veces absorbidos por los regímenes de facto. En 1869, el Presidente Mariano Melgarejo, por ejemplo, dispuso que los prefectos departamentales debían hacer las veces de presidentes natos de las municipalidades.

Después de la guerra del Chaco, durante el gobierno militar del coronel David Toro, se innovó por poco tiempo (Decreto Supremo de 14 de agosto

de 1936) el funcionamiento del régimen municipal. las nuevas estructuras de la Municipalidad debía tener dos departamentos: el Ejecutivo, a cargo del Alcalde y el consultivo, a cargo de los munícipes. Durante esta etapa se propuso, que para cambiar al sistema electivo popular vigente desde 1887, los alcaldes debían ser nombrados por un organismo electoral conformado por las cámaras de Comercio, industria, la Federación Obrera, el Colegio de Abogados, el Cuerpo de Ingenieros, médicos, farmacéuticos y a Liga de propietarios. Los munícipes debían, a su vez, ser los representantes de aquellas instituciones.

La Constitución de 1938 sancionó que las Juntas o Consejos Municipales, llamadas también “deliberantes” debían ser elegidas por el pueblo, mediante el sistema de lista incompleta, pero quedó claro que debían estar presididos por un alcalde rentado y designado por el presidente de la República. Inspirada en esta estructura, se dictó la Ley Orgánica de Municipalidades de 2 de diciembre de 1942. Dicha Ley sufrió con el tiempo, dos cambios fundamentales:

- 1) La Constitución de 1945 modificó el nombramiento de los alcaldes, a los cuales debía elegirlos el Presidente de la República, de acuerdo con una terna enviada por cada Concejo Deliberante.
- 2) La Constitución de 1948 promulgó que la elección de los alcaldes debían realizarla los Consejos o Juntas Deliberantes. Ya se sabe que ellas debían ser elegidas por sufragio popular.

El sistema electoral municipal no tuvo en los últimos tiempos una vigencia continua en Bolivia.

Desde la guerra del Chaco hasta 1985 periodo que se ha caracterizado por gobiernos de facto – las elecciones para municipales y concejales fueron practicante suspendidas. Bajo estas circunstancias los municipios fueron manejados muchas veces como simples apéndices del gobierno central o como unidades administrativas de apoyo (político) a tal o cual gobierno.

Este funcionamiento comunal se desenvuelve hoy bajo ciertos roces y controversias sobre aspectos que deben ser aclarados cuanto antes (atribuciones de los alcaldes, atribuciones de los concejales, remuneraciones o no de éstos, etc.). Todo ello dentro del marco que prescribe el artículo 200 de la Constitución Política del Estado, que establece que los concejales deben ser elegidos mediante sufragio popular y los alcaldes por los respectivos Consejos y Juntas Municipales.

Tal es la trayectoria histórica del Municipio en Bolivia.

III.1.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL ATRASO POLÍTICO MUNICIPAL.

La situación o el estado del sistema político municipal anterior a la vigencia de la Ley de Participación Popular puede ser definida como de atraso político. Con ello se indica que los principales componentes del sistema se caracterizaron por un bajo nivel. En este sentido, el atraso político del sistema político municipal es igual a:

- 1) La ausencia de democracia local y bajo nivel de diferenciación entre el sistema político municipal y el sistema político nacional.
- 2) La vigencia de una autonomía municipal restringida o prácticamente inexistente.
- 3) La falta de definición de la jurisdicción territorial municipal.
- 4) El bajo nivel de disposición de recursos económicos – financieros por parte del sistema político municipal.

III.1.1.2.1. EL BAJO NIVEL DE DIFERENCIACIÓN DEL SISTEMA. POLITICO MUNICIPAL.

El sistema político municipal anterior a la aplicación de la Ley de Participación Popular se caracterizó por un bajo nivel de diferenciación funcional respecto al gobierno central y por bajos niveles de participación de la población local en el mismo.

Estos rasgos del sistema político se hicieron evidente en:

- La falta de separación entre los procesos de toma de decisiones del sistema político nacional y del sistema político municipal. los principales indicadores de esta situación del sistema político municipal fue la constitución del Gobierno Municipal (limitado en la persona del Alcalde) por el poder central (el Presidente de la República) y la sujeción del Municipio a las decisiones y políticas del Poder Ejecutivo. En esta situación, el sistema político municipal no estuvo constituido plenamente, es decir, no existió como un sistema diferenciado del sistema nacional. Fue en gran medida un apéndice del gobierno central, un instrumento del mismo estuvo confundido con este nivel del Estado.
- La exclusión de la población local en la toma de decisiones e incluso del proceso de la constitución político de las autoridades del sistema. En la medida en que el sistema político municipal estuvo sujeto al gobierno central, no establecía vínculos políticos con la población local. Esta población no participaba en la gestión municipal ni en la constitución de las autoridades municipales a través de elecciones populares y periódicas.

Bajo estas condiciones, los niveles de participación democrática de la población en el sistema político municipal

fue muy bajo, aunque la situación empezó a cambiar con las elecciones municipales reanudadas desde 1987, cuando las poblaciones locales constituyeron gobiernos municipales a través del voto.

- La ausencia de espacios para la participación ciudadana. El bajo nivel de diferenciación del sistema político respecto del gobierno central y la exclusión de la población local en la gestión municipal, determinaron la inexistencia de canales para encauzar la iniciativa popular vecinal. De esta manera, la sociedad civil local tuvo escasas posibilidades para influir en la conducción del Gobierno Municipal. Ello generó la desvinculación entre el gobierno local y la comunidad y una escasa representatividad de autoridades de Gobierno Municipal.

En este aspecto, el atraso político del sistema político municipal se hace evidente en dos elementos que miden el nivel de desarrollo político de los sistemas políticos: la diferenciación o constitución funcional del sistema y la participación de la población en el mismo.

No hay duda de que estos rasgos del atraso político del sistema político municipal están asociados a otras variables políticas como el nivel de representatividad, legitimidad y gobernabilidad.

En este sentido, el atraso político del sistema político municipal implicó bajos niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad.

III.1.1.2.2. EL SISTEMA POLITICO MUNICIPAL SIN JURISDICCIÓN TERRITORIAL.

Otro de los indicadores del atraso político del sistema político municipal es la falta de definición del territorio municipal, es decir, de la jurisdicción territorial municipal. Aunque la Constitución Política del Estado en el Régimen Municipal establecía que la jurisdicción territorial municipal será definida por una Ley, el territorio municipal no fue definida por ninguna norma legal hasta antes de la Reforma Constitucional y de la Ley de Participación Popular.

Durante décadas, el incipiente sistema político boliviano operó sin una definición territorial precisa. Este rasgo del atraso político del Municipio contribuyó a:

- A la existencia de una realidad y visión exclusivamente urbana del sistema político municipal. la ausencia de definición de la jurisdicción territorial municipal concentró el funcionamiento de los municipios en las áreas urbanas del país, dejando de lado o abandonadas las áreas rurales. De esta forma, el sistema político municipal adquirió un perfil

que no se adecuaba a las características económico-sociales y culturales de gran parte del país caracterizado por una inmensa población rural.

La concentración del sistema político municipal en las áreas urbanas contribuyó a que el municipio, en cuanto mecanismo político e institucional, no sea incorporado en la dinámica de las comunidades rurales. Así, el sistema político municipal existió ajeno a las comunidades rurales, y éstas desarrollaron sus actividades sin incorporar este mecanismo en su cotidianidad y vida social.

- La exclusión de enormes grupos socio - demográficos, de la actividad ciudadana y los beneficios del desarrollo. La concentración del sistema político municipal en las áreas urbanas del país excluyó a grupos mayoritarios de la población, como es la población rural o campesina.

Esta exclusión tuvo un contenido antidemocrático ya que significó que la población rural no participaba de la vida municipal, ya sea participando en los procesos electorales, elevando demandas, cuestionando las decisiones del sistema político municipal, etc. De esta forma, los grandes sectores de la población nacional estuvieron excluidos de la política municipal.

- La desarticulación del territorio nacional. La falta de definición de la jurisdicción territorial municipal determinó un divorcio o desarticulación entre las formas de gobierno local y los espacios económico – sociales locales del país.

Considerando las referencias mencionadas, la falta de definición legal del territorio municipal implicó uno de los rasgos más importantes del atraso político del sistema municipal.

III.1.1.2.3. SISTEMA POLITICO MUNICIPAL SIN AUTONOMÍA.

Otra evidencia del atraso político del sistema político municipal fue la sujeción del Municipio al Gobierno Central. En la practica la autonomía no existió, y el Municipio fue dependiente del poder central personalizado en la figura del Presidente de la República. Por eso:

- La autonomía municipal fue nominal o muy restringida, debido a política centralizante del Gobierno Nacional. Esta condición del atraso político municipal se evidenció en dos hechos: en la falta de constitución democrática del Gobierno Municipal y en la ausencia de canales de participación de la ciudadanía municipal.

Como se ha constatado en los antecedentes históricos, durante mucho tiempo fueron suspendidas las elecciones

municipales por voluntad de los gobiernos centrales. En estas condiciones, los Alcaldes fueron designados por el Presidente de turno, no existieron consejos municipales que pudieran representar a la población, legislar a favor de la misma y fiscalizar las actividades del Ejecutivo Municipal.

Por su parte, la población municipal no tuvo mecanismos de participación en la vida municipal. de esta forma no influyó en las decisiones y políticas de los Alcaldes por una vía institucional y consagrado por ley.

- El gobierno central absorbió las funciones y atribuciones municipales, lo que determinó que las acciones municipales no tuvieran correspondencia con las demandas de la población municipal, y que las políticas municipales no fueron expresión de necesidades locales. En este marco, el Municipio tuvo escasa importancia política.
- Los Municipios cedió funciones y atribuciones municipales a favor de entidades públicas descentralizadas como ser las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Este hecho contribuyó al atrás político de los Municipios y al debilitamiento de los Gobiernos Locales.

III.1.1.2.4. SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL CON ESCASAS FINANZAS.

- Pérdida de rentas municipales de dominio exclusivo.
- Concentración de rentas municipales en el Tesoro General de la Nación.
- Recursos de Co-participación irracional e injustamente redistribuidos, concentrados en el eje central y capitales de departamento.
- Pauperización y proceso de extinción de municipalidades provinciales.
- Dependencia financiera del Gobierno Central y entidades regionales.
- Capacidad de Crédito muy restringida.
- Pérdida de autonomía municipal.
- Captación de recursos externos restringida a municipalidades mayores que concentran la mayor parte de los recursos de co-participación.

En este marco, los Municipios no podían encarar el desarrollo porque tenían débiles y improvisados vínculos con la población y no disponían de una jurisdicción territorial claramente definida. A estos factores se sumaba la vigencia de un régimen tributario y económico-financiero inadecuado para impulsar el desarrollo local. Dicho régimen estuvo vigente con la Ley 843 de Reforma Tributaria de 1986.

La Ley 843 establecía una particular forma de coparticipación de los impuestos provenientes de la renta interna y renta aduanera. Esta Ley señala las siguientes porcentualidades de coparticipación: el 75% para el Gobierno Central; el 10% para los Departamentos; el 5% para las Universidades y el 10% para las Municipalidades.

En este marco legal, el régimen económico-financiero adquirió rasgos negativos como:

La pérdida de rentas de dominio exclusivo de los Municipios.

Centralización de las rentas municipales en el Tesoro General de la Nación.

Capacidad de crédito muy restringida de los Gobiernos Municipales.

Empobrecimiento y desaparición de los Municipios Provinciales.

Esta forma de distribución de los tributos beneficiaba al Gobierno Central, debilitaba la capacidad financiera de los gobiernos Municipales y reforzaba la concentración de los recursos financieros en el eje Santa Cruz – Cochabamba – La Paz, particularmente en las áreas urbanas de estos Departamentos.

En efecto, las ciudades capitales dejaban a las Provincias con población rural solamente el 10% de los ingresos tributarios. Esta distribución injusta y desigual determinaba que gran parte de los Municipios situados en las áreas rurales no recibían recursos financieros, lo cual generaba, a su vez, la desaparición de muchos Municipios rurales.

Este régimen tributario y económico – financiero de carácter centralista fue uno de los principales factores que impedía que los Gobiernos Municipales impulsaran el desarrollo local.

En síntesis, las características del anterior régimen municipal, es decir, la ausencia de nexos institucionales de participación de la población en la gestión del Gobierno Municipal; la falta de definición de la jurisdicción territorial municipal y la vigencia de un régimen económico – financiero centralista, impedían que las atribuciones municipales referidas al desarrollo local sean eficaces y se cumplan en la realidad.

Bajo estas características del régimen municipal vigente hasta antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular, los Gobiernos Municipales no cumplían funciones importantes y decisivas en el

desarrollo local y las políticas nacionales de desarrollo no llegaban a las comunidades locales, particularmente, del área rural y de las ciudades intermedias.

Tales son algunos rasgos del atraso del sistema político municipal.

III.2. EL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL EN EL PROCESO DE LA REFORMA.

La Ley de Participación Popular ha introducido en la municipal importantes modificaciones que resuelven los problemas de atraso municipal analizados en el anterior punto. Por ello, la aplicación de esta Ley ha impulsado la reforma del sistema municipal del país.

La realidad municipal nacional ha cambiado en los tres componentes básicos del Municipio: la población, el territorio y el gobierno municipal. El cambio componentes municipales que se ha generado es muy importante, en los siguientes puntos se realiza una breve descripción del cambio que atraviesan estos principales elementos del Municipio.

III.2.1. DEMOCRACIA LOCAL.

La Ley 1551 reconoce a las diversas organizaciones territoriales de base existentes en el territorio nacional como ser las comunidades campesinas, pueblos indígenas, las juntas vecinales y otras organizaciones populares de base territorial.

También ha creado un espacio para canalizar las demandas y para la participación de la población en la gestión del Gobierno Municipal. en este sentido, la Ley establece el marco legal para superar el problema de la desvinculación entre la población y el Gobierno Municipal en Bolivia.

Para constatar el grado de eficacia del actual marco legal municipal en relación a la participación social y captar sus limitaciones es necesario analizar la actual realidad municipal del país a partir de dos variables: a) la organización de la población local y b) la participación de ésta en la gestión municipal.

En cuanto a la primera variable, desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, las poblaciones locales de los Municipios del país se han organizado y han sido reconocidas legalmente como Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Comités de Vigilancia, Asociaciones de OTBs, Concejos Provinciales, etc.

En el contexto de esta medida legal, se ha producido cambios que superan el atraso político del sistema político municipal. esto se hace evidente en los siguientes puntos:

- Reconocimiento legal de etnias, poblaciones originarias y organizaciones territoriales de base.

- Oportunidad de fortalecer y democratizar organizaciones de la comunidad.
- Creación de espacios para la participación ciudadana, (Consejos de Vigilancia).
- Apertura de canales para iniciativas ciudadanas.
- Oportunidad de acercamiento entre Gobierno Municipal y Comunidad.
- Fortalecimiento de la democracia formal.
- Oportunidad de abrir espacios para la democracia participativa (tránsito de decisiones personales hacia decisiones colectivas).
- Oportunidad de democratización de los partidos políticos (territorialización vs. corporativismo).

III.2.2. JURISDICCIÓN TERRITORIAL.

En el marco de la aplicación de la Ley 15151, el territorio nacional se ha municipalizado y los Municipios se han territorializado. Este hecho reviste un significado muy importante para la evolución municipal y el desarrollo local.

En efecto, la definición de la jurisdicción territorial municipal en la Sección de Provincia ha iniciado la solución uno de los problemas estructurales del Municipio en Bolivia y ha echado las bases para que el desarrollo se “territorialice” en una circunscripción definida y para que los Gobiernos Municipales sean responsables del desarrollo de un determinado territorio.

Los elementos que hicieron posible ello son:

- Definición de la jurisdicción territorial de los municipios.
(Consolidación del Gobierno Local).
- Municipalización del país, integración urbano-rural.
- Oportunidad para Distritación de Municipios.
Descentralización de las Municipalidades.
- Incorporación de espacios geográficos – demográficos a la dinámica política y del desarrollo.
- Oportunidad de iniciar un proceso de reordenamiento territorial a nivel nacional.
- Oportunidad de racionalización de las jurisdicciones político-administrativas del país.

- Oportunidad de promover el desarrollo autogestionario desde la base societaria.
- Oportunidad de articular proyectos comunitarios y puntuales al proceso de desarrollo local, regional y nacional.
- Apertura a mancomunidades de municipios.

III.2.3. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

La aplicación de la Ley de Participación Popular fortaleció la autonomía de los gobiernos Municipales a través de las siguientes medidas.

- Recuperación de la autonomía local a través de la municipalización del país y recuperación de recursos municipales centralizados.
- Necesidad de reestructurar el Gobierno Municipal para adecuarse a su nueva jurisdicción, con criterio descentralista, para facilitar la captación de recursos.
- Descentralización de las Municipalidades a través de la distritación. (Transferencia de funciones, atribuciones y recursos).

- Descentralización político-administrativa del país a partir de los municipios, siguiendo la lógica del proceso.
- Recuperación y ampliación de funciones y atribuciones del Gobierno Municipal.
- Oportunidad de lograr fortalecimiento institucional de la administración municipal.
- Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.
- Oportunidad de estructurar el nivel de gobierno regional - departamental descentralizado, sobre bases democráticas, desde los municipios.

Et sistema político municipal está logrando mayores grados de autonomía en los que se refiere a sus decisiones y definición de políticas. Así, se han abierto las posibilidad de que las actividades del Municipio responda más a las necesidades locales que a las determinaciones del Poder Ejecutivo, como ocurrió durante el prolongado periodo de sujeción del Municipio al Poder Ejecutivo.

III.2.4. NUEVO RÉGIMEN EN LAS FINANZAS MUNICIPALES

De acuerdo a la nueva forma de distribución de recursos, la coparticipación es entendida como una transferencia de recursos

provenientes de los Ingresos Nacionales a favor de las Universidades Públicas para el ejercicio de las competencias definidas por Ley. Esto ha sido posible por los elementos que se indican a continuación:

- Recuperación de rentas municipales de dominio exclusivo.
- Racionalización de la distribución de los recursos de co-participación, en base a criterio demográfico.
- Oportunidad de recuperación de municipios empobrecidos y constitución de Gobiernos Locales en municipios ahora definidos.
- Autonomía financiera respecto del gobierno Central y entidades regionales.
- Oportunidad de recuperar capacidad de endeudamiento y captar recursos de la cooperación externa.
- Recuperación efectiva de la autonomía municipal.
- Creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, como entidades de planificación, con atribuciones de apoyo a las municipalidades para el fortalecimiento institucional y asesoramiento.

- Oportunidad y necesidad de captación de mayores recursos para cubrir necesidades resultantes de la transferencia de nuevas funciones y atribuciones.

En el marco del proceso de reforma iniciado por la aplicación de la Ley de Participación Popular, el sistema político municipal adquiere funciones que en el pasado no tuvo. Las nuevas funciones municipales son:

- Promover el desarrollo económico de su municipio y dirigir los procesos de planificación para su logro.
- Promover un cambio de actitud de las instituciones públicas y ONG's hacia las organizaciones empresariales y gremiales (eliminar el paternalismo).
- Promover la articulación y coordinación de los agentes económicos impulsando proceso de concertación.
- Promover la instalación de servicios y facilitar el acceso a los mismos para todos los grupos sociales.
- Promover y normar el uso racional, la regulación y la protección del suelo y los recursos naturales.
- Constituirse en una efectiva plataforma para planificar y concertar la Promoción Económica Municipal.

- Invertir y destinar recursos públicos a las acciones, programas y proyectos identificados en la EDEM, responsabilizándose porque el uso de los recursos públicos estén inscritos en los marcos programáticos y operacionales de los Programas de Inversión Pública.
- Posibilitar la realización de acciones de seguimiento, evaluación y ajustes a las iniciativas de Promoción Económica Municipal.
- Promover la conformación de mancomunidades y asociaciones de gobiernos municipales para concertar y coordinar las políticas, estrategias, planes, proyectos.

III.3.2.5. PRINCIPALES AVANCES DE LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL

i) La existencia de normas jurídicas que permiten la superación de los problemas estructurales que históricamente afectaron a la institución municipal en Bolivia. Los principales problemas que empezaron a ser resueltos en el marco del nuevo régimen municipal son la jurisdicción territorial municipal, la participación organizada de las organizaciones locales en la dinámica del Municipio y la distribución equitativa de recursos económico-financieros a todos los Municipios.

ii) La apertura institucional de los Municipios a las necesidades de desarrollo local sostenible a través del establecimiento y funcionamiento de mecanismos como la planificación participativa. En virtud de las nuevas normas, los Municipios están convirtiéndose en instancias territoriales y administrativas de recepción de demandas de desarrollo local mediante los Planes Municipales de Desarrollo y de los Planes Operativos Anuales. También se proyectan como unidades de cobertura de las políticas de desarrollo, particularmente rural.

iii) La consolidación y el desarrollo institucionales del régimen municipal en todo el territorio nacional, característica que contribuye a la superación de la injusta discriminación de la población rural y de las ciudades intermedias predominante en el anterior régimen. En base a las nuevas normas, el Municipio es una institución estatal descentralizada y autónoma que se ha estructurado y funciona en todo el territorio nacional, llegando de esta forma tanto a la población urbana como rural.

Estas son las características básicas o fundamentales del nuevo régimen municipal. Son rasgos estructurales que diferencian radicalmente al Municipio vigente del Municipio que existió desde la fundación de la República.

Tales características conforman un rasgo central del régimen vigente que se destaca:

La tendencia de complejización estructural y funcional del Municipio. Esta complejización del Municipio generada por la nueva normativa está orientada a la complementación de la función tradicional de prestación de servicios básicos con la función de promoción del desarrollo sostenible local.

En el presente, la institución municipal se perfila como una de las instancias más importantes de la organización estatal no sólo por su proximidad con las comunidades focales tanto urbanas como rurales, sino también, por las potencialidades de desarrollo que ellas encierran para el país. En este sentido, el actual régimen municipal boliviano es una de las construcciones políticas y jurídicas más importantes de la democracia.

En resumen, los Municipios atraviesan un proceso que contribuirá a la superación del atraso político y a lograr su desarrollo. Veamos cuáles son los avances en este sentido.

La definición de la jurisdicción territorial. Tal como se analizó en la Tesis, uno de los problemas estructurales que ha caracterizado a la institución municipal fue la ausencia de la definición de la jurisdicción territorial. Este problema que afectó al Municipio en uno de sus componentes fundamentales, el territorio, desde la fundación de la República ha sido resuelto constitucional y legalmente con la definición de la Sección de Provincia como la jurisdicción territorial del Municipio. La formación de más de 310 municipios en todo el país evidencia que el problema también ha empezado a ser superado en la práctica.

El territorio nacional ha sido municipalizado y la población urbana y rural integrada en unidades territoriales administradas municipalmente. Este hecho ha permitido la superación de la situación de exclusión, abandono y olvido en la que permanecieron grandes sectores de la población rural bajo el anterior régimen municipal caracterizado por la ausencia de definición constitucional y legal de la jurisdicción territorial municipal.

La municipalización del territorio nacional está fortaleciendo los espacios locales y, lo más importante, está permitiendo la formación de una nueva de relación territorial-administrativo entre el Estado y las comunidades locales. Este nueva forma se caracteriza por la dinámica que adquiere el nivel local-municipal, y el papel de interlocutor activo que asume ante las políticas estatales.

El Municipio se constituye en el marco del nuevo régimen municipal en una unidad idónea para la planificación y la administración del desarrollo. La institucionalización de la participación comunitaria. Se ha destacado la importancia de uno de los componentes centrales del nuevo régimen municipal, es decir, la participación de la comunidad a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) y los Comités de Vigilancia. La institucionalización de la participación popular en la esfera municipal es un avance muy importante en un doble sentido.

En primer lugar, la participación de la comunidad en el ámbito municipal contribuye a que la ciudadanía ya sea urbana o rural establezca una

relación directa con los problemas y las necesidades de la gestión municipal, y así, adquiera y desarrolle un alto sentido de responsabilidad ciudadana, no sólo demandando necesidades, sino también, participando en las tareas de satisfacción de las mismas.

En segundo lugar, la participación de la ciudadanía en la esfera municipal ha hecho posible que el Municipio se convierta en un importante espacio de una verdadera planificación del desarrollo entre el Estado y la ciudadanía.

El mecanismo que contribuyó a este resultado fue la planificación participativa que reunió a dos importantes actores de toda política de desarrollo: los niveles técnicos y la ciudadanía demandante. Esto es muy importante en los Municipios pobres donde la participación de la comunidad y las respuestas innovadoras que surgen de su capacidad creativa son determinantes para el éxito de las políticas de desarrollo.

La institucionalización de la planificación participativa.

Se ha constatado en la Tesis que la planificación participativa tiende a institucionalizarse en el conjunto de los Municipios, particularmente del área rural. Este mecanismo está determinando que los Municipios se proyecten como instancias de promoción del desarrollo local en dos sentidos, principalmente.

Primero, en el sentido de que los Municipios funcionen como viabilizadores o transmisores de las demandas locales a través de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y de los Programas Operativos Anuales (POAs). La planificación participativa abrió la oportunidad para que las comunidades locales a las que no llegaron jamás las instituciones y políticas centrales del Estado presentarán sus demandas a través de un conducto inmediato y local como son los Municipios. Se ha comprobado que los miembros de estas comunidades plantean necesidades referidas a los servicios básicos, sino también, demandas relacionadas al desarrollo económico. De esta manera, los Municipios se van convirtiendo en un elemento importante para el desarrollo económico local.

Segundo, en el sentido de que los Municipios se han convenido en instancias territoriales y administrativas de cobertura y de cofinanciamiento de los proyectos de desarrollo diseñadas por las instancias del gobierno central. La planificación participativa ha contribuido a que surjan en el territorio nacional entidades administrativas que permiten que se puedan impulsar políticas de desarrollo con y para el ciudadano. Se ha abierto un espacio de diálogo entre las soluciones de los técnicos y las aspiraciones de las comunidades. Esto es básico en los Municipios pobres, donde la participación de la comunidad permite detectar los problemas y las necesidades más apremiantes y, por lo tanto, orientar los escasos recursos estatales hacia inversiones que repercutirán favorablemente en las condiciones de vida de la comunidad.

La implementación de una nueva forma de asignación de recursos económico-financieros. En la Tesis se ha observado que la nueva modalidad de asignación de recursos (coparticipación tributaria, esto es, 20% de los ingresos anuales para los Municipios, distribuidos según el número de habitantes de los mismos.

Tales son los avances de la reforma del sistema político municipal.

CAPITULO IV

LA DISTRITACION DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL

En el capítulo anterior se presentaron evidencias empíricas que otorgan validez relativa a una parte de la hipótesis formulada en la investigación. La hipótesis en su primera parte sostiene que uno de los principales efectos de la Ley de Participación Popular sobre el sistema político municipal es una reforma que mejorará la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema.

La segunda parte de la hipótesis afirma que el mejoramiento de estas variables del sistema político municipal podrá producirse a través de la formación de los Distritos Municipales.

En el presente capítulo se reúnen algunas evidencias que brindan validez a esta parte de la hipótesis formulada en la investigación.

En consecuencia, el objetivo del capítulo es demostrar cómo la formación de Distritos Municipales mejorará los niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.

IV. 1. DIAGNOSTICO DE LOS PROBLEMAS TERRITORIALES DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL

Tal como se ha señalado y demostrado en el capítulo III, uno de los signos del atraso político del sistema político municipal está constituido por los problemas de ordenamiento territorial. Los Municipios han arrastrado estos problemas desde su formación y no consiguieron resolverlos a lo largo de su historia. En la actualidad, se ha iniciado la solución de esos problemas con el proceso de distritación.

Desde el punto de vista de las Ciencias Políticas y considerando algunas variables políticas, se puede afirmar que los problemas de ordenamiento territorial encierran problemas políticos referidos a la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal, como se ha indicado en el anterior capítulo.

Ahora bien, el proceso de distritación es una forma de resolver los problemas el ordenamiento territorial del sistema político municipal. Así, este proceso tiene impactos en las variables señalada, es decir, en la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. Antes de presentar algunas evidencias

empíricas que proporciona cierto grado de validez a esta proposición es necesario dibujar el cuadro de problemas territoriales que se han expresado en el marco de la vigencia de la Ley de Participación Popular.

IV. 1.1. LOS PROBLEMAS TERRITORIALES DEL SISTEMA POLÍTICO 62

MUNICIPAL EN EL MARCO DE LA LEY 1551

La vigencia de la Ley de Participación Popular ha permitido la expresión de los problemas territoriales del sistema municipal de forma aguda, lo que ha llevado a los impulsores de la norma a buscar soluciones a estos problemas. Si bien la Ley ha resuelto el principal problema territorial municipal que fue la ausencia de definición de la jurisdicción territorial municipal, también ha impulsado la emergencia de nuevos problemas territorial. La Ley 1551 contiene una modalidad de ordenamiento del territorio municipal. El elemento fundamental de esta propuesta es la formación de Distritos Municipales. Esta propuesta ha sido incorporada en la Ley 2028 de Municipalidades.

Esta Ley establece que "los Gobiernos Municipales tienen la potestad de organizar administrativamente el territorio del Municipio en distritos municipales, en el marco del proceso participativo de planificación y de ordenamiento municipal" ¹

¹ Bolivia: Ley de Municipalidades, Artículo 164

Según esta norma, la distritación municipal deberá realizarse tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. División Política-Administrativa;
2. Distribución de la población;
3. Unidades socio-culturales;
4. Comunidades indígenas de pueblos originarios;
5. Provisión de servicios públicos, de educación, salud, infraestructura y otros;
6. Aspectos económicos y productivos;
7. Aspectos físico-ambientales; y
8. Accesibilidad y vinculación.

En base a estos criterios se configura el proceso de ordenamiento territorial del sistema político municipal. Ese proceso es el proceso de Distritación que se define como la dinámica de "organización socio-territorial necesario para definir los parámetros a partir de los cuales se inician los procesos de concertación y la genera con de la demanda en la perspectiva de encontrar mejor calidad de vida".

En términos de planificación, la Distritación se define como "un sistema de planificación, que busca generar condiciones para una eficiente prestación de servicios que permita una eficaz gestión municipal".

En este marco, el principal objetivo general del proceso de distritación es formar un "sistema de planificación para la prestación de servicios de educación, salud, servicios básicos, y municipales a través de unidades administrativas (distritos) que interactúan en red para una mayor eficiencia".

Así, la distritación busca impulsar la organización social y territorial de una unidad espacial menor al municipio.

En este marco, los objetivos específicos del proceso de distritación son:

- Generar las condiciones que permitan promover procesos de desarrollo endógeno basados en las capacidades organizativas sociales y territoriales locales.
- Dotar de los instrumentos necesarios para desarrollar procesos de gestión municipal para la prestación de servicios desconcentrados.
- Conformar la unidad territorial como Distrito Municipal.
- Consolidar el Distrito Municipal como unidad administrativa.
- Dotar de los instrumentos necesarios para que funcione la unidad administrativa territorial.

- Crear condiciones para incrementar la participación de la sociedad civil, fortaleciendo sus capacidades asociativas.
- Consolidar el ejercicio del control social
- Incorporar a la sociedad civil en la gestión distrital

Tales son algunos elementos de la propuesta de ordenamiento territorial del sistema político municipal en el marco de la Ley de Participación Popular. Esta ha dado lugar a una visión sobre el territorio municipal y las formas de organizarlo y ordenarlo.

Ahora bien, la definición de la Sección de Provincia como Jurisdicción territorial del Municipio no resolvió del todo los problemas de la falta de ordenamiento territorial del sistema político municipal. En el marco de esta definición surgieron viejos y nuevos problemas de ordenamiento territorial.

Los principales problemas territoriales son los siguientes:

1. Existen Municipios con grupos étnicos minoritarios que no tienen asegurado su representación ante los Comités de Vigilancia.

Por falta de mecanismos para lograr una representación de estos grupos, si los mismos no coinciden con los cantones, existe la posibilidad de su marginamiento. Se calcula una población de 100.000

habitantes que pertenecen a etnias minoritarias que podrían quedar al margen de los beneficios de la Participación Popular.

2. Existen Municipios con más de 8 cantones. Este es el caso de Comités de Vigilancia muy ampulosos por existencia de municipios con muchos cantones pequeños. La atomización de la planificación participativa y del control social resulta de la sobremecanización sufrida por municipios sobre todo en los departamentos de La Paz y Oruro.
3. Existencia Municipios con exceso de cantones, como el caso del municipio de Viacha en el Departamento de La Paz que cuenta con 20 cantones legalmente constituidos o el municipio de Sabaya en el Departamento de Oruro que apenas cuenta con una población de 2.074 habitantes con 17 cantones legalmente constituidos, haciendo un promedio de 122 personas por cantón.

Esto municipios con más de 8 cantones cuentan en total con 559 cantones de los 1.386 existentes y representan a una población de 950.483 habitantes.

Esta situación podría generar consecuencias negativas para la gestión de los Gobiernos Municipales, por ejemplo: la interpelación a los Gobiernos Municipales por organizaciones comunitarias muy pequeñas, así como la dificultad de lograr una planificación participativa integral y economías de escala para servicios que requieren de ciertos niveles o promedios de población (posta médica a

partir de 660 habitantes o un núcleo educativo cada 4 o 8 escuelas seccionales).

4. Existen Municipios con un sólo cantón y 118 municipios con sólo 2 o 3 cantones. Estos casos representan a una población aproximada de 1.298.465 habitante; y a una población de 1.834.348 habitantes respectivamente.

En las jurisdicciones municipales donde exista un sólo cantón, las organizaciones comunitarias elegirán tres ciudadanos para conformar el Comité de Vigilancia y donde existan dos cantones, cada uno elegirá dos representantes.

En tales circunstancias se presenta el riesgo de la conformación de Comités de Vigilancia poco representativos o de concentración de sus representantes en los centros urbanos, motivo por el cual sectores importantes de la población quedarían sin una buena representación en el Comité de Vigilancia y marginados de los beneficios de la Participación Popular y del control social. Por ejemplo, el municipio de Mineros. Tercera Sección de la Provincia Obispo Santiesteban del Departamento de Santa Cruz, cuenta con sólo un cantón y una población de 34.452 habitantes.

El gran peligro en estos casos es la sobre representación del área urbana minoritaria frente al área rural por tener representantes del único o de los pocos cantones existentes. Esto responde a la histórica

dificultad de relacionamiento de los pueblos o centros urbanos con su área circundante, es decir con sus vecinos rurales.

De no tomarse acciones se tendrá Comités de Vigilancia que representen a las juntas de vecinos del centro urbano, pero no a toda la población del municipio, ni a los diferentes sectores del cantón

Territorializar de manera más equilibrada la representación al Comité de Vigilancia dará lugar a la buena conformación de éste y a una correcta implementación de la Ley de Participación Popular.

5. Existen Municipios con centros poblados urbanos, con más de 10.000 habitantes. Existe la necesidad de conformar distritos en los centros poblados con más de 10.000 habitantes a fin de lograr equidad y equilibrio en la participación de la población urbana respecto al área rural en los Centros de Vigilancia.

Existen Cantones que no coinciden con los espacios territoriales de las organizaciones comunitarias, unidades socio-culturales y pueblos indígenas. Es el caso de cantones mayores o menores a las organizaciones comunitaria o a sus asociaciones.

La Ley 1551 de Participación Popular reconoce a las organizaciones comunitarias y por tanto en ningún caso pretende el fraccionamiento de éstas o sus asociaciones. Por ello se plantea la necesidad de conformar

Distritos para preservar estas organizaciones, en caso de que los cantones no coincidan con los espacios por ellas ocupadas.

6. Existen problemas de falta de límites claramente definidos. Las disposiciones legales emitidas por el Honorable Congreso Nacional respecto a la delimitación de los cantones y secciones en un buen porcentaje de los casos no son nada claras, observándose una gran cantidad de incongruencias, motivo por el cual la delimitación y demarcación del territorio encargada al Instituto Geográfico Militar resulta una tarea difícil de implementar.

Estos problemas referidos al territorio municipal ha generado problemas políticos que tienen que ver con la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. Esos problemas son los siguientes:

- * Marginamiento de un grueso de la población de los beneficios de la Participación Popular.
- * Sobre representación del área urbana respecto al área rural.
- * Desequilibrada organización territorial administrativa del municipio lo que impediría una buena administración municipal y la optimización de inversiones.
- * Destrucción (o división) de las unidades socio-culturales.

Si bien estos problemas de ordenamiento territorial tiene raíces históricas, los mismos se han expresado fuertemente en el proceso de la aplicación de la Ley de Participación Popular que implica el ordenamiento del territorio municipal.

Frente a estos problemas, sin cuya resolución el proceso de reforma del sistema político municipal podría obstaculizarse, los organismos institucionales creados para apoyar el proceso de la aplicación de esta medida, han formulado propuestas que tienen un significado político importante.

IV. 2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL

En el marco de la Ley de Participación Popular se han elaborado propuestas de organización territorial administrativa de los Municipios. Las propuestas tienden a la formación del Distrito Municipal como una unidad administrativa y territorial funcional a la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. Esta funcionalidad se evidencia en los lineamientos del proceso de Distritación. Esos lineamientos son los siguientes:

1. Desarrollar la Distritación del territorio en base a la concertación de los diferentes actores sociales e institucionales.

En este sentido, la distritación es entendida como la conciliación entre los principales actores: Gobierno Municipal, organizaciones comunitarias y/o sus asociaciones y los sectores para la definición de unidades territoriales administrativas al interior del municipio.

Desde el punto de vista político, ello implica:

- a) La articulación entre la división del municipio basada en cantones y la organización de la sociedad civil expresada en las organizaciones comunitarias y sus asociaciones; es decir, la conciliación entre la División Política de los municipios seccionales con la forma de organización de la sociedad civil.

Esta orientación que guía el proceso de la Distritación implica la articulación entre actores sociales y territorio en el sentido de garantizar la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. El territorio del Municipio se organiza teniendo en cuenta a la fuente de estas variables políticas.

- b) La conformación de Comités de Vigilancia a través de miembros con representación proporcional al territorio y la población. Esto permitirá la identificación de los problemas presentados en la conformación del Comité de Vigilancia mediante cantones y la solución a estos mediante (a organización de Distritos Municipales es un proceso de concertación.

Esta orientación fortalece la relación entre la población y el sistema político municipal a través de la articulación entre las organizaciones de la sociedad civil y la unidad territorial administrativa.

- c) La compatibilización de los enfoques de prestación de servicios en el territorio por parte de los sectores de salud y educación con la distribución de las organizaciones comunitarias y la Administración Municipal.

Esta orientación garantiza la articulación entre la oferta de servicios por parte del Estado y la demanda de servicios por parte de la sociedad civil, lo que fortalecerá la gobernabilidad del sistema político municipal.

2. Intervención de la Sociedad Civil a través de su organización. Esta participación se hace posible:

- * Demandando servicios (básicamente de salud y educación), esta demanda tendrá que ser más eficiente mediante la implementación de los Procesos de Planificación Participativa; y
- * Realizando el control social (Comités de Vigilancia) tanto del Gobierno Municipal y los gastos de la coparticipación, como de los sectores que prestan los servicios de salud y educación.

Existe la necesidad e que los sectores de salud y educación, como ofertante de servicios de parte del Poder Ejecutivo compatibilicen sus ámbitos de acción territorial. Además, existe la urgencia de compatibilizar la Distritación Municipal con los sectores porque en los hechos existe una administración compartida en la prestación de los servicios de salud, educación y su respectiva infraestructura.

El encuentro entre los que brindan los servicios (oferta social por parte del Estado) y los que demanda (demanda social) debe realizarse en los mismos ámbitos territoriales en sus diferentes escalas: Gobierno Municipal, distritos subdistrito o comunidades para articular la Planificación Participativa con el control social (Comités de Vigilancia).

3) Participación de los actores principales en el proceso de Organización Territorial Administrativa.

A nivel nacional se cuenta con la Comisión Intersecretarial para la implementación de la Ley de Participación Popular y el grupo de Trabajo Nacional de apoyo a la Participación Popular (Distritación y Organizaciones Comunitarias).

A nivel departamental existen las Unidades Departamentales de Organización Territorial Administrativa (UDOTA's).

A nivel local del municipio participarán en el proceso:

* Actores Sociales (sociedad civil), organizaciones comunitarias o sus asociaciones:

- Dos dirigentes por Asociación Comunitaria
- Un representante el Comité de Vigilancia.

* Gobierno Municipal

- H. Alcalde Municipal
- Representante del Consejo Municipal
- Agentes Cantonales

* Sectores

- Director Distrital de Educación
- Representante e Salud e el municipio
- Asuntos Étnicos.

* Otros representantes institucionales

- Representante de la Subprefectura.
- Corregidores

* Otros representantes No Gubernamentales

- Representantes de ONG's - IPDS que trabajan en la zona.

- Iglesia

Corno puede inferirse de estos lineamientos, el proceso de ordenamiento del territorio municipal a través de la creación de Distritos Municipales está dirigido a establecer una sólida y fluida articulación entre el sistema político municipal y la población, entre el Gobierno Municipal y los actores sociales locales.

En este sentido, la Distritación es un proceso que busca fortalecer la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. Esta conclusión se deriva del análisis de las propuestas elaboradas y aplicadas por parte de los organismos institucionales de la Participación Popular.

Hasta aquí se ha descrito la información documental institucional sobre la Distritación. En el siguiente punto se presenta y analiza las percepciones de los actores sociales e institucionales sobre el proceso de Distritación.

IV. 3. PERCEPCIONES SOBRE LA DISTRITACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

Los problemas derivados de la falta de ordenamiento territorial del sistema político municipal contribuyeron al estancamiento de los niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal aun en el marco de la Ley de Participación Popular, medida legal que abrió la participación de la población de los Municipios en la gestión municipal a través de las Organizaciones Territoriales del Base, los Comités de Vigilancia y la Planificación participativa.

Tal como se ha visto en el anterior punto, las instituciones oficiales del municipal y la población, entre el Gobierno Municipal y los actores sociales locales.

En este sentido, la Distritación es un proceso que busca fortalecer la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. Esta conclusión se deriva del análisis de las propuestas elaboradas y aplicadas por parte de los organismos institucionales de la Participación Popular.

Hasta aquí se ha descrito la información documental institucional sobre la Distritación. En el siguiente punto se presenta y analiza las percepciones de los actores sociales e institucionales sobre el proceso de Distritación.

IV. 3. PERCEPCIONES SOBRE LA DISTRITACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

Los problemas derivados de la falta de ordenamiento territorial del sistema político municipal contribuyeron al estancamiento de los niveles de representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal aun en el marco de la Ley de Participación Popular, medida legal que abrió la participación de la población de los Municipios en la gestión municipal a través de las Organizaciones Territoriales del Base, los Comités de Vigilancia y la Planificación participativa.

Tal como se ha visto en el anterior punto, las instituciones oficiales del proceso de la Participación Popular están implementando la distritación como una forma de resolver esos problemas político-territoriales.

La relación entre estas variables políticas y la formación de Distritos Municipales es una relación entre política y formas de organización del territorio. No hay duda de que las variables políticas no pueden mejorar sin formas adecuadas de organización del territorio. En el caso que se analiza, la formación del territorio bajo la modalidad de Distritos Municipales es establecer condiciones favorables para esas variables del sistema político.

Ahora bien, en qué medida la población o los actores sociales municipales perciben la Distritación como una forma de mejorar la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal?.

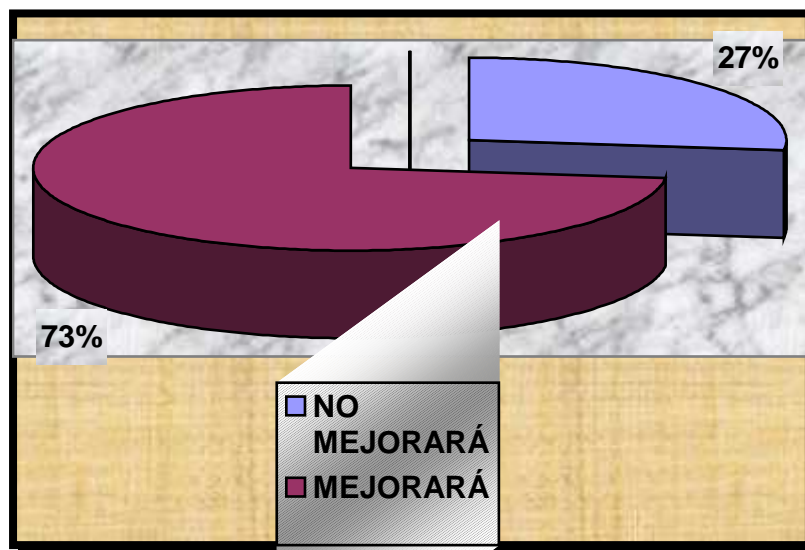
IV.3.1. DISTRITO Y REPRESENTATIVIDAD

La representatividad es una de las variables más importantes del sistema político municipal. Se trata de una variables que establece la relación de identificación política entre los gobernados y los gobernantes, en este caso, entre los habitantes del Municipio y las autoridades municipales, el Alcalde y tos Concejales, principalmente.

Por ello, para identificar las percepciones sobre las relaciones entre el Distrito y la representatividad, se consultó a representantes de las organizaciones sociales y a autoridades municipales.

CUADRO 1

RELACIÓN ENTRE LA FORMACIÓN DEL DISTRITO Y LA REPRESENTATIVIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL, SEGÚN PERCEPCIÓN DE ACTORES SOCIALES Y AUTORIDADES MUNICIPALES



En su opinión, la formación de Distritos Municipales mejorará la representatividad del Gobierno Municipal?	Respuestas	
	No Mejorará	Mejorará
Representantes sociales	27%	73%
Autoridades Municipales	12%	88%

En el cuadro se observa que el 73% de los representantes sociales consultados en la encuesta opina que la formación de Distritos Municipales mejorará la representatividad del Gobierno Municipal, en tanto que el 27% sostiene que no mejorará.

En cuanto a las autoridades municipales, el 88% de las mismas sostiene que la formación de Distritos Municipales mejorará la representatividad del Gobierno Municipal, y el 12% opina que ellos no ocurrirá.

Es evidente que quienes mayor confianza tienen en la formación de Distritos Municipales como instrumento para mejorar la representatividad son las autoridades municipales.

Se constata que la opinión en favor de los Distritos Municipales como instrumentos para mejorar la representatividad del Gobierno Municipal es mayoritaria ya que en ambos segmentos de la población encuestada se observa que la mayoría absoluta piensa positivamente en la formación de los Distritos Municipales.

Otro elemento que se debe destacar de los datos presentados en el cuadro es que para la mayoría de los encuestados la relación entre Distrito Municipal y representatividad del Gobierno Municipal es clara y evidente, aunque debe señalarse que esta percepción puede estar inducida por las descripciones y explicaciones que se desarrollan en los encuentros sobre Distritación a las que asistieron los segmentos encuestados.

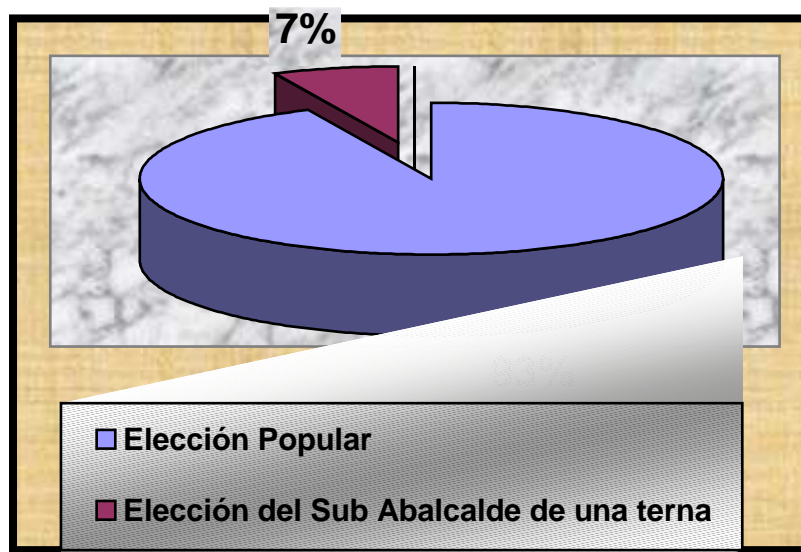
En la investigación se buscó identificar los elementos que complementarían al Distrito Municipal para proyectarlo como instrumento que mejore la representatividad del Gobierno Municipal.

El elemento que se señaló fue la elección del subalcalde. Según la legislación municipal vigente, el subalcalde es nombrado por el alcalde. A fin de captar la opinión social y de las autoridades municipales se formuló una pregunta de control que se registra en el siguiente cuadro.

CUADRO 2

ELEMENTOS HARÍAN DEL DISTRITO UN INSTRUMENTO DE MEJORA DE LA REPRESENTATIVIDAD DEL GOB. MUN, SEGÚN PERCEPCIÓN DE ACTORES SOCIALES Y AUTORIDADES MUNICIPALES

Elementos En su opinión, qué elemento haría del Distrito Municipal un instrumento para mejorar la representatividad del Gob. Mun.?	Elementos	
	Elección popular directa del Subalcalde	Elección del Subalcalde de una terna presentada por el Distrito Municipal.
Representantes Sociales	93 %	7%
Autoridades Municipales	44%	56%



El cuadro muestra una amplia inclinación (el 93% de los consultados) de los representantes sociales por la elección directa del subalcalde, en tanto sólo el 7% de los mismos se inclina por la elección de este funcionario por el Alcalde como establece la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades.

En contrasta con esta inclinación, las autoridades municipales opinan que la designación del Subalcalde de una terna presentada por el Distrito Municipal es (a forma de hacer del Distrito Municipal un instrumento para mejorar la representatividad del Gobierno Municipal.

Si la principal fuente de la representatividad del Gobierno Municipal y del sistema político municipal en su conjunto es la población del Municipio y de los Distritos, entonces la preferencia de la población por la elección directa del Subalcalde puede ser considerada como el elemento que podría hacer del Distrito Municipal el instrumento apropiado para aumentar la representatividad del Gobierno Municipal.

IV.3.2. DISTRITO MUNICIPAL Y LEGITIMIDAD

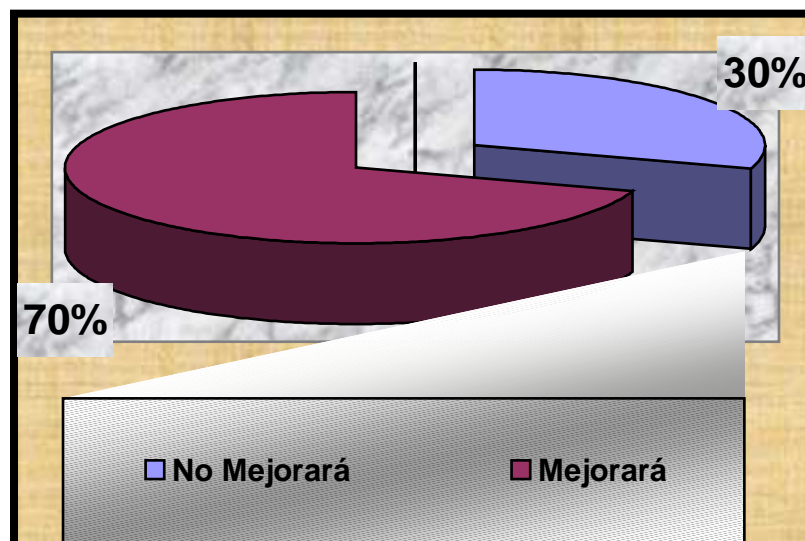
En el trabajo de campo y la aplicación del cuestionario del sondeo de opinión se consultó a los representantes sociales y autoridades municipales sobre las relaciones entre Distrito Municipal y legitimidad del Gobierno Municipal. La legitimidad se definió operacionalmente como una pregunta

Sobre la aceptación del Gobierno Municipal. Los resultados sobre esta relación se presentan en los siguientes cuadros.

CUADRO 3

RELACIÓN ENTRE DISTRITO Y LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL, SEGÚN PERCEPCIÓN DE ACTORES SOCIALES Y AUTORIDADES MUNICIPALES

En su opinión, la formación de Distritos Municipales mejorará la aceptación del Gobierno Municipal por la población?	Respuestas	
	No mejorará	Mejorará
Respuestas sociales	30%	70%
Autoridades Municipales	10%	90%



|Como puede observarse en el Cuadro, las opiniones de los segmentos consultados no varían en relación a la pregunta sobre la relación entre Distrito Municipal y representatividad. El 70% de los representantes sociales señala que el Distrito Municipal mejorará la aceptación del Gobierno Municipal, en tanto que solo el 30 % indica que ello no ocurrirá.

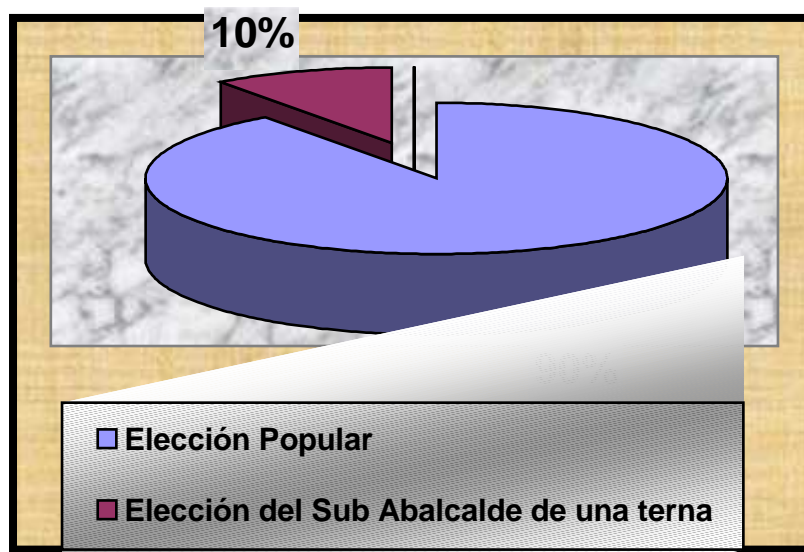
Respecto a las percepciones de las autoridades municipales, se observa que el 90% de las mismas opina que el Distrito Municipal mejorará la aceptación del Gobierno Municipal por parte de la población municipal. El 10% opina que esto no va a ocurrir.

Aunque el porcentaje de opiniones que establece una relación positiva entre Distrito Municipal y legitimidad es alto, no deja de tener importancia el porcentaje de las personas que piensan que no existe tal relación positiva. Por ello, en el sondeo se introdujo otra pregunta de control con el propósito de establecer si las respuestas cambian o no. Nuevamente se introdujo la pregunta sobre las modalidades de elección del Subalcalde.

CUADRO 4

ELEMENTOS HARÍAN DEL DISTRITO UN INSTRUMENTO DE MEJORA DE LA REPRESENTATIVIDAD DEL GOB. MUN, SEGÚN PERCEPCIÓN DE ACTORES SOCIALES Y AUTORIDADES MUNICIPALES

Elementos En su opinión, qué Elemento haría del Distrito Municipal Un instrumento para Mejorar la aceptación del Gob. Mun. Por la Población?	Elementos	
	Elección popular directa del Subalcalde	Elección del Subalcalde de una terna presentada por el Distrito Municipal.
Representantes sociales	90%	10%
Autoridades Municipales	42%	58%



En el cuadro se constata la preferencia social por la elección popular directa del Subalcalde como un elemento que haría del Distrito Municipal un instrumento para la aceptación del Gobierno Municipal por la población. En efecto, el 90% de las personas consultadas pertenecientes al segmento de (os representantes sociales indica que este es el elemento indicado, en tanto que sólo el 10% señala que el elemento es la elección del Subalcalde por el Alcalde de una terna presentada por el Distrito Municipal.

La opinión de las autoridades municipal se inclina por la designación del Subalcalde por el Alcalde Municipal, expresando de esta forma una opinión diferente a la de los representantes sociales.

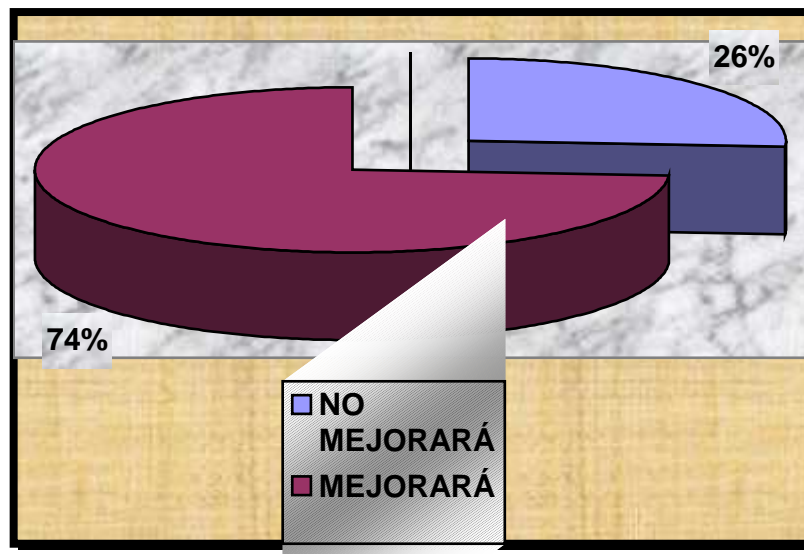
Estos datos permiten identificar una demanda de mayor participación de la población en la constitución de las autoridades municipales/ en este caso, el Subalcalde. Al parecer, el Distrito Municipal por sí mismo no mejoraría la legitimidad del sistema político municipal. Es necesario otros elementos complementarios como la elección popular directa del Subalcalde.

IV.3.3. DISTRITO MUNICIPAL Y GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad es una variable política sobre la que hipotéticamente el Distrito Municipal impactará positivamente. En el cuestionario aplicado en el trabajo de campo se incluyó una interrogante sobre la relación entre Distrito Municipal y Gobernabilidad, variable que se definió como el

funcionamiento eficaz del sistema político municipal. Los resultados recogidos se presentan en los siguientes cuadros.

CUADRO 5
RELACIÓN ENTRE DISTRITO Y EFICACIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, SEGÚN PERCEPCIÓN DE ACTORES SOCIALES Y AUTORIDADES MUNICIPALES



Por su opción, la formación de Distritos Municipales mejorará la eficacia del Gobierno Municipal.	RESPUESTAS	
	No Mejorará	Mejorará
Representantes Sociales	26%	74%
Autoridades Municipales	20%	80%

En el cuadro se registran resultados positivos en cuanto a la dirección de las opiniones de los representantes sociales sobre las relaciones entre las variables de representatividad y legitimidad y mantiene la misma dirección de opiniones de las autoridades municipales consultadas en la encuesta, como se constatará adelante.

En el cuadro se observa que el 74% de los representantes sociales percibe una relación positiva entre Distrito Municipal y gobernabilidad, mientras que el 26% percibe que dicha relación positiva. En otros términos, la mayor parte de los representantes sociales creen que el Distrito Municipal, opinión que es ratificada en relación de la opinión de los especialistas.

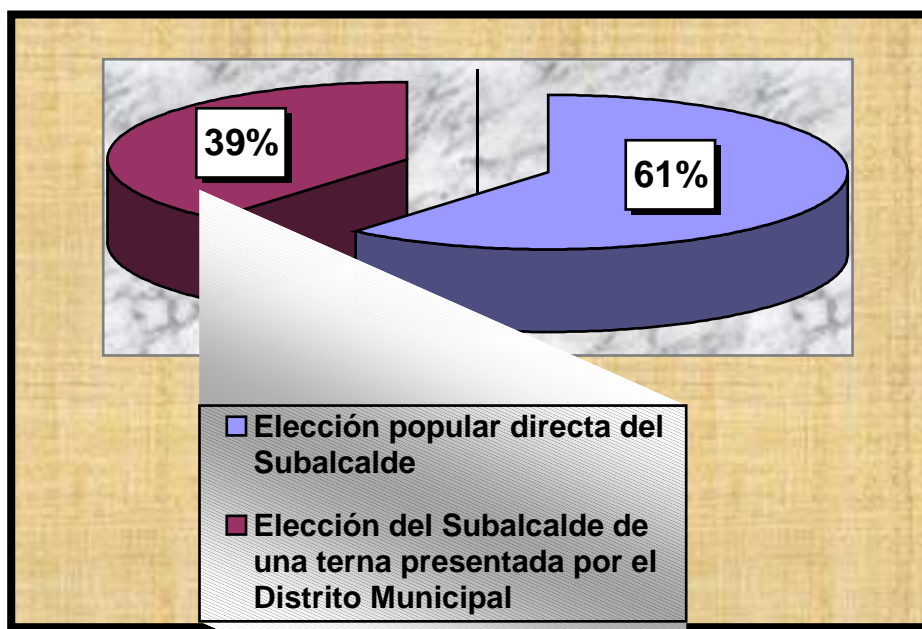
En cuanto a las opiniones de las autoridades municipales, se establece que el 20% cree que el Distrito Municipal no mejorará el funcionamiento

del Gobierno Municipal, en tanto que el 80% cree que si mejorará la formación y consolidación del Distrito Municipal, funcionamiento del Gobierno Municipal.

Si se comparan las percepciones de los representantes sociales sobre las relaciones entre las variables de la representatividad, legitimidad y gobernabilidad, y el Distrito Municipal se establece que la relación con el mas bajo nivel de opiniones favorables es la relación entre Distrito Municipal y gobernabilidad.

A fin de identificar elementos que podrían garantizar que el Distrito Municipal se convierta en un instrumento capaz de mejorar el funcionamiento eficaz del Gobierno Municipal, se introdujo otra pregunta de control.

CUADRO 6
ELEMENTOS HARIAN DEL DISTRITO UN INSTRUMENTO DE MEJORAMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEL GOB. MUN, SEGÚN Y AUTORIDADES MUNICIPALES



En su opinión, qué elemento haría del Distrito Municipal un instrumento para mejorar el funcionamiento del Gob. Mun.?	ELEMENTOS	
	Elección popular directa del Subalcalde	Elección del Subalcalde de una terna presentada por el Distrito Municipal
Representantes Sociales	61%	39%
Autoridades Municipales	40%	60%

En el cuadro se observa que la elección popular directa del Subalcalde alcanza al 61%, y la elección por el Alcalde al 39%, en lo que se refiere a las opiniones de los representantes sociales.

En cuanto a las autoridades municipales, el 60% opina que el elemento que haría del Distrito Municipal un instrumento para mejorar al funcionamiento del Gobierno Municipal es la elección del Subalcalde por el Alcalde en Base a una terna presentada por el Distrito Municipal correspondiente.

Tales son los resultados de la aplicación del cuestionario a representantes sociales y autoridades municipales de una muestra de Municipios en donde se desarrolla el proceso de Distritación.

Los datos de la encuesta aplicada y presentada en los anteriores cuadros constituye el material empírico que permite establecer el nivel de validez de la segunda parte de la hipótesis formulada en la investigación.

IV.4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.

En este acápite se analiza e interpreta la información documental e institucional referida al proceso de Distritación Municipal, y los datos recogidos mediante la aplicación del cuestionario a segmentos de representantes sociales y autoridades municipales pertenecientes a una muestra de Municipios en proceso de Distritación.

IV.4.1. LA CONCEPCIÓN INSTITUCIONAL SOBRE EL DISTRITO MUNICIPAL.

El análisis de los documentos sobre el Distrito Municipal presentados en este capítulo, conduce a establecer las siguientes afirmaciones:

- 1) Los diseñadores e impulsores del proceso de Distritación perciben al Distrito Municipal como un instrumento de planificación, principalmente. En este sentido, buscan alcanzar los objetivos definidos por la Ley de Participación Popular (Art. 165).

- Promover la eficacia de la gestión administrativa del Municipio favoreciendo la adecuada utilización de los recursos humanos, técnicos y financieros; y facilitar la eficiencia en el manejo de los recursos y las acciones sectoriales e intersectoriales desarrolladas por las instancias públicas y privadas.
 - Facilitar la participación de las Organizaciones Territoriales de base y del Comité de Vigilancia y en la planificación participativa municipal.
 - Respetar la unidad socio-cultural de las Organizaciones Territoriales de Base.
 - Contribuir a la gestión adecuada de las unidades geográficas, económicas, ecológicas y productivas existentes en el Municipio; y apoyar la unificación de los espacios territoriales históricos, en los cuales se encuentran habitando comunidades indígenas y pueblos originarios.
- 2) El logro de estos objetivos puede contribuir no sólo a resolver los problemas territoriales de los Municipios, sino también, a mejorar la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.

- Porque al constituir el Distrito, se tomará una unidad administrativa y territorial fundada en la correspondencia entre el territorio y lo social, lo que implica un proceso en el que se toma en cuenta los componentes que estructuran y ordenan el territorio en correspondencia con la organización social, para definir los parámetros en los que debe inscribirse el desarrollo local.

- Porque el Distrito, constituido en la forma señalada anteriormente, es una unidad administrativa y territorial que representa una dinámica de concertación, donde lo social corresponde a lo territorial.

- Porque el Distrito garantizará la articulación de la demanda real de los servicios, en un marco de unidad homogénea, en cuanto a organización y a recursos potenciales se refiere. Esto, permite ver que una organización social, cobra un grado de funcionalidad mayor cuando esta relacionada a la lógica del territorio donde se origina, expresando sus demandas o necesidades de forma concertada y participativa.

En conclusión, tal como ha sido planificado el proceso de Distritación, éste puede convertirse en un instrumento que mejorará la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. El principal factor que hace posible ello es el ordenamiento del territorio en base a lo cual, es decir a la fuente de aquellas variables políticas.

IV.4.2. LAS PERCEPCIONES SOCIALES SOBRE EL DISTRITO MUNICIPAL.

El análisis de las percepciones de los representantes sociales sobre las relaciones entre el Distrito Municipal y la representatividad, legitimidad y la gobernabilidad que se recogieron a través de la aplicación del cuestionario de encuesta, permite establecer algunas puntualizaciones.

- 1) Los representantes sociales perciben positivamente la formación de los Distritos Municipales. En opinión de los mismos, existe una relación positiva entre las demandas de representación y el Distrito podrá constituirse en un canal por el cual fluirán las relaciones de representación entre los gobernados y gobernantes del sistema político municipal.

Es por ello, que los representantes sociales perciben positivamente la formación del Distrito Municipal. esto permite establecer una conclusión: mientras más próximo a la población municipal esté el Gobierno Municipal, más representatividad tendrá el sistema político municipal. El Distrito Municipal hace que esta aproximación sea posible. Por eso es un instrumento para mejorar la representatividad.

Sin embargo, los representantes sociales expresan que el Distrito Municipal no es suficiente para mejorar la representatividad. Ello expresan que la elección popular y directa del Subalcalde es el

elemento que podría complementar al Distrito para alcanzar este objetivo.

En este sentido, las propuestas de Distritación Municipal formuladas por los funcionarios de la Participación Popular es limitada. Por ello, se podrá afirmar que para el Distrito Municipal se convierta en un verdadero instrumento que mejore la representatividad del sistema político municipal es necesario complementarlo con la elección popular directa del Subalcalde.

- 2) La aproximación del Gobierno Municipal a los Segmentos de la población municipal a través de la formación del Distrito es percibida como una forma de fortalecer la aceptación del Gobierno Municipal por parte de la población.

En este sentido, el Distrito Municipal es percibido por los representantes sociales como instrumento que podrá afirmar la aceptación del Gobierno Municipal por parte de la población. Ello permite establecer otra conclusión: mientras más próximo esté el Gobierno Municipal a la población municipal mas aceptación (legitimidad) tendrá el sistema político municipal. El Distrito Municipal es un instrumento para mejorar esta aceptación.

Empero, al igual que en el caso de la representatividad, los representantes sociales expresan que el Distrito Municipal no es por si sólo suficiente para mejorar el nivel de aceptación del Gobierno

Municipal. También es necesario la elección del Subalcalde. Así, se concluye que para que el Distrito sea un instrumento para mejorar la legitimidad del sistema político municipal es necesario complementarlo con la elección directa del Subalcalde.

- 3) Los representantes sociales expresan una opinión mayoritaria y favorable sobre la relación entre Distrito Municipal. Para los mismos es positivo el Distrito Municipal para que el Gobierno Municipal sea eficaz y eficiente. Tampoco es la elección popular y directa del Subalcalde.

Es posible que los representantes sociales perciban que el funcionamiento eficaz y eficiente del Gobierno Municipal sea una variable dependiente de la disposición de recursos económicos financieros, o sea, que la gobernabilidad sea una cuestión con la capacidad no posee estos recursos en montos suficientes, el Distrito Municipal no mejorará la gobernabilidad del sistema.

Tales son las puntualizaciones del análisis de las dos fuentes de investigación.

CAPITULO V.
CONCLUSIONES QUE SE DERIVAN
DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio desarrollado y presentado en las anteriores páginas partió desde el planteamiento de un problema, la formulación de una hipótesis de trabajo y la definición de objetivos de investigación. Una vez concluida la investigación en torno al tema propuesto sobre la Ley de Participación Popular como nuevo paradigma de desconcentración del poder político, es necesario puntualizar los resultados a los que se han llegado.

En este sentido se puntualizan estos resultados relacionándolos con los principales elementos teóricos y metodológicos de la investigación. En este sentido, las conclusiones han sido elaboradas considerando el problema, la hipótesis y los objetivos de la investigación .

V.1. CONCLUSIONES.

PRIMERA CONCLUSIÓN: LA LEY 1551 HA REFORMADO AL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL

El análisis de la realidad municipal emergente entre 1994 y 2000 permite concluir que la aplicación de la Ley de Participación Popular ha conseguido impulsar una profunda e importante reforma del sistema político municipal.

Este instrumento legal ha logrado cambiar los elementos básicos del sistema como ser las relaciones entre el Gobierno Municipal y la población del Municipio, a través de la apertura de mecanismos de participación y de control como los Comités de vigilancia y la Planificación Participativa.

También ha cambiado el elemento territorio del Municipio definiendo a la sección de Provincia como la jurisdicción municipal. Fortaleció la capacidad económica-financiera del Gobierno Municipal estableciendo una nueva modalidad de distribución de recursos que favorecen más a los Municipios. Además fortaleció y diversificó las atribuciones y funciones municipales. Estos cambios evidencian la reforma del sistema político municipal que impulsó la aplicación del sistema político municipal entre 1994.

En este sentido, la hipótesis formulada en el capítulo II ha sido validada en parte.

SEGUNDA CONCLUSIÓN: LA REFORMA MUNICIPAL ESTA ORIENTADA A MEJORAR LOS NIVELES DE REPRESENTATIVIDAD, LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

La reforma municipal generada por la aplicación de la Ley de Participación Popular mejorará los niveles de la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal. Esta es la conclusión que

puede sintetizarse después de estudiar los principales efectos de la Ley 1551 en la realidad municipal. Las evidencias que respaldan la validez de esta interpretación de dicho instrumento legal son:

- a) La paulatina superación del atraso político del sistema político municipal.

Históricamente, el sistema político municipal en Bolivia se ha caracterizado y se caracteriza aún por un atraso político que ha impedido que cumpla sus funciones de forma eficiente. Este atraso se observa en la ausencia de mecanismos de articulación política entre la población municipal y el Gobierno Municipal. Este ha sido una instancia cerrada a las demandas e iniciativas de la población local, la población, por su lado, ha considerado al Gobierno Municipal como un ente ajeno a la vida de la localidad. El Gobierno Municipal no tuvo una definición territorial y ha arrastrado problemas de ordenamiento territorial lo que le ha impedido un mejor funcionamiento. El gobierno Municipal fue muy débil en cuanto a su capacidad económico – financiera, ya que gran parte de estos recursos estuvieron concentrados en el Gobierno Central. Finalmente, el Gobierno Municipal no tuvo un nivel de autonomía que le permitiera diferenciarse del Gobierno Central y desarrollar sus políticas según las necesidades locales. Estas son las evidencias del atraso político del sistema político municipal.

La Ley 1551 está superando el atraso del sistema político municipal porque impacta en las áreas del atraso municipal.

- b) El desarrollo de elementos de modernización política del sistema político municipal.

La paulatina superación del atraso del sistema político municipal impulsada por la Ley 1551, está impulsando el desarrollo de las variables políticas fundamentales del sistema es decir, la representatividad, legitimidad y gobernabilidad implementando canales de participación vecinal y de los actores de la localidad municipal; definiendo y ordenando el territorio municipal y fortaleciendo la capacidad económico financiera y la autonomía municipales.

Así, la Ley 1551 es un instrumento legal que posibilitará el desarrollo del sistema político municipal.

TERCERA CONCLUSIÓN: LA FORMACIÓN DEL DISTRITO MUNICIPAL UNO DE LOS INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD, LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

El Distrito Municipal diseñado en los términos que se ha expuesto en la presente Tesis, es decir, en base a la articulación entre territorio y la voluntad de los actores sociales es el instrumento hacer que el Gobierno

Municipal represente a la población municipal, sea aceptado por la misma y funcione eficaz y eficientemente.

El Distrito Municipal supone una medida de desconcentración al interior del sistema político municipal en un conjunto de unidades administrativas y territoriales. Este proceso de desconcentración aproximará el Gobierno Municipal a la población, es decir, concentrará las decisiones y políticas en una unidad aproximada a la población. Así, el Distrito Municipal abre las posibilidades para que los pobladores se identifiquen mejor con los gobernantes municipales, acepten las decisiones y políticas de éstos, y el Gobierno Municipal desconcentrado en Distritos funcione eficaz y eficientemente.

En consecuencia, el Distrito Municipal es el principal instrumento para mejorar aquellas variables políticas que siempre tuvieron un bajo nivel.

CUARTA CONCLUSIÓN: EL DISTRITO MUNICIPAL ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES SOCIALES COMO POSITIVO PARA LA REPRESENTATIVIDAD Y LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

El proceso Distritación o la formación de Distritos Municipales es percibida por la población de los Municipios como positiva, en términos generales, pues, existen casos en los que estos procesos ha generado conflictos entre pobladores y entre éstos y las autoridades municipales.

La encuesta realizada en el trabajo de Tesis ha permitido establecer que los pobladores creen que la formación de los Distritos contribuirá a que la autoridades municipales sean más representativas y legítimas.

Las percepciones positivas de la población sobre el Distrito Municipal, permiten afirmar que esta unidad administrativa territorial puede convertirse en el espacio donde los pobladores desarrollen democracia, participando, demandando, criticando y apoyando las decisiones y políticas, e impulsando al funcionamiento del Gobierno Municipal.

En este sentido, se puede afirmar que el Distrito Municipal encierra una gran potencialidad política y democrática.

QUINTA CONCLUSIÓN: LA ELECCIÓN POPULAR Y DIRECTA DEL SUBALCALDE ES ELEMENTO COMPLEMENTARIO PARA QUE EL DISTRITO SEA UN INSTRUMENTO PARA MEJORAR LAS VARIABLES DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

Si bien el Distrito Municipal es percibido positivamente por la población, ésta demanda la elección popular y directa del Subalcalde para que esta unidad administrativa territorial se constituya en un verdadero espacio que mejore la representatividad y legitimidad del sistema político municipal.

Esta demanda tiene un profundo carácter democrático y responde a demandas de representación y legitimidad de la población. en efecto, la designación del Subalcalde por el Alcalde es menos democrática que la

elección popular directa, y el Subalcalde designado por el Alcalde mucho menos representativo que el que resultares elegido por la vía popular y directa.

Por lo tanto, la elección popular y directa del Subalcalde es el elemento complementario sin el cual el Distrito Municipal no podrá constituirse en un instrumento que mejore la representatividad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político municipal.

SEXTA CONCLUSIÓN: LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR ES UN NUEVO PARADIGMA DE DESCONCENTRACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL.

La principal proposición de la presente Tesis es que la Participación Popular es un nuevo paradigma de desconcentración del poder político, y que el Distrito Municipal es un instrumento orientado a hacer posible esta desconcentración. La investigación realizada ha permitido evidencias que efectivamente la aplicación de esta Ley ha iniciado un proceso de desconcentración del poder político municipal con la Distritación.

Sin embargo, los resultados de la investigación obligan a introducir modificaciones a esta proposición:

Primera, la Participación Popular no es plenamente un paradigma de desconcentración del poder político en el sentido de transferir poder político a las instancias como el Distrito Municipal. Al no establecer la

elección popular directa del Subalcalde, mantiene concentrado el poder político en el Alcalde y el consejo Municipal. en consecuencia, la proposición central de la Tesis no es del todo correcta, aunque si lo es en el sentido de la desconcentración administrativa, pues, la formación del Distrito Municipal implica un proceso de desconcentración administrativa del sistema político municipal.

Segunda, para que la Ley de Participación Popular sea plenamente un paradigma de desconcentración del poder político municipal debe introducir en sus normas la elección popular directa del Subalcalde. Esta facultad popular es expresada por los propios representantes sociales y es una de los elementos complementarios para que el Distrito se Constituye en un instrumento para mejorar las principales variables del sistema político municipal.

En tanto la Ley de Participación Popular no incluya la elección popular directa del Subalcalde, será sólo un paradigma de desconcentración administrativa.

SEPTIMA CONCLUSIÓN: LA DISTRITACIÓN GARANTIZA UNA MEJOR GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL QUE PERMITE EJERCER LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y LOGRAR A PARTIR DE LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO MEJORES CONDICIONES DE GENERAR MAYORES INICIATIVA DE DEMANDA EN EL MUNICIPIO.

El proceso de Distritación es realizado a través de criterios, objetivos lineamientos, estrategias y políticas en la cual se tiene claros objetivos, en

relación a lo que ha sido la cantonización y la forma de la propia creación de los cantones.

OCTAVA CONCLUSIÓN: LA DISTRITACIÓN PERMITE LOGRAR UNA MEJOR GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL FAVORECIENDO LA ADECUADA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS TECNICOS Y FINANCIEROS.

El tema de la Distritación no solo es la división al interior del territorio, sino existen muchos elementos como ser: Los Distritos Municipales son unidades territoriales administrativas dependientes del Gobierno Municipal, integradas territorialmente.

La Distritación Municipal es un mecanismo que permite organizar el territorio administrativamente al interior del Municipio, para lograr una mejor prestación de servicios en educación y salud.