

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



TESIS DE GRADO
**DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN
Y PODER POLÍTICO LOCAL**

(Limitaciones de la Ley de Participación Popular para el logro de los objetivos de desarrollo y la necesidad de adoptar una descentralización fiscal controlada y con incentivos)

Tutor: Lic. Julio Ballivián R.

Postulante: Teofilo Choque Mamani

LA PAZ – BOLIVIA
2010

CONTENIDO

- I. INTRODUCCION 1
- II. POSICIÓN EPISTEMOLÓGICA Y CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN 3
 - 2.1.LA “GLOCALIZACIÓN”: LA DESCENTRALIZACIÓN ENTRE EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN Y LA CRECIENTE IMPORTANCIA DEL ÁMBITO LOCAL 3
 - 2.2.GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO 5
 - 2.3.MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA GESTÓN PÚBLICA 7
 - 2.4.MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA GESTÓN PÚBLICA 8
 - 2.5.PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS, HIPOTESIS, ALCANCES Y FUENTES
- III. TEORIA DE LA DESCENTRALIZACION
 - 3.1.ESTADO DESCENTRALIZADO VS ESTADO CENTRALIZADO
 - 3.2.LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN BOLIVIA
 - 3.3.FINES Y OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN BOLIVIA A TRAVÉS DE LA LEY DE PARTIPACION POPULAR
- IV. RESULTADOS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR
 - 4.1.EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LA LEY N° 1551
 - 4.2.ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DESDE LOS OBJETIVOS DE DESRROLLO
- V. FACTORES Y LIMITACIONES Y DEFECTOS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
 - 5.1.METAS E INDICADORES DE DESORROLLO
 - 5.2.CONCORDANCIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL
 - 5.3.MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LOS RESULTADOS
 - 5.4.RELACIONAMIENTO CON OTRAS NORMAS

VI. DESCENTRALIZACION FISCAL CONDICIONADA
Y CON INCENTIVOS

- 6.1. DESCENTRALIZACION FISCAL CONDICIONADA AL CUMPLIMIENTO
DE LAS METAS DEL DESARROLLO NACIONAL
- 6.2. INCENTIVOS AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE DESARROLLO
- 6.3. SISTEMA DE SANCIONES PARA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
INEFICIENTES
- 6.4. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO BASADO EN
OBJETIVOS, METAS E INDICADORES DE DESARROLLO
- 6.5. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN
PÚBLICA
- 6.6. JURISDICCIONES MUNICIPALES VIABLES

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 7.1. CONCLUSIONES
- 7.2. RECOMENDACIONES

VIII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación tiene el propósito de evaluar los resultados de los 15 años de aplicación de la Ley N° 1551 de Participación Popular, en el marco de la “descentralización, gestión y poder político local”, pero principalmente, desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo definidas en la propia norma, este objetivo es: “Mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos”, identificar sus limitaciones y realizar propuestas de mecanismos e instrumentos, para mejorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo en un escenario de proceso de descentralización hacia gobiernos subnacionales autónomos.

Como hipótesis de la investigación se planteó: “La descentralización implementada en Bolivia, por medio de la Ley de Participación Popular, tiene limitaciones para garantizar el logro de los objetivos de desarrollo y es necesario dotarle de mecanismos e instrumentos, que garanticen la mejora de la calidad de vida de los habitantes”.

Para el desarrollo de la investigación se inicia con la caracterización del contexto: posición epistemológica y construcción del objeto de investigación, luego se realiza una revisión de las teorías sobre descentralización, los fines de un Estado Descentralizado y los fines de la Ley de de Participación Popular en el caso de Bolivia, se realiza una evaluación de los logros de la aplicación de la Ley N° 1551, desde la perspectiva de los objetivos: políticos, sociales, económicos y territoriales cuyos resultados se puedes verificar.

La investigación se centra en el análisis de los resultados producidos por la aplicación de la Ley de Participación Popular en la finalidad de: “la mejora de la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, producto de una más justa distribución de recursos por parte del estado central y mejor administración de recursos por parte de los gobiernos municipales”.

Se trabajan con las variables: Descentralización, gestión Pública, poder político local, mejora de la calidad de vida, distribución de recursos públicos y eficiencia en la administración de los recursos.

Se analizan indicadores y datos globales del país, tomando en cuenta que los alcances de la Ley de Participación Popular son nacionales, los recursos benefician a todos los gobiernos municipales y las reglas son iguales para todos: tanto para municipios urbanos como rurales y municipios de mayor y menor tamaño en población, por eso, los impactos son evaluados de manera global.

Una vez, identificado los hallazgos, “las limitaciones de la Ley de participación popular: Falta de previsión para el logro de los efectos e impactos, la carencia de acompañamiento o adecuación de las normas del sistema de planificación y control gubernamental al nuevo estado municipalizado y la debilidad institucional del gobierno central para ejercer un control de los resultados e introducir correctivos”, se ensayan algunas propuestas para que el objetivo de: “Mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos”, se cumplan y se puedan medir periódicamente a través de indicadores y mecanismos de medición consensuados y estándares internacionalmente aceptados.

Para el logro de los objetivos y metas de desarrollo, por parte de los gobiernos municipales, se propone implementar un sistema de incentivos y castigos, para garantizar la eficacia de la distribución y administración de los recursos públicos en la mejora de la calidad vida de los bolivianos.

II. POSICIÓN EPISTEMOLÓGICA Y CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

El objeto científico de investigación se construye en función a dos instancias que permiten interpretar los procesos políticos y sociales: Políticas públicas y Desarrollo Humano, a partir de la premisa principal: Que las políticas públicas son generadores de cambios sociales, tanto de su retroceso como de su progreso,(aun cuando la finalidad de toda Política pública es mejorar la calidad de vida de los habitantes, no siempre se logra dicho propósito), esto es entender la política como producción de sociedad, por tanto: La descentralización del estado, constitución de gobiernos locales, ejercicio de control social, descentralización fiscal, implementación de leyes, reglamentos, mecanismos y procedimientos, o sea la acción política desde el gobierno, la acción de gobernar, son medios para lograr el Desarrollo Humano.

A su vez los efectos y los impactos en la sociedad producto de la aplicación de las políticas públicas, contribuyen a legitimar o deslegitimar el sistema político vigente y/o al Estado en su conjunto, dependiendo de los resultados, los cambios pueden ser sostenibles o temporales.

2.1. LA “GLOCALIZACIÓN”: LA DESCENTRALIZACIÓN ENTRE EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN Y LA CRECIENTE IMPORTANCIA DEL ÁMBITO LOCAL

Los procesos de reforma del estado boliviano, en el periodo de la democracia pactada, las llamadas de primera y segunda generación, estuvieron contextualizados en dos macro tendencias mundiales: la globalización y la creciente importancia de lo local como organización social, gobierno local, participación e involucramiento de la gente en las decisiones políticas.

La descentralización que produce la realidad local, como espacio económico, político, social y cultural, tiene en la participación social uno de los factores centrales, desde la formulación, la planificación participativa, el diseño e incluso la implementación de programas y proyectos, por lo menos desde tres dimensiones: a) democratización del desarrollo, b) inclusión de sectores

marginados y c) planificación participativa, como señala Galilea: “La participación social, en sus distintas vertientes y/o discursos validadores, está siendo muy reivindicada en América Latina, desde el compromiso social hasta el diseño de políticas y proyectos. Las motivaciones participacionistas son de variado espectro: hay quienes sostienen el protagonismo social como base de una propuesta democratizadora del desarrollo, de naturaleza cualitativamente distinta de las formas tradicionales; otros sostienen la participación como integración social de sectores marginados a las gestiones gubernamentales; también existe un discurso participativo que sostiene la eficiencia técnica que la planificación implica en la confección de diagnósticos de situación cuando existe una escasa información formal y/o confiable, en el análisis de jerarquías de necesidades sociales que son extremadamente difíciles de discernir y en el control de proyectos de inversión. En todos los casos señalados, sin embargo, queda bien establecido para todos estos enfoques que la escala local es una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos”.¹

Si bien, en un principio las discusiones teóricas planteaban como dicotómicas la necesidad de insertarse al proceso globalizador o potenciar las manifestaciones locales, y entre ellas, en el caso boliviano, los municipios, se observó que estas tendencias podían ser capitalizadas, pues en los hechos las sociedades locales no podían permanecer al margen de la globalización, su inserción en ella sería más útil y beneficiosa si desarrollaban paralelamente sus potencialidades internas, lo que plantea incertidumbres, paradojas ensayos y errores, pues su concreción no es la globalización imaginada, ni producto de una sumatoria sino de una combinación dialéctica de dos dinámicas que parecen reforzarse por permanecer ajenas. Una manera de superar la oposición local/global – indica García Canclini – es observar y considerar, la proliferación de redes dedicadas a la negociación de la diversidad, prestar atención a las intermediaciones culturales y sociopolíticas. Esto es posible y real ya que por ejemplo la interacción global/local, sin fetichizar ninguna de estas tendencias hizo posible el surgimiento y la sostenibilidad del movimiento zapatista en México. Un movimiento de reivindicación local conectada a movimientos locales de otras naciones y asumida como problema trascendente

¹ GALILEA, 1988, Pág. 127

por la opinión pública mundial que la sostiene. Es también producto de la síntesis global/local la constitución de gobiernos locales con autonomía interdependientes con mercados externos, la conformación de ciudades – patrimonios intangibles de la cultura sólo en su intercambio con metrópolis a través de los medios de comunicación.

La sociedad local, en términos teóricos está vinculada estrechamente a dos realidades: La globalización y la importancia decisiva de lo local, que para algunos autores, como García Canclini no debería llevar a defender la identidad o la globalización, aunque se hayan generado escenarios de incertidumbres y frecuentes malentendidos en la manera de enfrentar la heterogeneidad y las diferencias, sino a gestionar la apropiación y remodelación de lo global mediante la historia local.

2.2. GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO

Las sociedades locales no se construyen sólo por la existencia de dinámicas sociales, administrativas, de gestión e identidades culturales, sino sobre todo, como efecto de los proyectos de desarrollo que visionan y ejecutan los actores y gobiernos locales, tal como Fernando Barreiro los define: “a) los actores ligados a la toma de decisiones (político – institucionales), b) los actores ligados a técnicas particulares (expertos profesionales), c) los actores ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas)”². En el análisis de la sociedad local concurre también el replanteo de la noción de desarrollo, las dos posiciones de confrontación crítica en la comprensión del desarrollo local: el desarrollo endógeno y el desarrollo exógeno.

Según Hilhorst, el desarrollo económico de un territorio “en el sistema contexto de un sistema más y más globalizado, tiende a ser más y más exógenamente determinado. Una creciente proporción de los proyectos de inversión que se materializan en dicho territorio, (y que configuran la base de su crecimiento), reconocen como capital financiero recursos ajenos al territorio mismo, dada la creciente transnacionalización del capital o, lo que es lo mismo para estos

² Citado por AROCANA José, El Desarrollo Local, Un Desafío Contemporáneo, Pág. 25 y 26.

finés, la mayor movilidad espacial del capital (desterritorialización del capital según algunos autores)".³

En Cambio, otros autores, como Vásquez Barquero, apuestan por el desarrollo endógeno, quien indica que los agentes del desarrollo son los líderes y los empresarios locales: "La información disponible es concluyente sobre un punto central: ha comenzado a tomar forma una nueva estrategia de desarrollo. Sus objetivos finales son el desarrollo y la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población. Los agentes de esta política no son los administradores del Estado y /o la gran empresa urbana sino los gestores públicos y los empresarios locales. Cada iniciativa concede una prioridad diferente a cada uno de los objetivos, y ello se debe a que cada comunidad local se ve obligada a enfrentar problemas específicos, que los agentes económicos y sociales tienen que enfrentar y superar"⁴.

En ese contexto, la glocalización ha sido entendida como combinación, no exenta de conflictos, de globalización y localización y de construcción crítica en el encuentro – desencuentro de cotidianidad e institucionalización, de desarrollo endógeno y exógeno. La participación social adquiere relevancia social y política porque la toma de decisiones en el nivel local otorga a los actores nuevas posibilidades de ejercer el poder y atender el espectro de demandas cada vez más crecientes y complejas, provenientes de la sociedad, ordenar y comprender el rol participativo de los ciudadanos en los escenarios nacional y local⁵.

³ BOISIER, 1997, Pág. 9.

⁴ Citado por BOISIER, El Vuelo de una Cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial, Pág. 9.

⁵ La relación nacional-local no es dicotómica sino complementaria. Parafraseando a Arocena se diría que el problema no debe ser formulado en términos de "estrategia nacional o estrategia local" sino de "estrategia nacional y local", en términos de inclusividad y complementariedad, para valorizar la cotidianidad, el entorno inmediato de los actores, sus mecanismos de convivencia y organización. Esta posibilidad ha sido observada en resultados concretos en los municipios cuyo gobierno local tenía una relación orgánica con el gobierno nacional, porque sus representantes pertenecían al mismo partido político, allí la relación estrategia nacional y local tuvo efectos positivos porque ambas tenían el mismo sentido. En cambio cuando el gobierno local estaba representado por un gobernante opuesto o no simpatizante con el gobierno nacional aquel prefería la estrategia local y la probabilidad de un apoyo efectivo del gobierno era muy remota.

2.3. MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Como parte de la modernización del Estado y en el contexto de descentralización de la administración pública: “La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones y las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión pública nacional, regional y local. La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas”,⁶ esta tarea debió ser desarrollado, sobre todo en países como Bolivia, que por primera vez, implementaba una política de descentralización fiscal, del gobierno nacional hacia los gobiernos municipales, con la aplicación de la ley de participación popular.

Según, Bonnefoy y Armijo: “La reforma del Estado en América Latina durante la última década, ha sido enfrentada por los diferentes gobiernos a través de una serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal. Se ha dado especial énfasis en la necesidad de transitar desde un modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo, hacia un modelo de gestión orientada a los resultados. Este modelo releva la preocupación por la identificación clara de los objetivos a lograr con el uso de los recursos, así como el establecimiento de metas e indicadores de desempeño que puedan medir el cumplimiento de estas metas”,⁷ este enfoque, en el caso de Bolivia, es aún más pertinente, porque por primera vez se transfieren recursos a los gobiernos municipales con el objetivo de lograr una mejor administración de los recursos, con una finalidad clara, mejorar la vida de los bolivianos.

El desarrollo de una gestión pública eficiente, orientado a proporcionar servicios de calidad y que garanticen el acceso de la población a esos servicios y el impacto en la calidad de vida de la población debe ser medido

⁶ BONNEFOY Y ARMIJO, 2005, Indicadores de desempeño en el sector público, Pág. 9.

⁷ Ibid., Pág. 10.

periódicamente, para realizar los ajustes necesarios para el logro de los objetivos de desarrollo, sobre todo tomando en cuenta la escases de recursos públicos. Este enfoque guiará la presente investigación.

2.4. CAMBIO DE LAS CONDICIONES MATERIALES DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

En el marco descrito, el objeto de investigación tiene que ver con un nuevo escenario socio político, económico y cultural:

La importancia de los actores locales: gobiernos municipales, Organizaciones de la sociedad civil agrupadas en OTBs y su relación con los otros niveles de gobierno, (dimensión política), transferencia de recursos a los gobiernos locales y actores de desarrollo económico local, productores locales (dimensión de la economía), la segmentación de la preferencia en la provisión servicios públicos (dimensión social), las tradiciones, sistemas de valores, reconocimiento de personalidad jurídica de pueblos originarios o indígenas (dimensión de la identidad cultural), diferente al escenario del centralismo corporativo, donde prácticamente la sociedad local era invisible o inexistente y los objetos de conocimiento se construían a partir de la lógica estatal central, como centro generador y síntesis de hechos políticos.

Las condiciones históricas y materiales a partir de los cuales se piensa y construye el objeto de investigación de lo municipal como escenario propicio para la satisfacción de servicios públicos, lucha contra la pobreza, (por su proximidad a la población) y mejora de la calidad de vida de la población, tiene que ver con el cambio del escenario de percepción y ubicación del investigador en el proceso de las transformaciones provocadas por la descentralización y modernización, en las esferas: sociales, económicas, políticas y culturales, este cambio se resume en el siguiente cuadro:

PERCEPCIÓN ESTATAL NACIONAL	NUEVA PERCEPCIÓN DESDE LO LOCAL
La política sólo es posible desde el ejercicio estatal, la toma del poder del Estado , representa la máxima aspiración de las élites políticas nacionales y fuerzas políticas en pugna.	La política es entendida como gestión pública local, provisión de bienes y servicios públicos , la incorporación de los actores locales en la toma de decisiones. Las élites locales no se proponen tomar el gobierno local sino ejercer suficiente presión sobre él para que se tomen decisiones que favorezcan su posición en la distribución de recursos locales.
Los partidos políticos tienen trascendencia si condensan los intereses y expresiones nacionales , por lo menos en términos teóricos, aunque en la práctica condensan intereses de grupos específicos.	El sistema político y los partidos políticos tienen sus fuentes de legitimidad en lo local y en muchos casos han sido reemplazados por agrupaciones de ciudadanos , cuando son capaces de responder a las demandas cotidianas de la gente mantienen su vigencia.
Se planifica el desarrollo desde el gobierno central y el uso eficiente de recursos públicos es cuestión tecnocrática de la que se responsabilizan grupos burocrático-técnicos determinados.	El desarrollo nacional se concibe a partir del desarrollo local y la planificación participativa garantiza el uso de los recursos en base a las preferencias de comunidades locales.
Solo las organizaciones corporativas nacionales (COB, FF.AA., CSUTCB, partidos políticos) tienen la posibilidad de constituirse en interlocutores entre el Estado y la sociedad.	Los actores territoriales que ponen en entredicho la acción estatal desarrollan acciones estratégicas que pueden cuestionarla legitimidad del estado y los interlocutores entre el estado y la sociedad civil con asociaciones y grupos de poder y de presión que no están necesariamente institucionalizados.
Como la política sólo puede desarrollarse a nivel nacional , las posibilidades de control social son mínimas o inexistentes ya que se confía el control de las instancias administrativas nacionales al poder legislativo.	El control social es uno de los factores sustanciales del proceso de articulación política entre los dirigentes y las bases sociales.
La legitimidad política es consecuencia sobre todo de la relación clientelar entre los partidos y los militantes.	La legitimidad política es emergente de la solución a las preferencias ciudadanas.

Elaboración propia.

El conocimiento de la sociedad boliviana, a través de una de sus manifestaciones socio-estatales como es la participación, en sí mismo no

trascendería la curiosidad académica si no se aplicara este conocimiento en las prácticas y acciones sociales y políticas, por ello es necesario plantearse una investigación diseñada como apertura de conocimiento y posibilidad de acción en el ámbito local, así como posibilidad de generar mecanismos y procedimientos institucionales de los gobiernos locales, que profundicen la participación ciudadana, sobre todo en las rendiciones de cuentas en función a los resultados, la constitución de sociedades locales para generar desarrollo local conectado a los mercados externos.

Desde esta perspectiva, esta clase de investigaciones es demandada por instituciones públicas y privadas vinculadas a la problemática de la participación, desarrollo local y comunitario. También tienen interés los diseñadores de políticas públicas locales y municipales, los operadores de los planes y programas de desarrollo local, los usuarios de servicios públicos que, además de requerir de dichos servicios, demandan participar en la toma de decisiones y el uso eficiente de los recursos públicos en dichas tareas.

La investigación planteada, desde esta perspectiva, es importante y está justificada por sus connotaciones teóricas de los cambios que se han producido a nivel nacional y local y los nuevos escenarios territoriales de poder y liderazgo. Actualmente el cumplimiento de la misión de los servicios y creación de espacios políticos territoriales por el gobierno local y los sujetos sociales es más compleja, pues por una parte, el gobierno local requiere cumplir obligaciones que le son propias y además las correspondientes por delegación y transferencia, por otra, los actores están ubicados en el contexto de desafío e incertidumbre sobre sus reales posibilidades y restricciones, lo cual dificulta conocer objetivamente las necesidades y demandas de la sociedad local, además, por las tradiciones de dependencia y centralismo del estado boliviano, que sobrevive en momentos con mayor fuerza, como estructura administrativa y ejercicio de poder político y así como cultura social y política en los ciudadanos, muestra las dificultades de la institucionalización de la descentralización y participación ciudadana.

Por un lado, está la importancia que ha adquirido el nivel local como escenario de toma de decisiones para responder a cuestiones que tradicionalmente fueron asumidos por los gobiernos centrales, pero que en la actualidad por la creciente demanda diversificada, su logro requiere de acciones locales más directas y simples y por otro lado, atender las demandas de la población ha dejado de ser un asunto netamente gubernamental, aún en el caso del gobierno local. Ahora es fundamental la participación comunitaria y ciudadana, porque las tareas han sido ampliadas a la generación y provisión de bienes y servicios, apoyo a las iniciativas de generación de empleo y de la calidad de vivienda, en general promoción de planes, programas y proyectos de desarrollo social y crecimiento económico.

Además del conocimiento conceptual del hecho de participación popular puede producir a reflexionar sobre las finalidades de la nueva agenda municipal y de las instituciones locales, los mecanismos operativos de ejecución de tareas administrativas y la necesidad de contar con recursos humanos calificados en esta área, lo que tiene que ver, en parte, con la cuestión del sistema de decisiones que se toman en el nivel local, o sea la validez de la democracia como base del desarrollo y del fortalecimiento del gobierno local. De ahí, la importancia creciente de hacer un reconocimiento descriptivo de la gestión local, para inferir el grado alcanzado en la construcción de sociedad local y el papel que tienen en el desarrollo local, porque la mejora de la calidad de vida de la población, no solo depende de la calidad de gestión municipal, tiene que ver con otros factores como: habitabilidad, competitividad, empleo, escenario favorable para emprendimientos económicos, calidad de servicios y otros que sobrepasa las competencias municipales y que dependen de lo haga el gobierno central.

Entender este proceso y darle determinadas direccionalidades requiere conocer con mayor precisión los supuestos teóricos, los significados y objetivos de la participación y a la construcción de las sociedades locales, los efectos en los sectores de educación, salud, la provisión de servicios públicos y a la acción ciudadana en los hechos locales. La comparación de la capacidad de

acumulación de recursos participativos que realizan los territorios locales conduce a lograr inferencias sobre el nivel de sociedad local.

2.5. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS, HIPOTESIS, ALCANCES Y FUENTES

En función a las condiciones descritas y los supuestos teóricos formulados, se plantea el siguiente problema:

2.5.1. PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

En el contexto de la descentralización municipal, gestión y poder político local, definidas por la ley de participación popular, ¿Qué factores han facilitado el logro de los objetivos: políticos, económicos y participación social y qué factores han dificultado el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, considerando que los primero son los medios para lograr la mejora de la calidad de vida de la población?

¿Qué factores y mecanismos son necesarios desarrollar, para que la transferencia de recursos de coparticipación tributaria a los gobiernos municipales por parte del gobierno nacional, tengan su impacto en la mejora de la calidad de vida de la población y cómo garantizar una administración eficaz de los recursos públicos?

2.5.2. OBJETIVO

El objetivo de la presente investigación es realizar, en el contexto de descentralización municipal, gestión municipal y poder político local, una evaluación de los resultados de la aplicación de la ley de participación popular, desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo, identificar sus debilidades, defectos y proponer mejoras en el proceso de descentralización hacia las autonomías de gobiernos sub-nacionales, para el uso eficaz de los recursos

públicos, en un escenario de escasez de recursos y creciente demanda por servicios públicos.

2.5.3. OBJETO CONCRETO DE INVESTIGACIÓN

Análisis de la eficacia de la aplicación de la Ley de Participación Popular en la mejora de la calidad de vida de la población boliviana.

2.5.4. HIPOTESIS

“La descentralización implementada en Bolivia, por medio de la Ley de Participación Popular, tiene limitaciones para garantizar el logro de los objetivos de desarrollo y es necesario dotarle de mecanismos e instrumentos, que garanticen la mejora de la calidad de vida de los habitantes”.

2.4.5. FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Los Informes de Desarrollo Humano, los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes de Desarrollo Departamental, Planes de Desarrollo Municipal, la Ley de Participación Popular y su reglamentación, los índices de Pobreza y normas que contribuyen a la aplicación de la ley de participación popular.

III. TEORIA DE LA DESCENTRALIZACION

3.1. ESTADO DESCENTRALIZADO VS ESTADO CENTRALIZADO

A principios de los 90, según Eduardo Buller:⁸ el Estado Descentralizado surge como alternativa a la crisis del Estado de Bienestar keynesiano y del Estado Liberal en América Latina, crisis que fue abordado en la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, realizado en Quito en 1990, estableciendo que: “América Latina y el Caribe tienen una participación creciente en la población, decreciente en la economía y el mercado mundiales y probablemente creciente en la pobreza del planeta”.⁹ Según el autor: “Entre el intervencionismo y la subsidiariedad en su acepción extrema, el Estado Descentralizado aparece hoy como nuevo paradigma de lo público y de su relación con la sociedad. Emerge, en efecto, como consecuencia de la crisis económica, de la crisis político-ideológica y finalmente, de la crisis del Estado, la opción de la descentralización como alternativa *democratizadora*, que pretende acercar las políticas y los programas sociales a los usuarios finales, es decir, a la sociedad civil”.

La descentralización municipal en Bolivia, a través, de la Ley de Participación Popular, se inscribe en ese contexto latinoamericano que describe Buller, la descentralización para perfeccionar la democracia representativa, transferencia de competencias y recursos a los gobiernos municipales, para mejorar la calidad de vida de la población, tomando en cuenta que el Estado neo liberal centralista boliviano había fracasado en esta materia.

Según, Aldo Isuani:¹⁰ “La descentralización como está planteada por la estrategia neo-conservadora, significa reproducir las desigualdades en la

⁸ Buller Eduardo, Estado descentralizado y Fortalecimiento Municipal: Un modelo Alternativo para América Latina, 1993, Quito, PROADE-GTZ, Pág. 5.

⁹ *Ibid.*, 5

¹⁰ Citado, en Buller Eduardo, Estado descentralizado y Fortalecimiento Municipal: Un modelo Alternativo para América Latina, 1993, Quito, PROADE-GTZ, Pág. 6.

sociedad., deja librado a cada sector, a cada región, a cada espacio local sostenerse con sus propias herramientas y aquí se produce lo que es normal: los que tienen más recursos van a tener mejores servicios y productos y los que sean más pobres tendrán menos y peores servicios. La estrategia conservadora debilita, la única instancia que tiene la sociedad para reducir las desigualdades sociales: El Estado Central.”

No olvidemos que la Aprobación de la Ley de Participación Popular se produce cuando, el Estado neo liberal boliviano, había perdido toda legitimidad después de la aplicación de las políticas, llamadas de primera generación,¹¹ por tanto es previsible el sesgo político de la norma, para legitimarse como sistema político válido para la sociedad boliviana y legitimar la políticas liberales impulsadas por el gobierno central.

Al respecto Gray-Molina, señala: “Quizá la paradoja mas saliente del periodo de la reformas de Bolivia es que el mismo modelo de acomodaciones políticas que facilitó la gobernabilidad política y económica, (y creó oportunidades de hacer reformas de estado), también llevó a la erosión política e los protagonistas del cambio a la crisis de legitimidad de las organizaciones e instituciones democráticas actuales.”¹² Por tanto, el Gobierno liberal boliviano necesitaba adoptar políticas públicas, que permitan recuperar la legitimidad del sistema político, como de la democracia representativa vigente desde 1982.

La implementación de las leyes de participación popular, descentralización administrativa y de municipalidades configuró la municipalización del Estado, lo que en el D. S. N° 21060 se planteaba como objetivo del nuevo modelo neoconservador: Achicamiento del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. Se busca que las demandas sociales ya no se dirijan al sistema político nacional y más bien sean dirigidas a los gobiernos municipales y sean las autoridades municipales quienes resuelvan esas demandas en coordinación con los sujetos de la participación popular.

¹¹ Gray-Molina George, y otros, 1999, La Economía Política de reformas Institucionales en Bolivia, BID. Pág. 5.

¹² Ibid., Pág. 5.

3.2. LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN BOLIVIA

El proceso de descentralización en Bolivia, que se inicia con la aprobación de la Ley N° 1551 de participación popular, tiene las siguientes características:

3.2.1. **Descentralización del estado boliviano**, la ley de participación popular crea y consolida 312 gobiernos municipales autónomos cuyas jurisdicciones territoriales son las secciones de provincia, antes de la aprobación de dicha ley funcionaban 24 alcaldías¹³, el estado boliviano se municipaliza, se transfieren responsabilidades y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos municipales.

3.2.2. **Descentralización política**, la titularidad de los gobiernos municipales se alcanza mediante elecciones democráticas diferenciadas de las elecciones nacionales, por lo tanto, las contiendas electorales se realizan en todas las jurisdicciones municipales, la lucha política se produce en las zonas y villas urbanas, en comunidades rurales, en poblaciones indígenas y los actores políticos no solo son los partidos políticos, surgen los líderes locales, dirigentes vecinales, en el área rural surge una simbiosis como ocurrió en el estado de la revolución del 52, entre autoridades originarias tradicionales con los dirigentes sindicales agrarios, hoy los dirigentes de los sindicatos agrarios (secretarios generales de las centrales y subcentrales agrarias) y autoridades originarias (mallkos, jelaqatas y casikes) participan como candidatos a alcaldes y concejales y ejercen las cargos de autoridades municipales.

3.2.3. **Descentralización fiscal**, en rigor los gobiernos municipales se consolidan no tanto por la elección de sus autoridades, si no, por la transferencia de recursos que reciben de parte del gobierno nacional.

¹³ Barbery Anaya Roberto, El proceso de Descentralización en Bolivia, Desarrollo y prospectiva, Pág. 2

3.2.4. **Participación ciudadana y comunitaria en la gestión pública local**, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las juntas de vecinos, comunidades campesinas y pueblos originarios, se garantiza la participación ciudadana en los asuntos públicos locales, se define a las OTBs como sujetos de la participación popular, aunque ésta participación se limita únicamente al gobierno local, el nivel central de gobierno no admite participación ciudadana, continua a espaldas de la sociedad civil.

3.2.5. **Control social sobre el uso de los recursos municipales**, la ley de participación popular también crea el organismo de control social a los gobiernos municipales: el Comité de Vigilancia que representa a los distritos municipales, con la facultad de observar la formulación del POA mediante los mecanismos de planificación participativa y con facultad de emitir un pronunciamiento sobre el presupuesto y el POA municipal, de controlar que los recursos se gasten en función al presupuesto y el POA y en su caso de solicitar el congelamiento de cuentas del gobierno municipal por el uso indebido de los recursos.

3.3. FINES Y OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN BOLIVIA A TRAVÉS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR.

La Ley N° 1551, no establece explícitamente la finalidad de la norma, sin embargo, para efectos de esta investigación y tomando en cuenta que una ley busca beneficiar al ser humano, se identifica como **fin** de la ley de participación popular, lo siguiente: **“Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano”**.

Los objetivos de la Ley de Participación Popular se pueden resumir en el siguiente cuadro:¹⁴

¹⁴ Ley Participación Popular, 1994, Art. 1°

COMPONENTES	OBJETIVOS DE LA LEY
Político	“Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres”.
Económico	“una más justas distribución de recursos públicos”.
Social	“Reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular, articulando a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país”.
Administrativo	“Mejor administración de los recursos públicos”.

Elaboración propia.

La ley, también, formula medios, mecanismos e instrumentos de implementación y cumplimiento de los fines y objetivos planteados:

3.3.1. Los medios y mecanismos, para el logro de la **finalidad** de la ley:

“Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano”, son:

- a) Se crea y consolida Gobiernos Municipales en cada sección de provincia.
- b) Se transfieren infraestructuras de: Educación, salud, cultura, caminos vecinales y micro riego y amplían las competencias municipales,¹⁵ en toda la jurisdicción municipal, considerando que la Ley Orgánica de Municipalidades solo daba competencias en áreas urbanas.

¹⁵ Ley de Participación Popular, 1994, Art. 14°

- c) Se incrementa los recursos municipales, mediante la transferencia de impuestos y la transferencia de recursos por concepto de coparticipación tributaria.¹⁶
- d) Se implementa la planificación participativa, para que la inversión municipal sea sensible a las preferencias ciudadanas.

3.3.2. Los mecanismos para la aplicación y el cumplimiento de los objetivos de la ley, se resumen en el siguiente cuadro:

COMPONENTES	MECANISMOS E INSTRUMENTOS
Político	<ul style="list-style-type: none"> • Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la sección de provincia. • Determina la existencia de un Gobierno Municipal en cada sección de provincia.
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de participación tributaria. • De la recaudación efectiva de las rentas nacionales, el 20% será destinado a los Gobiernos municipales. • La coparticipación tributaria destinada a las municipalidades será abonada automáticamente por el tesoro General de la Nación, a través del Sistema Bancario, a la cuenta de Participación Popular. • Además de los recursos de participación se transfiere a los gobiernos municipales: El impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de bienes y las patentes e impuestos e impuestos establecidos por Ordenanza municipal.

¹⁶ Ley de Participación Popular, 1994. Art. 19°

Social	<ul style="list-style-type: none"> • Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias. • Se reconoce como representantes de las Organizaciones Territoriales de Base. • Se define procedimiento de registro de personalidad jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base. • Establece derechos y deberes de las Organizaciones Territoriales.
Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • El Poder Ejecutivo, establecerá instrumentos de fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa y planificadora a favor de los Gobiernos Municipales. • Determina las condiciones, para que los Gobiernos Municipales puedan disponer los recursos de coparticipación tributaria: 1. Elaborar el presupuesto Municipal, concordante con, 2. Plan Operativo Anual y 3. Efectuar la rendición de sus cuentas.

Elaboración propia.

Además, se establece el mecanismo de Control Social, a cargo de las Organizaciones Territoriales de Base a través del Comité de Vigilancia sobre los siguientes aspectos:

- a) Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más de lo que establece la Ley.
- b) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal.

IV. RESULTADOS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR

Los resultados verificables, producto de la aplicación de la Ley de Participación Popular se resumen en los siguientes cuadros:

EFFECTOS POLÍTICOS DE LA LE DE PARTICIPACIÓN POPULAR

COMPONENTE	EFFECTOS
Político	<p>Se han constituido 327 Gobiernos Municipales Autónomos, en todo el territorio nacional hasta el año 2008, con alcaldes y concejales elegidos por sufragio universal de su población, que no tienen relación de dependencia del gobierno nacional, ni de partidos políticos.</p> <p>La descentralización política del estado boliviano a nivel municipal es una realidad, los 327 gobiernos municipales son una realidad.</p>

Los resultados en el ámbito político han sido posibles y facilitados por las siguientes razones: 1. Porque la Ley N° 1551, definió con precisión los mecanismos e instrumentos de constitución de los Gobierno Municipales,¹⁷ (Como se ha detallado en el punto 2.3.) y 2. El desarrollo de otras normas complementarias, estas son: a). La reforma de la Constitución política del Estado, La Ley electoral y la Ley de partidos políticos, b). La Ley de Unidades Político Administrativas, c). El procedimiento automático de transferencia de recursos y d). La regularidad de las elecciones municipales.

- a) La reforma de la Constitución política del Estado de 1994,¹⁸ ha ampliado el periodo de la gestión municipal de dos a cinco años: “Los concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un periodo de 5 años siguiendo el sistema de representación proporcional, determinado por ley, los agentes cantonales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios.”, esta

¹⁷ Ley de Participación Popular, 1994, inciso a) del Art.2° y Art.12°.

¹⁸ Ley N° 1585, de reforma de la Constitución Política del Estado de 1967, Art. 200.

ampliación hace que los alcaldes y los gobiernos municipales, puedan ejecutar su programa de gobierno, porque cuentan con un tiempo necesario para programar , ejecutar, evaluar y realizar ajustes, lo que a su vez contribuye a consolidar la institucionalidad municipal y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas,¹⁹ amplía la participación en procesos electorales, además de los partidos políticos a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas terminando con el monopolio de los partidos políticos en la representación popular, rompiendo la tradicional dependencia que mantenían los partidos políticos con las gestiones municipales y ampliando la democracia representativa, mediante el cual los gobiernos municipales y/o las autoridades municipales cuentan con mayor legitimidad.

- b) La Ley de Organización de Unidades Políticas Administrativas,²⁰ legisla la creación de secciones de provincia, por tanto, los problemas de límites entre municipios se dilucida al margen de la Ley de Participación Popular, aun que esta ley ha sido aprobada el año 2000 ha permitido que el proceso de participación no se vea perjudicado por los conflictos de límites y creación de secciones de provincia.²¹

- c) La transferencia automática de los recursos de coparticipación tributaria a las cuentas municipales a través del sistema bancario, consolida la autonomía municipal, los alcaldes ya no hacen gestiones interminables en los ministerios para obtener recursos, los alcaldes sólo tienen que esperar finalizar el día, para tener recursos en las cuentas municipales, la disposición de recursos de manera automática es fuente de poder y autonomía para las autoridades Municipales.

¹⁹ Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 7 de julio de 2004.

²⁰ La Ley N°2150 de Unidades Político-Administrativas, fue promulgada el 20 de noviembre de 2000.

²¹ Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas, 2000, Art. 6°

d) Finalmente. La regularidad en los procesos electorales municipales ha contribuido a la consolidación de los Gobiernos Municipales. El sistema democrático vigente en el país ha consolidado los gobiernos locales, a su vez la consolidación de los Gobiernos Municipales ha consolidado la democracia boliviana.²²

EFFECTOS ECONÓMICOS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

COMPONETE	EFFECTOS
Económico	<p>Los 327 Gobiernos Municipales al finalizar el día reciben de manera automática del Tesoro General de la Nación TGN, a través del sistema bancario, el 20 % de la recaudación efectiva de la renta nacional, en función al número de habitantes de la sección municipal.</p> <p>Los ingresos municipales por concepto de Impuestos a la Propiedad de Bienes Inmuebles y vehículos automotores, impuesto a las transferencias de inmuebles y vehículos y las patentes son recaudados sin ninguna limitación por los Gobiernos Municipales.</p> <p>La descentralización fiscal y económica a nivel municipal es una realidad.</p>

Al igual que en el componente político, la precisión en la Ley de Participación Popular, sobre el sistema de asignación de recursos y el mecanismo de hacer efectivo los recursos de coparticipación en las cuentas municipales,²³ pero también la implementación del Registro Único de Administración Tributaria RUAT desarrollado por el gobierno nacional, facilitó a los gobiernos municipales, contar con los recursos de coparticipación y la captación de los Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y vehículos automotores, sin ningún condicionamiento, que no sea la propia capacidad recaudadora de los gobiernos municipales.

²² Las elecciones municipales de: 1995, 1999, 2005 se realizaron en los tiempos previstos por la C.P.E. y las Leyes.

²³ Ley de Participación popular, 1994, Art. 2º, 21º y 22º.

Es una constatación de que la descentralización fiscal funciona a la perfección, lo que a su vez se refleja en el ámbito político como mayor legitimidad, no solo para el gobierno municipal sino también para el gobierno central, porque estos recursos se traducen en obras en los 327 municipios del país, (Independientemente del impacto en la calidad de vida de sus habitantes).

El efecto político incentiva a las autoridades del gobierno nacional a cumplir sagradamente con las transferencias de los recursos de coparticipación a los gobiernos municipales, otra de las causas para que el mecanismo funcione perfectamente.

EFECTOS EN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

COMPONENTE	EFECTOS
Social	14.500 Juntas Vecinales y comunidades indígenas cuentan con personalidad jurídica y ejerce plenamente sus derechos y obligaciones de acuerdo a la a la Ley No 1551

Este resultado ha sido posible porque la Ley de Participación Popular define con precisión: las Organizaciones Territoriales de Base, procedimiento y registro de personalidad Jurídica, derechos y deberes de los mismos.²⁴

Coadyuva a este propósito la cultura organizacional de la sociedad boliviana, sobre todo aquellas regiones y municipios de tradición comunitaria, indígena, vecinal, sindical y en ciudades con grandes déficit de servicios públicos, en este último caso se ha hecho una costumbre que si no se presiona no hay atención a las demandas de las organizaciones vecinales. Este criterio no sólo es válido para antiguas instituciones del Estado, sino también para las nuevas instituciones municipales.

Los factores señalados garantizan que las juntas vecinales, comunidades campesinas e indígenas, cuenten con personalidad jurídica y ejerzan

²⁴ Ley de Participación Popular, 1994, Art. 3° al 11°.

plenamente los derechos que les reconoce la Ley de Participación popular. Pero además ha posibilitado el empoderamiento de los sujetos de la participación popular, hoy tiene más poder un miembro del Comité de vigilancia o presidente de una OTB, que un dirigente de partido político.

Las organizaciones sociales OTBs cobran mayor fuerza cuando deciden sobre el destino de recursos y tiene la posibilidad de influir en el gobierno municipal para la ejecución de las obras.

4.1. EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LA LEY

A lo largo de los 15 años de aplicación de la Ley No 1551, se hicieron innumerables evaluaciones, éstas podrían clasificarse en dos vertientes: 1. Los defensores de la ley y 2. Los críticos de la norma.

Entre los primeros, se encuentran los impulsores e implementadores de la Ley de Participación popular, entre los más destacados se encuentran: Roberto Barbery Anaya Ex Ministro de Participación Popular Carlos Hugo Molina, ex Secretario de Participación Popular, cuyas evaluaciones son:

Roberto Barbery Anaya, en el foro organizado por la FAM a los 12 años de aplicación de la Ley de Participación Popular hace la siguiente evaluación:²⁵

“La Participación Popular permitió que las secciones de provincias no sean referencias pintorescas, casi folklóricas y que se conviertan en unidades políticas administrativas a partir de las cuales se pueda construir un proceso de transformación descentralizada al servicio de una premisa filosófica. La reforma permitió que hoy se hable de inclusión, puesto que no ha existido en la historia de Bolivia, en los 181 años de vida republicana, ningún proceso, que genere mayor grado de inclusión política, económica y social. La realidad permite constatar con datos concretos esta afirmación que parece pretenciosa:

- Inclusión política porque se distribuyó el poder que permitió conformar gobiernos municipales en todo el país. Hasta ese momento la democracia en Bolivia era simplemente referencia nominal circunscrita al fondo de la caverna, a esos 24

²⁵ Barbery Anaya Roberto, El proceso de Descentralización en Bolivia, Desarrollo y prospectiva, Pág. 2

municipios que tenían la posibilidad de realizar políticas públicas. Antes de la Ley de Participación Popular no existía la posibilidad de llegar al conjunto del territorio y al conjunto de la población, es decir, no existían espacios locales para el ejercicio ciudadano y político.

- La reforma permitió también la inclusión económica, puesto que hoy en día más del 30% de la inversión pública en el país se maneja desde los niveles locales a través de los gobiernos municipales y los recursos que descentralizó la Ley de Participación Popular.
- Inclusión social puesto que reconoce a los actores sociales locales y establece una relación dialéctica con los gobiernos municipales descentralizados. La descentralización no es un fin, es un medio para alcanzar el poder al ciudadano. En la concepción de la ley de participación popular, cuando se reconocen a las comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales, otorgándoles personalidad jurídica y se crean los comités de vigilancia como instrumentos de control social, se establece nuevas formas de planificación (la planificación participativa es obligatoria para todos los municipios del país) con inclusión social. Los grados de inclusión política, económica y social que ha generado el proceso de participación popular en el país. Constituye una referencia en el continente.”

Según, Carlos Hugo Molina,²⁶ “La promulgación de La Ley de Participación Popular ha generado cambios cuantitativos y cuantitativos en el panorama social, económico, político e institucional de Bolivia:

1. La conformación de 315 municipios.
2. El reconocimiento de 14.500 OTB, organizaciones de la sociedad civil, fortaleció la ciudadanía, la sociedad civil, ONG, los gremios, sectores sociales y productivos.

Se estableció el derecho del control social efectivo y la participación de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de los planes municipales.

3. El 20% de los recursos nacionales se vuelven coparticipables, realizándose una transferencia automática a las cuentas municipales, sin intervención del nivel central de gobierno, transfiriéndose 200 millones de dólares a los gobiernos municipales, y administrando ellos 500 millones de dólares de manera global. El incremento sustancial de

²⁶ Molina Carlos H., Bolivia con Participación Popular: Un Caso de Estudio Nacional. Páginas. 9 y 10, ver: www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/Carlos_Hugo_Molina.pdf?revision_id=54503&package_id=5448

la transferencia de rentas estatales a los gobiernos municipales, desde \$US 76.5 millones en el año 1990 a \$US 200 millones el año 2000 administrados por los gobiernos municipales con capacidad de generar obras, demandar bienes y servicios y movilizar a los sectores involucrados.

4. La equidad en la distribución de los recursos estatales; mientras que en 1990 las ciudades capitales acaparaban el 92% de los fondos de coparticipación tributaria, en 1997 las capitales recibieron el 39% y las provincias el 61% restante.

5. La descentralización municipal, base de la administrativa, ha originado que desde 1997, los departamentos y municipios ejecuten el 75% de la Inversión Pública Nacional, quedando en manos del Gobierno Nacional el 25% restante.

6. La definición que el municipio es la base del Sistema de Ordenamiento Territorial.

7. Existencia de un Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal que convierte en potenciales usuarios a la totalidad de los gobiernos municipales y establece una responsabilidad pública de cumplimiento. Aprobación de la Norma de la Planificación Participativa Municipal que convierte en obligatoria la consulta y la intervención de la sociedad civil en la definición de la inversión municipal, su ejecución y control.

8. Diseño de un Sistema Nacional de Fortalecimiento Comunitario para ofrecer capacitación a los sectores de ciudadanía con menos información y conocimiento de la dinámica estatal.

9. El Sistema Nacional de Inversión Pública está integrado a la planificación, programación de operaciones y al presupuesto. El 35% de la inversión nacional es ejecutada por los gobiernos municipales, lográndose una socialización del gasto.

10. Se definió el papel del nivel central como normador, aprobador de políticas, el departamental como articulador, y el municipal como ejecutor de políticas sociales. Se innovó y se incorporó instituciones de derecho público como la designación cruzada de las autoridades y la inversión concurrente entre los tres niveles del estado.

11. Se ha iniciado un proceso de ordenamiento territorial que comprende sus componentes de recursos, sociedad, órganos públicos y territorio. Se descubrió la potencialidad de la mancomunidad municipal, y se cuenta con el distrito municipal, como unidad flexible para gestionar servicios, inversión y planificación.

12. La dinámica del proceso ha incorporado de manera natural la demanda económica; el debate sobre el desarrollo económico local y el papel de actores privados en alianzas con

los sectores públicos, corresponde a una realidad que utiliza la institucionalidad existente para buscar respuesta a una crisis económica que se manifiesta en los niveles locales”.

Entre las evaluaciones críticas, se puede mencionar la de: Juliana Ströbele-Gregor y Diego Ayo, según la primera el proceso enfrenta algunas dificultades, desde su origen, desde su formulación, que no ha tomado en cuenta las culturas organizacionales de las comunidades tradicionales, por lo que llama: “la democratización desde arriba” y enfrenta la siguiente dificultad:²⁷

“Buscando a las primeras experiencias con la Ley de Participación Popular se encuentra uno con los desafíos de esta reforma, que fue elaborada en el Palacio Presidencial. Los obstáculos que dificultan a los campesinos la percepción de sus derechos se acumulan. Se trata de obstáculos que no sólo resultan de su marginación: el analfabetismo y la falta de dominio del español, sino también de que nuevamente se ven confrontados con una estructura ajena a su cultura. Ellos se enfrentan, sin experiencia alguna, a un administración estructurada en base al modelo occidental, tienen que entender reglas del juego y normas impuestas desde el exterior y someterse a -al mismo tiempo que- apropiarse de estructuras de control y legitimación, que no son las suyas. Sin embargo, como la mayoría de la población campesina celebra a la Ley de Participación como si fuera un progreso en comparación con su situación anterior, entonces ellos están dispuestos a participar. Esta disposición puede -a mi modo de ver- ofrecer oportunidades reales para los que hasta ahora han sido perjudicados. Todo dependerá de la fuerza con que las comunidades campesinas y las organizaciones indígenas independientes puedan transformar a la ley en base a sus intereses. Las intenciones del gobierno son claras: Las reformas deberán contribuir a convertir al Estado nacional en viable, fortaleciéndolo a nivel local”.

Esta evaluación es particularmente importante porque, son las comunidades rurales, donde habitan poblaciones aymaras y quechuas y otras sociedades tradicionales que son los beneficiarios de la ley de participación popular, por lo menos desde su declaración, el impacto en la calidad de vida de esa población determinará el éxito o fracaso de la ley de participación popular.

Otra evaluación crítica, corresponde a Diego Ayo, que se resume en once puntos, que según el autor:

²⁷ Publicado en, Hengstenberg, Peter/Kohut, Karl/ Maihold, Günther (eds.): Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad. Nueva Sociedad, Caracas, 1999, p. 133-146

“son problemas más álgidos que se cieren en torno a la dinámica descentralizadora.”²⁸

- 1. La estructura estatal fragmentada,** La comprensión del “avance de la Ley de Participación Popular” como un todo compacto y homogéneo es errónea. En realidad desde el vértice estatal se observa un germen ciertamente corrosivo de atomización de los proyectos y programas destinados a los municipios...la coordinación de los engranajes del nivel central son escasas o nulas restando eficacia en la dimensión de llegada: el municipio.
- 2. Carencia de incentivos,** El proceso no promueve un espíritu emprendedor. Promueve, por el contrario, la pasividad gubernamental tanto como la pasividad social. Al no existir mecanismos de incentivo para un mejor rendimiento gubernamental...Mejores o peores resultados son medidos con la misma vara desde el ámbito nacional. No se premia la eficiencia. A decir de un famoso tango, da lo mismo ser un “cura que un pícaro ladrón”.
- 3. Priorización de instrumentos en perjuicio de la valoración de los efectos sociales conseguidos,** Cualquier reforma que pretendamos emprender debería partir de definir el alcance de la intención inmanente al cambio propuesto y el beneficio probable que se conseguiría con su puesta en marcha. Vale decir, deberíamos saber quién va a ganar con la transformación sugerida. En ese sentido, conviene iniciar la reflexión sobre la marcha de la LPP, preguntándonos si realmente vivimos mejor en esta “nueva era”. ¿Vive el boliviano mejor que antes de la promulgación de esta norma?, ¿los niños van más a la escuela?, ¿las madres dan a luz en alguna institución de salud cercana?, ¿podemos ducharnos con instalación de agua en el propio domicilio? Son preguntas sencillas que hacen a la vida cotidiana y requieren soluciones. Aquí tocamos un tema de fondo: ¿en qué medida una reforma cuya intención estaba centrada en fortalecer la tradicional debilidad del Estado boliviano puede lograr beneficios sociales? Consideramos que se ha priorizado el instrumento por encima de los impactos sociales que puedan existir.
- 4. El municipalismo exacerbado,** Un centralismo paradójico, por cierto, pues tiene fe en los municipios y basa su propuesta precisamente en esta fe. Parece contradictorio calificar de centralistas estas iniciativas que alientan una mayor descentralización. Sin embargo, su disimulado centralismo reside en la defensa de posiciones generalizantes: un tiempo de partida para todos; una misma reforma por igual a todos cuando la esencia de una auténtica descentralización consiste en el rescate de lo diverso, en la salvaguarda a los tiempos –la homogenización del tiempo es una primera gran conquista política de la cultura occidental y capacidades diferenciadas, en la

²⁸ Ayo Diego, Evaluando la ley de participación popular: Once puntos en debate, Umbrales N° 12, bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales12.pdf

aceptación de las voluntades “de abajo”. Vale decir, más descentralización en moldes cerrados o en recetas únicas es en realidad la mejor forma de disfrazar un agudo centralismo con la máscara de una reforma democratizadora. Es este municipalismo acrítico el que empieza a resultar perjudicial.

- 5. Priorización de la técnica sobre la política,** la participación popular ha sido concebida desde un cerrado círculo tecnocrático de clase media-clase media alta. Ciertamente lúcido y no menos soñador. De ese modo, en nombre de lo “técnico” se puede relegar la auténtica participación e involucramiento sociales. Destaca como ejemplo de este exacerbado tecnicismo el proceso de planificación participativa que ha tenido lugar en diversos municipios del país donde son muchas veces las ONGs las que imprimen su sesgo técnico a la elaboración del PDM en desmedro de porciones considerables de los habitantes de un municipio. Asimismo, al delegar la hechura misma de este instrumento a entidades ejecutoras, se prioriza un afán técnico-legal – tengamos en cuenta que aquel municipio que carece de un PDM será sujeto al congelamiento de sus recursos de coparticipación antes que un interés por una verdadera discusión política entre ciudadanos. Se prioriza la pulcritud técnica antes que el conflicto, visto como generador de desorden más que como rasgo propio y necesario de cualquier proceso democrático. Se privilegia el instrumento sobre el proceso. Es, en buenas cuentas, “el triunfo de la metodología sobre la política.
- 6. Hiperlegalismo y uniformización legal,** Hoy en día contamos con más de una treintena de normas, entre leyes y decretos, referentes a la descentralización en Bolivia, descontando otras tantas que en su peculiaridad sectorial –Ley del Presupuesto, Ley de Reforma Educativa o Ley del Seguro Materno Infantil, por mencionar algunas–incluyen elementos cercanos a la dinámica descentralizadora. Todas éstas, sin dejar de mencionar leyes anteriores a la LPP, como la Ley del Medio Ambiente o la Ley 1178 SAFCO, repercuten con similar agudeza en el escenario municipal. Esta cantidad exorbitante de leyes define una realidad hiperlegalista, acompañada además por un igualmente enorme número de instrumentos de capacitación que en nuestro conteo personal suman aproximadamente la centena entre cartillas, manuales, guías y textos de análisis.
- 7. El mito de la sociedad territorial,** Se define como sujetos de la participación popular a las organizaciones territoriales de base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias que como bien reza este párrafo consagra a determinados actores, aquellos de índole territorial, como los portavoces de un nuevo proceso de construcción ciudadana, un proceso de reconstrucción estatal con transformaciones en el ordenamiento societal. En este reordenamiento, sin embargo, las OTBs no termina

(ro)n de representar a sociedades ciertamente más complejas. La sociedad territorial tan vitoreada no ha sido precisamente hegemónica. Algunas explicaciones surgen al paso. En primer lugar, desde una perspectiva teórica, podemos afirmar que la identidad que otorga la condición de OTB es sólo una forma de (auto) percepción identitaria. Es indudable que no hay divorcio entre ser parte de una OTB y simultáneamente pertenecer al gremio de comerciantes o transportistas. Ser vecino y también ganadero. ¿Qué identidad prima? Carecemos de estudios que desnuden la impronta que un dirigente barrial/ganadero imprime a su actividad. ¿Aboga por su organización territorial o lo hace por su gremio? Semejante interrogante, aunque no puede ser plenamente respondida, brinda una idea de la contraposición de intereses que se juntan en una misma persona encargada de representar, al menos de acuerdo a los moldes de la LPP, a su organización territorial. Contraposición que debe alertarnos sobre la vitalidad que poseen otros intereses, en buena parte invisibilizados por el fervor otebista o comiteísta que pringó la dinámica descentralizadora desde sus albores.

8. La generación paralela de políticas públicas: la cooperación internacional en cuestión, se prioriza la intervención en determinadas secciones de provincia de acuerdo a criterios de oferta antes que de demanda. Es decir, se requiere inducir la participación. Ofertar la participación. Sin embargo, este sesgo, atribuible también al Estado, es un problema si se convierte en la única y rutinaria manera de seleccionar las poblaciones “beneficiarias”. La oferta termina siguiendo el cauce absurdamente generalizador y homogeneizante que ha marcado nuestra legislación, con el agravante de estandarizar el contenido de la enseñanza impartida en las tareas de asistencia técnica. Empero, no es éste el problema mayor. Hay, por otro lado, una orientación de la inversión/asistencia técnica hacia los municipios absolutamente fragmentados y sujetos a arreglos subjetivos que impide planificar esta imprescindible labor en forma menos esporádica y puntual. Predomina en buena parte una soberanía indiscriminada en la cooperación que con el poderoso argumento de ser la dueña de la billetera, dispone caprichosamente sus actividades en lo que considero constituye una duplicación y yuxtaposición de las funciones del Estado. Es un “poder dual”, pero simultáneamente, más que un poder dual, es la constatación de un Estado débil, espectador pasivo de la promiscuidad de centros de poder, de la proliferación de poderes de orientación centrífuga.

9. La descentralización restringida o descentralización del poder ejecutivo, Con la imagen de que se está rompiendo con una tradición marcadamente centralista y de que la descentralización es la nueva panacea, imagen agigantada por aquellos ensayos que veían en esta descentralización el paso “inevitable” a una cultura más democrática o a la luz de una nueva era desde la “clandestinidad” del pasado, se ocultan rasgos de notable centralismo que permanecen férreos. Destacan en particular el Poder

Legislativo cuya omnipresencia en todas las latitudes de Bolivia es real desde la plaza Murillo (sede de gobierno) o el Poder Judicial cuyo epicentro de recepción de quejas judiciales (por llamarlo de algún modo) es Sucre. Podemos suponer –lamentablemente carecemos de estudios al respecto- que la pesadez en otros órganos del Estado, como ser las superintendencias o el Defensor del Pueblo, cargan aún un notable centralismo, quizás menos agudo en este último caso por su loable alcance departamental, pero no por ello menos preocupante. Asimismo, el arribo segregativo de la Contraloría hacia municipios predominantemente urbanos demuestra un centralismo aún férreo.

10. El olvido de la descentralización urbana, La participación popular no estuvo concebida para el área urbana. No al menos para aquella área urbana de las capitales de departamento, fundamentalmente de las capitales del eje. Fue, más bien, un afán de sentar las bases para una mejor distribución de los recursos públicos lo que motivó a ruralizar la implementación de la LPP. La evidencia contundente de la miseria rural, consecuencia incuestionable de la secular desatención estatal, hizo que las balas disparen hacia ese destino.

11. La falacia del municipio productivo, Resulta ingenuo argumentar, como efectivamente se lo viene haciendo, que el municipio es el sostén de un desarrollo regional en ciernes. Es impostergable cruzar el cerco municipal político institucionalista para iniciar una nueva era municipal: una era de desarrollo económico en el ámbito municipal. Definitivamente es una tarea urgente. Sin embargo, vociferar las virtudes del mentado municipio productivo sin consensuar una definición plausible es abonar el terreno para una nueva oleada de frases atractivas y llenadoras de optimismo pero ciertamente ligeras y hasta engañosas. Contamos con novedosas contribuciones al todavía incipiente debate conceptual, cuya riqueza, no obstante, queda confinada al mérito individual de la agencia internacional o estatal que la propone. Cada agente copa cierta cantidad de municipios para aplicar su receta metodológica y conceptual al margen de lo que propongan y ejecuten sus vecinos”.

Al momento de hacer una evaluación, si uno toma partido, a favor o en contra de la ley, la evaluación es subjetiva y se pierde la objetividad necesaria, porque, entonces se defiende el proceso y se argumenta a favor exaltando sus virtudes y descalificando cualquier crítica u observación o por el otro lado se concentra en los defectos o dificultades, estas dos posiciones pueden estar acompañadas de una carga ideológica, cuando se llega a ese punto se pierde la objetividad de la evaluación.

Por otro lado, es necesario recordar que un supuesto del conocimiento científico es la crítica, por tanto, si un discurso no acepta la crítica, no corresponde al ámbito de la ciencia si no a la ideología o la dogmática.

4.2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DESDE LOS OBJETIVOS DE DESORROLLO

El principal argumento de la formulación de la Ley de Participación Popular, ha sido, que sólo 24 municipios recibían recursos por coparticipación,²⁹ el resto 288 no recibían recursos del tesoro General de Nación, por tanto, su existencia era meramente formal, sin recursos no había posibilidad de constituir gobierno local y menos realizar inversiones para ejecutar obras y satisfacer las necesidades de la comunidad.

Razón, por la cual, las poblaciones de esos municipios se encontraban en situación de pobreza. El argumento es convincente y claro: Ante este panorama era necesario que los municipios rurales reciban recursos, para superar la pobreza y emprender el camino del desarrollo.

Roberto Barbery,³⁰ argumenta señalando: “el centralismo inviabiliza la posibilidad de que el ciudadano ejerza sus derechos y deberes en el marco de la democracia... En cambio cuando se descentraliza, se distribuye el poder y de esa forma se genera los vehículos institucionales para que el ciudadano ejerza sus derechos, ejerza sus deberes”, claro está que uno de los derechos de la mujer y el hombre boliviano, es vivir con todos los servicios, empleo digno e ingresos suficientes para costear el costo de los servicios. Por tanto la ley de participación popular debió coadyuvar a superar la pobreza en la población boliviano y emprender el camino del progreso, el Desarrollo Humano.

²⁹ Ley de Coparticipación

³⁰ Barbery Anaya Roberto, El proceso de Descentralización en Bolivia, Desarrollo y prospectiva, Pág. 3.

La mejora de la calidad de vida, se puede medir a través de los siguientes indicadores: 1. Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y 3. Crecimiento demográfico de la población.

1. **El Índice de Desarrollo Humano IDH**, según PNUD,³¹ “mide el logro medio de un país en tres dimensiones básicas de desarrollo humano: La longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida”.

La categorización país, según los Informes de Desarrollo Humano de los años 1994 y 2005,³² realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestra en el siguiente cuadro:

COMPORTAMIENTO DEL INDICE DE DESARROLLO HUMANO DE BOLIVIA Y LA POSICIÓN CATEGORÍA PAÍS 1994 Y 2005

PERIODO	VALOR DEL INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)	CATEGORÍA PAÍS SEGÚN (IDH)
1994	0,589	113
2005	0,695	117

Fuente: PNUD. Elaboración propia.

De acuerdo al cuadro anterior, si bien el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Bolivia, muestra un nivel de progreso del: 0,589 en el año 1994 al 0,695 en el año 2005,³³ por el contrario, según categorización país, el cuadro muestra, un descenso del 113º puesto que ocupaba Bolivia en el año 1994 al 117º puesto que ocupa en el año 2005. Lo que pone en duda la efectividad de la Ley de

³¹ PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano 1997, página 16.

³² PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano 1997, página 163 y PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano 2007 – 2008, página 233.

³³ Los informes del PNUD son del año 1997 pero se trabajan con datos del año 1994 y en el caso del informe 2007-2008 se trabaja con datos de año 2005.

Participación Popular en el cumplimiento del objetivo de desarrollo,
 “Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano”.

Una comparación del Índice de Desarrollo Humano de los países de América Latina, según el mismo estudio nos muestra:³⁴

COMPARACION DEL INDICE DE DESARROLLO HUMANO DE
 AMÉRICA LATINA (IDH) 1994- 2005

PAÍS	IDH 1994	PAÍS	IDH 2005
CHILE	.891	ARGENTINA	0.869
COSTA RICA	.889	CHILE	0.867
ARGENTINA	.884	URUGUAY	0.852
URUGUAY	.883	COSTA RICA	0.846
PANAMÁ	.863	CUBA	0.838
VENEZUELA	.861	MEJICO	0.824
MEJICO	.853	PANAMÁ	0.812
COLOMBIA	.848	BRASIL	0.800
BRASIL	.783	VENEZUELA	0.792
ECUADOR	.775	COLOMBIA	0.791
CUBA	.723	DOMINICANA	0.779
DOMINICANA	.718	PERÚ	0.773
PERÚ	.717	ECUADOR	0.772
PARAGUAY	.706	PARAGUAY	0.755
EL SALVADOR	.592	EL SALVADOR	0.735
BOLIVIA	.589	NICARAGUA	0.710
HONDURAS	.575	HONDURAS	0.700
GUATEMALA	.572	BOLIVIA	0.695
NICARAGUA	.530	GUATEMALA	0.689
HAITÍ	.338	HAITÍ	0.529

Fuente: PNUD. Elaboración propia.

³⁴ PNUD, Informe de Desarrollo humano 1997 y 2007-2008

El cuadro nos muestra que: Bolivia en el año 1994 ocupaba el puesto 16º y en el año 2005 pasó a ocupar el puesto 18º, descendiendo dos puestos en el ranking de países de América Latina, aunque, (como se señaló anteriormente), el Índice de Desarrollo Humano en Bolivia ha subido del 0.589 al 0.695.

Por último, es necesario señalar la diferencia del Índice de Desarrollo Humano entre los municipios de Bolivia, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004,³⁵ realizado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD, muestra que el municipio con más alto IDH es Cochabamba con el 0.741 y el municipio con más bajo IDH es Arque con el 0.311. Nótese que el primero, es un municipio urbano y el segundo, un municipio rural, coincidentemente del mismo departamento, la diferencia de Índice de Desarrollo Humano, entre los dos municipios es de 0.430, más de la mitad. Esta diferencia muestra la brecha existente todavía entre las poblaciones urbanas y las poblaciones rurales de Bolivia.

El propósito de la Ley de Participación Popular, era precisamente cerrar esa brecha existente entre y las ciudades, sin embargo, éste propósito aún no es visible a la luz de los datos e indicadores señalados.

Lo expuesto hasta aquí, pone en duda la efectividad de la Ley de Participación Popular, en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. “Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano”, más bien, ponen en evidencia la debilidad o la falta de los mecanismos e instrumentos de la descentralización municipal en Bolivia para asegurar la mejora de la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano.

³⁵ PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004, Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Bolivia, Pág. 17.

2. Necesidades básicas insatisfechas (NBI), Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. “El método de NBI consiste en comparar las condiciones de vida de cada hogar en relación a un conjunto de normas, que expresan el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha un grupo de necesidades esenciales. En base a este criterios se considera pobres a los hogares y sus miembros integrantes que tiene una o más necesidades básicas insatisfechas”.³⁶

Ahora veamos que progresos se han logrado, después de la aplicación de la Ley de Participación Popular, en la satisfacción de las Necesidades Básicas de las poblaciones en áreas urbanas y rurales del país:

**POBLACIÓN DE BOLIVIA, CON NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS Y VARIACIÓN CENSOS DE 1976, 1992 Y 2001**

AÑO CENSO	1976	1992	2001
NBI	85.5	70.9	58.6

Fuente. INE – UDAPE³⁷. Elaboración propia.

El cuadro muestra: Un avance significativo en la superación de la pobreza en Bolivia, en la década de 1992 al 2001, reflejando una disminución del 70.9 al 58.6 de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, registrando una disminución de 1.33 anual, (éste primer cuadro es muy alentador).

Cuando se desagregan por áreas el comportamiento de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas muestra el siguiente resultado:

³⁶ MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, Mapa de Pobreza, Una Guía Para la Acción Social, Pág. 5

³⁷ INE, 2001, Censo nacional de Población y vivienda 2001- Bolivia: Mapa de pobreza, página 5.

CAMBIOS EN LA POBLACIÓN BOLIVIANA URBANA, CON
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS DE ACUERDO A
CENSOS DE 1992 Y 2001

AÑO CENSO	1992	2001	DIFERENCIA
NBI	53.1	39.0	14.1

Fuente: INE – UDAPE³⁸. Elaboración propia.

El cuadro muestra: Que en la población urbana de Bolivia, la reducción de la pobreza es de 14.1, del 53.1 del año 1992 al 39.0 del año 2001, registrando una disminución anual de 1.52 anual, (el cuadro aún es más alentador), a este ritmo en 25.6 años se terminaría con la pobreza en el área urbana.

Pero, el problema está en el área rural, el siguiente cuadro muestra un escenario desolador:

CAMBIOS EN LA POBLACIÓN BOLIVIANA RURAL, CON
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS DE ACUERDO A
CENSOS DE 1992 Y 2001

AÑO CENSO	1992	2001	DIFERENCIA
NBI	95.3	90.8	4.5

Fuente: INE – UDAPE. Elaboración propia.

El cuadro muestra: Que en la población rural de Bolivia, la reducción de la pobreza es imperceptible, registra una disminución de 0.48 anual,

³⁸ INE, 2001, Censo nacional de Población y vivienda 2001- Bolivia: Mapa de pobreza, página 10.

tomando en cuenta que en el periodo 1992 – 2001, la reducción es de 95.3 a 90.8, (el entusiasmo inicial se opaca con la dura realidad), se requerirían aproximadamente 200 años para terminar con la pobreza en el campo, si en doscientos años no cambia los indicadores para medir la pobreza, pero como sabemos las necesidades del ser humano cambia conforme avanza el desarrollo de la humanidad, lo que significa que esos doscientos años se podrían multiplicar por las nuevas necesidades de las personas y la metodología de medir la pobreza.

Lo que pone en duda una vez más la efectividad de la Ley de Participación Popular, en el fin de mejorar la calidad vida de la mujer y el hombre boliviano en el área rural, temiendo presente siempre, que el objetivo de la Ley N° 1551 es beneficiar sobre todo a la población rural.

3. El crecimiento demográfico, es un parámetro para medir del desarrollo local. Territorios y ciudades que ofrecen mejor calidad de vida a su población, es atractiva a las migraciones, la gente se concentra en: Áreas, departamentos y municipios, donde existe mejores oportunidades de progreso o mejores condiciones de vida y abandonan las que no ofrecen condiciones de mejora de la calidad de vida.

“La gente no se queda en un lugar, porque tiene el mejor alcalde, se queda por que existe oportunidad de progresar”,³⁹ señala Carlos Hugo Molina, esto es evidente porque la población del área rural migra a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida y esto se da en periodos de sequía y poca producción agrícola, en realidad la gente se traslada a regiones donde hay empleo e ingresos, aunque no esté garantizado los servicios básicos.

Tenemos que tener presente, que la Ley de Participación popular, tenía el propósito de mejorar las condiciones de vida sobre todo de la

³⁹ MOLINA Carlos Hugo, exposición en ocasión de 15° aniversario de la ley de participación popular, La Paz.

población rural. El siguiente cuadro, nos muestra el comportamiento de la población en el área urbana y área rural del país.⁴⁰

**POBLACIÓN DE BOLIVIA SEGÚN AREA DE ACUERDO A LOS
CENSO 1971, 1992 Y 2001**

AÑO	POBLACION TOTAL	POBLACIÓN URBANA	%	POBLACION RURAL	%
1976	4,613,486	1,925,840	41.75	2,687,646	58.25
1992	6,420,792	3,694,846	57.55	2,725,946	42.45
2001	8,274,325	5,165,882	62.43	3,108,443	37.56

Fuente: INE. Elaboración propia.

El cuadro muestra: Que la tendencia migración del área rural a área urbana no se ha detenido.⁴¹ Lo que también pone en duda la efectividad, en los objetivos de desarrollo de la Ley de participación popular.

La población del área rural, encuentra como única posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, trasladándose a los centros urbanos, si una familia no ve mejorar su situación en el área rural entonces si quiere mejorar está obligado a dejar el campo, porque permanecer en ella es condenarse a una situación de pobreza por el resto de sus vidas, (No se trata de que la Ley de Participación Popular, resuelve todos los problemas , ni que resuelva como una barita mágica siglos de postergación del área rural por parte del Estado Boliviano), pero está claro, que la Ley de Participación Popular, no ofrece los mecanismos ni los instrumentos para garantizar el desarrollo integral de los municipios rurales.

⁴⁰ INE, 2001, censo nacional de Población y Vivienda-Bolivia: Distribución de la población, página 4.

⁴¹ Se debe tener en cuenta que en el censo del año 200, existió una instrucción de las organizaciones campesinas, para que los residentes en las ciudades deben retornar a sus comunidades de origen para su registro, bajo la amenaza de perder sus derechos.

V. FACTORES Y LIMITACIONES DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

Las principales limitaciones del proceso de descentralización municipal en Bolivia se encuentra en los siguientes factores: 1. Objetivos y metas de desarrollo, 2. Concordancia de los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal, 3. Mecanismos e instrumentos del control de resultados, 4. Relacionamiento con otras normas.

5.1. METAS E INICADORES DE DESARROLLO

Aunque los promotores de la Ley de Participación Popular reconocen que, “La descentralización municipal, no es un fin, sino un medio para alcanzar el poder al ciudadano.” El empoderamiento de la comunidad es un medio para mejorar la calidad de vida de los miembros de la comunidad. En el caso de La Ley de Participación Popular el fin está claramente definido: “Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos”.

¿En qué periodo de tiempo se mejorará la calidad de la mujer y el hombre boliviano?, ¿En qué medida se mejorará la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano?, ¿cómo se mide la mejora de la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano? y ¿Cómo se mide la mejor administración de recursos?, estas son las preguntas que no encuentran respuesta en el texto de la Ley N° 1551, ni en el proceso de aplicación de la norma, en consecuencia la norma no prevé los mecanismos del cumplimiento del fin, ni tampoco fija metas de desarrollo, para el cumplimiento en un tiempo determinado, como se sabe, si no se fijan metas no existe la posibilidad de verificar su cumplimiento, menos se puede medir la mejor administración de recursos.

Es evidente que la Ley de Participación Popular, no es la Constitución Política del Estado, para pedirle que legisle todos los ámbitos de la gestión pública, pero tampoco se puede dejar a la casualidad el cumplimiento de la finalidad de una ley, porque así, se pierde el fin que se persigue y el medio se convierte en el fin. Sobre todo si se transfieren recursos públicos es necesario desarrollar mecanismos e instrumentos que garanticen que esos recursos se utilicen para lo que fueron destinados: “mejorar la calidad de vida de la población”, sobre todo la población rural.

La Ley N° 1551, únicamente señala como condición, para recibir los recursos de coparticipación tributaria: “Para disponer de los recursos de coparticipación tributaria, abonados en la cuenta de participación popular, los gobiernos Municipales, en el marco del Art. 146 de la Constitución Política del Estado, deberán elaborar su presupuesto municipal, concordante con su Plan Anual Operativo, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior.”⁴²

Aquí se identifica **la ausencia de metas e indicadores de desarrollo y mecanismos que garanticen el cumplimiento del fin de la Ley de Participación Popular** o la previsión del desarrollo de otras normas que faciliten o coadyuven en el logro de los fines.

En rigor, es el Sistema Nacional de Planificación SISPLAN, que debe definir los mecanismos y procedimientos para el desarrollo de un sistema de planificación sustentada en indicadores de desarrollo y metas, desde el gobierno nacional hasta el gobierno local.

Al respecto, las normas básicas del Sistema Nacional de Planificación,⁴³ **no establece que los Planes de Desarrollo deban fijar metas e indicadores de desarrollo. Metas e indicadores de desarrollo están ausentes en el SISPLAN, por tanto, no regula la planificación del desarrollo, sino**

⁴² Ley de Participación Popular, Art. 23, numeral I.

⁴³ Las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación, fue aprobada mediante, Resolución Suprema N° 216779 de fecha 21 de julio de 1996 años.

únicamente define el procedimientos administrativos, metodológicos y de participación del proceso de planificación, responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno en la planificación, la participación social y otros aspectos procedimentales, (aun cuando las normas del SISPLAN fueron aprobadas posterior a la Ley de Participación Popular).⁴⁴

Por otro lado, la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental, entre los ocho sistemas, regula el sistema de programación de operaciones (SPO), al respecto la norma señala, “Para el funcionamiento anual de los sistemas de Programación de operaciones, Organización administrativa, Presupuesto y tesorería y Crédito Público, los sistemas nacionales de planificación e Inversión Pública compatibilizarán e integrarán los objetivos y planes estratégicos de cada entidad y los proyectos de inversión pública que deberán ejecutar, con los planes de mediano y largo plazo”.⁴⁵

Las normas básicas del Sistema de Programación de Operaciones (SPO),⁴⁶ regula la formulación de los Programas Operativos Anuales POA`s, la planificación a corto plazo, por lo tanto, la Ley de Administración y Control Gubernamental, se limita únicamente en definir, que la Programación de Operaciones Anual (POA), debe ser compatibilizado con los objetivos y planes estratégicos de cada entidad pública, no se ocupa de las características de los planes de desarrollo.

Aunque la norma del SPO, en el artículo referido a, elaboración y contenido del Programa Operativo Anual, señala que este debe contener:⁴⁷ 1. Diagnostico, 2. Determinación de objetivos anual, 3. Determinación de operaciones, 4. Definición de indicadores de gestión y 5. Determinación de recursos.

Se refiere a indicadores de gestión, estos indicadores tienen que ver con la eficiencia en la administración de la institución, relacionado al cumplimiento de

⁴⁴ La de sisplan fue aprobado el ...

⁴⁵ Ley de Administración y Control Gubernamental, Art. 18°.

⁴⁶ Las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones, fue aprobada, mediante, Resolución Suprema N° 225557 de fecha 1° de diciembre de 2005.

⁴⁷ Resolución Suprema N° 225557, Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones, Art. 15.

las actividades programadas en el POA, no están referidos al impacto en la calidad de vida de la población. En este contexto cada gobierno municipal define sus objetivos y sus indicadores, que no tienen relación con los objetivos de desarrollo a nivel departamental, ni a nivel nacional y menos con indicadores de mejora de la calidad de vida.

5.2. CONCORDANCIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Las metas del desarrollo nacional, deben ser definidas por el Plan Nacional de desarrollo, las metas de desarrollo de departamental por el Plan departamental de Desarrollo y las metas del desarrollo Municipal por el Plan de Desarrollo Municipal, por tanto, la definición de metas de desarrollo corresponde al ámbito de la planificación.

Sin embargo la Ley de Participación Popular, debió definir o proveer los mecanismos y los niveles de definición de metas de desarrollo, para un estado descentralizado vía municipios.

5.3. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LOS RESULTADOS

La ley de participación popular, establece un mecanismo de control, esto es: 1. el control social y 2. la ley SAFCO, señala la entidad encargada del control de las entidades públicas, sin embargo ninguno de los mecanismos de control, realiza el control de los resultados de la gestión municipal.

a) CONTROL SOCIAL, SIN COMPETENCIA NI MECANISMOS PARA REALIZAR EL CONTROL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

La ley N° 1551, establece el control social a los Gobiernos municipales sobre el destino de los recursos de Participación Popular, control social

ejercida por las Organizaciones Territoriales de Base, a través del Comité de Vigilancia, éste control tiene los siguientes alcances:

1. Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias.
2. Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.
3. Acceder a la información sobre los recursos destinados a la participación popular.
4. Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de participación popular.
5. Pronunciarse sobre el presupuesto de recursos de participación popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por el Gobierno Municipal, este pronunciamiento deberá hacerse público en cualquier medio de comunicación, emitiéndose una copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.
6. Denunciar ante el Poder ejecutivo, sobre Ordenanzas y Resoluciones Municipales referidas a la administración de recursos municipales definidas para la participación popular.

El control social, a través del Comité de Vigilancia, carece de facultades para el control del impacto del uso de los recursos de coparticipación tributaria en los objetivos de desarrollo, en el cumplimiento de la finalidad de la Ley de Participación Popular.

El Comité de Vigilancia, por su carácter local y representación social, no tiene posibilidades de contar con los instrumentos técnicos de medición de los

resultados del impacto de la inversión municipal, en la calidad de vida los habitantes.

La medición de la mejora de la calidad de vida de la población, solo podrá ser realizada por una institución especializada del gobierno central, en el marco de un sistema de medición de la gestión pública por resultados, que posea las facultades, mecanismos e instrumentos técnicos y cuente con personal capacitado. La Ley de Participación Popular no prevé ningún mecanismo de medición de resultados de impacto en la calidad de vida de los habitantes.

El control social, en este contexto y con las competencias asignadas, carece de toda posibilidad de controlar que las autoridades municipales cumplan con los objetivos de desarrollo y que los recursos de coparticipación tributaria se destinen eficientemente a mejorar la calidad de vida de la población.

b) CONTROL GUBERNAMENTAL, LIMITADA A EJERCER CONTROL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

De acuerdo a ley No 1178, de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), la Contraloría General de la República, en representación del Estado, es la entidad especializada de controlar a las instituciones públicas, sobre la administración de los recursos y de sus resultados.

Respecto al control de resultados, la ley SAFCO señala:⁴⁸

- “Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del sector público”
- “Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los

⁴⁸ Ley N° 1178, de Administración de control Gubernamental (SAFCO), Art. 1°

objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación.”

Como se constata, la ley N° 1178 no ha desarrollado un sistema específico de control de resultados de las inversiones que realizan las instituciones públicas, menos de la inversión municipal, una vez aprobada la Ley de Participación Popular, tampoco desarrolló un sistema de control de la eficiencia de los gobiernos locales, para poder medir la mejor administración de recursos.

Por lo señalado se puede concluir que:

- a) La Ley de Participación Popular, no establece mecanismos de control de los resultados, no fija procedimientos, ni instrumentos de medición para evaluar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, tampoco prevé que otra norma complementaria pueda desarrollarla.
- b) No establece mecanismos de medición de la eficiencia en la gestión municipal que demuestre una mejor administración de recursos públicos, ni prevé el desarrollo institucional con alta capacidad técnica para garantizar gestiones municipales eficaces.
- c) Tampoco prevé el desarrollo o la actualización de otras normas complementarias como la Ley de Administración y control Gubernamental y el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), para que coadyuve en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.
- d) En consecuencia la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO),⁴⁹ no se actualizó y ni desarrolló instrumentos de medición de: Inversión pública municipal y Calidad de la Gestión Municipal. No se puede controlar si no se ha establecido metas de desarrollo y si no se ha definidos los indicadores para medirlos.

⁴⁹ La Ley N° 1178, ha sido promulgada el 20 de julio de 1990.

5.4. RELACIONAMIENTO DE LA LEY N° 1551 CON OTRAS NORMAS

La Ley de Participación Popular, no prevé el desarrollo de otros procesos y de otras normas, la adecuación de leyes complementarias que coadyuven a la implementación del proceso de descentralización municipal en Bolivia y garanticen el cumplimiento de los fines de la Ley N° 1551.

COMPONENTE	NORMA COMPLEMENTARIA DESARROLLADA	NORMA COMPLEMENTARIA NO DESARROLLADA
Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> -Reglamento de la Ley de Participación Popular. -Objetivos de Desarrollo del Milenio 	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de actualización d la Ley N° 1178, con facultad, mecanismos e instrumentos para el control de los resultados del desarrollo de la inversión pública. -Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación, la norma es de procedimiento, se requiere una norma que garantice planificar el desarrollo, con objetivos, metas medibles y verificables.
Político	<ul style="list-style-type: none"> -Ley de Reforma de La Constitución Política del Estado de fecha, de fecha 12 de agosto de 1994, que amplía la gestión municipal de 2 a 5 años. -Ley de Partidos Políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. -Ley de Unidades Política Administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ley de Unidades Político Administrativas, orientada a construir unidades territoriales, como escenarios de desarrollo.
Económico	<ul style="list-style-type: none"> -Ley del Dialogo Nacional. -Ley de IDH 	<ul style="list-style-type: none"> -Sistema de control de la Inversión Pública Municipal.

Social	-Reglamento de la Participación Popular.	
Administrativo		-Sistema de Gestión por Resultados de Desarrollo.

Elaboración propia.

De acuerdo al cuadro anterior: era necesario desarrollar las siguientes normas para que coadyuven en el cumplimiento de los fines y objetivos de desarrollo de la Ley de Participación Popular:

- a) El desarrollo de un Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, basado en metas e indicadores de resultados e impacto en la calidad de vida de la población. Cuyo primer producto: El Plan Nacional de Desarrollo PND, donde se establezcan objetivos y metas de desarrollo nacionales, que sea condición para realizar la inversión pública nacional, a la cual estén compatibilizadas: Los Planes de Desarrollo Departamental PDDs y los Planes de Desarrollo municipal PDMs, sobre todo las metas de desarrollo departamental y municipal, requisito para realizar la inversión Pública en los respectivos niveles de gobierno.
- b) La actualización y desarrollo de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental, enfocada al control de los resultados e impacto en la población de la inversión pública, a través del desarrollo del subsistema del control de los resultados de la inversión pública en los diferentes niveles de gobierno y en especial de los gobiernos subnacionales.
- c) Formular y desarrollar un sistema de actualización periódica del Índice de Desarrollo Humano por municipios y departamentos con el fin de evaluar la productividad de los gobiernos municipales, es decir, la efectividad de los gobiernos municipales en el logro de las metas del desarrollo.

d) Desarrollo de un sistema de gestión pública por resultado, superando la gestión burocrática, en especial de las nuevas instituciones públicas, como son los gobiernos locales y departamentales, porque la apuesta para emprender la mejora de la calidad de vida de la población y superar la pobreza está en los gobiernos subnacionales, ante el fracaso del gobierno nacional centralista.

VI. DESCENTRALIZACION FISCAL CONDICIONADA Y CON INCENTIVOS

6.1. DESCENTRALIZACION FISCAL CONDICIONADA AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL DESARROLLO NACIONAL

En un escenario de escasez de recursos y una creciente demanda por servicios públicos, si se opta por una gestión pública descentralizada, es recomendable desarrollar un modelo de gestión Principal – Agente, que garantice el logro de los objetivos de desarrollo castigando a las administraciones ineficientes y premiando a las administraciones eficientes:

Si el Gobierno Nacional, transfiere competencias y recursos a los gobiernos sub nacionales, para mejorar la calidad vida de su población y para una mejor administración de esos recursos, debe establecer mecanismos e instrumentos que garanticen el cumplimiento de los objetivos planteados.

6.2. INCENTIVOS AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE DESARROLLO

La Ley de Participación Popular, al no prever sanciones para los municipios que no cumplan con los objetivos de desarrollo, incentiva la ineficiencia, porque todos los gobiernos municipales: Los eficientes e ineficientes en la ejecución de la inversión municipal, los que cuentan y los que no cuentan con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), los que presentan y los que no presentan los estados financieros, los que formulan y los que no formulan el POA mediante la planificación participativa, reciben igual los recursos de coparticipación tributaria.

Para garantizar que los recursos transferidos a los gobiernos municipales, sean utilizados e invertidos, para mejorar la calidad de vida de la población del municipio y la eficiencia de la gestión municipal se mida en función a ese

mandato, es necesario desarrollar un sistema de incentivos al cumplimiento de las metas de desarrollo, estos incentivos pueden ser: 1 a las autoridades municipales y 2 al gobierno municipal en beneficio del municipio y de su población.

El sistema de incentivos podría ser de carácter: Político, económico y social que se resume en el siguiente cuadro:

**CUADRO DE INCENTIVOS A LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL,
PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO Y UNA
MEJOR ADMINISTRACION DE RECURSOS PÚBLICOS.**

ÁMBITO	INCENTIVOS - ALCALDE	INCENTIVOS-MUNICIPIO
Político	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de reelección automática (Incorporando en la ley electoral), si supera las metas de desarrollo. - Posibilidad de reelección indirecta (Mediante las elecciones), si cumple las metas de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asignación de mayores responsabilidades y atribuciones. - Estabilidad en el gobierno municipal. - Promocionar al municipio como municipio ejemplo en la gestión pública.
Económico	<ul style="list-style-type: none"> -Incremento de los recursos para funcionamiento (que se traduce en incremento salarial). 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de recursos si el municipio supera las metas de desarrollo. - Asignación de recursos para hacer sostenible los programas desarrollados. - Asignación de recursos para las nuevas atribuciones
Social	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento en la Asamblea plurinacional. -Habilitación para ejercer carrera en la administración pública nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Promocionar al municipio por los logros obtenidos (crear un premio a los municipios exitosos en el cumplimiento de las metas de desarrollo).

Elaboración propia.

6.3. SISTEMA DE SANCIONES PARA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS INEFICIENTES

Si una administración pública no cuenta con sistemas de sanciones al incumplimiento de metas de desarrollo, en realidad, es un incentivo a la ineficiencia, estas sanciones pueden ser de carácter: político, económico y social, igual que los incentivos pueden ser individual y al municipio, estas sanciones se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO DE SANCIONES POR LA ENIFICIENCIA EN LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

ÁMBITO	DESINCENTIVO-ALCALDE	DESINCENTIVO-MUNICIPIO
Político	-Posibilidad de revocatorio de mandato.	-Disminución de la autonomía municipal
Económico	-Reducción de salarios.	-Congelamiento de cuentas. -Recorte de la transferencia y ejecución directa por otros niveles de gobierno, si no cumple las metas de desarrollo. - Mantenimiento de los recursos si el municipio cumple con las metas de desarrollo.
Social	-Desprestigio en la comunidad. -Impedimento para ejercer cargos públicos.	Publicación en el ranking municipal, la posición del municipio respecto a otros municipios.

Elaboración propia.

Por el contrario, un sistema de sanciones a la ineficiencia de la administración pública subnacional, es un incentivo a la eficiencia y eficacia en la inversión pública, un gobierno municipal ya no ejecutará obras sólo por gastar los recursos y mostrar obras a la población, por el contrario evaluará la pertinencia de la inversión, evaluará opciones que rindan mayor impacto en la calidad de vida de la población.

6.4. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO BASADO EN OBJETIVOS, METAS E INDICADORES DE DESARROLLO

El Sistema Nacional de Planificación, debe estar basado en la definición de objetivos de desarrollo, determinación de metas de desarrollo en cada periodo de tiempo y selección de indicadores de medición de desarrollo, indicadores de impacto en la calidad de vida de la población y la obligatoriedad de compatibilización de los planes de desarrollo: nacional, departamental y municipal, la asignación de los roles y tareas de acuerdo a los niveles de gobierno autónomo y sus competencias.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), debe fijar metas de desarrollo nacional de la gestión o periodo gubernamental, es decir de 5 años, y debe definir metas de desarrollo a nivel de cada departamento en coordinación con los gobiernos departamentales.

Los Planes de Desarrollo Departamental (PDDs), deben registrar las metas de desarrollo del departamento, acordados con el gobierno nacional, a su vez los Planes Desarrollo Departamental deben fijar metas de desarrollo de cada municipio en coordinación con los gobiernos municipales.

Los Planes de Desarrollo Municipal deben registrar las metas de desarrollo del municipio acordado con el gobierno departamental, las metas de desarrollo del municipio deben programarse en los Planes Operativos Anuales (POAs).

De esta forma se encadena las metas de desarrollo a cada nivel de gobierno autónomo y su cumplimiento es responsabilidad de los tres niveles básicos de gobierno y de esta manera se cumple los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.

Definido de esta manera: El Sistema Nacional de Planificación del desarrollo, los Planes de Desarrollo se constituyen en la guía de la inversión pública:

Nacional, departamental, municipal y otros niveles de gobierno existente, así los planes de desarrollo dejarán de constituirse en documentos meramente formales que sólo sirven para exponer en la vitrina del despacho de las máximas autoridades ejecutivas de la administración pública.

6.5. SISTEMA DE EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Un sistema de evaluación de resultados de la gestión pública, en rigor es un sistema de medición de la eficacia de las entidad públicas, (en este caso de los gobiernos municipales), en el logro de los objetivos y metas de desarrollo, definidas en los planes de desarrollo, son necesarios para garantizar el logro de los objetivos de desarrollo, se medirá el grado de cumplimiento de las metas de desarrollo en los siguientes niveles: a) Eficiencia en la gestión administrativa y b) Eficacia en los resultados.

- a) Medición de la eficiencia en la gestión pública, se mide el grado de cumplimiento de las actividades de inversión y funcionamiento de las entidades públicas, por lo menos en las siguientes variables:

CUADRO DE INDICADORES DE EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

VARIABLE	INDICADOR
Compatibilización de políticas, objetivos y metas del PDM Y POA con el PDD Y PND.	Compatibilizado , requisito para la transferencia de recursos de coparticipación tributaria.
POA con metas e indicadores de: gestión.	Cumple, requisito para la transferencia de recursos.
POA con metas e indicadores de resultado (Impacto).	Cumple, requisito para la transferencia de recursos.
Grado de ejecución POA.	% de cumplimiento

Cumplimiento de cronogramas de actividades.	% de cumplimiento
Estados financieros.	Presentado, requisito para la transferencia de recursos.

Elaboración propia.

- b) Medición de la eficacia en el logro de los resultados de la gestión pública, mide el impacto de las actividades, políticas, programas y proyectos, desarrollados en la mejora de la calidad de vida de la población, razón de ser de toda administración pública, objeto de las políticas públicas. Las variables e indicadores propuestos se resumen en el siguiente cuadro:

VARIABLE	INDICADOR
Salud:	
-Partos atendidos por personal sanitario especializado.	%
-Niños de un año inmunizados.	%
-Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos).	Nº
-Tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos).	Nº
-Gasto en salud público.	%PIB
Educación:	
-Tasa neta de matriculación en educación primaria.	%
-tasa neta de matriculación en educación secundaria.	%
-Tasa de alfabetización de jóvenes (población de 15 a 24 años).	%
-Estudiantes del nivel terciario (profesionalización).	%
-Gasto público en educación.	% PIB

Saneamiento, agua, energía, tecnología y comunicación:	
-Población que utiliza saneamiento mejorado.	%
-Población que utiliza una fuente de agua mejorada.	%
-Población que utiliza energía eléctrica.	%
-población con línea telefónica fija y móvil.	%
-Población con acceso a internet.	%
-Población que utiliza gas para la cocción de alimentos.	%
	%

Elaboración propia.

6.6. JURISDICCIONES MUNICIPALES VIABLES

Las jurisdicciones municipales deben ser escenarios de desarrollo local, si no existe la posibilidad de constituir un mercado local, (entendiendo por mercado la existencia de producción y consumo local, oferta de bienes y servicios por un lado y por otro demanda de bienes y servicios y además la capacidad de intercambiar productos con otros municipios), la viabilidad del municipio enfrenta muchas dificultades, los municipios que no tienen posibilidad de construir mercado local son municipios inviables.

La viabilidad municipal tiene que ver con sus posibilidades de desarrollo local, es decir, la posibilidad real de mejorar la calidad de vida de su población. La viabilidad municipal está relacionada a cuatro factores: a. Tamaño de población, b. Ingresos municipales, c. Tamaño de territorio y d. Producción local.

- a) El tamaño de la población**, la cantidad de población define el monto de recursos que recibirá un municipio por coparticipación tributaria, también define la existencia o no, del sujeto del desarrollo local, del capital

humano necesaria para impulsar un proyecto de desarrollo local, por tanto, la cantidad de población determina la viabilidad de un municipio.

- b) Los ingresos municipales**, los recursos que capta el gobierno municipal, determina las posibilidades reales de inversión en el desarrollo local, si los recursos que recauda el gobierno municipal son mínimas, tanto de coparticipación como por ingresos propios, hay escasas posibilidades de mejorar la calidad de vida de su población, sin recursos no hay gobierno local y no hay posibilidad de construir sociedad local, este factor también condiciona la viabilidad municipal.

- c) El tamaño de territorio**, si el tamaño del territorio es muy grande y existe poca población, la provisión de servicios públicos será muy costoso y los pocos recursos con que se dispone, hará imposible la provisión de los servicios públicos por parte del gobierno municipal, por tanto, la forma de ocupación del territorio dispersa o concentrada es una condicionante a la viabilidad municipal.

- d) La producción local**, que está condicionado a la presencia de condiciones de producción: presencia de yacimientos mineros, petrolíferos. Centros de producción agrícola, presencia de centros arqueológicos, clima, recursos hídricos y la capacidad emprendedora de su población, determinan el nivel de ingreso de las familias y las posibilidades reales de mejorar la calidad de vida de la población, este factor condiciona la viabilidad municipal.

La Ley de Unidades Políticas-Administrativas,⁵⁰ (Promulgada el año 2000), establece las condiciones para: La creación, reposición, supresión y delimitación de Unidades Político-Administrativas, legisla sobre todo el procedimiento, es decir, legisla el medio y no el fin que es la viabilidad⁵¹ de una Unidad político-Administrativa, en este caso los municipios. Por tanto, la

⁵⁰ LEY DE UNIDADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS, fue promulgada el 20 de noviembre de año 2000.

⁵¹ La viabilidad, es la posibilidad de lograr un desarrollo local, esta posibilidad está condicionado a que un territorio cuente con factores de desarrollo.

preocupación de la norma es el procedimiento y no la construcción de sociedades locales.

Por otro lado la ley de referencia, respeta a las Unidades Político-Administrativas ya existentes, aunque no cumplan con las condiciones estipuladas, sin fijar un procedimiento ni plazos para su adecuación, ni tampoco prevé incentivos para municipios que opten por la fusión o supresión.

Desde la perspectiva de desarrollo una Ley de Unidades Político-Administrativa, debe ser una norma que contribuya a construir sociedades regionales y locales, cuyo fin sea mejorar las condiciones de vida de poblacional regional o local, esta perspectiva no está presente en la Ley N° 2150.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. CONCLUSIONES

- 1) La Ley de participación popular ha cumplido con los siguientes objetivos:
 - a). En lo político, se ha conformado y consolidado 327 gobiernos municipales, con autoridades locales elegidas democráticamente mediante voto ciudadano, b). En lo económico y financiero, las transferencias de los impuestos y las transferencias de los recursos de coparticipación se cumplen plenamente tal cual establece la norma, c). Referente a la inclusión social: se ha reconocido 14.500 personalidades jurídicas de juntas vecinales , comunidades campesinas y pueblos indígenas y son parte de la vida institucional del Estado boliviano y ejercen plenamente sus derechos, se ha constituido 327 comités de vigilancia y d). En la mejora de la calidad vida de los habitantes, en particular del área rural: se tiene dudas en la mejora de la calidad de vida de la población, en la dimensión de los recursos transferidos a los gobiernos municipales.

- 2) La descentralización del Estado en Bolivia, que se produce mediante la aplicación de la Ley de Participación Popular en el año 1994, es una descentralización a nivel municipal, es una municipalización del país, cuyas características son: desde el enfoque de la teoría de la descentralización, 1. Descentralización político – Administrativo, 2. Descentralización fiscal y 3. Transferencia de competencias a los gobiernos municipales.

- 3) La descentralización, vía la Ley de Participación Popular, es producto de una imposición del gobierno central a la sociedad boliviana, sin consulta con la sociedad civil, no es producto del consenso de los actores sociales y menos de los beneficiarios, en suma no es producto de un pacto entre los actores políticos nacionales y locales, de allí

deviene la falta de obligaciones de los gobiernos locales con los objetivos de desarrollo, es una acción centralista del gobierno nacional, que buscaba su legitimación, sin muchas responsabilidades de los gobiernos municipales por los resultados de los recursos públicos recibidos.

- 4) La descentralización fiscal, transferencia de recursos a los gobiernos municipales, (Es una descentralización fiscal exitosa ya que al finalizar el día los gobiernos municipales reciben en sus cuentas, los recursos de coparticipación tributaria), es un regalo del gobierno central, no responde a ninguna demanda de las poblaciones de secciones de provincias, ni de las alcaldías, no existe condicionamiento alguno para las transferencias de los recursos a los gobiernos locales, lo que ya es una ineficiencia de entrada, no se puede entregar recursos públicos sin esperar resultados en tiempos determinados.
- 5) El Informe de Desarrollo Humano 2007 -2008, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se constata el descenso de Bolivia en la categoría país, del puesto 113º registrado el año 1994 al puesto 117º registrado el año 2005, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Lo que demuestra la ineficacia de la Ley de Participación Popular, en el cumplimiento del fin que se busca: Mejorar la calidad de vida de los habitantes, en especial en el área rural, ésta ineficacia es la debilidad de la descentralización en Bolivia, implementada por la Ley Nº 1551.
- 6) El Mapa de Pobreza de Bolivia, elaborado por el INE, en base a los datos de los censos 1992 y 2001, refleja en el área rural una disminución de apenas 4.5 en el periodo intercensal, una disminución de 0.48 promedio anual, lo que significa que la pobreza rural en Bolivia, se superaría en aproximadamente 200 años, es decir, la pobreza se superará en la cuarta generación tomando en cuenta que la esperanza de vida en el área rural es de 55 años. Lo que demuestra las

limitaciones de la Ley de Participación Popular, en el objetivo de disminuir las enormes brechas entre las poblaciones urbanas y rurales.

7) Migración de la población rural a los centros urbanos, según el INE, en base a los censos de población 1992 y 2001, la población rural disminuyó de 42.45% al 37.56%, en cambio la población urbana creció del 57.55 al 62.43%, esto implica que, la ley de participación popular tampoco logró frenar la migración de las poblaciones rurales a centros urbanos.

8) Las limitaciones de la Ley de Participación popular, para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, su fin, que es de “procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más y justa distribución de recursos y mejor administración de recursos públicos”. Se resumen:

a) No establece, procedimientos para definir objetivos de desarrollo, metas, ni define mecanismos e instrumentos de medición de los resultados, la descentralización vía municipalización es un proceso que no se sustenta en indicadores de resultados, por tanto, no garantiza el logro de los fines y objetivos de desarrollo y se corre el riesgo de su fracaso desde la perspectiva de desarrollo aunque haya cumplido 15 años no se tiene certeza de su éxito en la mejora de la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano.

b) No establece mecanismos de control de los resultados de la inversión pública municipal, al no establecer mecanismos de control, es un incentivo a la ineficiencia,

c) No prevé el desarrollo de otros procesos y normas que coadyuven en el éxito del proceso de descentralización en Bolivia, estas normas a desarrollar son: Ley de Administración y Control Gubernamental, Ley del Sistema Nacional de Planificación, Ley

de Unidades Político Administrativas, Ley de Promoción económica, este último limita a los gobiernos municipales destinar recursos que apoyen la producción local.

- 9) La descentralización municipal en Bolivia, implementada mediante la aplicación de la ley de participación popular, carece de un sistema de incentivos para los gobiernos municipales que logren alcanzar los objetivos de desarrollo, un sistema donde no existe incentivos es un incentivo a la ineficiencia.
- 10) La descentralización municipal en Bolivia, no cuenta con un sistema de sanciones para gobiernos municipales que no cumplen con los objetivos de desarrollo, utilizan los recursos para fines ajenos a los objetivos de desarrollo, manejo discrecional de los recursos, manejo ineficiente de los recursos, un modelo de descentralización que no sanciona a las gestiones públicas ineficaces es un modelo que incentiva la ineficiencia.
- 11) Unidades Político Administrativas, la ley que legisla esta materia es de carácter procedimental y no facilita e impulsa la construcción de sociedades locales y en consecuencia no coadyuva al desarrollo local.

7.2. RECOMENDACIONES

A la luz de las conclusiones señaladas se recomienda desarrollar los siguientes procesos, para una descentralización exitosa y sostenible, donde los ganadores sean las mujeres y hombres que habitan los municipios rurales y urbanos, la descentralización sea una herramienta para superar la pobreza y un mecanismo de progreso y desarrollo humano:

1. Formular e implementar un Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, que garantice al Estado y a la sociedad boliviana, en sus diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, contar con Planes de Desarrollo donde se definan objetivos y metas de desarrollo, en función al cual, los resultados de la gestión municipal y

gobiernos subnacionales sean medibles y verificables mediante indicadores de resultados: de gestión, de efecto e impacto, para lo cual se deben desarrollar mecanismos e instrumentos de medición del desarrollo.

2. Para que la descentralización fiscal, coadyuve en garantizar el cumplimiento de los objetivos y permita alcanzar las metas de desarrollo, que la transferencia de recursos se traduzca en mejora de la calidad de vida de las y los bolivian@s, debe ser condicionada a los resultados alcanzados por cada gobierno municipal o subnacional, este condicionamiento puede darse en los siguientes escenarios: 1. Cuando un gobierno municipal logra superar las metas debe hacerse acreedor a recursos adicionales (incentivos), 2. Si el gobierno municipal logra alcanzar las metas debe continuar recibiendo los recursos sin alteración y 3. Si la administración local no alcanza las metas establecidas, en el primer periodo de incumplimiento, se acogerá al programa de fortalecimiento administrativo, si persiste el incumplimiento se limitará su autonomía en la gestión de la inversión pública municipal (intervención), hasta alcanzar las metas de desarrollo programados.
3. El modelo de descentralización con autonomías de gobiernos subnacionales: prefectural, regional, municipal e indígena debe contar con incentivos y sanciones respecto al cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo, estos pueden ser: 1. Personales, a las máximas autoridades de las gobiernos subnacionales beneficiarios de la descentralización fiscal y 2. Institucionales, en beneficio de la población de los gobiernos autónomos subnacionales, estos a su vez pueden ser: Políticos, económicos, sociales y administrativos.
4. Implementar un **sistema de medición del Índice de Desarrollo Humano quinquenal** a nivel: Nacional, departamental, municipal y otros niveles de gobierno autónomo (**Observatorio de Desarrollo Humano**), con el propósito de monitorear los avances y retrocesos en el Índice de

desarrollo Humano de cada jurisdicción subnacional de manera periódica y aplicar los incentivos y sanciones para garantizar, la mejora en la calidad de vida de la población boliviana.

5. Desarrollar un sistema de **administración pública basado en resultados**, para tener gobiernos municipales eficaces en el logro de los objetivos de desarrollo y garantizar una mejor administración de los recursos públicos, esto es, que la inversión pública municipal esté destinado a lograr una mejora efectiva en la calidad de vida de la población, tomando en cuenta que los recursos siempre serán escasos y las necesidades humanas se ampliarán permanentemente en cantidad y calidad, en este escenario debe garantizarse la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos, lo cual a su vez permitirá evitar se realicen gastos e inversión en proyectos que no tienen beneficiarios concretos.
6. La creación, supresión, fusión y delimitación de las **Unidades Político Administrativas, debe servir para la construcción de sociedades locales y regionales**, debe coadyuvar al desarrollo local y facilitar la mejora de la calidad de vida de los habitantes, por lo tanto, no debe ser una norma de procedimientos únicamente como la actual, por el contrario debe ser sobre todo, una norma de construcción de territorios y sociedades de desarrollo, esto es, municipios viables.
7. Desarrollar un sistema de **ranking municipal en base al logro de los objetivos de desarrollo y metas de desarrollo alcanzados**, la misma debe ser actualizado anualmente, esto permitirá a los gobiernos municipales conocer el lugar que ocupa respecto al resto de los gobiernos municipales y podrá tomar las previsiones y realizar los correctivos necesarios para cumplir con las metas de desarrollo.
8. **Ampliar la democracia en el nivel local** a través de: 1. Elección de concejales por circunscripciones uninominales para que los concejales representen a vecinos y comunidades específicas, para que puedan responder de sus actos a sus electores y no tener una representación en

abstracto y no representar a nadie si no así mismos, por otro lado, esto permitiría realizar el revocatorio de mandato, porque el sistema actual hace inviable el revocatorio de mandato de un concejal y 2. Elección de subalcaldes en los distritos municipales en los municipios con población mayor a 100.000, mediante sufragio universal, para la administración de las subalcaldías tengan mayor legitimidad.

9. Desarrollar un **Sistema Nacional de control de la gestión pública por resultados**, esto implica: 1. Desarrollar un sistema de control de la gestión pública, que consiste en desarrollo de sistemas específicos, manuales y su implementación y 2. Desarrollar un sistema de evaluación del rendimiento de la inversión pública, que implica desarrollar mecanismos y procedimientos de medición a través de indicadores de desarrollo y 3. Desarrollar la institución encargada de realizar la evaluación a la gestión pública y sus resultados.

10. Desarrollar un **Sistema nacional de indicadores de gestión y desarrollo**, se debe desarrollar la institución encargada de producir anualmente el Índice de Desarrollo Humano IDH, por municipio o de territorios autónomos, para lo cual debe incorporar en la gestión pública la producción de reportes anuales de los logros alcanzados durante el periodo, sobre las variaciones en la calidad de vida de la población.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AROCENA José, 1995, El Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo,... Nueva Sociedad.

AYO DIEGO, Evaluando la ley de participación popular: Once puntos en debate, Umbrales N° 12, SIDES UMSA, La Paz-Bolivia 2006, bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales12.pdf

BARBERY ANAYA ROBERTO, 2007, El Proceso de Descentralización en Bolivia, Desarrollo y Prospectiva, Metáfora-CEPAD, N° 48, www.cepad.org/doc_boletin/048.pdf

BULLER EDUARDO, Estado descentralizado y Fortalecimiento Municipal: Un modelo Alternativo para América Latina, 1993, Quito, PROADE-GTZ

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril 1994.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 1585 de Reforma de la Constitución Política del Estado, de 12 de agosto de 1994 años.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Resolución Suprema N°216779 de aprobación de las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación SISPLAN de 21 de julio de 1996.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Resolución Suprema de aprobación de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones SPO del 1° de diciembre de 2005.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) de 20 de julio de 1990.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 2150 de Unidades Político-Administrativas, de 20 de noviembre de 2000.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 1702 Modificaciones a la Ley Nro. 1551 De 17 de julio de 1996.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29272 de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo "BOLIVIA DIGNA, PRODUCTIVA Y DEMOCRATICA PARA VIVIR BIEN" 2006 – 2011.

INICIATIVAS DEMOCRATICAS BOLIVIA, 2004, Compendio de la Legislación Municipal, La Paz – Bolivia, Artes Gráficas Sagitario S.R.L.

INE, 2001, Censo nacional de población y Vivienda-Bolivia. Distribución de la población, Página 4.

www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/Censo_2001/DistribucionPoblacion/Bolivia.pdf

INE, 2001, Censo nacional de Población y vivienda 2001- Bolivia: Mapa de pobreza,

www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/Censo_2001/Pobreza/PBolivia.pdf

IIPES-CEPAL, 2005. Indicadores de desempeño en el sector público, Santiago de Chile, Impreso de la Naciones Unidas.

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, 1993; MAPA DE POBREZA, Una Guía Para la Acción social, Bolivia, OFAVIM.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION, 1998; Participación Popular una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 – 1998, La Paz – Bolivia, Muela del Diablo Editores.

MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACIÓN POPULAR, 2005, Compendio Normativo sobre Descentralización, Versión Actualizada a febrero 2005, Bolivia, Creativa 2 488 588.

MOLINA SAUCEDO CARLOS HUGO, Bolivia con Participación Popular: Un Caso de Estudio Nacional,

www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/Carlos_Hugo_Molina.pdf?revision_id=54503&package_id=54487

PNUD, 1998; Desarrollo Humano en Bolivia, La Paz – Bolivia, Artes Gráficas Latinas.

PNUD, 1997; INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANOM1997, Madrid – España, Ediciones Prensa-Mundi.

PNUD, 2004, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004, Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Bolivia, La Paz, Plural Editores.

PNUD, 2007; Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, México D.F, México, Ediciones Prensa México.

PNUD, 2007; Objetivos de desarrollo del Milenio La Paz, La Paz-Bolivia, Weinberg S.R.L.

UDAPSO-PNUD, 1997; Índices de Desarrollo Humano y otros Indicadores Sociales en 311 Municipios de Bolivia, La Paz-Bolivia, Huellas Srl.

