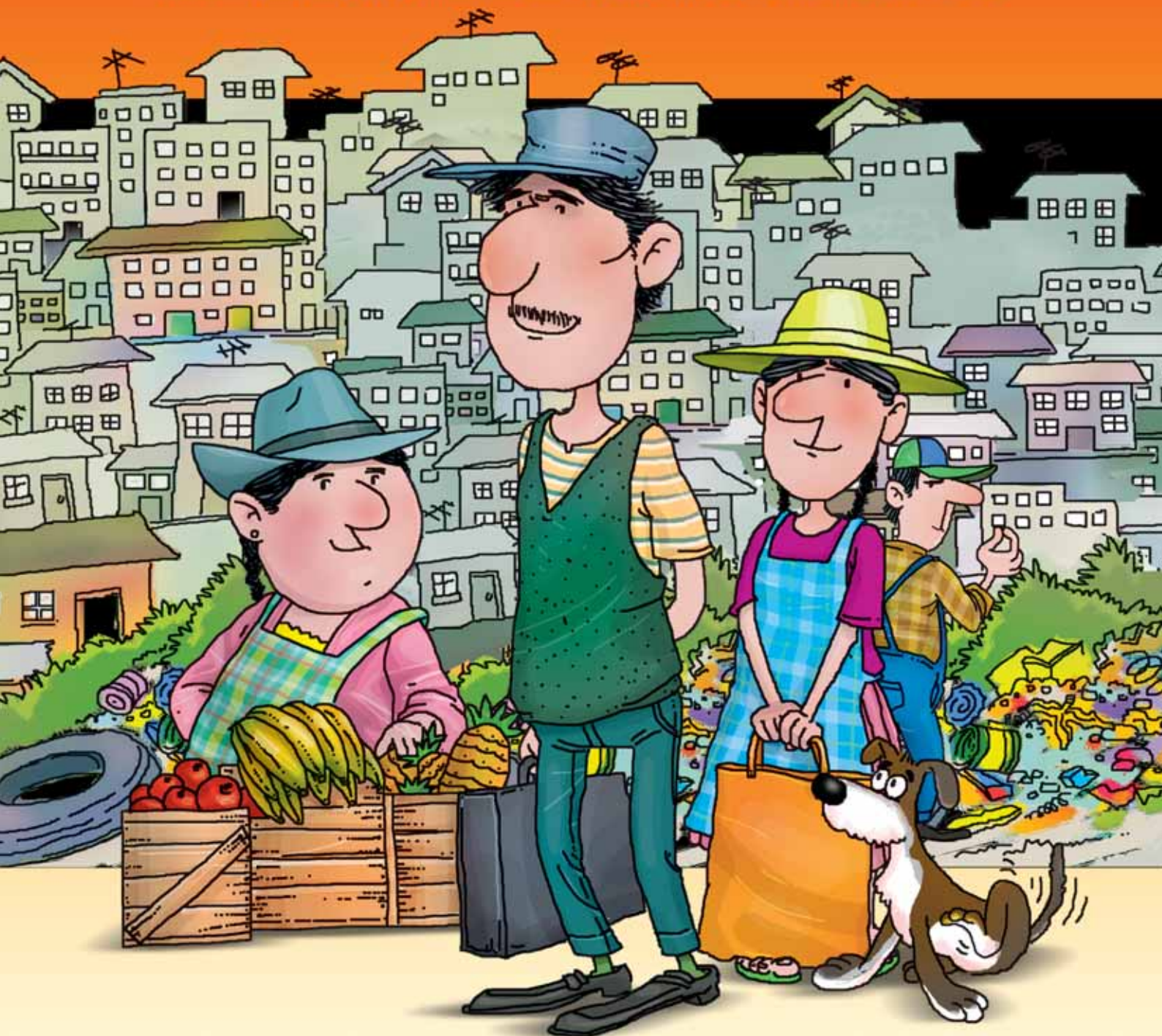


# La gestión de los gobiernos locales

Situación actual y preguntas, después de 16 años de autonomía municipal



**CEDIB** 

Centro de Documentación e Información Bolivia



# La gestión de los gobiernos locales

Situación actual y preguntas, después de 16 años de autonomía municipal



# La gestión de los gobiernos locales

## Elaboración:

Equipo Problemática Urbana – CEDIB

## Responsables de la edición:

Miguel Miranda, Gaby Zuna.

## Diagramación e ilustraciones:

Efraín Ramos

Cochabamba, 2011

Se permite la reproducción total o parcial de este texto, con la condición de dar un uso para fines estrictamente educativos y de información a la población, no desvirtuando el contenido y citando adecuadamente la fuente.

## CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN BOLIVIA

Calle Calama E-255

entre N. Aguirre y E. Arze

Tels. 425-7839, 425-2401

Cochabamba - Bolivia

[www.cedib.org](http://www.cedib.org)

## Situación actual y preguntas, después de 16 años de autonomía municipal

Introducción .....Pág. 2

### Primera parte

**La gestión pública de lo local: visión histórica**.....Pág. 3

Antes de la Colonia.....Pág. 3

En la Colonia .....Pág. 4

En el época Republicana .....Pág. 5

En el Estado neoliberal: La LPP y los municipios.....Pág. 6

### Segunda parte

**Cómo se ha practicado la gestión municipal en los últimos 16 años** .....Pág. 9

La planificación y el presupuesto municipal  
La teoría y la práctica, dos caminos que no se juntan .....Pág. 9

El presupuesto municipal en el municipio del  
Cercado Cochabamba. Lo que revelan los datos sobre  
la distribución de recursos .....Pág. 15

Participación y Control Social .....Pág. 24

### Tercera parte

**La situación actual de la gestión de los gobiernos locales** .....Pág. 26

Nuevo escenario autonómico en medio  
del “proceso de cambio”.....Pág. 26

La Ley Marco de Autonomías y la gestión de los  
gobiernos locales.....Pág. 30

### Cuarta parte

Preguntas que nos quedan:  
**Los cambios que esperamos en el “Proceso de Cambio”** .....Pág. 61

# La gestión de los gobiernos locales

## Situación actual y preguntas, después de 16 años de autonomía municipal

---

### Introducción

Como ya todos sabemos, desde 1985, los gobiernos neoliberales cambiaron muchas cosas en nuestro país; además de cambiar la política económica, introdujeron nuevas leyes y normas en relación con la organización del Estado, con el fin de facilitar la implementación del modelo neoliberal.

Una de esas reformas estatales de los años 90 fue la descentralización. Ésta fue una forma de “deshacerse” de ciertas obligaciones, para traspasarlas a las Alcaldías. Si bien los municipios recibieron recursos, éstos nunca fueron suficientes para la “carga” que se les imponía. Pero esto no es lo peor; lo más grave es que cada Alcaldía se convirtió en el nuevo botín por el que pugnaron los políticos. Ayudados por las redes de poder regional y local, terminaron, en su mayoría, controlando para su beneficio los recursos de las Alcaldías.

Los municipios de las ciudades capitales cuya capacidad de recaudación de impuestos es mayor, fueron el botín más preciado y también el mejor aprovechado. Quienes hoy más sufren esta situación son los habitantes de los barrios periurbanos, quienes sistemáticamente son postergados al no ser parte de las redes de poder económico y político.

Después de 16 años de aplicación de esta descentralización y gobiernos municipales autónomos, sin un suficiente debate sobre este modelo, se ha constitucionalizado en nuestro país un modelo de Autonomías, que básicamente sigue el modelo de los

años 90, ampliándolo a los departamentos y las regiones (en el caso de los territorios y pueblos indígenas, el modelo autonómico pretendería ser muy distinto).

En este sentido, esta publicación quiere cumplir tres funciones:

- 1º) Informar a la población sobre la gestión municipal (planificación, presupuestos, políticas de gestión, participación y control social), partiendo de la experiencia que se ha tenido de ella en el ámbito urbano, en las grandes ciudades capitales, en estos últimos años, bajo el modelo diseñado con la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Municipalidades (1999).
- 2º) Ayudar a reflexionar y cuestionar temas fundamentales que marcan la orientación de la política pública, como la forma en que se ha venido elaborando y ejecutando el presupuesto municipal.
- 3º) Contar con alguna información que nos dé una perspectiva histórica de la gestión de los gobiernos locales en nuestro país, llegando al momento actual en que se está diseñando e implementando un nuevo modelo de descentralización y autonomías.

Esperamos que a partir de ello las organizaciones populares tomen la iniciativa para proponer mejores formas de decidir en el ámbito municipal y departamental ■



# La gestión pública de lo local: Visión histórica

## ¿Qué es LO LOCAL?

El adjetivo LOCAL se refiere a aquello que pertenece o está relacionado con un lugar o territorio menor, dependiente de un territorio mayor.

En nuestro país, por ejemplo, LO LOCAL se refiere a los departamentos, las provincias, las regiones, los municipios... opuestos a LO NACIONAL. Es como la relación entre las partes de un todo. Lo local son las partes menores de un todo, que es lo nacional (a partir de la nueva Constitución Política del Estado, el Estado Plurinacional).

## GOBIERNO LOCAL

Hoy, en nuestro país, un gobierno local vendría a ser la autoridad estatal que se constituye en estos territorios menores (departamentos, municipios, territorios indígenas), insertos dentro de un todo más grande, que viene a ser el Estado Plurinacional.

## GESTIÓN LOCAL

Es el conjunto de acciones y decisiones coherentemente organizadas para resolver los problemas de carácter público, dentro de espacios territoriales locales: departamentos, provincias, municipios, ...

## Antes de la Colonia

Antes de la invasión de los europeos a este continente, existía en nuestros territorios una gran diversidad de pueblos originarios, pueblos con características muy distintas y con formas de vida y organización social también diversas. La mayoría eran pequeños pueblos con formas de vida comunitarias y con un alto nivel de autonomía entre unos y otros, en su forma de producir y organizar su vida social, habitando territorios propios y aprovechando los recursos naturales según sus propias pautas culturales<sup>1</sup>. En otros pocos casos, aparecieron formaciones sociales de carácter estatal y, por tanto, generando la relación entre un gobierno grande que aglutina a diferentes pueblos y gobiernos pequeños. Esta relación correspondería a lo que hoy se quiere decir con el concepto moderno “gobierno local”.

<sup>1</sup> En algunos casos, cuando estos pueblos indígenas se consideran y practican su libre autodeterminación, son gobiernos independientes. Posiblemente en otros casos, cuando entraban a formar parte dependiente o aliada de otros pueblos más grandes, podría darse de alguna forma algo parecido a lo que hoy llamamos “gobierno local”. Sin embargo, por la diversidad de casos y por los vacíos que aún tiene la historia respecto de esta compleja y plural realidad, no nos atrevemos a mencionarla dentro de este repaso histórico.



## Siglos XIV a XV

Gobiernos locales dependientes de un poder estatal con carácter imperial y Gobiernos locales resultado de un proceso de confederación de unidades organizativas locales

Para tratar de aplicar este concepto a una compleja realidad precolonial, sólo podemos hacerlo en aquellos casos en que aparecieron formaciones sociales equivalentes al Estado, esto es, en lo que corresponde a la zona andina, en los casos de los imperios Tiwanacota e Inca, así como en el caso de los dife-

## Siglos XVI a XVIII

*Hubo dos clases de gobiernos locales, uno en las ciudades, otro en algunos espacios indígenas tolerados con cierto nivel de autonomía. En las ciudades, el Cabildo fue una de las primeras instituciones que España impuso en América.*

rentes pueblos Aymaras. De una manera general, en el caso correspondiente al área andina, podríamos encontrar dos grandes formas de gobiernos locales:

- a. Gobiernos locales dependientes de un poder estatal con carácter imperial: el caso de los Incas en su relación con los distintos pueblos bajo su dominio, en torno al S. XV. En este caso, los gobiernos locales tenían una situación de dependencia respecto del poder Inca. Su relación de alguna manera era resultado de la aceptación de unas condiciones de dependencia paternal o militar de carácter asimétrico. El gobierno Inca delegaba o permitía relativas condiciones de autonomía en los gobiernos locales, pero éstos estaban sometidos a él, bajo una especie de alianza entre partes, con deberes mutuos: entre otros deberes, la comunidad local destinaba 1/3 de su producción al Inca, a cambio de que éste retribuya en servicios públicos y sobre todo seguridad de estar dentro de un estado con una gran fuerza militar. Asimismo, las comunidades locales aportaban turnos (mit'as) para trabajos y proyectos de gran impacto y de utilidad común (caminos, ejército, trabajo en minas, etc.). Muchos de los líderes locales se mantenían en sus cargos, bajo la supervisión y el dominio Inca. Los pueblos locales eran libres para seguir sus costumbres y cultura.
- b. Gobiernos locales resultado de un proceso de confederación de unidades organizativas locales, con una lógica de alianzas más o menos horizontales, bajo patrones marcados por pautas culturales. Es el caso de los señoríos aymaras del siglo XIV y XV. En estos casos, los gobiernos locales eran producto de alianzas entre ayllus menores, con una lógica de ocupación y explotación amplia de territorios, aprovechando las ventajas de acceso a distintos pisos ecológicos. Los gobiernos locales se articulaban entre sí conformando gobiernos mayores a ellos (ayllus mayores, markas, confederaciones).

Sólo en el primer caso los pueblos precolombinos originarios habían logrado desarrollar formas de ocupación urbana. Pero, mirados en el conjunto, eran casos minoritarios. Sólo extendieron un 5% del territorio americano, siendo los mejores ejemplos de ello las monumentales ciudades del Cuzco y Tiwanaku.

### En la Colonia: El Cabildo y gobiernos indígenas tolerados con relativa autonomía local

Durante la Colonia hubo dos clases de gobiernos locales, uno en las ciudades, otro en algunos espacios indígenas tolerados con cierto nivel de autonomía. En las ciudades, el Cabildo fue una de las primeras instituciones que España impuso en América. Dicha fórmula tiene su origen en los municipios españoles de la Edad Media, los cuales eran cuna y defensa de las libertades populares. Los Cabildos eran instituciones urbanas que existían en Castilla. En América, cuando los españoles fundaban una ciudad, se creaba el Cabildo. Fueron un eficaz mecanismo de representación de las elites locales frente a la burocracia real.

El Cabildo, Ayuntamiento o Consejo, era el representante legal de la ciudad, el órgano de la autonomía municipal por me-



dio del cual los vecinos velaban por los problemas administrativos, económicos y políticos del municipio. Eran entidades importantísimas, porque representaban a la comunidad (aunque sea sólo la comunidad de las élites españolas, criollas y en alguna medida también mestizas) y derivaban su nombramiento de ésta, y —caso único— no del rey (debe recordarse que todos los nombramientos los hacía personalmente el rey). El Cabildo se ocupaba del gobierno y administración de las ciudades y tenían jurisdicción sobre todo el territorio.

Sin embargo, su elección no era democrática. El fundador de una ciudad le daba a ésta un Cabildo Inicial, pero de allí en adelante la entidad se autogeneraba; es decir, los miembros salientes del cabildo elegían a sus sucesores. Los miembros del Cabildo recibían un cargo, el de Regidor, y duraban un año en él.

Los cabildos usualmente se ocupaban de temas similares a los de un municipio en la actualidad, tales como:

- Velar por el aseo; ornato; calles, plazas y paseos; servicios públicos como el de agua potable; higiene, etc., de la ciudad. También se preocupaba del estado de las cárceles.
- Llevaba el control de la calidad y precios de los alimentos, y de otros artículos y servicios esenciales para la comunidad, entre ellos de la medicina y la farmacia.
- Poseía atribuciones judiciales.
- Interventía en la distribución de tierras vacantes en los alrededores de la población o de solares al interior de la misma.
- Podía imponer ciertos gravámenes.
- Ocuparse de la policía local, pudiendo reclutar hombres para la defensa de la ciudad o de su territorio cuando fuese necesario.
- Dictar normas para la edificación. Inspeccionar y controlar los hospitales, el estado de los caminos, el culto público di-

vino, el abastecimiento local y los precios de los productos esenciales.

- Tenía funciones políticas. Éstas tenían como origen la costumbre, no la ley escrita.

Los cabildos sólo existían en las ciudades coloniales. Pese a este carácter participativo de la gestión local encarnada en los Cabildos, es necesario anotar que éstos estaban dentro de la lógica colonial de la creación de las ciudades. Las ciudades coloniales eran parte importante del proceso de ocupación del territorio americano por el Imperio Español. Reflejaban como tal la estructura jerárquica de castas de la sociedad colonial y eran centros del poder colonial desde donde se gobernaba y administraba todo el aparato de exacción colonial en minas y campos. Por tanto, la participación en la gestión local, facilitada a través de los cabildos, era al final de cuentas sólo la participación de españoles y eventualmente criollos y mestizos en asuntos estrictamente locales, sin incidencia en la gran política estatal del imperio, que estaba gestionada mediante instituciones del poder central: Virreynatos, Gobernaciones, Audiencias, Capitanías Generales.

Además, dada la lógica de segregación espacial en la configuración de las ciudades coloniales (ciudad de blancos al centro y barrios de indios en las afueras), el gobierno local de las ciudades se reducía a la ciudad de blancos. La comunidad de indios quedaba completamente al margen de la gestión pública local. Por tanto, los Cabildos eran instituciones del gobierno local de los blancos.

Los conquistadores impusieron esta nueva forma de vida urbana orientada a la ocupación del territorio y la explotación de los recursos naturales. La mayor parte de los pueblos indígenas antes y después de la conquista mantuvieron una vida predominantemente rural, con una propia dinámica micro local de gobierno. Incluso en algunos casos donde aún pervivían los restos de gobiernos inter territoriales de los pueblos originarios (el caso de los ayllus andinos), éstos estaban sometidos al dominio político y administrativo de la Corona española, que se ejercía desde las urbes coloniales, a través de la estructura jerárquica de autoridades coloniales.

La existencia de los Cabildos no estuvo exenta de tensiones con la Corona puesto que, aunque era una institución necesaria para la administración de las ciudades, la Corona constantemente trataba de limitar sus funciones y subordinarla a su control, vendiendo los cargos y eliminando de su conformación el poder de la Asamblea. La Corona ejercía control de unidades administrativas más pequeñas en la colonia a través de operadores reales, como el Corregidor, quien entre otras cosas, representaba al rey ante los Cabildos locales. Por esta dinámica conflictiva entre las élites americanas y el poder de la Corona peninsular, los Cabildos se convirtieron en el germen de emancipación de los criollos durante la guerra de la Independencia.

Por otra parte, respecto a algunos gobiernos indígenas tolerados, la Corona Española, inicialmente los controló indirectamente, pero centralizó sus procedimientos en el transcurso del tiempo. Inicialmente, el Virrey Francisco de Toledo aseguró los derechos de los nobles locales indígenas y les garantizó autonomía local, mientras aseguren el pago de tributos en especie y en trabajo. Para asegurar su control sobre estos gobiernos in-

dígenas tolerados, la corona eventualmente empleó operadores españoles, como “Corregidores de indios”, para recolectar tributos e impuestos de los indígenas. Los Corregidores de indios también importaron mercancías y forzaron los indios a las compras de artículos superfluos. Esta práctica abusiva probó ser una enorme fuente de riqueza para esos operarios pero causó un gran resentimiento entre la población indígena.

Para aumentar el poder de la Corona y para eliminar los incontables abusos de autoridades locales, a finales del siglo XVIII, España inició una reforma administrativa. Creó las Intendencias, dando poderes extensivos a operadores reales altamente calificados que respondían directamente al Rey. En 1784, España estableció cuadro Intendencias Distritales en el Alto Perú, cubriendo las actuales reparticiones administrativas de La Paz, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca.

## En la Época Republicana

Durante la República se mantuvo las dos grandes formas de gobiernos locales, una en las ciudades y otra en algunas regiones indígenas. En las ciudades, la figura de los Cabildos coloniales con sus características de deliberación y participación local, desaparece y en su lugar aparecen Gobiernos Municipales controlados por el gobierno central. Inicialmente es la ley del 21 de Julio de 1826 la norma que suprime los Cabildos o Ayuntamientos; dispone que los fondos y rentas de éstos pasen al Tesoro de la República y que la jurisdicción ordinaria que ejercían los Alcaldes se transfiera a Jueces de Primera Instancia que se establecerían en todos los pueblos.

Las Alcaldías o gobiernos municipales sufren a lo largo del periodo republicano una seguidilla de cambios en la normati-

### Siglos XVIII a XX

*Se mantuvo las dos grandes formas de gobiernos locales, una en las ciudades y otra en algunas regiones indígenas. En las ciudades, la figura de los Cabildos coloniales con sus características de deliberación y participación local, desaparece y en su lugar aparecen Gobiernos Municipales controlados por el gobierno central.*



va que los sustenta; sin embargo esos cambios no transforman profundamente sus características básicas:

- Instituciones fuertemente dependientes del poder central, que gestionan la atención a las necesidades y problemas locales.
- Instituciones que sólo llegaron a funcionar en las ciudades capitales o en algunas pequeñas poblaciones, pese a que la legislación abría la vigencia de los municipios a todas capitales de provincia y agentes municipales en los cantones.
- Instituciones que funcionan a medias, sin cumplirse lo que la normativa de alto rango (constituciones) y específica (leyes sectoriales y reglamentos específicos) señala para los municipios. Por ejemplo, la normativa autoriza el funcionamiento de Concejos y Juntas Municipales (las primeras en las ciudades capitales; las segundas en las provincias); en algunos casos (la Constitución Política del Estado de 1938 y la de 1947) se establece inclusive la elección de los Concejales mediante voto popular; en los hechos, se dan pocos casos de Concejos y Juntas Municipales funcionando y mucho menos elecciones de Concejales mediante sufragio ciudadano.
- De manera general, los alcaldes son nombrados por el Poder Ejecutivo. En algunos casos se empleó el procedimiento de ternas locales elevadas por los Concejos (Constitución Política del Estado de 1945), de las cuales era elegido el Alcalde por el Presidente de la República. Sin embargo, futuras Constituciones (como la de 1961) suprimen las ternas y establecen que “los Alcaldes Municipales serán elegidos por el Presidente de la República de entre los miembros de los respectivos Concejos”. Más adelante, en la constitución de 1967, se da la potestad a los concejos municipales en las ciudades y a las juntas municipales en las provincias, para que elijan a sus respectivos alcaldes. Pero esta norma no se pone en práctica, porque en esos años se produce el largo ciclo de dictaduras. Durante las dictaduras, alcaldes vuelven a ser designados directamente por los dictadores de turno; los alcaldes cumplen un rol de control político en el ámbito local, en coordinación directa con el Ministerio del Interior.
- Los Municipios funcionan precariamente con sus propias recaudaciones. En general, dependen fuertemente del Senado para la creación de impuestos y tasas locales.

Si nos concentramos en el periodo que va desde 1951 hasta 1985, es decir el periodo que constituye el llamado “Estado del 52”, los gobiernos municipales tienen una existencia subordinada al poder ejecutivo nacional. Las normas constitucionales son tímidas en dar potestad a la población para la elección y el funcionamiento autónomo de gobiernos locales. En ello influye decididamente el largo ciclo de dictaduras militares, que otorgan a los alcaldes un rol de autoridad local que haga cumplir las normas nacionales en su ámbito. Durante este periodo todavía no funcionaron los Concejos Deliberantes o Juntas Municipales; en materia municipal se imponía la voluntad política del Poder Ejecutivo de la Nación. Las Alcaldías sólo tienen un rol en parcelas de la gestión urbana en las ciudades capitales y poblaciones provinciales.

Un cambio significativo comienza a ocurrir hacia 1985, es decir precisamente en el año que representa para el país un cam-

bio de modelo económico y modelo de Estado. Es el inicio del neoliberalismo que, como bien sabemos, a la par de privatizar las empresas estatales, los servicios básicos y abrir la economía nacional a la inversión extranjera directa, introduce cambios en el modelo de Estado. Uno de esos cambios es la descentralización *administrativa*, en un comienzo, y *política* después.

## En el Estado neoliberal: los gobiernos municipales en la Ley de Participación Popular

El 10 de enero de 1985 se dicta una nueva Ley Orgánica Municipal, que da pie a la elección de Alcaldes y Concejales mediante voto popular. Más adelante, durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada, se introduce la reforma descentralizadora más notable, con la Ley de Participación Popular (abril de 1994) y con las reformas constitucionales de 1995. Esta nueva Constitución en cuanto al régimen municipal establece:

- Que el gobierno y la administración de los Municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía.
- Que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial.
- Que el Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo Municipal y un Alcalde.
- En el tema de las recaudaciones propias, a los gobiernos municipales les limita a la creación de tasas o patentes (no impuestos), previa aprobación de la Cámara de Senadores, basada en dictamen técnico del Poder Ejecutivo.
- Establece el procedimiento para la elección de los Concejales y del Alcalde en votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional y que los que encabezan la lista, serán los candidatos a Alcalde.

Sin embargo, esta Constitución sólo elevó a rango constitucional lo que ya había sido delineado por la Ley de Participación Popular y otras leyes que definieron el nuevo rostro del estado. La Ley de Participación Popular es la que en los hechos ha funcionado como una Ley Marco y ha definido una profunda transformación en los gobiernos municipales:

- Extendió a la sección de provincia el territorio de los gobiernos municipales autónomos.
- Otorgó a determinadas organizaciones del pueblo el acceso a una personería jurídica normada desde el Estado. La LPP impuso el rótulo genérico de “Organizaciones Territoriales de Base” a organizaciones del campo (sindicatos agrarios, comunidades campesinas e indígenas) y de la ciudad (juntas vecinales). Con ello, en los hechos, determinó una frontera legal para que sólo algunas organizaciones (las territoriales) sean interlocutores válidos con los municipios. Y pese a que desde un principio se insistió en que no se estaba imponiendo nuevas organizaciones desde el Estado, en los hechos –y sobre todo en las ciudades– la potestad de los gobiernos municipales y prefecturas para otorgar personerías jurídicas



## Santa Cruz y la bandera de la descentralización

¿Cómo las élites cruceñas consiguen generar un discurso descentralizador y autonomista, que logra una amplia legitimidad en su región y aun en otras regiones?

Es una confluencia de diversos factores:

- Una región históricamente aislada y desarticulada de la vida nacional.
- Una zona rica en recursos naturales.
- Con pueblos indígenas pequeños, diversos y dispersos, que son invisibilizados por el Estado Republicano, tanto que se genera una mentalidad de que esas tierras son “tierra de nadie”.
- Conversión de Santa Cruz en un polo de desarrollo con fuertes vínculos con el capital transnacional. Con el Plan Bohan (1941-42), los sectores dominantes de la política boliviana, abren una estrategia de conformación de una burguesía próspera en Santa Cruz, a la cual inyectan muchos recursos económicos, tierra y facilidades legales, en una suerte de plan neo-colonizador, que abre para el capital transnacional, rutas y logística vial hacia recursos naturales estratégicos: petróleo, gas natural, recursos forestales, recursos mineros, biodiversidad y tierras para el agronegocio.
  - En 1955 Santa Cruz se integra al mercado brasileño con el ferrocarril SCZ - Puerto Suarez.
  - En 1957 Santa Cruz se integra al mercado argentino con el ferrocarril SCZ - Yacuiba.
  - En 1960 La Gulf Petroleum Company explota hidrocarburos.
  - En 1968 entra a operar el oleoducto hasta Arica: se exporta petróleo.
  - En 1970 entra a operar el gasoducto a la Argentina: se exporta gas.
- En los años 50 la élites cruceñas agrupadas alrededor del Comité Cívico Pro Santa Cruz, comienzan a obtener las regalías del petróleo y toman la dirección de los poderes locales.
- Los comités cívicos se multiplican en todas las capitales del país, con demandas regionales. A partir de estas luchas se crean las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que crean inversiones en proyectos regionales.



- Creación del discurso regionalista. De manera artificial se amplifica el conflicto entre Región y Estado Central. Se difunde la imagen de “una Santa Cruz postergada por el centralismo”, y como contra imagen, una “Santa Cruz próspera con descentralización”. Se trata de una idea construida, más discursiva que real, porque el Estado Central durante muchos años estuvo controlado directa o indirectamente por élites del Oriente (Bánzer) o por élites occidentales con fuertes vínculos con el capital cruceño y transnacional dominante en la explotación de los recursos naturales del oriente (Sánchez de Lozada).

En la etapa de la crisis neoliberal (años 2000 a 2005), este poder de las oligarquías del oriente, aliadas del capital transnacional, ve seriamente afectados sus intereses tras la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada, el empresario minero y líder del partido conservador más importante en aquella época (el MNR). Por ello las élites cruceñas, junto con el poder transnacional, agudizan un discurso autonomista que busca frenar el avance nacionalizador de los recursos naturales, queriendo capitalizar la histórica legitimidad que ha tenido el discurso descentralizador en el Oriente boliviano.

a las organizaciones funcionó como un eficaz mecanismo de control desde el Estado hacia la población.

- Otorgó a los Municipios los recursos de “Coparticipación Tributaria”, consistentes en el 20% de las recaudaciones por impuestos nacionales<sup>2</sup>, a distribuirse según criterio poblacional.
- Transfirió a los Gobiernos Municipales competencias sobre la gestión local de servicios básicos. Les transfirió a título gratuito la propiedad de los muebles e inmuebles afectados

<sup>2</sup> En realidad no descentraliza recursos nuevos, sino sólo transfiere a los municipios lo que ya antes estaba destinado a las regiones, a través de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

a la infraestructura física de los servicios públicos. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, se reservó la potestad de normar y definir las políticas nacionales para estos servicios básicos (agua, saneamiento básico, comunicación, energía eléctrica, transporte) y en una perspectiva real, con la Ley SIRESE (28 de octubre de 1994) transfirió poderes absolutos a las Superintendencias sectoriales, para definir y regular las políticas sobre servicios básicos<sup>3</sup>. En los hechos, el Estado Neoliberal transfirió la potestad de la definición y conducción de la gran política sobre servicios básicos a los actores

<sup>3</sup> Además de la gestión de los hidrocarburos y del sistema financiero.

dominantes del Mercado: las empresas transnacionales.

Es decir, durante el periodo neoliberal, la política de descentralización aplicada con los gobiernos autónomos municipales se implementó paralelamente a la gran política sobre servicios básicos orientada hacia la privatización y la transnacionalización. Mientras las Alcaldías tienen que encargarse de la gestión local de los servicios básicos, con crecientes demandas de la población y escasos recursos, la gran política sobre estos servicios básicos y su regulación se somete a las leyes del Mercado, donde predomina el poder del Capital y no las necesidades de la población. Si bien la Ley SIRESE pretende “proteger los intereses de los usuarios, de las empresas y del Estado”, en los hechos, en la confrontación entre Mercado y Necesidades de la población, predomina el Mercado, puesto que la Ley y la política económica dominante no considera a la población en cuanto portadora de necesidades básicas larga y masivamente insatisfechas, sino sólo en cuanto “usuarios” individuales con capacidad económica de sufragar los costos de los servicios básicos<sup>4</sup>. Esta contradicción vino a ponerse en evidencia en los conflictos sociales de la primera parte de los años 2000. La Guerra del Agua fue uno de los hitos históricos que pusieron de manifiesto esta contradicción no resuelta.

En 1999, se dicta la Ley 2028, del 28 de Octubre de 1999, llamada Ley de Municipalidades. Esta ley en realidad sólo consolida y reglamenta lo que ya está definido en relación a los gobiernos municipales y su rol dentro del contexto de un Estado ajustado a las exigencias de la política económica neoliberal ■

<sup>4</sup> La Ley SIRESE, en su artículo 1º inciso b, refiriéndose a sus objetivos, afirma: “(Asegurar que) tanto los intereses de los usuarios, las empresas y demás entidades reguladas, cualesquiera fuera su forma y lugar de organización o constitución, como los del Estado, gocen de la protección prevista por ley en forma efectiva”. Es decir, de manera abstracta, equipara en igualdad de condiciones a los “usuarios”, “las empresas” y “el Estado”. En la realidad, estos tres actores no están en igualdad de condiciones y sus intereses no siempre son conciliables, debido a su propia naturaleza y demandas.

## ¿Regiones postergadas por el Centralismo?

Entre 1974 – 1978

Santa Cruz tiene ingresos 8 veces mayores que Tarija, Beni y Pando.

Santa Cruz tiene ingresos 4,5 veces mayores que La Paz.

En 1977

La Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ) maneja recursos 12 veces mayores que la de La Paz.

En 1978

La Corporación de Desarrollo de Santa Cruz maneja recursos 7 veces mayores que la de La Paz.

En 2007

Entre las Prefecturas de Tarija y Santa Cruz reciben el 45% de los recursos por hidrocarburos (IDH y regalías) frente a un pequeño 9% que recibe La Paz.

En este mismo año, todas las prefecturas de la llamada “Media Luna” (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) acaparan el 60,25% de los recursos que recibe el Estado por Hidrocarburos.

En 2007

Todas las regiones reciben 781,9 millones de dólares (66,5%), frente a 394 millones que recibe el TGN del Gobierno Central (33.5%).

## ¿Cómo se ha practicado la gestión municipal en los últimos 16 años?

**D**ado el impacto que ha tenido la vigencia de la autonomía municipal en la sociedad boliviana, es importante conocer cómo se puso en práctica la gestión municipal durante estos últimos 16 años. Para ello hemos de recurrir tanto a la normativa que se estableció y ha estado vigente hasta hace poco, pero también a los datos y testimonios de cómo se aplicó en los hechos. Aunque ofrecemos permanentemente una mirada global a la situación de los municipios urbanos del país (que son los que manejan la mayor parte de los recursos municipales porque son los más poblados), en la parte de los datos nos concentramos en el caso del Municipio del Cercado de Cochabamba, como un caso específico que, sin embargo, presenta altas similitudes con los otros municipios urbanos más grandes del país.

### La planificación y el presupuesto municipal. La teoría y la práctica, dos caminos que no se juntan



### La Planificación, mecanismo para eliminar la desigualdad y la pobreza

La ley obliga a las instituciones públicas a planificar de manera racional su trabajo en beneficio de la población a la que se

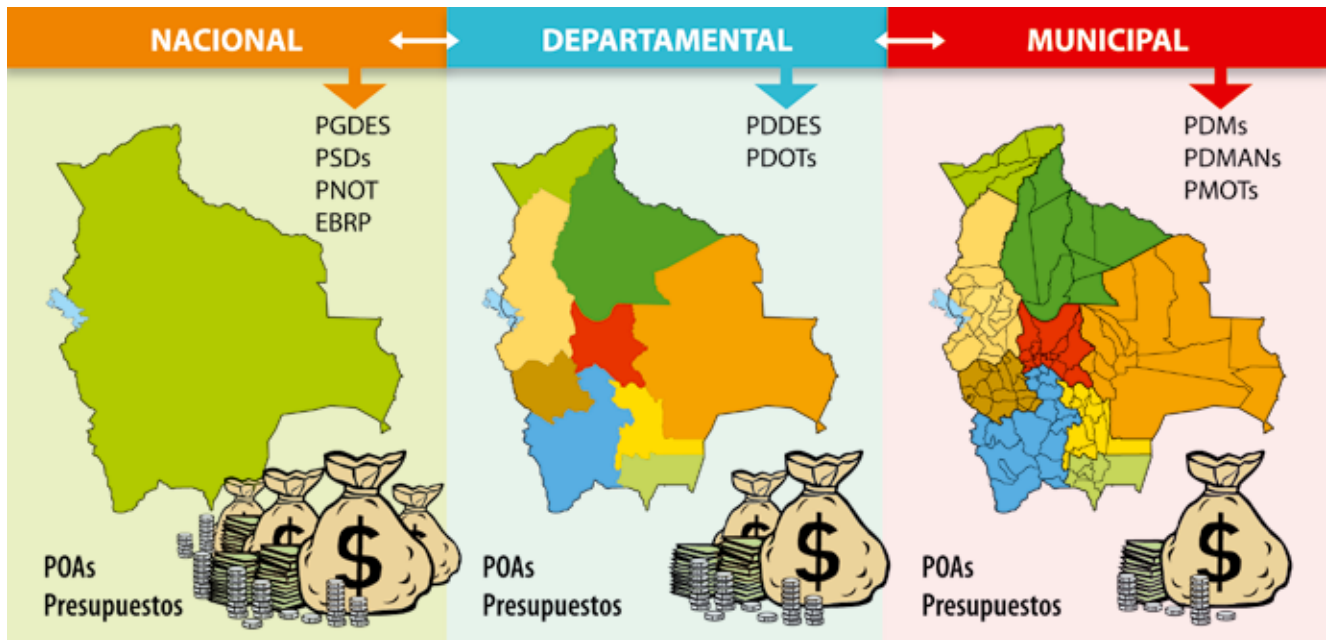
deben. Digámoslo de paso, aunque parezca algo obvio, la razón de ser de las instituciones públicas es mejorar la calidad de vida de la población. Y en nuestro país, por sus características de desigualdad e inequidad, esto pasa por la eliminación de la desigualdad social y la pobreza. Por tanto, la planificación de la gestión pública tiene como prioridad la lucha contra los diversos factores y mecanismos que empobrecen a la mayor parte de la población. Es se quiere decir cuando se afirma que “la planificación debe ayudar a las entidades públicas a ser más eficientes y eficaces”.

Para ello el Estado, en el año 1996, creó una norma especial denominada SISPLAN<sup>1</sup> que obliga a todas las instituciones públicas a elaborar planes de largo, mediano y corto plazo, que armonicen los objetivos del Plan General de Desarrollo Económico y Social, Plan Departamental de Desarrollo Económico

1. Sistema nacional de planificación, que es creado ya en el marco de los sistemas que establece la Ley 1178 del 20 de Julio de 1990 (más conocida como Ley SAFCO) y es normado por la Resolución Suprema 216779 del 21 de Julio de 1996.



## Sistema Nacional de Planificación



**PGDES:** Plan General de Desarrollo Económico y Social  
**PSD's:** Planes Sectoriales de Desarrollo  
**PNOT:** Plan Nacional de Ordenamiento Territorial

**EBRP:** Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza  
**PDEES:** Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social  
**PDOTs:** Plan Departamental de Ordenamiento Territorial

**PDMs:** Plan de Desarrollo Municipal  
**PMOT's:** Plan Municipal de Ordenamiento Municipal  
**POA's:** Plan Operativo Anual

## Niveles de Planificación



Social y Plan de Desarrollo Municipal, para alcanzar la estrategia de reducción de la pobreza.

### Niveles de Planificación

- **Largo Plazo:** Planes Estratégicos, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Sectorial de Desarrollo, que tiene una duración de 10 ó más años.
- **Mediano Plazo:** Plan de Desarrollo Departamento, Plan de Desarrollo Municipal y otros que tiene una duración de 5 años.

- **Corto Plazo:** Son los planes Operativos Anuales (POAs, hoy denominados con el nuevo rótulo de POIDS<sup>2</sup>), que tienen una duración de 1 año.

Estos 3 niveles deben ir necesariamente coordinados. Es decir, los planes de corto plazo (los POAs o POIDS) se deben ajustar a lo establecido en los planes de mediano plazo (PDMs) y todo debe estar orientado por los de largo plazo (Plan Estratégico Municipal).

2. Planes operativos integrales de desarrollo.

*El Presupuesto Municipal es algo muy parecido al presupuesto familiar, debemos saber la cantidad de recursos económicos con que se cuenta para un determinado lapso de tiempo, o si se da el caso, priorizar los gastos imprevistos y urgentes.*



## ¿Qué es el Plan Estratégico Municipal?

Los problemas que aquejan a la población son muy profundos y complejos. Para resolverlos de manera sostenible y duradera, es necesario atacar el entramado de causas que están provocando esos problemas. Ello hace ver la necesidad de que en la planificación se tenga una mirada global e integral de todos los problemas y potencialidades de un municipio, teniendo además una mirada en perspectiva histórica, para enfocar las soluciones en un largo plazo y para que esas soluciones sean duraderas. Ese es el objetivo de los planes de largo plazo. El Plan Estratégico Municipal debe recoger una visión estructural de los problemas, así como enfocar unas soluciones integrales. Existen otros planes de largo plazo en temas específicos como el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT). Este plan debe igualmente enfocar unas estrategias de solución de largo plazo a los problemas relacionados con el territorio del municipio. El PMOT debe plantearse ¿cómo se prevé utilizar de mejor manera, en el largo plazo, las distintas características del territorio, teniendo en cuenta potencialidades, limitaciones, problemas estructurales que ya se tienen? Los planes de largo plazo dan, pues, un enfoque hacia el futuro. Ayudan a no plantear –como decimos en lenguaje familiar– pequeños “parches” que no darán soluciones duraderas a los problemas.

## ¿Qué es el Plan de Desarrollo Municipal (PDM)?

Es una planificación de mediano plazo (5 años). Este plan debe ser elaborado sobre la base del enfoque que define el Plan Estratégico. No puede ir al margen de éste. El PDM define programas y proyectos de acción en una perspectiva de 5 años. Esos planes contemplan ya soluciones reales a problemas estructurales de la población. Define presupuestos globales para

los programas y proyectos establecidos. La ejecución del PDM debe ser incorporada en los POAs y presupuestos municipales, de acuerdo a la priorización de los programas y proyecto que fueron incorporados en dicha planificación.

Por todo lo expuesto anteriormente es necesario que la población de cada municipio y especialmente en los urbanos (en las ciudades) tome en cuenta que es importante su participación en las instancias de planificación para hacer conocer e identificar las muchas necesidades que se requieren solucionar como son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpieza de calles, etc. Problemas que no se pueden solucionar en un solo año ya que en muchos casos se requiere de fondos significativos y que el presupuesto de una gestión es insuficiente para proyectos grandes y vitales.

## ¿Qué es el Plan Operativo Anual (POA)?

Para hacer efectivo el cumplimiento del PDM, cada año las Alcaldías tienen que elaborar un Plan Operativo Anual. Como su nombre indica, este plan debe definir concretamente: presupuestos exactos, fuentes de financiamiento, cronogramas, plazos y responsables de ejecución. El POA debe hacer cumplir lo que se ha programado en el PDM. El POA se elabora cada año<sup>3</sup> con la activa participación de las organizaciones del municipio.

## ¿Qué es la Planificación Participativa?

La norma establece que en todos estos niveles y de manera integrada, los Municipios deben elaborar planes con la participación de la población. Para garantizar la participación los reglamentos establecieron mecanismos formales como la existencia de planillas de asistencia de la población a talleres de planificación, formularios con la firma de los presidentes de OTBs y del Comité de Vigilancia, etc.

Hasta ahora, según la normativa construida en los últimos 16 años, sólo los Municipios tienen la obligación de elaborar sus planes haciendo participar a la población, es decir tomando en cuenta la palabra y necesidades de todos los sectores organizados que habitan en el municipio<sup>4</sup>. Según las leyes, toda a sociedad civil organizada<sup>5</sup> de un municipio debe participar desde los primeros pasos del proceso de planificación, es decir, desde la identificación de problemáticas y potencialidades de su municipio, la visión a donde se quiere llegar en un futuro, y qué estrategias se definirán para apuntar a ese futuro deseado. Igualmente, los planes de mediano plazo (PDMs) y los planes operativos anuales (POAs) deben hacerse de manera participativa.

Por otra parte, la ley determina que la participación de la población no sea sólo en la etapa de planificación de la gestión municipal, sino también en la etapa de ejecución y evaluación.

Para que esta planificación participativa se haga efectiva, las autoridades y técnicos municipales deben implementar meto-

<sup>3</sup> La norma establece que los municipios deben tener listo su POA del siguiente año, hasta antes de finales de Septiembre del año anterior, para enviarlo al Ministerio de Hacienda. Ello supone que las autoridades y técnicos de la Alcaldía han venido trabajando en su elaboración con mucho tiempo de anticipación, involucrando la participación de la población y las organizaciones del municipio. La normativa define sobre todo la participación de las Organizaciones Territoriales de Base.

<sup>4</sup> Los procedimientos para realizar este tipo de planificación se encuentran normados por la RS 216961, Norma de Planificación Participativa Municipal.

<sup>5</sup> El término Sociedad Civil se refiere a todas aquellas personas que no cumplen funciones públicas dentro del Estado.

## ¿Cómo se debería elaborar el POA?



dologías que permitan recoger las diferentes visiones y necesidades de la población, para que sean incorporadas en la implementación de políticas y planes de la gestión municipal.

### ¿Qué es el Presupuesto Municipal?

Toda entidad pública (gobiernos departamentales, alcaldías, ministerios y otros) está obligada por ley a elaborar un presupuesto anual, que no es otra cosa que la cantidad de recursos económicos con que se cuenta (Ingresos) y la forma en que este dinero será gastado durante todo el año, en diferentes programas de inversión, gastos de funcionamiento y otros gastos.

El presupuesto concretiza en números y dinero, la orientación que tiene la planificación anual, quinquenal y estratégica. Es decir, lo que la planificación dice en palabras, se debe concretar en la distribución de la plata.

### ¿Por qué es importante el presupuesto municipal?

Es importante que la población conozca el Presupuesto Municipal, porque revela las prioridades de inversión, distribución de los recursos y las políticas reales que tiene el gobierno municipal.



Si bien en la teoría los planes de desarrollo deben responder a las necesidades de la población, es el gasto donde se puede identificar con claridad si todas las lindas palabras e intenciones de las autoridades se concretizan o no.

Por ejemplo, si el Alcalde anuncia que la dotación de servicios básicos es su prioridad, la mejor forma de comprobar si

esto es cierto es revisando la asignación presupuestaria a este rubro. Y mucho mejor es mirar los presupuestos a lo largo de varias gestiones. Con ello vemos la línea que siguen las decisiones del gobierno municipal: si realmente responden o no a lo que dicen sus palabras en los discursos.

## EN LA PRÁCTICA

### ¿Cómo se ha venido elaborando los planes y presupuesto municipal en el municipio del Cercado?

▶ *Ejecutivo municipal en coordinación con comité de vigilancia (14 personas)*

*...fuentes de agua europeos, monumento a la Primavera, baño público para gatos, espacios verdes para trotar....*



*Hasta aquí la teoría. Pero, ¿cómo se aplicó en la práctica la gestión municipal?*



▶ *Durante los últimos meses del año*



▶ *Las OTBs deciden sólo sobre los recursos del PP.*



### Planificación "inmediatista": Desarticulación entre Plan Estratégico, PDM y POAs

Seguramente los informes oficiales dirán lo contrario, pero lo cierto es que la planificación y la discusión sobre la gestión municipal se concentran en el nivel más inmediato, la planificación de corto plazo, el Plan Operativo Anual. El Plan Estratégico y el PDM quedan generalmente como voluminosos documentos que adornan los estantes de la Alcaldía. No cumplen la función de orientación estratégica ni de dirigir la decisión de la planificación anual en la línea de programas y proyectos de impacto y solución integral a los problemas.

Pese a que es posible que estos planes de largo y mediano plazo se hayan realizado con alguna participación de la pobla-

ción, luego no se establecen mecanismos efectivos para su articulación con la planificación operativa anual.

### Planificación del POA: No hay participación real o es una participación de baja calidad

Aunque las autoridades municipales dicen lo contrario, el POA de cada año y el presupuesto no se realiza de manera participativa. Cada año no hay tiempo de realizar una buena evaluación de la gestión anterior, todavía en diciembre hay demasiadas obras en ejecución con la finalidad de cumplir con las "formalidades" legales la propuesta de POA es puesta a consideración del Comité de Vigilancia, instancia que se limita a aprobar o realizar observaciones pero no organiza ninguna ac-

tividad de consulta con las organizaciones, en muchos casos ni siquiera con los presidentes distritales.

El POA es aprobado luego por el Concejo Municipal<sup>6</sup> que a pesar de tener como una de sus facultades el fiscalizar que el POA sea elaborado de manera participativa, casi nunca objeta que las organizaciones sociales no hayan sido consultadas.

Usualmente, cuando el POA ya está aprobado, en el mes de enero o febrero recién las diferentes OTB's y distritos pueden conocer el contenido del POA y el presupuesto, pero lo peor es que recién empiezan a conciliar y priorizar sus obras, ¡Qué casualidad, justo cuando ya no hay nada que hacer!

## ¿Qué desventajas tiene para las organizaciones este procedimiento?

Esta forma de planificación y gestión del presupuesto municipal tiene resultados negativos para la población y las organizaciones populares:

- Las obras y proyectos contenidos en el POA, no reflejan visión de largo plazo. Cada año se realizan obras que están más ajustadas a las necesidades del ejecutivo municipal que de la población.
- La inversión municipal no llega a resolver los problemas reales de la población. No ataca las causas estructurales; se dispersa en pequeñas obras. No se sigue una estrategia de solución que articula acciones dirigidas hacia un mismo objetivo.
- Facilita el manejo arbitrario de los recursos públicos. Las decisiones sobre el presupuesto siguen la lógica de los intereses privados o de pequeños grupos y no se ajusta a decisiones consensuadas por la población. Cada Alcalde trata más bien de ejecutar aquellas obras que le darán prestigio, las llamadas "obras estrella", sin importar las necesidades reales ni los problemas estructurales que sufre la población.
- Se refuerzan relaciones de dominación. Los que tienen más poder utilizan su poder de decisión en torno al presupuesto para someter a otros a sus intereses. Autoridades y técnicos utilizan su poder de control de las decisiones sobre el presupuesto, para tender o reforzar redes de clientelismo y prebenda. Estas prácticas deterioran mucho a las organizaciones vecinales, corrompen dirigentes, siembran un manto de descrédito sobre la organización.
- A las OTB's y distritos de las zonas periurbanas y menos atendidas solo les queda conformarse con los pequeños recursos que se les ha asignado por concepto de Coparticipación Tributaria<sup>7</sup>; con dichos fondos se hace "lo que se puede" porque nunca alcanzan los recursos para atender las necesidades grandes, como el agua potable, el alcantarillado, las escuelas.
- Crece en la población la desconfianza ante las entidades públicas. Crece el desinterés por participar en la gestión municipal.

<sup>6</sup> Ley de Municipalidades 2028, Artículo 12° (Concejo Municipal). El Concejo Municipal es la máxima autoridad del gobierno Municipal; constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal, siendo sus atribuciones las siguientes: Aprobar dentro de los primeros (30) treinta días de su presentación, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal, presentados por el Alcalde Municipal en base al Plan de Desarrollo Municipal, utilizando la Planificación Participativa Municipal. Cuando el Concejo Municipal no se pronunciara en el plazo señalado, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal presentados se darán por aprobados; Artículo 44°. (Atribuciones). El Alcalde Municipal tiene las siguientes atribuciones: Elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional, para su aprobación, dentro de los noventa (90) días de gestión.

<sup>7</sup> En los barrios periurbanos de Cochabamba, fue una larga lucha para que se les asigne no sólo los escasos recursos de Coparticipación Tributaria, sino también los Recursos Propios, que son la mayor parte del presupuesto.



## El presupuesto en el municipio del Cercado. Lo que revelan los datos sobre la distribución de recursos

Ya dijimos que para analizar mejor las políticas municipales, el mejor instrumento es el Presupuesto Municipal, puesto que en él se plasma la asignación de recursos para obras y proyectos. Por ello, dedicaremos las siguientes páginas para revisar en detalle el Presupuesto Municipal del Cercado Cochabamba. Haremos también un análisis de los presupuestos de los últimos 5 años.

### ¿De dónde provienen los recursos para el municipio de Cercado?

Proviene de las Recaudaciones Locales, transferencias del TGN y las donaciones, en los últimos seis años hubo, seis fuentes de financiamiento que son:

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

- **IVA** = (Impuesto al valor agregado. Algunos piensan que este impuesto sólo lo pagan quienes venden y compran con facturas. Pero en realidad los que emiten facturas sólo son “agentes de retención”. Quienes en última instancia pagamos este impuesto, directa o indirectamente, somos todos los ciudadanos de a pie).
- **RC-IVA** = (Régimen complementario al IVA).
- **IUE** = (Impuesto a las utilidades de las empresas. Todas las empresas a fin de año hacen una declaración de sus ganancias y de ellas deben pagar a la renta el 25% del total de ellas).
- **IT** = (Impuesto a las transacciones).
- **ICE** = (Impuesto al consumo específico).
- **GAC** = (Gravamen aduanero consolidado).
- **Impuesto** a las sucesiones (transmisión gratuita de bienes)

2. **Recursos propios**.- Recaudaciones que hace la Alcaldía de los siguientes impuestos:

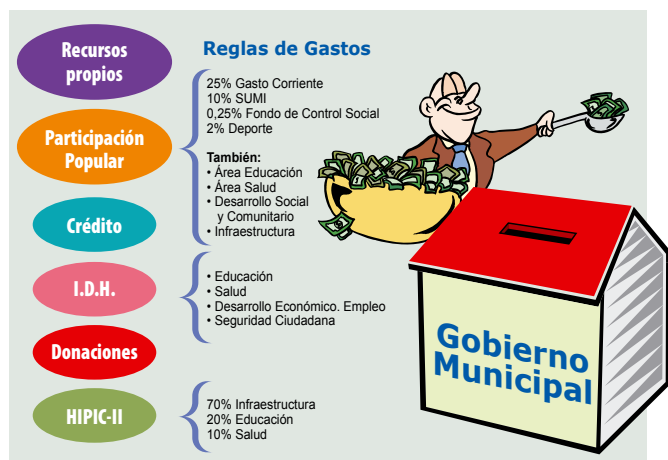
- Alquiler de sitios municipales = impuestos mensuales por utilizar un espacio público.
- Impuestos de bienes inmuebles = se paga de acuerdo al valor catastral.
- Impuestos a los automotores = se paga de acuerdo al tipo de movilidad o automotor que se tiene.
- Multas, sanciones por infracciones a la normativa municipal.

3. **Recursos del HIPC**.- Son Recursos que proviene del perdón de la Deuda Externa del país, recursos que fueron distribuidos a todos los municipios de acuerdo al grado de pobreza, para que los mismos gasten de la siguiente forma:

- 10% para Servicios de Salud; 20% para servicios de educación 70% para inversión en infraestructuras de Educación, Salud, Riegos y otros.

4. **Recursos de Impuesto Directo a Los Hidrocarburos**.- Es un nuevo impuesto que el Estado cobra a las Empresas Petroleras Hidrocarburíferas por la producción de gas y de petróleo. El total de estos impuestos recaudados se distribuye de la siguiente forma:

- 20% a los Municipios, que son distribuidos de acuerdo al número de habitantes; 5% Universidades; 75% Tesoro General de la Nación.



De acuerdo al reglamento de gastos de este impuesto, los gobiernos municipales deben gastar en los siguientes cuatro programas: educación, salud, fomento al desarrollo económico y promoción de empleo y seguridad ciudadana.

5. **Donaciones**.- Son contribuciones que realizan personas naturales o jurídicas al municipio. Estas contribuciones pueden ser materiales o económicas; normalmente las donaciones que recibe el Gobierno Municipal de Cercado son de instancias internacionales como JICA, BID y otros. Estas contribuciones son a fondo perdido.
6. **Créditos**.- Son préstamo de dinero que el Gobierno Municipal contrae con una suma de intereses, que debe ir pagando de acuerdo a un plan de pagos fijados por las entidades bancarias. Estos créditos pueden adquirir del TGN u otras entidades nacionales o extranjeras.

### ¿Cómo se gasta el presupuesto en el municipio de Cercado Cochabamba?

Igual que todos los municipios del país, el municipio de Cercado invierte sus recursos en cuatro grandes rubros, que son:

- **Gastos en Funcionamiento**.- Pago de sueldos a funcionarios municipales, contratos por servicios a plazo fijo y personal eventual, pago de jubilaciones, compra material de escritorio, pagos de luz eléctrica, agua y otros servicios básicos que el municipio necesita para su funcionamiento.
- **Inversión Neta**.- Es la inversión y ejecución de diecinueve programas que son: Educación, Salud, Saneamiento Básico, Infraestructura Urbana Rural, Mantenimiento de caminos, Seguridad Ciudadana y otros.
- **Renta dignidad**.- contraparte para pago bono renta dignidad a las personas de la tercera edad.
- **Partidas no asignables a Programas**. Es el dinero que se destina al pago de deuda municipal y en algunos casos a las transferencias de recursos económicos a las empresas descentralizadas del municipio por la prestación de algunos servicios.



## Siempre nos dicen “la plata no alcanza” ¿Será verdad que hay poca plata?

La Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1 nos muestran dos hechos importantes:

- Que los ingresos del municipio de Cercado de Cochabamba, fueron incrementándose año tras año por las diferentes recaudaciones locales y transferencias del TGN. Por ello, el presupuesto de la gestión 2009 duplica al presupuesto global de la gestión 2005 (de 301 millones a 757 millones).
- En ninguno de los años analizados, se reporta una ejecución total o por lo menos aceptable de los recursos ingresados. Peor aún, este saldo no ejecutado va creciendo, año que pasa. Entre 2005 y 2009, el incremento de los saldos no ejecutados es hasta ocho veces más (de 19 millones a 149 millones), esto se debe a la poca capacidad de ejecución en los proyectos enmarcados dentro los planes operativos anuales.

Lo curioso es que a lo largo de todos estos años, las autoridades y técnicos municipales, para defenderse o justificarse ante las crecientes demandas de las organizaciones, sobre todo de los barrios periurbanos, siempre han utilizado el monótono argumento: “es que la plata no alcanza”. No alcanzaba el 2005, no alcanzaba el 2006, ni el 2007, ni el 2008, ni el 2009. ¿Y qué decir del gran incremento entre 2005 y 2009? Peor aún, ¿qué decir frente al dato de los permanentes saldos no ejecutados y que crecen cada año?

## La subida de los “Recursos Propios”: Mayor capacidad para exprimir los bolsillos de la población

De manera general, la Tabla N° 2 (siguiente página) nos muestra que, como todos los municipios urbanos en el país, las principales fuentes de ingreso son, en orden de importancia: los llamados “Recursos Propios” (Recaudaciones locales), Coparticipación tributaria (los llamados “recursos de participación popular”) y los ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). En el periodo analizado (2005-2009) estas 3 fuentes se incrementaron progresivamente, mientras que las demás fuentes de financiamiento (HIPC, Donación y Crédito) tuvieron sus subidas y bajadas. El rubro de Créditos reporta cero de ingreso a partir del año 2008. Evidentemente, esto se debe a que la Alcaldía de Cochabamba está con una deuda muy alta, que va erosionando sus ingresos.

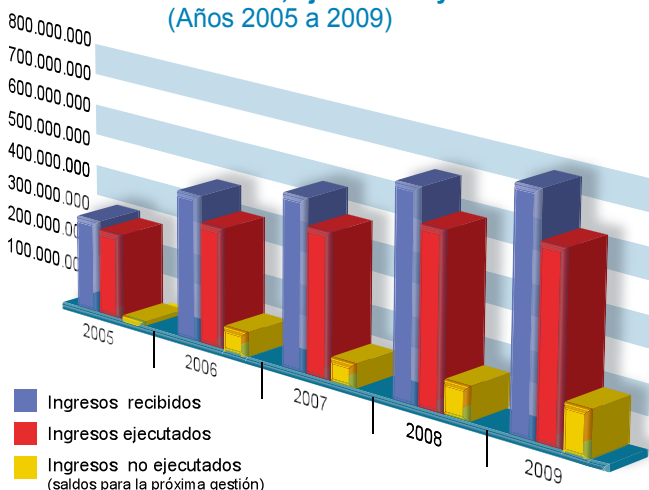
Tratando de entrar más a fondo en estos temas, observemos la enorme subida de los Recursos Propios (Tabla N° 2).

Los llamados “Recursos Propios” fueron los recursos que más subieron en cantidad (cifras absolutas), más incluso que los recursos de participación popular (Entre 2005 y 2009, los Recursos Propios se incrementan en más de dos veces, más precisamente se multiplican por 2,48). Este dato es importante anotarlo, porque estos recursos son recaudaciones que salen directamente de nuestros bolsillos, de todos los ciudadanos de a pie. Ello se debe a que el Municipio extrema sus esfuerzos en

Tabla N° 1 **Comparación de Ingresos recibidos, ejecutados y no ejecutados** (Gestiones 2005 a 2009. En Bs)

| Detalle  | 2005                 | 2006                   | 2007                   | 2008                    | 2009                    |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Ingresos recibidos   | 301.658.808          | 473.106.600            | 550.319.800            | 676.442.800             | 757.391.000             |
| Ingresos ejecutados  | 282.034.154          | 395.700.903            | 467.891.950            | 564.719.729             | 607.854.210             |
| Ingresos no ejecutados<br>(saldos para la próxima gestión) | 19.624.654<br>(6,5%) | 77.405.697<br>(16,36%) | 82.427.850<br>(14,97%) | 111.723.071<br>(16,52%) | 149.536.790<br>(19,74%) |

Gráfico N° 1 **Municipio de Cercado, Cochabamba**  
**Evolución de ingresos con detalle de**  
**recibidos, ejecutados y saldos.**  
(Años 2005 a 2009)



**Tabla N° 2 Municipio del Cercado Cochabamba. Evolución de ingresos por fuentes de financiamiento. Montos presupuestados y desembolsados 2005 – 2009**

| Detalle Fuentes de Financiamiento    | INGRESOS PRESUPUESTADOS Y DESEMBOLSADOS VARIAS GESTIONES MUNICIPIO CERCADO COCHABAMBA |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
|--------------------------------------|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                                      | Gestión 2005  |                    | Gestión 2006       |                    | Gestión 2007       |                    | Gestión 2008       |                    | Gestión 2009       |                    |
|                                      | Presupuestado   | Desembolsado       | Presupuestado      | Desembolsado       | Presupuestado      | Desembolsado       | Presupuestado      | Desembolsado       | Presupuestado      | Desembolsado       |
| Recursos Propios                     | 201.465.100   | 149.113.818        | 279.331.400        | 247.280.700        | 307.137.900        | 292.232.500        | 384.704.100        | 314.917.129        | 372.561.200        | 370.815.100        |
| Participación Popular                | 91.000.000  | 126.534.103        | 112.000.000        | 117.000.000        | 155.469.000        | 155.469.000        | 182.818.500        | 227.113.871        | 250.456.000        | 240.768.800        |
| IDH                                  |   |                    | 37.477.400         | 40.004.600         | 71.331.700         | 71.331.700         | 105.631.900        | 123.415.600        | 136.898.500        | 129.997.000        |
| Crédito                              | 31.623.700  | 12.200.395         | 41.918.500         | 55.165.600         | 216.500.000        | 4.522.100          | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  |
| Donaciones - Transferencias Privadas | 36.949.000  | 6.779.407          | 28.808.000         | 7.809.100          | 15.346.400         | 21.541.100         | 0                  | 6.473.800          | 19733700           | 8.676.300          |
| HIPC                                 | 6.131.900   | 7.031.086          | 5.846.600          | 5.846.600          | 5.223.400          | 5.223.400          | 4.522.400          | 4.522.400          | 7.133.800          | 7.133.800          |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>367.169.700</b>  | <b>301.658.808</b> | <b>505.381.900</b> | <b>473.106.600</b> | <b>771.008.400</b> | <b>550.319.800</b> | <b>677.676.900</b> | <b>676.442.800</b> | <b>786.783.200</b> | <b>757.391.000</b> |

ser eficiente a la hora de sacar plata a la gente vía impuestos, tasas, patentes y otros medios. Tomando un ejemplo, el de los impuestos a los bienes inmuebles, conocemos ya de sobra cómo en los últimos años se han ido sofisticando los mecanismos de coerción a la población. Ahora se cuenta, con las fotos satelitales para determinar los cambios en las infraestructuras domiciliarias, que modifican los datos contenidos en las tablas de cálculo de los impuestos y así se incrementan los montos a pagar a la Alcaldía. Cualquier mejora en las condiciones de habitabilidad del barrio o la vivienda redundan en un incremento en los impuestos.

Además, las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI, BID) en alianza con instituciones del gobierno central y los gobiernos municipales, acuerdan proyectos, préstamos y donaciones que tienen una orientación marcada a subir las recaudaciones locales, en términos elegantes dicen “incrementar su capacidad recaudadora”; es decir, capacidad para exprimir más y mejor los bolsillos a la ciudadanía. Esto conduce a reforzar, en la gestión pública, la lógica de “dar más a quien puede pagar más”.

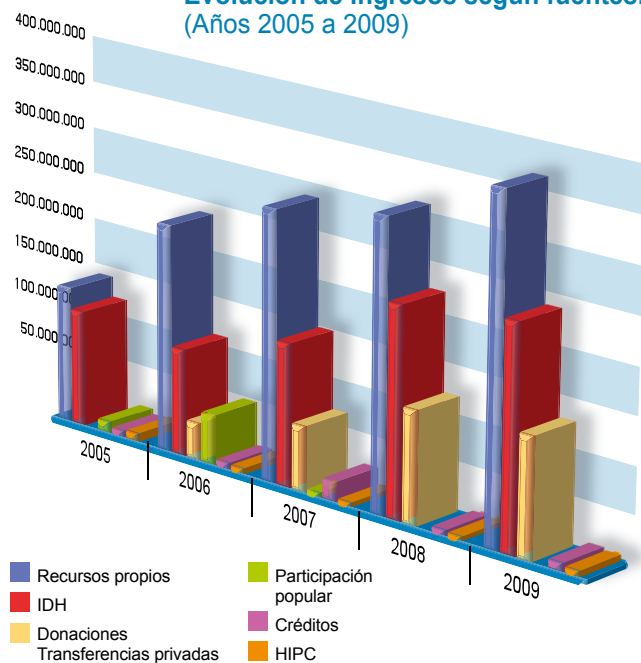
Hasta hace poco, la Alcaldía de Cochabamba sólo invertía Recursos Propios en grandes obras que sólo beneficiaban a la población más rica de la ciudad. A los barrios y distritos periurbanos sólo destinaba los recursos de PP. Fue una larga lucha la que ha empezado a horadar esta lógica de exclusión, pero aún falta mucho camino por recorrer, para que las recaudaciones locales retornen también a la población más pobre y se genere un desarrollo más equilibrado en la ciudad.

Al respecto es necesario hacernos algunas preguntas:

- Si las Alcaldías hacen más rigurosos y sofisticados sus mecanismos de coerción para el cobro de impuestos, ¿crecen igualmente en rigor y sofisticación los mecanismos para que la población controle a la Alcaldía y su acción a favor de la gente? Es decir ¿son eficaces los mecanismos de participación y control social desde la población hacia las autoridades y funcionarios públicos municipales?
- ¿No resulta contradictoria esta exigencia de formar “ciudadanos responsables y contribuidores” en unas entidades públicas que olvidan o esquivan el cumplimiento de sus

responsabilidades fundamentales de garantizar el cumplimiento de los derechos y la satisfacción de las necesidades más básicas de las personas, como el acceso al agua potable, al saneamiento básico, a la salud y la educación? ¿Puede hablarse de corresponsabilidad cuando las Alcaldías que, por su propio diseño en función de un modelo económico insolidario, no cumplen con sus deberes más elementales, de garantizar el derecho a la vida, asegurando la satisfacción de las necesidades vitales? Al parecer hay una curiosa combinación entre intentos de modernización de la gestión pública con la pervivencia de una carácter básicamente premoderno en el manejo del poder público, con lógicas prebendales y relaciones clientelares.

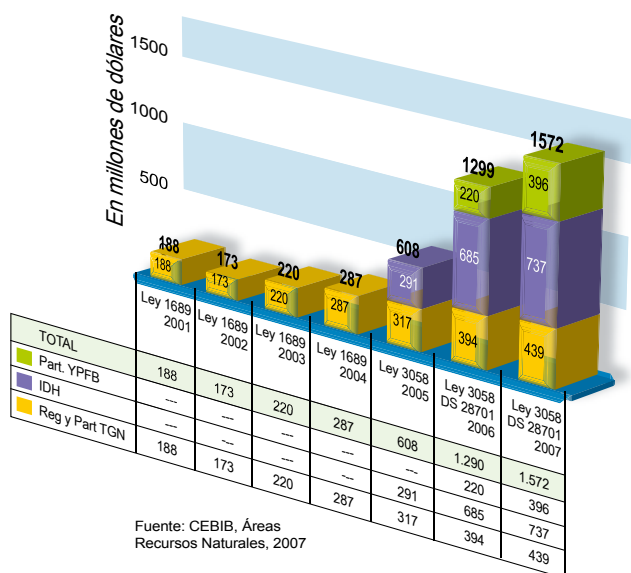
**Gráfico N° 2A Municipio de Cercado, Cochabamba Evolución de ingresos según fuentes. (Años 2005 a 2009)**



## La aparición y crecimiento del IDH: Resultado de la lucha del pueblo por sus Recursos Naturales

En la Tabla 2 y el Gráfico 2A (anterior página) observamos que el año 2006 aparece un nuevo rubro de ingresos: el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que es resultado de las luchas populares por la nacionalización de los hidrocarburos, que se dieron en las calles, en los años 2003 a 2005. Pese a las ambigüedades y limitaciones de la nueva Ley de Hidrocarburos de mayo de 2005, estas cifras ponen en evidencia que las luchas de los sectores populares tuvieron resultados palpables. El gráfico 2B nos muestra el incremento según las distintas leyes de hidrocarburos que se han sucedido en los últimos años.

Gráfico N° 2B **Bolivia: Aumento de la renta petrolera. (2001 a 2007)**



Lo que hay que preguntarnos es si una vez conseguidos estos ingresos para los municipios y las regiones, ese dinero llega o no a beneficiar a los sectores populares, que son los que lucharon en las calles contra las políticas de saqueo de nuestros recursos naturales. Esa es una necesaria evaluación que debemos hacer: ¿A quién beneficia realmente los recursos del IDH? ¿Por qué los sectores de la derecha hicieron del IDH una de sus banderas, en el 2007? Lo que vemos es que, por la vía de capturar el poder en las Prefecturas o en las Alcaldías, los sectores dominantes se aseguran el control de estos recursos, siendo estos mismos sectores los que apoyaron las políticas de saqueo de nuestros recursos naturales y en las jornadas de lucha en el 2003 y el 2005 estaban encerrados en sus casas, preocupados de salvaguardar sus cuentas bancarias<sup>8</sup>.

Y profundizando más en el asunto, es importante anotar que de todas las fuentes de ingresos municipales, estos recursos

8 Antes de la finalización del gobierno de Rodríguez Veltzé, cuando las clases dominantes en decadencia ya veían venir su fin, aseguraron con el decreto supremo 28421, una asignación de recursos del IDH favorable a las Prefecturas (donde se aseguraban éxitos en las elecciones departamentales que venían). Más tarde, en el 2007, el gobierno del MAS con otro decreto Supremo (el 29322, del 24 de Octubre de 2007) asigna mayores porcentajes a las Alcaldías, en desmedro de las prefecturas. Todas las Tablas y Gráficos que siguen son de elaboración propia del CEDIB, sobre la base de datos oficiales de la Alcaldía del Cercado Cochabamba

son quizá los únicos que no salen directa o indirectamente de los propios bolsillos de la población. Tanto los Recursos Propios como los Recursos de Coparticipación Tributaria provienen de impuestos y recaudaciones a la ciudadanía. En cambio los Recursos del IDH provienen de la explotación petrolera y gasífera. Por eso es necesario que nos informemos y tomemos atención sobre las leyes y políticas que actualmente se están haciendo sobre los hidrocarburos y todos nuestros recursos naturales, ya que son recursos no renovables que se agotan debería crecer aún más. Sólo así podremos ver que mejoran nuestras condiciones de vida.

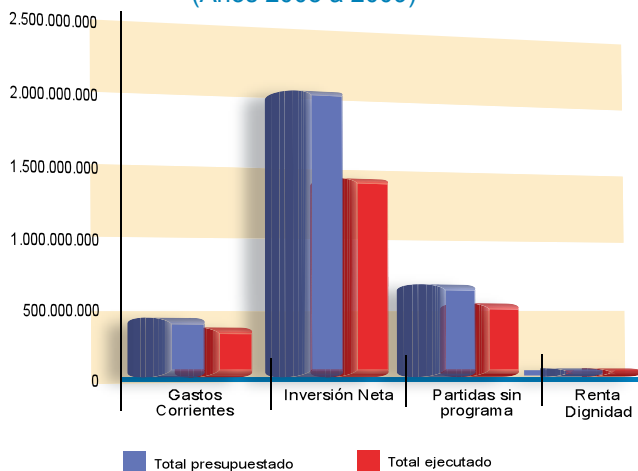
## En los recortes presupuestarios, mano más ligera para recortar las obras de la gente

El Gráfico 3A y la Tabla 3 (siguiente página) nos muestran que el municipio de Cochabamba elabora su presupuesto de ingresos con estimaciones altas, que a fin de cada gestión las recaudaciones estimadas no llegan a las que se esperaba. Ante ello, en muchos casos, las autoridades municipales reformulan el presupuesto, siguiendo la facultad que les da la ley. Sin embargo, en la reformulación el recorte financiero recae sobre todo a la inversión neta en programas de alta necesidad para la población: salud, educación, saneamiento básico y otros). En el gráfico 3A nos muestra la proporción o desproporción entre montos presupuestados y montos realmente ejecutados, por rubros.

Siguiendo la normativa nacional, el gobierno municipal de Cercado clasifica sus gastos en cuatro grandes rubros: Gastos Corrientes, Inversión Neta, Partidas no asignables a programas (esto es, principalmente, pago de la deuda) y Renta Dignidad. El rubro "Inversión neta" corresponde a la ejecución en obras.

El Gráfico 3A y la Tabla 3 nos muestran que los rubros que se ejecutan sin mayor dificultad son los de Gastos Corrientes (85% de ejecución presupuestaria en los cinco años) y las Partidas No Asignables a Programas (77%). En cambio, el rubro que siempre deja un gran saldo no ejecutado es el de Inversión Neta, es decir, la inversión en obras (69%). Esta tendencia muestra que la reducción del presupuesto siempre afecta al rubro de

Gráfico N° 3A **Municipio de Cercado. Comparación total gastos presupuestados y ejecutados en 5 años, según rubro. (Años 2005 a 2009)**





**Tabla N° 3 Municipio del Cercado Cochabamba. Evolución de gastos por rubros (gestión 2005-2009)**

| GASTOS POR RUBROS                 | GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS POR RUBROS VARIAS GESTIONES MUNICIPIO CERCADO |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
|-----------------------------------|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                                   | Gestión 2005   |                    | Gestión 2006       |                    | Gestión 2007       |                    | Gestión 2008       |                    | Gestión 2009       |                    |
|                                   | Presupuestado  | Ejecutado          | Presupuestado      | Ejecutado          | Presupuestado      | Ejecutado          | Presupuestado      | Ejecutado          | Presupuestado      | Ejecutado          |
| Gastos Corrientes                 | 68.924.200.00  | 65.297.332         | 61.986.100         | 64.485.206         | 82.992.700         | 73.843.630         | 94.152.700         | 78.698.523         | 98.628.100         | 62.333.628         |
| Inversión Neta                    | 197.270.700.00   | 133.671.854        | 348.454.900        | 194.453.799        | 413.515.700        | 295.461.083        | 466.334.600        | 355.451.038        | 557.477.200        | 404.749.357        |
| Partida no asignable a programas  | 100.975.800.00   | 83.064.968         | 94.940.900         | 136.761.898        | 274.500.000        | 98.587.237         | 85.500.000         | 94.413.768         | 99.633.500         | 111.278.925        |
| Renta Dignidad                    |  |                    |                    |                    |                    |                    | 31.689.600         | 36.156.400         | 31.044.500         | 29.492.300         |
| Saldo (presupuesto no ejecutados) |  | 19.624.654         |                    | 77.405.697         |                    | 82.427.850         |                    | 111.723.071        |                    | 149.536.790        |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>367.170.700.00</b>  | <b>301.658.808</b> | <b>505.381.900</b> | <b>473.106.600</b> | <b>771.008.400</b> | <b>550.319.800</b> | <b>677.676.900</b> | <b>676.442.800</b> | <b>786.783.200</b> | <b>757.391.000</b> |



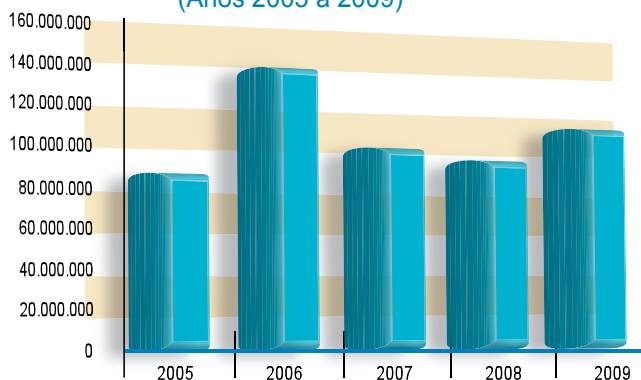
inversión neta en programas y proyectos de impacto social directo. Llama la atención la facilidad con la que el gobierno municipal puede prescindir o relajar la ejecución de obras de beneficio directo a la población. Ello delata, indudablemente, la debilidad de la población para controlar y exigir una eficiencia en la gestión municipal. Esta debilidad está asociada a la mayor capacidad de control que tienen las autoridades y funcionarios municipales sobre la población, antes que ésta con ellos.

### La deuda que la pagamos todos pero que beneficia a pocos

Entre 2005 y 2009, la Alcaldía de Cochabamba desembolsó un total de Bs. 524.106.796 (más de quinientos veinticuatro millones de bolivianos); es decir casi la mitad del total de dinero invertido en obras en los 5 años analizados y casi el doble del total de gastos de funcionamiento en los 5 años. Es, a todas vistas, una cifra muy alta (Ver el gráfico N° 4 en la Pág. 20). Los créditos son un tema que merece nuestra atención y una investigación detallada, para tener datos precisos sobre: montos, acreedores, destino de obras o servicios, tasas de interés, plazos... Algunos datos sobre los créditos y la amortización de ellos, aunque generales resultan altamente reveladores:

- El destino de los grandes créditos suelen ser grandes obras de infraestructura, las mismas que en su generalidad bene-

**Gráfico N° 3B Municipio del Cercado Cochabamba. Evolución del pago de la deuda en Bs. (Años 2005 a 2009)**



fician a los sectores privilegiados del Municipio (Centro y zona Norte).

- La amortización de la deuda viene obligatoriamente con los Recursos Propios. Esto quiere decir, con recursos que salen de los bolsillos de todos, no sólo de grandes empresas y propietarios que aportan sus impuestos y tasas, sino de la gran multitud de pequeños propietarios de viviendas y de la igualmente gran muchedumbre de pequeños comerciantes, incluidos los ambulantes en las calles y mercados, que diariamente aportan la tasa o sentaje para poder realizar sus ventas.

**Tabla N° 4 Municipio del Cercado Cochabamba. Evolución de ejecución de gastos por programas**

| DETALLE DE PROGRAMAS   | GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS POR PROGRAMAS VARIAS GESTIONES |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
|--|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|  | Gestión 2005  |                    | Gestión 2006       |                    | Gestión 2007       |                    | Gestión 2008       |                    | Gestión 2009       |                    |
|  | Presupuestado   | Ejecutado          | Presupuestado      | Ejecutado          | Presupuestado      | Ejecutado          | Presupuestado      | Ejecutado          | Presupuestado      | Ejecutado          |
| Saneamiento Básico   | 14.538.200  | 4.201.860          | 19.324.500         | 12.252.083         | 13.311.800         | 14.706.745         | 22.543.500         | 13.053.433         | 23.194.400         | 23.033.642         |
| Alumbrado Público  | 16.000.000  | 21.479.324         | 19.460.400         | 24.307.740         | 1.569.600          | 2.222.433          | 20.577.200         | 25.201.410         | 19.996.900         | 27.291.345         |
| Infraestructura Urbana y rural construcción y mantenimiento de caminos | 103.268.500   | 62.386.168         | 194.542.900        | 91.712.579         | 255.528.500        | 117.535.568        | 277.111.500        | 183.826.210        | 320.852.700        | 193.263.870        |
| Servicios de salud   | 15.722.300  | 16.514.407         | 20.307.000         | 19.113.294         | 32.046.900         | 47.370.037         | 34.609.400         | 48.129.092         | 71.495.400         | 56.279.009         |
| Servicios de educación   | 39.909.000  | 24.226.526         | 32.125.200         | 26.643.889         | 34.688.000         | 49.180.044         | 48.504.000         | 51.686.719         | 53.480.000         | 43.894.929         |
| Otros Programas  | 7.832.700   | 4.863.570          | 16.075.000         | 20.424.214         | 76.370.900         | 64.446.255         | 35.254.100         | 33.554.174         | 68.457.800         | 60.986.562         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>197.270.700</b>  | <b>133.671.854</b> | <b>301.835.000</b> | <b>194.453.799</b> | <b>413.515.700</b> | <b>295.461.082</b> | <b>438.599.700</b> | <b>355.451.038</b> | <b>557.477.200</b> | <b>404.749.357</b> |

- Más aún, a través de una hábil maniobra contable, la Alcaldía lograba hacer un “trasbase” o “reciclaje” de recursos prohibidos para amortizar deuda, indirectamente al pago de ésta: ¿Cómo lo hacía? Al final de cada gestión, los presupuestos de obras que quedaban sin ejecutar se juntan y se pasaban a la gestión siguiente, pero ya no en el rubro que tenían, sino pasan como “Ingresos Propios”. Con este mecanismo, en la Alcaldía de Cochabamba se lograba que dineros originalmente de Coparticipación Tributaria o IDH, aparezcan reciclados como “Ingresos Propios”.

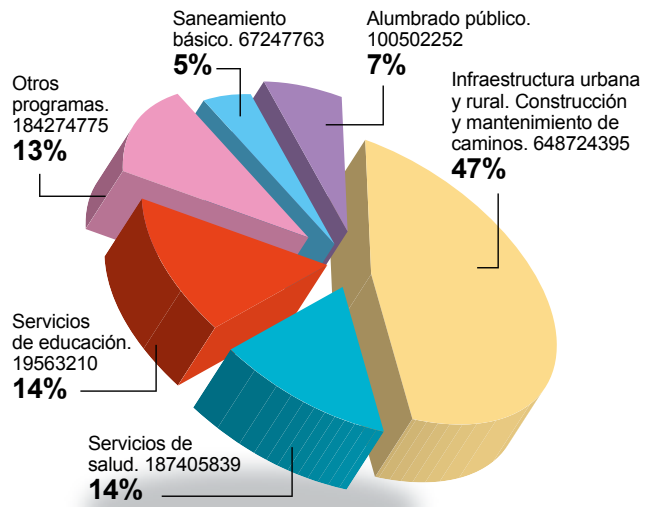
Es decir, los créditos benefician a algunos pocos, pero de hecho los pagamos todos.

### ¿Cuáles son las prioridades de inversión de la Alcaldía de Cochabamba?

Entrando un poco más hacia adentro en la inversión municipal en la ciudad de Cochabamba, es decir a los programas y proyectos, vemos unas tendencias que permanecen desde hace muchos años. La Tabla N° 4 muestra en detalle los montos presupuestados y ejecutados en los principales Programas de Inversión de la Alcaldía del Cercado de Cochabamba, durante los años 2005 a 2009. El Gráfico 4 muestra de manera clara los montos globales invertidos en estos 5 años, en los principales programas de inversión. Se destaca la enorme desproporción entre unos y otros programas.

En los últimos 8 años, la Alcaldía de Cochabamba ha asignado el 47% de su inversión en obras al rubro de “Infraestructura urbana y rural. Construcción y mantenimiento de caminos”, contrastando con el 5% invertido en Saneamiento Básico. Ello demuestra que la nota dominante en su política de inversión municipal es el cemento, la “obra vistosa”, la obra ornamental. En el mencionado rubro se ejecutan los siguientes proyectos: puentes, distribuidores, fuentes de agua, asfaltos, plazas, empe-

**Gráfico N° 4 Municipio del Cercado Cochabamba. Montos totales ejecutados en el quinquenio 2005 a 2009, según Programas de Inversión**



drados y otros. Esta política de inversión no atiende las necesidades más vitales del 80% de la población que viven en las periferias de la zona sud y norte, quienes desde hace muchos años vienen esperando y pidiendo a gritos a las autoridades municipales que den solución a los servicios básicos de agua y alcantarillado, educación y salud. Juntos todos estos rubros vitales para la población apenas representan el 33% de la inversión de los recursos municipales en el último quinquenio (Saneamiento Básico 5%, Educación 14 y salud 14%)<sup>10</sup> lo cual es insuficiente para resolver estas necesidades de una población que día a día crece en las márgenes de la ciudad. Frente a esta realidad patente de la política de inversión municipal, contrasta la publicidad

9 Recién desde el Segundo Presupuesto Reformulado de la gestión 2010 (Agosto) se ha cortado esta práctica.

10 Pero es necesario anotar que gran parte de esta inversión social viene normada por decretos y leyes nacionales, que obligan a los municipios a esta inversión. Si no fuera así, este 25% seguramente sería mucho menor.

**Tabla N° 5 Municipio del Cercado Cochabamba. Cuadro comparativo entre inversión en programa Saneamiento Básico e inversión en otros programas, además de Montos totales del Rubro de Inversión Neta en Programas, evolución desde 2002 hasta 2009**

| Años         | Presupuesto total Inversión Neta en Programas | Otros Programas      | Programa Saneamiento Básico  |                            |                       |   |
|--------------|---|----------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------|---|
|              |   |                      | Presupuesto Inicial Aprobado | % Sobre Total Invers. Neta | Presupuesto Ejecutado | % Ejecutado sobre presupuestado para Saneamiento Básico |
| 2002         | 299.462.000                                   | 288.209.500          | 11.252.500                   | 4                          | 4.170.758             | 37  |
| 2003         | 378.901.600                                   | 362.697.800          | 16.203.800                   | 4                          | 9.560.242             | 59  |
| 2004         | 306.901.600                                   | 295.363.800          | 11.537.800                   | 4                          | 6.115.034             | 53  |
| 2005         | 197.270.700                                   | 182.732.500          | 14.538.200                   | 7                          | 4.201.860             | 29  |
| 2006         | 301.835.000                                   | 282.510.500          | 19.324.500                   | 6                          | 12.252.083            | 63  |
| 2007         | 413.515.700                                   | 400.203.900          | 13.311.800                   | 3                          | 14.706.745            | 110   |
| 2008         | 438.599.700                                   | 416.056.200          | 22.543.500                   | 5                          | 13.053.433            | 58  |
| 2009         | 557.477.200                                   | 534.282.800          | 23.194.400                   | 4                          | 23.033.642            | 99  |
| <b>TOTAL</b> | <b>2.893.963.500</b>                          | <b>2.762.057.000</b> | <b>131.906.500</b>           | <b>5</b>                   | <b>87.093.797</b>     | <b>66</b>   |

Ya tenemos aprobado el presupuesto para la placita "Alaracón", el proyecto de agua potable puede esperar un poquito...



### ¿Derecho al agua o palabras que se lleva el viento?

La Constitución Política del Estado, en sus artículos 16, 20 I, 20 III, 373 I y 374, habla de manera explícita del Derecho al Agua y a los servicios básicos. La Constitución afirma categóricamente que el agua es un derecho humano fundamental. Sin embargo, estos datos muestran que el derecho al acceso al agua está siendo pisoteado por nuestras autoridades municipales, departamentales y nacionales, porque no plantean verdaderas estrategias para dar solución integral y duradera a este problema vital para toda la población en las zonas periféricas.

En los barrios de la zona sud de Cochabamba, la gente tiene que pagar entre 20 y 30 Bs por metro cúbico de agua (En el caso de compra directa de aguatero) y entre 5 a 10 Bs en el caso de ser parte de un comité de agua, pero para ingresar a formar parte de estos sistemas comunitarios de agua, un vecino debe pagar entre 180 y 400 dólares. Ello representa, en los hechos, una privatización del servicio de agua potable. Ni aún el "modelo" de gestión de "Agua Tuya", promovido por una empresa privada y la Alcaldía, logra dar solución estructural y sostenible a este agudo problema en nuestro municipio.

Y si decimos "derecho al agua", estamos diciendo "derecho a la vida".

encargada por la Alcaldía afirmando lo contrario<sup>11</sup>. Las cifras oficiales demuestran que la publicidad miente.

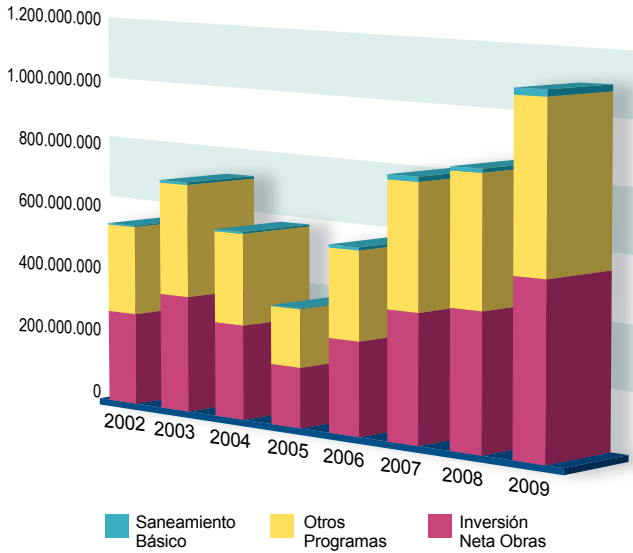
La Tabla N° 5 muestra, en detalle, en base a cifras oficiales, cómo desde mucho tiempo atrás se ha venido marginando la inversión en el Programa Saneamiento Básico, que es el que involucra al agua potable y el alcantarillado, es decir algo fundamental para preservar la salud y la vida de la población. Los datos son desde el año 2002 hasta el 2009. Es decir, ello muestra una política definida, una política de inversión municipal que pone en un último lugar el Saneamiento Básico. Por ello, calculamos para el octenio 2002-2009 sólo un 5% del total de los gastos de inversión neta; pero lo peor es que ni ese 5% se llega en los hechos a ejecutar, pues el porcentaje de ejecución llega sólo

al 66% de ese 5%. Por otra parte, las fuentes de financiamiento para Saneamiento Básico suelen ser mayormente los recursos de coparticipación tributaria y donaciones extraordinarias del Gobierno Central (sobre todo en las 3 últimas gestiones, con el Programa "Evo Cumple"); muy poco se destinan los dineros de Recursos Propios para el rubro de Saneamiento Básico. Ello muestra la falta de voluntad real del gobierno municipal para atender temas altamente sensibles para la mayor parte de la población. Y, peor aún, este marginamiento de la inversión en Saneamiento Básico contradice absolutamente los lineamientos y prioridades que se enuncian en los planes de mediano y largo alcance: Plan Estratégico y PDM. Es decir, éstos son sólo letra muerta. En los POAs de cada gestión, la política de inversión va por una dirección totalmente opuesta.

<sup>11</sup> Todos los gobiernos municipales a su turno suelen publicitar que están invirtiendo altas cantidades de dinero en las necesidades de la población.



**Gráfico N° 5A Municipio del Cercado Cochabamba. Evolución de la Inversión en Saneamiento Básico comparando con el Total del Rubro Inversión Neta en Obras y Otros Programas (Años 2002 hasta 2009)**



El Gráfico 5-A muestra cómo durante este tiempo se ha mantenido la tendencia a marginar la inversión en el Programa Saneamiento Básico. Incluso en años en que hay un notable incremento de recursos a las arcas municipales (años 2006 a 2009), la tendencia de marginar la inversión en agua potable y alcantarillado se mantiene. Y, como ya se advirtió en la Tabla 4 y Gráfico 4 (página 20), en contraposición a esta insignificante inversión en saneamiento básico está la elevada inversión en el Programa Infraestructura Urbana y Rural, que responde sobre todo a grandes obras viales y de infraestructura física y ornamental. Estas obras de cemento benefician sobre todo a los sectores sociales más favorecidos, pues sólo se pone asfalto allí donde ya está instada la red sanitaria; es decir, no a los barrios marginales, pues no tienen red de alcantarillado.

Por otra parte, al ser Cochabamba una ciudad de paso en las carreteras interoceánicas, se prioriza obras viales para el flujo de camiones que llevan recursos naturales, productos de exportación y mercancías desde el Oriente del país hacia los puertos del Pacífico. La inversión municipal se pone en función también de unas políticas económicas que priorizan y afianzan el rol económico de nuestro país, de proveedor de materias primas y productos agrícolas de monocultivo como la soya. En esta lógica, los servicios básicos no son prioridad. Se decora la ciudad para mostrar su cara bonita, mientras se esconde en los márgenes la miseria creciente.

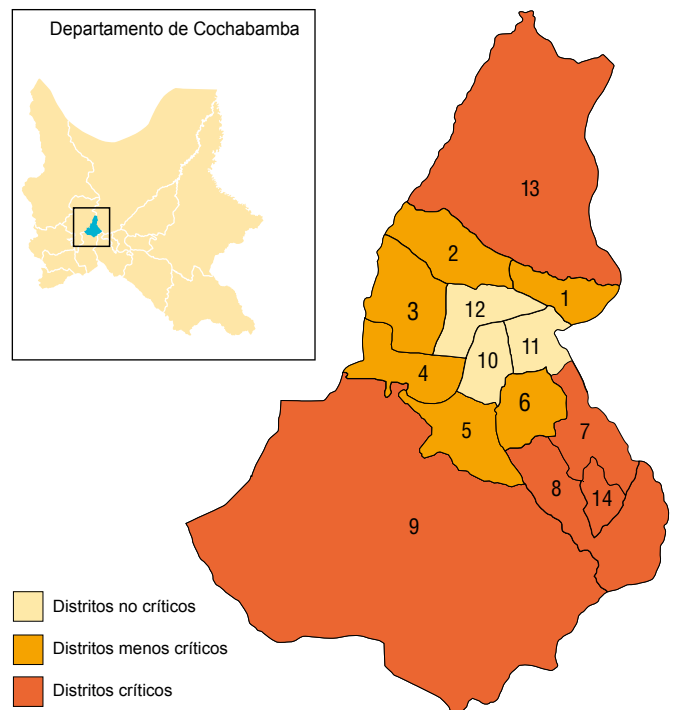
Esta política de inversión se enmarca totalmente dentro de lo que el modelo neoliberal dictaminó para los servicios básicos: la privatización de su gestión. Ello quiere decir, que las entidades públicas no invierten en agua potable, ni alcantarillado, dejando a las fuerzas del Mercado la solución de estas necesidades vitales. Esta política se practicó abiertamente en las alcaldías durante los gobiernos neoliberales. En el caso del Cochabamba, el ex alcalde Manfred Reyes Villa marcó la línea de esta política

de inversión, haciendo grandes obras monumentales y suntuarias, vistosos parques y faraónicas obras de cemento, dejando a más de la mitad de la población sin un servicio óptimo de agua potable y alcantarillado, favoreciendo la privatización de SEMAPA en manos del consorcio privado Aguas del Tunari.

Luego vino la Guerra del Agua, es decir, la gran movilización social contra la política neoliberal en la gestión de los servicios básicos. Pero, como podemos evidenciar en estos gráficos y cifras, la política pública sobre los servicios básicos sigue teniendo la misma orientación privatizadora, en la que la inversión pública se desentiende del problema del agua y los servicios básicos, y deja a la población rendida a su suerte, para que financie con su propio bolsillo la satisfacción de necesidades vitales (por tanto universales), lo que debería ser responsabilidad de las entidades públicas. La Alcaldía de Cochabamba, pese a tener la presidencia del Directorio de SEMAPA, contempla impasible la agonía de esta empresa pública municipal descentralizada; no inyecta recursos propios para insuflarle oxígeno (de manera contraria a lo que hace con otras empresas de entidad jurídica similar, como el caso de EMAVRA o EMSA); interviene en la gestión favoreciendo –según denuncias sucesivas de algunos “Directores ciudadanos”- actitudes poco transparentes de algunos gerentes, directivos y técnicos de SEMAPA. Es decir, su actuación integral en la gestión del agua potable y alcantarillado se orienta a desentenderse del problema y dejar que la población resuelva por su cuenta sus necesidades vitales.

Ante estos hechos, cabe preguntarse: ¿Qué pasó con la movilización social iniciada en la Guerra del Agua, que apuntó contra esta política neoliberal? ¿Qué pasó con los actores sociales identificados con el “proceso de cambio”, quienes ya han estado dentro

**MUNICIPIO DE CERCADO - COCHABAMBA**  
Distritos por condición crítica, 2002



## Política de inversión en la Alcaldía de Cochabamba: Escribir con la mano, borrar con el codo...

El año 2002, el Gobierno Municipal del Cercado Cochabamba presenta el Plan Estratégico, asumiendo que el Municipio presenta una realidad profundamente inequitativa. Siguiendo el Índice de Desarrollo Humano, además de indicadores relacionados con las condiciones de habitabilidad, clasifica a los distritos del Cercado en 3 categorías:

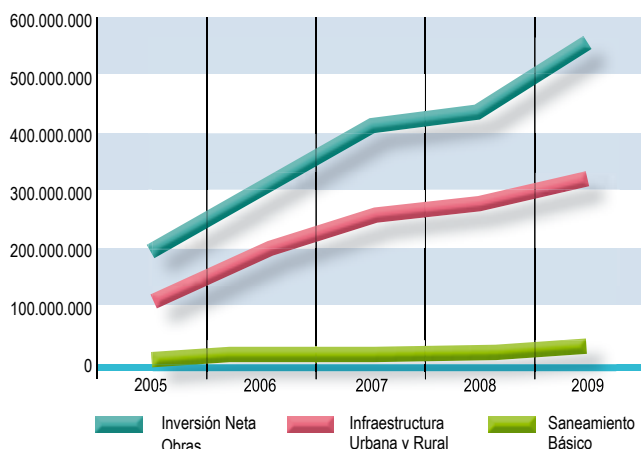
- **Zonas no críticas (distritos 10, 11, 12)** con condiciones óptimas de desarrollo humano y condiciones de habitabilidad.
- **Zonas menos críticas (distritos 1, 2, 3, 4, 5 y 6)**, donde las condiciones de vida son aceptables, aunque existen barrios donde las necesidades básicas aún no están resueltas.
- **Zonas críticas (distritos 7, 8, 9, 14 y 13)**, son distritos que se encuentran mayormente en la zona sud. En su gran mayoría, la población de estos distritos no cuenta con los principales servicios básicos (agua potable, alcantarillado, saneamiento, y otros); las unidades educativas y centros de salud son todavía insuficientes y precarios. Por ello, el

Índice de Desarrollo Humano es bajo, presentando indicadores de pobreza (mortalidad infantil, mortalidad materna, analfabetismo, etc.) en niveles alarmantes.

A partir de este diagnóstico, para revertir estas grandes brechas de inequidad en la ciudad de Cochabamba, el Plan Estratégico perfila unas políticas para la gestión municipal, señalando que se debe dar prioridad en la inversión municipal a los sectores con peores condiciones de desarrollo humano, atacando sobre todo las causas. Sin embargo, la revisión de los números reales ejecutados en los informes oficiales de la Alcaldía muestra que esas directrices de la planificación estratégica se quedaron en el papel. Cada año, la inversión municipal siguió unas prioridades absolutamente contrarias a las directrices de la planificación estratégica.

¿Quién hará justicia a los centenares de wawas muertas durante estos años, en los barrios periféricos de Cochabamba, debido a diarreas o infecciones respiratorias agudas, causadas por la insalubridad de los barrios, la falta de agua potable de calidad y la carencia de sistemas adecuados de salubridad?

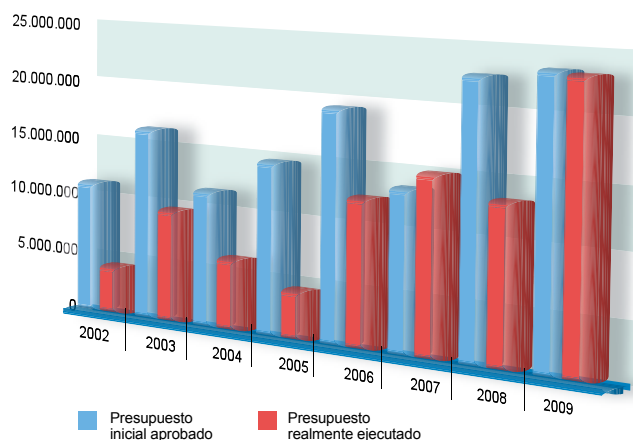
**Gráfico N° 5B Municipio del Cercado Cochabamba. Evolución del presupuesto de partida global de Inversión neta, Programa de Infraestructura urbana y Programa de Saneamiento Básico, gestiones 2005 a 2009 (Expresado en Bolivianos)**



del Gobierno municipal de Cochabamba, desde el año 2004<sup>12</sup> y ahora tienen todo el control de la Alcaldía desde abril de 2010?

El gráfico 5-B muestra un hecho aún más vergonzoso: ni siquiera el mezquino presupuesto asignado a Saneamiento Básico se llega a ejecutar. El gráfico nos muestra la permanente distancia entre lo que se presupuesta al inicio de gestión y lo que realmente se llega a ejecutar al final de ella. La ejecución presupuestaria de este programa en algunos años específicos (2002 y 2005) está por debajo del 50%.

**Gráfico N° 5C Municipio del Cercado Cochabamba. Evolución de la inversión en el Programa Saneamiento Básico, comparando presupuesto inicial y ejecución real (Desde 2002 hasta 2009)**



La pregunta lógica que se desprende de todo ello es: ¿Cómo un pueblo que ha luchado por una gestión pública del agua potable y el alcantarillado en el 2000 permite que esta política de inversión municipal privatizadora de los servicios básicos se mantenga inalterable?

Existen muchos factores que intervienen para este hecho contradictorio, pero hay un tema que probablemente es el que más incide: la efectividad de la participación y control social en la gestión municipal; es decir, la efectividad de la intervención de la población en la toma de decisiones de la gestión municipal y de las entidades públicas involucradas en la gestión de los Servicios Básicos.

<sup>12</sup> En las elecciones municipales de 2004, son elegidos 4 concejales del MAS y 5 de la agrupación ciudadana Ciudadanos Unidos (CIU), quienes decían identificarse también con el proceso de cambio, por lo que hicieron una alianza estratégica con el gobierno central de Evo Morales durante los años 2006 a 2009.

## Participación y Control Social

Como ya se ha dicho (Ver página 14), la participación de la población en la planificación y gestión municipal, ordenada por la Ley de Participación Municipal, refrendada por la Ley de Municipalidades y por reglamentaciones específicas, en los hechos<sup>13</sup>, ha quedado en un teatro formalista de participación. Las decisiones sobre los presupuestos (núcleo decisivo de la política municipal) se concentran en los miembros del Ejecutivo Municipal, sus técnicos y los Concejales. La población queda al margen o reducida<sup>14</sup> a una participación mínima, en una pequeñísima parte del presupuesto.

Esto lo vemos en el gráfico N° 6 y la Tabla 6 (siguiente página). Según la Tabla N° 6, en el último sexenio, las autoridades municipales deciden sobre el 72,7% de los recursos del presupuesto; las normas específicas deciden asignaciones fijas que juntas suman el 19,02% y el restante 8,24% es lo que queda para decisión de los Distritos y las OTBs.

En el Municipio del Cercado de Cochabamba, las autoridades municipales, haciendo una lectura peculiar de la normativa, segregan sólo un pequeño pedazo de los recursos municipales (una parte de los recursos de Co Participación Tributaria) para que los Distritos y las OTBs decidan sobre el destino de esos recursos. Obviamente, como esos recursos son insignificantes, el abanico de posibilidades es muy reducido. Cuando a la gente se le consulta (y esto no es lo más frecuente) sobre la priorización de obras, obviamente dice: “agua potable y alcantarillado”; pero los reducidos recursos sólo alcanzan para escasos metros cuadrados de empedrados o primeras fases de una pequeña obra.

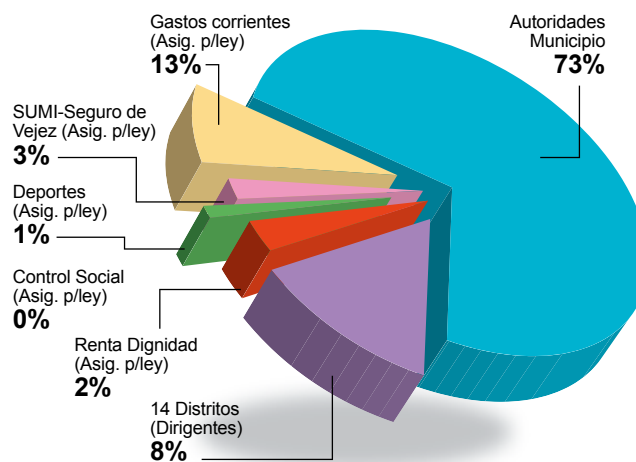
Haciendo una búsqueda minuciosa en los números de los sujetos que deciden la asignación de recursos del presupuesto municipal, hemos elaborado esta tabla, que da el detalle desde el año 2005 hasta el año 2010.

Comparación de montos globales presupuestados, según sujeto que decide asignación de montos, gestiones 2005 a 2010

Pese a una aparatosa propaganda de “participación popular”, lo que se pone en evidencia con estos datos es que las autoridades municipales concentran el poder de decisión en la asignación de recursos económicos, es decir la decisión de la inversión, que es el corazón de la gestión municipal. Ella define la orientación de la política municipal.

En este ejercicio de las decisiones más relevantes de la gestión municipal, las autoridades no consultan a la población, y tampoco se rigen necesariamente a lo asignado en el Plan de Desarrollo Municipal (que supuestamente tendría que haber sido hecho con amplia participación de la población), pues ya dijimos que éste queda como un documento olvidado en los estantes de la Alcaldía. Las decisiones de la inversión municipal están más bien expuestas a las fuerzas dominantes que, desde

**Gráfico N° 6 Municipio del Cercado Cochabamba. Comparación de montos globales presupuestados, según sujeto que decide asignación de montos, (Gestiones 2005 a 2010)**



fuera y desde dentro, conducen la hegemonía del poder local. Desde fuera, muchas políticas de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, BID,...), ya sea vía programas que se imponen a los gobiernos nacionales, ya sea a través de los acuerdos con gobiernos regionales, marcan pautas para la inversión local, pues ofrecen programas y proyectos que obedecen a sus estrategias. El caso más emblemático es el de la privatización de los servicios básicos, precisamente en el Municipio de Cochabamba. Desde dentro, quienes ejercen poder de decisión o por lo menos influjo directo en las decisiones municipales son: los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y élites locales que sustentan las campañas electorales; asociaciones que aglutinan a empresarios y grupos dominantes.

Las decisiones de las autoridades municipales siguen en gran medida una lógica que busca asegurarles su reelección en el poder municipal. Las obras vistosas, las llamadas “obras estrella” suelen ser la prioridad de los gobiernos municipales. Estas obras les dan prestigio, persiguen el aplauso social, pero encubren y postergan la resolución estructural de los problemas de la población, que suelen tener relación con necesidades vitales, como ya hemos visto.

Los mecanismos de control social establecidos por ley han sido acomodados a este escenario de concentración del poder de decisión en la gestión municipal. El mecanismo más recurrente es el llamado Comité de Vigilancia, que en los hechos se ha reducido a la reunión de los representantes distritales para este fin, cuya elección no necesariamente es democrática ni ampliamente participativa. Algunas limitaciones estructurales del ejercicio efectivo de control social de los Comités de vigilancia son:

<sup>13</sup> Por lo menos, en la experiencia de la gestión municipal en los municipios más poblados de nuestro país, los municipios de las ciudades capitales y ciudades intermedias, que en conjunto representan el 62,34% de la población del país; es decir absorben un porcentaje equivalente de los recursos de Coparticipación Tributaria en el país y concentran también el mayor porcentaje de los ingresos por IDH.

<sup>14</sup> Sólo a través de organizaciones territoriales, no así a través de otras diversas formas en que la población se organiza para satisfacer sus necesidades y luchar por sus derechos.



**Tabla N° 6 Municipio del Cercado Cochabamba. Comparación de montos globales presupuestados, según sujeto que decide asignación de montos, gestiones 2005 a 2010**

|                           | 2005               | 2006               | 2007               | 2008               | 2009               | 2010               | Totales              | %             |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|---------------|
| Gastos Corrientes (*)     | 68.924.200         | 61.986.100         | 82.992.700         | 94.152.700         | 98.628.000         | 102.328.400        | 509.012.100          | 13.21         |
| SUMI-seguro de Vejez (*)  | 11.066.300         | 13.166.300         | 17.546.900         | 20.281.900         | 27.045.600         | 22.726.500         | 111.833.500          | 2.90          |
| Deportes (*)              | 1.365.000          | 2.240.000          | 3.900.700          | 5.484.500          | 7.513.700          | 6.217.900          | 26.721.800           | 0.69          |
| Control Social (*)        | 227.500            | 280.000            | 388.700            | 457.000            | 626.100            | 518.100            | 2.497.400            | 0.06          |
| Renta Dignidad (*)        |                    |                    |                    | 31.689.600         | 31.044.500         | 20.315.700         | 83.049.800           | 2.16          |
| 14 Distritos (Dirigentes) | 23.132.500         | 27.015.500         | 46.531.900         | 70.018.700         | 85.556.600         | 65185800           | 317.441.000          | 8.24          |
| Autoridades del GM        | 262.455.200        | 400.694.000        | 619.647.500        | 455.592.500        | 536.368.700        | 526.880.500        | 2.801.638.400        | 72.73         |
| <b>TOTALES</b>            | <b>367.170.700</b> | <b>505.381.900</b> | <b>771.008.400</b> | <b>677.676.900</b> | <b>786.783.200</b> | <b>744.172.900</b> | <b>3.852.194.000</b> | <b>100.00</b> |

- No tienen facultades de fiscalización. Tienen reducidas y muy delimitadas competencias para ejercer control social. Sólo pueden revisar el Plan Operativo Anual que les manda el Ejecutivo Municipal, y un derecho de “pronunciarse” sobre el mismo, en un plazo determinado. Su pronunciamiento, aún en el mejor caso de que responda a las necesidades y defienda los intereses de la población, no tiene mayor efecto de veto sobre la decisión del Concejo Municipal y del Ejecutivo Municipal, que son quienes en última instancia tienen la potestad de decidir<sup>15</sup>.
- Su potestad de control social no se hace a la totalidad de los recursos municipales. Las autoridades municipales se han encargado, todos a su turno, de elaborar una sesgada interpretación de las leyes, restringiendo el control del Comité de Vigilancia sólo a los recursos de Coparticipación Tributaria. Por ello el control social de los Comités de Vigilancia no es al conjunto de la inversión municipal, ni mucho menos al conjunto de la gestión pública, al proceso de gestión municipal, que involucra un largo proceso de: planificación en distintos niveles (largo, mediano y corto plazo); ejecución de planes; monitoreo de ejecución efectiva de obras; evaluación de la gestión; ajustes en el proceso y ajustes para la siguiente fase de planificación. El control social de los Comités de Vigilancia se limita sólo a pronunciarse sobre el Plan Operativo de cada año; a controlar la ejecución presupuestaria y la ejecución material de obras específicas, ni siquiera de todas las obras. Lo más grave es que no tiene una intervención en la definición ni la orientación de la política municipal.
- Desarticulación respecto de las organizaciones. Los Comités de Vigilancia aparecen como un grupo de personas aisladas de las organizaciones, con frecuencia más cercanos al Ejecutivo Municipal, que es el que les asigna un pequeño presupuesto para gastos de funcionamiento. Como individuos re-



presentantes de un territorio de dimensiones considerables, físicamente no alcanzan a cubrir todas las obras ni procesos en ese territorio. Tampoco la ley les obliga a coordinar con las organizaciones. La ley de participación popular sólo se queda en la declaración genérica de su rol de coordinación con las OTBs y de su rol de “intermediarios entre el gobierno municipal y las Organizaciones territoriales de base”.

Ni aún esta limitada instancia y mecanismo de control social sostiene una regularidad en su labor. En los últimos años (2007-2009) se han deteriorado y relajado considerablemente los mecanismos de control social y participación. En estos años se ha hecho costumbre en la Alcaldía de Cochabamba que el alcalde apruebe el POA y Presupuesto municipal mediante el recurso de “Resolución Ejecutiva”, recurso que prescinde del pronunciamiento del Comité de Vigilancia y aún del Concejo Municipal, cuando éste tarda mucho en expresarse.

Las instancias del Gobierno Central (ministerio de finanzas, ministerio de planificación) suelen dar su aprobación al POA municipal con la sola presentación de una firma del Comité de Vigilancia, sin que ésta garantice un proceso participativo y efectivo de control social ■

<sup>15</sup> Estas limitaciones se dan en la práctica, pese a la tímida apertura que se dice en el Decreto Supremo 26564 de Reglamentación de los Mecanismos de Participación y Control Social, del 2 de Abril de 2002. En el artículo 7 de este decreto se establece sutilmente una subordinación del rol de control social del Comité de Vigilancia al de fiscalización del Concejo Municipal, estableciendo que “El Comité de vigilancia deberá coordinar su labor con el Concejo Municipal, articulando el control social a la gestión municipal con la fiscalización que cumple el Concejo Municipal. El Concejo Municipal deberá solicitar y considerar los pronunciamientos del Comité de Vigilancia respecto a: a) Formulación y ajuste del Plan de Desarrollo Municipal; b) Formulación, reformulación o ajuste del POA Municipal y su presupuesto; c) Evaluación semestral sobre el cumplimiento de políticas, planes programas y proyectos del Gobierno Municipal, mediante informe escrito circunstanciado técnica y legalmente; d) Ejecución presupuestaria de la gestión correspondiente.

# La situación actual de la gestión de los gobiernos locales

## Nuevo escenario autonómico en medio del “proceso de cambio”

**M**uchos de nosotros, que años anteriores hemos participado activamente en las movilizaciones populares contra el modelo neoliberal, esperamos que el actual “Proceso de Cambio”, represente algo distinto a lo que hemos vivido en la etapa neoliberal. Sin embargo, los deseos deben estar fundados en hechos reales, de lo contrario pronto podemos quedar defraudados con ilusiones que se nos vendieron, o que nosotros ingenuamente compramos, a cuenta de realidades.

### Autonomías en el “proceso de cambio”. Vaivenes del gobierno y estrategia separatista de la derecha

Uno de los temas que el actual gobierno ha propuesto como central en su política “de cambio” para el país son las Autonomías. Luego de aprobada la nueva Constitución Política del Estado, las propagandas gubernamentales hablan de “un Estado Plurinacional Autonómico”. Esto quiere decir que los cambios en la administración estatal, con la ampliación<sup>1</sup> de autonomías y gobiernos locales hacia el nivel departamental, regional y los territorios indígenas, se

La **AUTONOMÍA** es una forma profunda de descentralización. Descentralización significa traspasar capacidades (“competencias”), servicios, facultades desde una Administración Central a instituciones locales o regionales como las Alcaldías, Gobiernos Departamentales, Pueblos Indígenas. La Autonomía es una descentralización administrativa y política, porque transfiere facultades de toma de decisión y no sólo de administración. Implica mayores facultades para los gobiernos locales.

#### Constitución Política del Estado: Artículo 272

“La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”.

¿Alguien me explica qué es eso de las Autonomías?



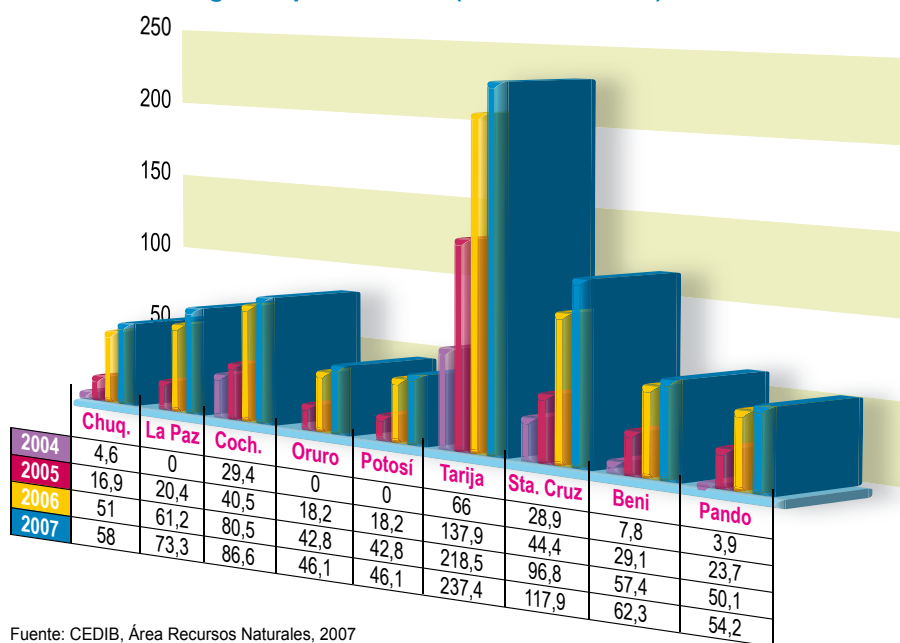
muestran desde la perspectiva del gobierno, como un capítulo central en su proyecto de transformaciones del país.

Curiosamente, si analizamos la trayectoria que ha tenido la posición del gobierno sobre las Autonomías, vemos claramente un vaivén con dos momentos diferentes. En un primer momento, en el referéndum para la elección de Asambleístas Constituyentes y para decidir el acceso de los departamentos a las Autonomías (Julio de 2006), la postura del gobierno del MAS

<sup>1</sup> Decimos “ampliación” porque en realidad ya llevamos 16 años con autonomías municipales, y 25 años con gobiernos locales (municipales) elegidos por voto universal y directo.

## ¿Regiones postergadas por el “Centralismo”?

**Bolivia: Distribución departamental de Renta Petrolera según departamentos (Años 2004-2007)**



Fuente: CEDIB, Área Recursos Naturales, 2007

fue por el “No” a las autonomías. Luego, ya en el periodo de elaboración de la nueva Constitución, y más tarde, en octubre de 2008, tras la negociación con la derecha para la convocatoria al Referéndum Constitucional y los ajustes al texto Constitucional aprobado meses atrás en Oruro, el gobierno fue dando un giro por el “Sí” a las Autonomías, ganándole el protagonismo a la derecha en este tema.

Es necesario recordar que la oposición de derecha, en la nueva coyuntura que vive el país desde 2006, asumió con más aparato la bandera de la Autonomía, en una estrategia claramente separatista y buscando resguardar para las clases dominantes un poder absoluto en las regiones. Ello venía de la mano de las reformas políticas neoliberales de debilitar el poder de los Estados nacionales y potenciar el poder de las élites regionales. A nivel de toda la región latinoamericana, se han venido dando procesos de regionalización del poder, sobre todo a partir de transferir competencias exclusivas en temas estratégicos –como la explotación de recursos hidrocarburos y minerales– de los Gobiernos nacionales a instancias de poder subnacional o local.

En Bolivia, el intento de la derecha era bloquear el proceso de nacionalización de los recursos naturales, impulsado por las luchas populares entre 2000 y 2005. La estrategia separatista y regionalista de las clases dominantes fracasó en el Referéndum Revocatorio, como fracasó también su intento de golpe cívico-prefectural en septiembre de 2008, tras la masacre de indígenas y estudiantes normalistas en Pando.

Es en este contexto de derrota de su estrategia “dura” que la derecha volcó su acción hacia una presión y negociación con determinados actores del gobierno (asesores y funcionarios del

anterior viceministerio de descentralización y autonomías, vinculados al Movimiento Sin Miedo), antes de la aprobación de la nueva Constitución y la ley de convocatoria a Referéndum Constitucional, logrando introducir en el texto constitucional, amplias reformas a su favor, sobre todo en el capítulo dedicado a las Autonomías.

De boca para afuera, la derecha aún ahora le restriega al gobierno en la cara sus titubeos sobre las Autonomías; le dice que su propuesta sigue siendo “centralista”. El Gobierno argumenta que las autonomías constitucionalizadas no desintegran el país, a diferencia de las autonomías promovidas por la oposición derechista, que eran “secesionistas” y buscaban el control absoluto de los recursos naturales por las élites locales en las regiones, al margen del interés y el patrimonio nacional.

## Lo que tenemos ahora...

Lo que tenemos ahora en el texto constitucional y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMA) son tres formas de autonomías, que teóricamente están en el mismo rango y corresponden a tres formas de organización territorial del Estado: departamentos, municipios y territorios indígena originario campesino. Por tanto, ahora el Estado boliviano se hace visible y opera a través de 4 formas de gobierno: un Gobierno Central y 3 formas de gobiernos locales:

### Autonomía Departamental

Gobiernos Departamentales  
(Gobernador y Asamblea Departamental)

### Autonomía Municipal

Gobiernos Municipales  
(Alcalde y Concejo Municipal)

### Autonomías Indígena Originario Campesinas

Gobierno indígena originario campesino  
(Por normas propias de cada pueblo)

La Autonomía Regional no constituye propiamente un “gobierno regional”; no hay elección por voto, sino sólo es el resultado de una asociación de varios gobiernos locales (municipios y/o provincias) que conforman una organización regional, con el fin de mejorar la planificación y la gestión del desarrollo.



La Autonomía Municipal tiene rasgos de total continuidad con el proceso iniciado en los años 90<sup>2</sup>. Al parecer, en torno al debate sobre la orientación de la política de descentralización en el país, de alguna manera se ha reeditado la pugna entre un modelo autonomista más conservador (que buscaba ganar mayores espacios para las Prefecturas) y un modelo autonomista municipal, defendido por un sector que se autodefine como “progresista”. Este mismo debate se dio ya en los años 90, cuando el sector autodenominado “de centro-izquierda” aliado de Goni (MBL y otros) logró imponer su modelo municipalista con la Ley de Participación Popular en 1994. Sólo unos años después se promulgó la Ley de Descentralización, con pequeñas concesiones a la demanda autonómica de los departamentos<sup>3</sup>.

Los titubeos y el rápido cambio de postura que ha tenido el gobierno del MAS respecto descentralización y autonomías, manifiestan quizás, en el mejor de los casos, que existen en el interior de sus filas distintas posturas respecto a este tema. En el peor de los casos, se podría ver en esas vacilaciones una insuficiente profundización y claridad respecto a estos temas.

## Después de 16 años de descentralización neoliberal, no hubo suficiente debate sobre el enfoque de la descentralización en el “Proceso de cambio”

Nos queda la sospecha que, para elaborar una política de largo plazo respecto a la descentralización, el actual gobierno no ha tenido en cuenta la experiencia real de la población en relación a las autonomías municipales, durante estos 16 años. Como hemos visto en la segunda parte, la experiencia de los sectores populares urbano respecto de la descentralización municipal producida con la Ley de Participación Popular, deja un saldo más grande de frustraciones que de alabanzas. La descentralización municipal, presentada en los años 90 con un ropaje de “revolucionaria participación ciudadana”<sup>4</sup>, en los hechos no resolvió los problemas que se proponía resolver: la pobreza, la inequidad en el acceso a recursos públicos, la falta de participación, creando una nueva forma de articulación entre sociedad civil y Estado.

El hecho más patente de este fracaso de la descentralización municipal es que para los sectores populares del campo y la ciu-

2 El ministerio de Autonomía, en una presentación de su programa de elaboración de las Cartas Orgánicas Municipales, afirma como un logro de estos 16 años de autonomía municipal: “Consolidación de la autonomía municipal plena en la Nueva Constitución del Estado a través del ejercicio de la potestad legislativa”. Es decir, tiene una visión positiva de la autonomía municipal y ve como la culminación del proceso el acceso a la “potestad legislativa”, que dicho sea de paso es la cualidad reclamada por los sectores de derecha. Más adelante añade como otros logros: “gobiernos municipales como referentes para la generación de democracia local y el ejercicio pleno de ciudadanía, además de permitir al Estado sentar presencia en todo el país” y “Positivos referentes en el ámbito local en cuanto a desarrollo institucional y erradicación de la pobreza”.

3 Otros estudiosos de la descentralización en Bolivia tienen esta misma interpretación: “La descentralización municipal con participación popular, emergió como alternativa de izquierdas a la demanda de descentralización política y económica a nivel departamental hecha por el Comité Cívico Pro Santa Cruz”. Cf. El artículo: “Bolivia, trasfondos y lecciones”. Armando Chagaceda. Disponible en internet en: [www.kaosenlared.net/noticia/bolivia-trasfondos-y-lecciones](http://www.kaosenlared.net/noticia/bolivia-trasfondos-y-lecciones).

4 Es muy ilustrativo recordar las pomposas palabras de los creadores y defensores del modelo autonómico municipal de la etapa neoliberal, como Miguel Urioste, entonces diputado por el MBL co-aliado del MNR: “Ciertamente, no me cabe la menor duda que este proyecto de Ley de Participación Popular avanza cualitativamente, es un salto democrático que perfecciona el actual sistema representativo parlamentario”. En: “Participación Popular. Transcripción de la intervención del Diputado Miguel Urioste (MBL) en la sesión de la Cámara de Diputados 7 de Abril de 1994, en el debate para la aprobación de la Ley de Participación Popular. Fundación Tierra, La Paz, 1994.

## ¿En serio o en broma?

“La Ley de Participación Popular está hecha también para que exista control social desde la base, para que la comunidad campesina, el municipio, la organización social de base, se exprese de manera democrática a través de los Comités de Vigilancia, de las mancomunidades de municipios y del municipio seccional. Es, por tanto, este proyecto de ley un adecuado instrumento para enfrentar la corrupción...”

¿Participación Popular?...  
¡No me digan! Habrá servido para que los políticos se hagan ricos, no para nosotros.



Intervención del Diputado Miguel Urioste (MBL) en la sesión de la Cámara de Diputados 7 de Abril de 1994, en el debate para la aprobación de la Ley de Participación Popular

dad, ante la falta de expectativas de vida, la migración interna y externa siguió siendo una alternativa más eficaz para tratar de dar solución sus problemas. Los datos demográficos señalan que durante todo el periodo de vigencia de la autonomía municipal, los campos continuaron vaciándose y las ciudades llenándose de manera caótica y desordenada.

Pero también: la intensificación de las relaciones clientelares entre autoridades municipales y dirigentes de organizaciones de base, la vigencia de una participación y control social formalistas y centrados en los Comités de Vigilancia, la exclusión de organizaciones populares no territoriales y el achicamiento del alcance de la participación ciudadana a lo micro local, demuestran que no se cumplió el esperado resultado del fortalecimiento de una democracia participativa y una nueva forma de relación entre sociedad civil y Estado.

Un sentimiento generalizado entre la gente de los barrios marginales en las ciudades es que la Ley de Participación Popular y su modelo de autonomía municipal sirvió más para distraer la protesta social, reduciendo la participación de la población al ámbito local y sin llegar a afectar estructuralmente la pobreza de grandes sectores de la población. Por el contrario, sirvió de cortina de humo para intentar distraer la política de saqueo de los recursos y empresas estatales por el capital privado extranjero. Mientras con la llamada “Capitalización”, las empresas extranjeras saqueaban los recursos naturales del país, sin ninguna posibilidad de participación de la población en la discusión de esa gran política nacional, los gobiernos neoliberales distraían a la población con pequeñas obras locales y con un sinfín de enredos con la burocracia municipal.

Asimismo, los partidos políticos supieron trasladar a las estructuras de los gobiernos municipales sus viejas mañas y prácticas prebendales y clientelares, capturando a dirigentes



Gonzalo Sánchez de Lozada

Miguel Urioste

Carlos Hugo Molina

*Personajes protagonistas en el modelo de Descentralización y autonomía de los años 90.*

## Descentralización articulada a la "Capitalización"...

"El gobierno de coalición del cual formamos parte, está llevando adelante reformas fundamentales del Poder Ejecutivo, la Capitalización, la Reforma Educativa y, obviamente, la Ley de Participación Popular, y esta propuesta es parte de ese conjunto. No puede entenderse separada de ellas. Es una complementación necesaria en la actual coyuntura nacional".

*Intervención del Diputado Miguel Urioste (MBL) en la sesión de la Cámara de Diputados 7 de Abril de 1994, en el debate para la aprobación de la Ley de Participación Popular*

vecinales y a los aislados "vigilantes sociales" de los Comités de Vigilancia. Las normas de participación diseñaron y pusieron en vigencia unas estructuras de participación controladas desde el poder municipal.

El modelo de descentralización municipal de los 90, si bien tenía un ropaje de participación directa de la población en la gestión local y produjo una inédita inversión pública en lugares recónditos del país, en su diseño estructural y su función real en la práctica diaria, se dirigió a dar soporte institucional al modelo económico neoliberal, que requería de un rediseño estatal para tener condiciones de reproducción. En los hechos, la población ha buscado por sí misma, otros canales y formas de participación colectiva (la movilización social) con el objeto de tener impacto directo en la política nacional y local.

En efecto, a contra corriente de la fragmentadora política neoliberal, los sectores populares fueron acumulando articulaciones y conocimientos, generando una visión compartida sobre la necesidad de nacionalización de los hidrocarburos y todos los recursos naturales, es decir, rompiendo los límites localistas que imponía el modelo domesticado de "ciudadanía" y "participación" reglamentada por las leyes descentralizadoras neoliberales. El resultado fue la eclosión social de los primeros 5 años de los 2000, que pusieron en crisis el Estado neoliberal.

En la actual coyuntura del "proceso de cambio", pensamos que el debate sobre el enfoque de descentralización no se ha

dado con la necesaria profundidad, para escuchar las experiencias y perspectivas críticas que muchos de los sectores populares –sobre todo en las ciudades– tienen respecto al modelo y al proceso de autonomía municipal<sup>5</sup>. Estas experiencias y perspectivas críticas de los sectores populares urbanos nos permiten ver la conexión entre las políticas neoliberales más "duras" (saqueo de los recursos naturales, privatización de empresas y servicios básicos) y la función distractiva y disgregadora de la protesta social, en el proceso de descentralización y autonomía municipal, al aislar la participación social en el ámbito local y al fortalecer el poder regional de las clases dominantes, históricamente aliadas de los intereses de grandes capitalistas transnacionales.

El "proceso de cambio" que estamos viviendo ahora, es resultado directo de esa acción colectiva popular en las calles y por temas estratégicos para la política nacional y local, como es la gestión de nuestros recursos naturales. El alto nivel de eficacia de esta forma de participación política colectiva es, por ello, indiscutible. Y esta efectiva participación de la población ha rebasado los estrechos márgenes reglamentados en la ley de Participación Popular de los años 90, y ha rebasado también el sesgo localista y distractivo del modelo de descentralización municipal, simultáneo a una política económica entregada al predominio de la Inversión Extranjera Directa.

Por eso, hoy es importante que miremos con ojos críticos la propuesta del nuevo modelo autonómico. En el actual "proceso de cambio", al parecer, el gobierno del MAS, que ha asumido protagonismo en el tema de las Autonomías desde la aprobación de la Constitución, ha dado por sentado, sin el suficiente debate ni escucha de las experiencias críticas de la gente, que el proceso de descentralización bajo el modelo autonómico municipal que se inauguró en 1994, fue un éxito rotundo. Por eso ahora se trataría de profundizarlo sin cuestionar su estructura, enfoque ni fundamentos<sup>6</sup>.

Hoy nos encontramos con una Constitución Política del Estado aprobada con un largo capítulo a las Autonomías<sup>7</sup>, y con una Ley de Autonomías también aprobada, entre las 5 nuevas leyes fundamentales del Estado Plurinacional. Respecto al nuevo modelo autonómico, la propaganda gubernamental habla de la novedad y el carácter "revolucionario" de las autonomías indígenas. Sin embargo, varios sectores indígenas cuestionan aspectos centrales de la ley. Algunas organizaciones indígenas, particularmente de tierras bajas, ya en la coyuntura previa a la aprobación de la Ley Marco de Autonomías en Julio de 2010, se pronunciaron cuestionando varios artículos del proyecto de ley. Las organizaciones indígenas del oriente organizaron una marcha para ser escuchados y para que su postura respecto a las autonomías indígenas fuera incluida en el texto de la nueva ley, cosa que finalmente no sucedió.

5 Son escasos o poco conocidos –pero no por ello menos importantes– los estudios sobre las experiencias y procesos de la descentralización municipal en las ciudades. La Revista de estudios sociales urbanos VillaLibre, editada por CEDIB, ha dedicado un número a este tema, con experiencias y estudios de Oruro, La Paz, El Alto, Santa Cruz. Ver: VillaLibre N°4, año 2009. CEDIB, Cochabamba 2009. Esta revista está disponible gratuitamente en internet, en: <http://www.cedib.org/index.php?villa-libre/>.

6 En la mencionada presentación del Ministerio de Autonomía, se ofrece un balance de los "avances y retrocesos" de la autonomía municipal. En este balance, además de presentarse contradicciones entre avances y retrocesos, no se incorpora la crítica de fondo que se hace desde la experiencia de los sectores populares, sobre todo en las grandes ciudades.

7 Más precisamente, toda la Tercera Parte de la Constitución, sobre la Estructura y Organización Territorial del Estado, comprende el tema de las Autonomías.



**Evo Morales Ayma      Fabián Yacsik      Carlos Romero**

*Personajes protagonistas en el nuevo modelo de Descentralización y autonomías.*

## ¿Régimen pre - Federal?

El proyecto de LMA es un régimen autónómico que otorga potestad legislativa y tributaria a los niveles subnacionales. Es un régimen pre-federal y ésta es la característica del modelo insertado en la CPE. En realidad es un modelo de transición hacia el federalismo... Ese es el modelo por el que hemos optado”.

*(Ministro de Autonomías Carlos Romero. Los Tiempos, 21 09 2009).*

## Es necesario conocer la nueva legislación sobre descentralización

En este marco, es más que necesario conocer y examinar lo que se está haciendo en el país con esta nueva legislación sobre descentralización y autonomías. Es necesario ver lo que dicen las nuevas leyes respecto al nuevo modelo autónómico, respecto a los gobiernos locales, la planificación, la distribución de recursos, la participación, el control social, etc. En esta tercera parte pre-

sentamos una primera aproximación a partir de la Ley Marco de Autonomías, porque sólo podemos confrontarnos por ahora con las formulaciones escritas que aparecen en los textos, todavía sin normativas más específicas ni reglamentos que nos hablen de lo concreto, y mucho menos sin la experiencia real. Sin embargo, la experiencia concreta que los sectores populares tenemos del modelo autónómico municipal, nos debe servir para evaluar críticamente las nuevas propuestas. Tenemos, además, muchos datos –como hemos visto en el capítulo 2– que nos permiten sospechar críticamente de las bonitas palabras con que suelen dorarse los proyectos que no salen de un largo debate desde la gente.

Esta evaluación desde nuestras experiencias reales del proceso autónómico municipal nos ayudará también a participar con mejores criterios en los procesos de diseño de las normativas específicas que deben ir haciéndose en las próximas gestiones, específicamente, las Cartas Orgánicas, los Estatutos Autónómicos y otras normas que operativizarán la gestión de los gobiernos locales.



## La ley Marco de Autonomías y la gestión de los gobiernos locales

Por el enfoque y los primeros destinatarios de este texto (los sectores populares urbanos), en el abordaje que hacemos de la Ley Marco de Autonomías, la prioridad que asumimos es el tema municipal y dentro de éste, sobre todo lo que tiene que ver con los grandes municipios urbanos. Sin embargo, a pesar de hacer esta delimitación, hacemos una mirada integral a los gobiernos locales.

A continuación, presentamos un abordaje a la LMA siguiendo algunos temas importantes de esta ley (con la acotación señalada respecto a las Autonomías Municipales y los gobiernos locales) y que son a la vez relevantes a los intereses de la población,

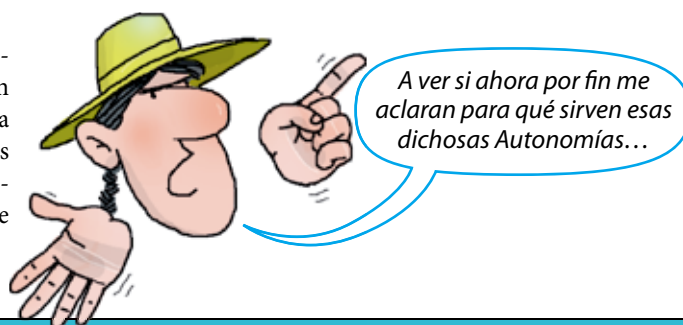
sobre todo de los sectores populares urbanos. Estos temas son: Fines de las autonomías; Definiciones y alcance; Temas generales; Bases territoriales; Competencias o temas que abordarán los distintos niveles de gobierno; Cartas Orgánicas, Recursos económicos, Coordinación y Participación y control social.

## ¿Para qué sirven las Autonomías? ¿Cuáles son sus fines últimos?

De cuando en cuando es necesario preguntarse sobre los fines últimos que deberían marcar la orientación de las Auto-



nomías. En los años pasados hemos experimentado que las leyes que establecieron el régimen autonómico municipal decían en sus principios y fines cosas muy bonitas; pero en la práctica el funcionamiento era todo lo contrario. Esta experiencia nos debe servir para cuestionar las prácticas en el modelo autonómico que llevan a un efecto contrario a lo que se dice en la parte de principios y fines de la ley.



### Finalidad y aspectos fundamentales de las autonomías municipales

| Temas   | A la letra se dice...   | Comentamos...  |
|---|---|--|
| <p><b>¿Para qué sirven las Autonomías?<br/>¿Cuáles son sus fines últimos?</b></p> | <p><b>Artículo 7. (Finalidad)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.</li> <li>II. Los gobiernos autónomos como depositarios de la confianza ciudadana en su jurisdicción y al servicio de la misma, tienen los siguientes fines:                         <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concretar el carácter plurinacional y autonómico del Estado en su estructura organizativa territorial.</li> <li>2. Promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional.</li> <li>6. Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, éticos y cívicos de las personas, naciones, pueblos y las comunidades en su jurisdicción.</li> <li>7. Preservar, conservar, promover y garantizar, en lo que corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en su jurisdicción.</li> <li>8. Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a la educación, la salud y al trabajo, respetando su diversidad, sin discriminación y explotación, con plena justicia social y promoviendo la descolonización.</li> <li>9. Promover la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución Política del Estado y la ley.</li> </ol> </li> </ol> | <p>La Ley Marco de Autonomías (LMA) explicita una finalidad del régimen de autonomías y 9 finalidades de los gobiernos autónomos. Destacamos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las autonomías deberían servir para <b>hacer efectivo el carácter plurinacional del Estado</b>. Esto quiere decir, que se respeten, reconozcan y potencien a las diferentes naciones y pueblos indígenas que componen Bolivia. Por ello, nuevamente, los indígenas que vivimos en las ciudades debemos preguntarnos ¿cómo se podría hacer efectivo el Estado Plurinacional para los millones de indígenas que viven en las ciudades?</li> <li>2. Promover y garantizar el <b>desarrollo integral</b>, justo, equitativo y participativo. Todos los planes, proyectos, obras de los gobiernos locales deben servir para promover este desarrollo integral. Si no se produce esto, hay que revisar las fallas de esos planes, proyectos, obras... Todas las obras, planes y proyectos deben enfocarse hacia esta clase de desarrollo.</li> <li>6. Mantener, fomentar, defender y difundir los <b>valores culturales, históricos, éticos y cívicos</b>,... Es importante tomar en cuenta esta finalidad sobre todo en las ciudades, porque muchas veces el enfoque de las políticas y las acciones en las Alcaldías ha estado hasta ahora marcado por el individualismo, la prioridad al lucro y la eficacia, dejando de lado los valores culturales e históricos de nuestra población.</li> <li>7. Con el tema del <b>medioambiente</b> ha pasado lo mismo. Muchas obras y proyectos en las ciudades dan más importancia a favorecer a grandes empresas y negocios. Priorizan asfaltos y obras de cemento; el medioambiente lo toman sólo como un adorno. En las ciudades la contaminación es cada vez más un problema serio, por el mal manejo de la basura y las aguas servidas. Se utilizan los barrios marginales como depósitos de basura y aguas negras. La falta de un adecuado alcantarillado es uno de los factores más graves de contaminación, y las Alcaldías hasta ahora han dejado este tema en último lugar.</li> <li>8. <b>Integración social, equidad, igualdad de oportunidades</b>; garantizar el acceso a salud, educación y trabajo. Este es otro gran desafío que debe marcar la orientación de los planes, proyectos y obras de los gobiernos locales. La experiencia que hemos tenido hasta ahora en los barrios periurbanos es que se ha hecho todo lo contrario. Las políticas municipales no han generado equidad. Las cifras que hemos visto en el capítulo 2 hablan muy claro sobre este tema.</li> <li>9. <b>Participación</b>. Este es otro de los grandes temas en que los gobiernos autónomos hasta ahora existentes se han aplazado. Hasta ahora ha habido mucho discurso de "participación", pero en realidad la participación sólo se ha reducido a un teatro, a una firma de papel por los dirigentes, que no garantiza una real y efectiva participación de la población en la orientación y la definición de los planes y proyectos, ni mucho menos en la inversión. Es más, la gente ha buscado y recuperado otros espacios de participación y acción política colectiva, a través de su movilización y acción en las calles. Ha rebasado los estrechos márgenes y normas de participación propuestos (impuestos) por la Ley de participación popular. ¿Qué impacto real tendrá esta LMA sobre la participación?</li> </ol> |

## ¿Para qué sirve la Autonomía Municipal? ¿Cuál es su función principal?

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Artículo 8. (Funciones generales de las autonomías).</b> En función del desarrollo integral del Estado y el bienestar de todas las bolivianas y los bolivianos, las autonomías cumplirán preferentemente, en el marco del ejercicio pleno de todas sus competencias, las siguientes funciones:</p> <p>...</p> <p>3. La autonomía municipal, impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural.</p> | <p>Para la Autonomía Municipal la LMA establece las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano.</li> <li>• A través de la prestación de servicios públicos a la población</li> <li>• Coadyuvar al desarrollo rural.</li> </ul> <p>La orientación general de las políticas municipales debe ser hacia el desarrollo económico humano. Y para ello, la ley le marca una tarea precisa: los servicios públicos. Las Alcaldías deben prioritariamente asegurar los servicios públicos, es decir, lo que todos necesitamos: agua potable, saneamiento básico, educación, salud, electricidad, comunicaciones, información. La ley no dice que cada quien tiene que "arreglarse como puede" en estos servicios, que es lo que hasta ahora ha venido pasando sobre todo en las grandes ciudades, para los sectores marginales. Las Alcaldías deben <i>prestar o garantizar que se preste</i> estos servicios a la población.</p> |
|--|--|

## Definiciones y alcance de la Autonomía

La Autonomía es una forma profunda de descentralización. Descentralización significa traspasar competencias, servicios, facultades de una Administración Central a instituciones loca-

les o regionales. La Autonomía es una descentralización administrativa y política, porque transfiere facultades de toma de decisión y no sólo de administración. Implica mayores facultades para los gobiernos locales. Veamos lo que se dice la Constitución Política del Estado en lo referente a la definición y alcance de las autonomías.

| A la letra, dice la CPE   | Comentamos...   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 272 (CPE)</b></p> <p>La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.</p> <p><b>Artículo 283 (CPE)</b></p> <p>El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.</p> | <p>En un contexto en que la oligarquía terrateniente y agroindustrial y demás sectores conservadores agarraron el tema de las Autonomías como bandera, el concepto y alcance de éstas se puso en el centro de la disputa entre gobierno y oposición, en la Asamblea Constituyente. La formulación expresada en el texto constitucional final incorpora de una u otra forma este forcejeo. En este punto, la redacción final del texto constitucional muestra que el gobierno cedió gran terreno a los autonomistas terratenientes y agroindustriales. Un año más tarde el ministro de Autonomías Carlos Romero lo confirmó. Respondiendo a los grupos conservadores autonomistas, el ministro Romero ha hablado incluso de que estaríamos en un "proceso de transición al federalismo".<sup>8</sup></p> <p>En el discurso de los autonomistas se ha construido una idea que equipara a la autonomía con un automático mecanismo generador de desarrollo y bienestar para la población. Esta idea debe ser confrontada con los hechos, porque tiene un fuerte aire de propaganda oportunista. Bien sabemos que los más recalcitrantes autonomistas de hoy son los que se sentaron en los sillones del poder centralista ayer.</p> <p>Haciendo una comparación de la definición y alcances de Autonomía en la Constitución Política del Estado de 2009 y la definición y alcance de Autonomía Municipal, en la Ley 2028 de Municipalidades (29 de Octubre de 1999), observamos lo siguiente.<sup>9</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coincidencia en que Autonomías significa elección directa de autoridades por ciudadanos y ciudadanas dentro de la jurisdicción autonómica.</li> <li>• Coinciden en que Autonomía implica para los gobiernos locales potestad ejecutiva, administrativa, técnica y fiscalizadora en el ámbito de su jurisdicción.</li> <li>• Difieren en la potestad de establecer normas. Entre las características principales de la Autonomía (incluida la municipal), la CPE habla de "facultad legislativa", frente al concepto más restringido de "potestad normativa" del artículo 4 de la Ley de Municipalidades. Recordemos que este fue uno de los puntos de discrepancia más agudos entre los informes de Mayoría (MAS) y de Minoría (Oposición: Podemos, MNR, MIR y UN) durante la Asamblea Constituyente. Los partidos de oposición, con su defensa del concepto "capacidad legislativa" querían abrir el paso a los intereses de los sectores oligárquicos del Oriente, de constituir un poder absoluto en sus regiones y sobre las competencias otorgadas.</li> </ul> |

(Este cuadro continúa en la siguiente página)...

8 Textualmente, el Ministro, durante una disertación de socialización del Proyecto de ley con prefectos, alcaldes y pueblos indígenas, dijo: "(El proyecto de Ley) es un régimen autonómico que otorga potestad legislativa y tributaria a los niveles subnacionales. Es un régimen pre-federal y ésta es la característica del modelo insertado en la CPE. En realidad es un modelo de transición hacia el federalismo... Ese es el modelo por el que hemos optado" (Los Tiempos 21 09 2009). Un mes más tarde, en un foro convocado por el Sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos (OEA) para reflexionar sobre los acuerdos que permitieron pactar la Carta Magna, volvió a afirmar: "La autonomía, de acuerdo con la Constitución, al tener potestad legislativa, tributaria y coercitiva para el cumplimiento de sus normas, es un diseño prefederal", (Los Tiempos, 21 10 2009. La Razón, 22 10 2009).

9 Textualmente, el Artículo 4º de la Ley de Municipalidades decía, sobre Autonomía Municipal: "I. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley. II. La autonomía municipal se ejerce a través de: 1. La libre elección de las autoridades municipales; 2. La facultad de generar, recaudar e invertir recursos; 3. La potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales; 4. La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social; 5. La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la presente Ley y de sus propias Ordenanzas y Resoluciones; y 6. El conocimiento y Resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables".

(...Viene de la anterior página)

Luego de la negociación entre gobierno y oposición, en Octubre de 2009, la solución fue que permaneció un concepto muy cercano al defendido por los partidos de derecha ("facultad legislativa" en el texto final de la CPE y "capacidad legislativa", defendido por los partidos de derecha).

En la Ley Marco de Autonomías se precisa la diferencia de dos conceptos que en la CPE están insinuados: Unidad Territorial y Entidad Territorial. Unidad territorial es "un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, (departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino)" (Ley Marco de Autonomías, Art. 6, II, 1). Entidad Territorial es la instancia institucionalizada que gobierna y administra la Unidad Territorial. La Autonomía recae no sobre la Unidad Territorial, sino sobre la Entidad Territorial. Dicho en breve, es autónomo el gobierno local, no el territorio.

*Ay! Con razón, pues, los ricachos de Santa Cruz querían tanto las Autonomías para hacerse su propio país aparte.*



## Bases territoriales de las Autonomías

Las Autonomías tienen que ver con un nuevo ordenamiento del territorio del Estado. Este es uno de los temas más complejos de las Autonomías, porque con ellas se crea nuevas unidades territoriales o se reafirma las que ya había, reconociendo sobre esas unidades territoriales entidades o instituciones con gobiernos propios y autónomos. Es decir, se pone a prueba la unidad del territorio nacional. Sin embargo, claramente la CPE

y la LMA afirman que el proceso autonómico no fragmenta ni atenta contra la unidad territorial del Estado. Veamos algunos temas y artículos de la LMA relacionados con el tema territorial.

### Bases territoriales de las autonomías

| Temas  | A la letra, se dice...   | Comentamos...  |
|--|--|--|
| <p><b>El reordenamiento territorial.</b></p> <p><b>Las bases legales del ordenamiento territorial.</b></p> | <p><b>Artículo 15 (Conformación de nuevas unidades territoriales).</b></p> <p>II. La creación y conformación de nuevas unidades territoriales está sujeta a lo dispuesto en la ley especial que regula las condiciones y procedimientos para el efecto, y deberá ser aprobada cada una por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La creación de unidades territoriales respetará el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la Constitución Política del Estado y la ley especial, su inobservancia será causal de nulidad del acto normativo correspondiente.</p> <p>III. Los nuevos municipios a crearse tendrán una base demográfica mínima de diez mil (10.000) habitantes, además de otras condiciones establecidas por la ley especial. En aquellos municipios en frontera, la base demográfica mínima será de cinco mil (5.000) habitantes.</p> <p><b>Artículo 16 (Modificación y delimitación de unidades territoriales).</b></p> <p>I. La modificación y delimitación de las unidades territoriales está sujeta a lo dispuesto en la ley que regula las condiciones y procedimientos para el efecto.</p> <p>II. La creación de nuevas unidades territoriales, que cumplan con los requisitos establecidos por ley, implica la modificación y delimitación simultánea de las unidades territoriales de las que se desprenden.</p> <p>III. El Estado promoverá la fusión de unidades territoriales con población inferior a cinco mil (5.000) habitantes.</p> <p>IV. ...</p> | <p>En los sectores periurbanos de los grandes municipios urbanos (ciudades capitales), un tema recurrente en la acción de la población ha sido el intento de creación de nuevos municipios o nuevos distritos. Estas iniciativas surgen sobre todo como reacción a unas políticas municipales que excluyen y no atienden a estos sectores marginales. La creación de nuevos municipios en sectores periurbanos por desmembramiento busca ser una solución a los graves problemas vinculados a las precarias condiciones de vida, falta de servicios básicos, sobre todo.</p> <p>Sin embargo, dado que la misma LMA señala como finalidad de la organización territorial autonómica "fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano, estableciendo un sistema de organización del territorio que configure unidades territoriales funcional y espacialmente integradas de forma armónica y equilibrada" (Art. 14, I), será bueno evaluar si este camino de desmembramiento/creación de nuevos municipios en los sectores periurbanos conducen a soluciones integrales, o no son más que una expresión de mayor fragmentación de la gestión pública. ¿Será que esta solución de creación de nuevos municipios ante la desatención de las Alcaldías ataca las reales causas de los problemas que queremos solucionar?</p> <p>La LMA anuncia la elaboración de una ley específica para estos temas, sin embargo ya se perfilan algunas condiciones precisas, como el número de habitantes (10 mil para la creación de nuevos municipios).</p> |

(Este cuadro continúa en la siguiente página...)



(...Viene de la anterior página)

| Bases territoriales de las autonomías |   |  |
|---------------------------------------|---|--|
| Temas                                 | A la letra, se dice...  | Comentamos...  |
| <b>Regiones metropolitanas</b>        | <p><b>Artículo 25 (Creación de regiones metropolitanas).</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Se crearán por ley las regiones metropolitanas en las conurbaciones mayores a quinientos mil (500.000) habitantes, como espacios de planificación y gestión en conformidad con los Parágrafos I y II del Artículo 280 de la Constitución Política del Estado.</li> <li>II. Aquellos municipios comprendidos en una región metropolitana, en función de su desarrollo, podrán ser simultáneamente parte de otra región.</li> </ol>  | <p>Esta disposición afecta directamente a las grandes ciudades del país y sus ciudades intermedias cercanas. Es el caso de Santa Cruz, Montero, Warnes y Cotoca; así como La Paz, El Alto y Viacha. En los valles, es el caso de Cochabamba, Sacaba, Colcapirhua, Tiquipaya y Quillacollo. En un mediano plazo podrá también sumarse Oruro, Caracollo, Vinto, Machacamarca.</p> <p>Estas regiones metropolitanas podrán ser espacios donde se pueda planificar y gestionar de manera más estructural y sostenible los temas importantes para la población y el cuidado del medioambiente: la red regional de alcantarillado, el agua potable, el manejo de la basura, los servicios metropolitanos de salud y educación, etc. Las soluciones demasiado micro localistas de estos problemas resultan a la larga insostenibles y más costosas.</p> <p>Sin embargo, también esta agregación de municipios urbanos, en los hechos acrecentará y fortalecerá la expansión del libre mercado de suelo urbano, con lo que ello representa de dar base material para sostener estructuras inequitativas y relaciones de poder en las ciudades.</p> |
| <b>Regiones metropolitanas</b>        | <p><b>Artículo 25 (Creación de regiones metropolitanas).</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>III. Se crearán por ley las regiones metropolitanas en las conurbaciones mayores a quinientos mil (500.000) habitantes, como espacios de planificación y gestión en conformidad con los Parágrafos I y II del Artículo 280 de la Constitución Política del Estado.</li> <li>IV. Aquellos municipios comprendidos en una región metropolitana, en función de su desarrollo, podrán ser simultáneamente parte de otra región.</li> </ol>  | <p>Esta disposición afecta directamente a las grandes ciudades del país y sus ciudades intermedias cercanas.</p>   |
| <b>Distritos municipales</b>          | <p><b>Art. 26 (Distritos municipales).</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Los distritos municipales son espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales, en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica o la normativa municipal.</li> <li>II. La organización del espacio territorial del municipio en distritos municipales estará determinada por la carta orgánica y la legislación municipal.</li> </ol> | <p>En este punto la LMA señala que la unidad básica de planificación y gestión municipal serán los Distritos. No dice nada respecto a las OTBs, de lo cual puede deducirse que éstas ya no tendrían el rol de unidad básica de planificación y gestión, como fue hasta ahora. Sin embargo, la ley deja este tema de la organización territorial municipal para la legislación que vaya a elaborarse en las Cartas Orgánicas.</p> <p>Pensamos que es un acierto apuntar a una unidad básica más amplia para la planificación y gestión municipal. No sólo por razones físicas y técnicas, sino también por el fomento de miradas más amplias e integrales en las organizaciones de base. Las OTBs como unidad básica de gestión y planificación resultaron ser</p>  |

(Este cuadro continúa en la siguiente página...)

(...Viene de la anterior página)



demasiado pequeñas; ello contribuyó a que la gente achique demasiado su mirada cuando se hablaba del desarrollo local; también se debilitó la básica y necesaria solidaridad, fomentándose el encerramiento en intereses micro locales, velando sólo el interés de “mi barrio”, sin tener una mirada más amplia, haciendo fragmentar a unidades territoriales ínfimas no sólo la planificación y la gestión sino también la participación de la población.

### Indígenas en las ciudades: Sin territorio y sin reconocimiento

| Temas   | A la letra, se dice...  | Comentamos...   |
|---|---|---|
| <p><b>Indígenas en las ciudades: sin territorio y sin reconocimiento.</b></p> <p><b>Definiciones estrechas de lo indígena y de pueblos indígenas en la LMA.</b></p> | <p><b>Art. 6 (Definiciones) ...</b></p> <p>III: Respecto a naciones y pueblos indígena originario campesinos (se entiende por):</p> <p><b>Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.-</b> Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas. Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son los Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2, el Parágrafo I del Artículo 30 y el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado.</p> | <p>Desde la realidad social que existe en los sectores periurbanos de las grandes y medianas ciudades del país, observamos que esta definición se queda corta al no recoger la presencia efectiva de los pueblos y los sujetos indígenas en el ámbito urbano. En las ciudades, la presencia de los indígenas es mayoritaria<sup>10</sup>. Si bien los aymaras quechuas, guaraníes, chiquitanos,... viven dispersos en las ciudades, ello no les quita su condición de sujetos y de pueblos indígenas. Tampoco esa existencia dispersa les quita la posesión de su cultura originaria, anterior a la invasión colonial. En este punto observamos que tanto la CPE como la LMA no abordan esta realidad efectivamente urbana de los y las indígenas, realidad que, sin embargo, juega como un factor causal para la producción de mecanismos de exclusión en la gestión pública, para el reforzamiento de prácticas clientelares y prebendales en el manejo de la cosa pública, afianzando relaciones de dominación.</p> <p>En el caso de la LMA, esta definición “ruralista” o “campesinista” de lo indígena se produce porque la ley tiene un enfoque fuertemente territorialista de la gestión pública y la descentralización. Esta lógica choca con la realidad vigente de lo indígena en Bolivia, que ha rebasado territorios rurales (territorios que la CPE y esta Ley, en su intento de descolonización, reconocen como ancestrales) y ha asumido una presencia nacional, integrada a toda la compleja dinámica social del país. No como pieza de museo aislada de la dinámica histórica.</p> |

10. Según un estudio sobre la base de datos del Censo 2001 (Ramiro Molina y Xavier Albó. “Gama étnica y lingüística de la población boliviana”. Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia, La Paz, 2006), los indígenas urbanos son ya mayoría (el 34% de población urbana se reconoce como indígena, frente a sólo un 29% que no se reconoce; en tanto que en el área rural, el 27% se reconoce indígena y sólo un 10% no). Sin dejar de tener presencia en sus territorios ancestrales o en parte de ellos, actualmente, lo indígena es una realidad urbana ¿cómo podrán los indígenas urbanos, que en su mayoría componen los grandes sectores populares del área periurbana en las ciudades, beneficiarse de las autonomías indígenas previstas en la CPE?



## Las competencias de los diferentes niveles de gobierno (los temas donde actúan)

**Competencias** son las capacidades que les faculta la ley a los distintos gobiernos (nacional y locales) y otras entidades estatales. Son los temas de la realidad que asumen estas distintas instancias del Estado, para responder a los problemas y necesidades de la gente. Estos temas, entonces, tienen relación directa con las necesidades de la población. Son los temas concretos que tienen relación con la conservación y la mejora de la calidad de vida.

En la nueva Constitución Política del Estado se hace ya una clasificación de las Competencias que asumirán los distintos niveles de gobierno. Asimismo, la CPE establece las competencias, enunciándolas sólo de manera general. Sobre esta base, la LMA hace un mayor desarrollo de es-

*Sí, y aprenderían a ser autoridades de otra manera, como la gente...*



tas competencias, para que los distintos niveles de Gobierno sepan lo que tienen que asumir como parte de su responsabilidad ante la población a la que se deben.

Las competencias diseñan la estructura principal del nuevo modelo de gestión pública que se va a implementar en el país, en el nuevo escenario autonómico. Haciendo una valoración de conjunto de esta estructura, observamos que no hay un cambio sustancial respecto a lo que hemos tenido antes. No hay un cambio cualitativo. Lo único que hace este nuevo diseño de gestión pública es repartir las tareas entre los distintos niveles de gobierno (en muchos casos consolidar lo que ya se venía haciendo con Gobierno Central, Prefecturas y Alcaldías). Ahora se añaden las autonomías indígenas. Pero, ya hemos visto las grandes dificultades que la ley les plantea a los pueblos indígenas para que accedan a la constitución legal de Autonomías Indígenas. Por tanto, lo más probable es que esta supuesta novedad de la gestión de las autonomías indígenas quedará en segundo o tercer plano.

Y en el tema donde realmente se esperaría que hubiese aparecido una novedad cualitativamente distinta –el tema de la Participación y Control Social– observamos que éste sólo aparece como un adorno decorativo de un modelo de gestión en el que los protagonistas en la toma de decisiones siguen siendo los actores estatales. Sigue siendo un modelo de gestión pública “de arriba hacia abajo”, “de los que saben/pueden hacia los que no saben/no pueden”. La participación y control social es como el adornito que se pone, para que “no se diga que se está haciendo lo mismo”. Pero, en realidad, el modelo sigue siendo el de siempre.

*Ya me están mareando... O sea, ni aún en el proceso de cambio ¿no hay grandes cambios en el manejo del Estado?*



| Las competencias  |  |  |
|---|--|--|
| Temas   | A la letra se dice...  | Comentamos...  |
| <p><b>Aspectos generales sobre las competencias</b></p> | <p><b>Art. 78 (Garantía estatal de la prestación de servicios públicos).</b></p> <p>Los servicios públicos que dejen de ser provistos por una entidad territorial autónoma podrán ser atendidos por los gobiernos de las entidades territoriales autónomas dentro de cuyo territorio se encuentre la entidad territorial autónoma responsable de su prestación. Al efecto, a solicitud de la sociedad civil organizada según la definición de la ley que regulará la participación y control social, o del Ministerio de Autonomía, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobará una ley autorizando el ejercicio transitorio de la competencia y fijando las condiciones, plazos para su ejercicio y las condiciones de restitución al gobierno autónomo impedido, previo informe del Servicio Estatal de Autonomías.</p> | <p>¿Qué hacer cuando un gobierno local determinado (una Alcaldía o una Gobernación) no cumple con su responsabilidad en una competencia que le corresponde? El artículo 78 prevé que le puede suplir otra u otras entidades que comprenden a esta entidad territorial que no pudo ejercer su competencia. Pero esta delegación tiene que pasar por un proceso de aprobación de ley en la Asamblea Legislativa Plurinacional.</p> <p>En los artículos que siguen (81 al 100) se detalla una normativa sobre algunas de las competencias descritas en los artículos 298 a 304 de la CPE.</p> |



## Salud



## A la letra dice

## Comentamos...

**Artículo 81. (Salud).I.**

De acuerdo a la competencia del Numeral 17 del Parágrafo II del Artículo 298 y la competencia concurrente del Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias:

1. Elaborar la política nacional de salud y las normas nacionales que regulen el funcionamiento de todos los sectores, ámbitos y prácticas relacionados con la salud.
2. Alinear y armonizar el accionar de la cooperación internacional a la política sectorial.
3. Representar y dirigir las relaciones internacionales del país en materia de salud en el marco de la política exterior.
4. Ejercer la rectoría del Sistema Único de Salud en todo el territorio nacional, con las características que la Constitución Política del Estado establece, de acuerdo a la concepción del Vivir Bien y el modelo de salud familiar comunitario intercultural y con identidad de género.
5. Garantizar el funcionamiento del Sistema Único de Salud mediante la implementación del Seguro Universal de Salud en el punto de atención de acuerdo a la Ley del Sistema Único de Salud.
6. Elaborar la normativa referida a la política de salud familiar comunitaria intercultural y salud sexual en sus componentes de atención y gestión participativa con control social en salud.
7. Elaborar la legislación para la organización de las redes de servicios, el sistema nacional de medicamentos y suministros y el desarrollo de recursos humanos que requiere el Sistema Único de Salud.
8. Promover y apoyar la implementación de las instancias de gestión participativa y control social.
9. Desarrollar programas nacionales de prevención de la enfermedad en territorios de alcance mayor a un departamento y gestionar el financiamiento de programas epidemiológicos nacionales y dirigir su ejecución a nivel departamental.
- 10, 11 y 12...
13. Definir la política salarial, gestionar los recursos y financiar los salarios y beneficios del personal dependiente del Sistema Único de Salud, conforme a reglamentos nacionales específicos, para garantizar la estabilidad laboral.

...

III. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias de la siguiente manera:

**1. Gobiernos departamentales autónomos:**


- a) Formular y aprobar el Plan Departamental de Salud en concordancia con el Plan de Desarrollo Sectorial Nacional.
- b) Ejercer la rectoría en salud en el departamento para el funcionamiento del Sistema Único de Salud, en el marco de las políticas nacionales.
- c) Proporcionar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del tercer nivel.
- d) Proveer a los establecimientos de salud del tercer nivel, servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.e) ...
- f) Planificar la estructuración de redes de salud funcionales y de calidad, en coordinación con las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originario campesinas en el marco de la Política Nacional de la Salud Familiar Comunitaria Intercultural.
- g) Establecer mecanismos de cooperación y cofinanciamiento en, coordinación con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos, para garantizar la provisión de todos los servicios de salud en el departamento.

Este conjunto de competencias y acciones previstas para los diferentes niveles del Estado habla de una Sistema Único de Salud, que incluye un Seguro único y universal de salud. En cuanto al sistema único, no hay mayor novedad porque siempre se ha funcionado con un sistema único nacional. La novedad aparece en el seguro único universal y en el perfil de un "modelo de salud familiar, comunitario intercultural", bajo el espíritu del Vivir Bien.

Esta síntesis de competencias de los distintos niveles estatales establece funciones para los distintos niveles de gobierno, dirigidas a construir y fortalecer este Sistema Único de Salud. En este marco, los distintos niveles de gobierno asumen competencias complementarias. Todos los gobiernos en los distintos niveles (nacional, departamental, municipal) asumen competencias, en el ámbito de su jurisdicción, que tienen que ver con: la implementación de la política nacional de salud, el ejercicio rector del Sistema Único de salud, la planificación, la formulación e implementación de Plan general de salud, promoción de la gestión participativa y con control social, organización de redes y servicios de salud; desarrollo de recursos humanos; desarrollar programas de prevención; proveer infraestructura, insumos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos, etc.

En el caso concreto de los gobiernos locales, este listado de competencias sobre salud definen que los Gobiernos Departamentales asumen la responsabilidad de los hospitales de Tercer Nivel y los gobiernos municipales de los hospitales de Segundo y Primer nivel.

(...Viene de la anterior página)

| A la letra dice   | Comentamos...   |
|---|---|
| <p>h) Acreditar los servicios de salud dentro del departamento de acuerdo a la norma del nivel central del Estado.</p> <p>i) Ejecutar los programas epidemiológicos en coordinación con el nivel central del Estado y municipal del sector.</p> <p>j) Elaborar y ejecutar programas y proyectos departamentales de promoción de salud y prevención de enfermedades en el marco de la política de salud.</p> <p>k) Monitorear, supervisar y evaluar el desempeño de los directores, equipo de salud, personal médico y administrativo del departamento en coordinación y concurrencia con el municipio. l) Apoyar y promover la implementación de las instancias departamentales de participación y control social en salud y de análisis intersectorial.</p> <p>ll) Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos necesarios para el Sistema Único de Salud en conformidad a la ley que lo regula.</p> <p>m) Informar al ente rector nacional del sector salud y las otras entidades territoriales autónomas sobre todo lo que requiera el Sistema Único de Información en salud y recibir la información que requieran.</p> <p>n) Cofinanciar políticas, planes, programas y proyectos de salud en coordinación con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en el departamento.</p> <p>ñ) Ejercer control en el funcionamiento y atención con calidad de todos los servicios públicos, privados, sin fines de lucro, seguridad social, y prácticas relacionadas con la salud con la aplicación de normas nacionales.</p> <p>o) Ejercer control en coordinación con los gobiernos autónomos municipales del expendio y uso de productos farmacéuticos, químicos o físicos relacionados con la salud.</p> <p>p) Ejecutar las acciones de vigilancia y control sanitario del personal y poblaciones de riesgo en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, de expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva, en coordinación y concurrencia con los gobiernos municipales.</p> <p>q) Vigilar y monitorear las imágenes, contenidos y mensajes que afecten la salud mental de niños, adolescentes y público en general, emitidos por medios masivos de comunicación, asimismo las emisiones sonoras en general.</p> <p><b>2. Gobiernos municipales autónomos:</b></p> <p>a) Formular y ejecutar participativamente el Plan Municipal de Salud y su incorporación en el Plan de Desarrollo Municipal.</p> <p>b) Implementar el Sistema Único de Salud en su jurisdicción, en el marco de sus competencias.</p> <p>c) Administrar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud de primer y segundo nivel de atención organizados en la Red Municipal de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.</p> <p>d) Crear la instancia máxima de gestión local de la salud incluyendo a las autoridades municipales, representantes del sector de salud y las representaciones sociales del municipio.</p> <p>e) Ejecutar el componente de atención de salud haciendo énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad en las comunidades urbanas y rurales.</p> <p>f) Dotar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del primer y segundo nivel municipal para el funcionamiento del Sistema Único de Salud.</p> <p>g) Dotar a los establecimientos de salud del primer y segundo nivel de su jurisdicción: servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.</p> <p>h) Ejecutar los programas nacionales de protección social en su jurisdicción territorial.</p> <p>i) Proporcionar información al Sistema Único de Información en Salud y recibir la información que requieran, a través de la instancia departamental en salud.</p> <p>j) Ejecutar las acciones de vigilancia y control sanitario en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, de expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva en concordancia y concurrencia con la instancia departamental de salud.</p> | <p>En el caso específico de los gobiernos municipales, éstos tienen la competencia exclusiva de crear la instancia máxima de gestión local de la salud, que incluya a autoridades municipales, representantes de salud y representantes de la sociedad civil.</p> <p>Llama la atención que la LMA señale explícitamente a los Municipios la competencia referida a “la ejecución del componente atención de salud haciendo énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad en las comunidades urbanas y rurales” (inciso “e” del numeral 2, parágrafo III de este artículo).</p> <p>No queda claro en este listado de competencias el financiamiento de los recursos humanos compartido, hasta ahora, por los tres niveles de gobierno. En este listado el tema del financiamiento de recursos humanos sólo aparece como competencia del gobierno central (numeral 13, parágrafo I), pero no se dice nada respecto a los ítems para personal “a contrato” que hasta ahora se asumen desde los gobiernos departamentales y municipales.</p>  |

## Habitat y vivienda



| Temas   | A la letra se dice...   | Comentamos  |
|---|---|---|
| <p><b>Políticas generales de vivienda</b></p> | <p><b>Artículo 82. (Hábitat y vivienda)</b></p> <p>I. De acuerdo a la competencia del Numeral 36 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado ("Políticas generales de vivienda"), el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar y aprobar el régimen del hábitat y la vivienda, cuyos alcances serán especificados en la norma del nivel central del Estado, sin perjuicio de la competencia municipal.</li> <li>2. Formular y aprobar políticas generales del hábitat y la vivienda, incluyendo gestión territorial y acceso al suelo, el financiamiento, la gestión social integral, las tecnologías constructivas y otros relevantes, supervisando su debida incorporación y cumplimiento en las entidades territoriales autónomas, sin perjuicio de la competencia municipal.</li> <li>3. Aprobar la política de servicios básicos relacionada al régimen de hábitat y vivienda y supervisar su cumplimiento con la participación de la instancia correspondiente del nivel central del Estado.</li> </ol>  | <p>El Gobierno central asume la responsabilidad del diseño de la gran política estatal sobre vivienda y hábitat.</p> <p>Interesa mucho a los sectores populares urbanos el contenido y la orientación de esta política general de vivienda y hábitat por toda la problemática que estos sectores sufren. Es necesario que la problemática real de los barrios nuevos, con toda su complejidad, sea conocida en el diseño de esta política, para que ésta vaya a dar respuesta, duradera y estructural, a los problemas de la gente. Y es necesario que esa problemática se conozca desde la perspectiva de la población "de a pie", la más desprotegida, que es la que puede dar una mejor orientación a la política de vivienda. No podrá haber una política justa y equitativa de vivienda y hábitat mientras no se establezca desde el Estado una normativa clara sobre las condiciones de la propiedad y tenencia del suelo urbano, evitando la especulación, que es uno de los factores estructurales de los conflictos y obstáculos para el acceso a vivienda y hábitat digno.</p> <p>Además, el hecho de involucrarse en la tarea de diseñar esta política macro sobre vivienda y hábitat, ayudaría mucho a las organizaciones populares urbanas para comprender el fondo de los problemas relacionados con la vivienda y el hábitat, porque se tocan temas estructurales en la construcción de la ciudad.</p> |
| <p><b>Vivienda y vivienda social</b></p>      | <p>II. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 15 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado ("Vivienda y vivienda social") se desarrollan las competencias de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nivel central del Estado:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Establecer las normas pertinentes en aspectos y temáticas habitacionales en la formulación de la planificación territorial en coordinación con la entidad competente.</li> <li>b) En el marco de la política general de vivienda establecer los parámetros técnicos de equipamientos y espacios públicos según escalas territoriales y supervisar su aplicación en coordinación con las respectivas entidades territoriales autónomas, sin perjuicio de la competencia municipal.</li> <li>c) Diseñar y ejecutar proyectos habitacionales piloto de interés social, conjuntamente con las unidades territoriales autónomas.</li> <li>d) Establecer normas para la gestión de riesgos en temáticas habitacionales.</li> <li>e) En el marco del régimen y las políticas aprobadas se apoyará la planificación habitacional de las regiones metropolitanas.</li> </ol> </li> </ol> | <p>Este segundo parágrafo del artículo 82 se refiere específicamente a las competencias concurrentes en torno a las políticas y normativa algo más específicas sobre "vivienda y vivienda social".</p> <p>A los gobiernos locales les toca ya la ejecución de programa y proyectos de construcción de vivienda, en el marco de la política general de vivienda y hábitat y de las políticas locales sobre el mismo tema.</p> <p>A los gobiernos municipales, el inciso "a" del numeral 3 le señala claramente la formulación y aprobación de políticas municipales de financiamiento de vivienda. Agarrándose de ésta y otras disposiciones las organizaciones urbanas podrían exigir que esto se haga efectivo con inversión municipal. En estos 16 años de vigencia de la autonomía municipal no se sabe de algún caso en que los municipios hayan hecho una inversión seria y sostenida en torno a vivienda social.</p>  |

(Este cuadro continúa en la siguiente página...)



(...Viene de la anterior página)

| Temas   | A la letra se dice...   | Comentamos   |
|---|---|--|
|   | <p>2. Gobiernos departamentales autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formular y ejecutar políticas departamentales del hábitat y la vivienda, complementando las políticas nacionales de gestión territorial y acceso al suelo, financiamiento, tecnologías constructivas y otros aspectos necesarios.</li> <li>b) Desarrollar las normas técnicas constructivas nacionales según las condiciones de su jurisdicción.</li> <li>c) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas.</li> </ul> <p>3. Gobiernos municipales autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formular y aprobar políticas municipales de financiamiento de la vivienda.</li> <li>b) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por el nivel central del Estado.</li> </ul>   | <p>Destacamos también en este párrafo el inciso “e” del numeral 1, referido a la planificación habitacional de las regiones metropolitanas. Es la primera vez que aparece algo explícito sobre este tema y sobre las regiones metropolitanas. El crecimiento urbano descontrolado en las grandes ciudades, sin una orientación ni planificación claras, hace ver la necesidad de diseñar y ejecutar políticas de largo plazo sobre este tema, pero con una urgencia muy grande, dado el nivel de deprecación del medioambiente y la intensidad de los conflictos generados.</p>  |
| <p><b>Catastro urbano, régimen de desarrollo urbano, asentamientos urbanos.</b></p> | <p>...</p> <p>IV. En el marco de la competencia del Numeral 10 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de organizar y administrar el catastro urbano, conforme a las reglas técnicas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado cuando corresponda. El nivel central del Estado establecerá programas de apoyo técnico para el levantamiento de catastros municipales de forma supletoria y sin perjuicio de la competencia municipal.</p> <p>V. En el marco de la competencia del Numeral 29 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3 Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción.</li> <li>4 Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción.</li> </ul> | <p>Una novedad relacionada con lo que comentábamos antes sobre la planificación de habitacional de las regiones metropolitanas es la asignación a los municipios de la competencia sobre desarrollo urbano y asentamientos urbanos. En la ley de Municipalidades del año 99 (Art.126, referido a Planificación Urbana) se decía ya algo sobre planificación urbana, pero sin denotar la urgencia que ahora se entrevé en este artículo de la LMA y de la CPE tras el concepto de “asentamientos urbanos”. Con este término se entiende que se refiere a los complejos procesos de crecimiento urbano, más acelerados y anteriores a la planificación urbana, que es un fenómeno común en todas las ciudades. Tras la afirmación de “asentamientos urbanos” se lee entre líneas la problemática social que involucra, por ejemplo, el tema de la migración.</p> |

## Agua potable y alcantarillado



| A la letra dice   | Comentamos...  |
|---|--|
| <p><b>Artículo 83 (Agua potable y alcantarillado).</b></p> <p>I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado (competencia exclusiva del nivel Central del Estado “Políticas de servicios básicos”), el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:</p> | <p>Las normas contenidas en este artículo configuran las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en el tema de agua potable y alcantarillado. En general, la norma abre la posibilidad de concurrencia de los 3 grandes niveles de gobierno: Central, departamental y municipal. Al nivel Central, como está estable-</p> |

(...Viene de la anterior página)

### 1. Nivel central del Estado:

- a) Formular y aprobar el régimen y las políticas, planes y programas de servicios básicos del país; incluyendo dicho régimen el sistema de regulación y planificación del servicio, políticas y programas relativos a la inversión y la asistencia técnica.
- b) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de alcantarillado sanitario con la participación de los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos.

II. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 9 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado (competencia compartida entre el estado Central y gobiernos locales “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”) y en el marco de la delegación de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, se desarrollan las competencias de la siguiente manera:

### 1. Nivel central del Estado:

- c) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente con los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos.

### 2. Gobiernos departamentales autónomos:

- d) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente planes y proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado, los gobiernos municipales e indígena originario campesinos que correspondan, pudiendo delegar su operación y mantenimiento a los operadores correspondientes, una vez concluidas las obras. Toda intervención del gobierno departamental debe coordinarse con el municipio o autonomía indígena originaria campesina beneficiaria.
- e) Coadyuvar con el nivel central del Estado en la asistencia técnica y planificación sobre los servicios básicos de agua potable y alcantarillado

### 3. Gobiernos municipales autónomos:

- f) Ejecutar programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado, conforme a la Constitución Política del Estado, en el marco del régimen hídrico y de sus servicios, y las políticas establecidas por el nivel central del Estado.
- g) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de agua potable en el marco de sus competencias, y cuando corresponda de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y los otros niveles autonómicos; así como coadyuvar en la asistencia técnica y planificación. Concluidos los proyectos podrán ser transferidos al operador del servicio.
- h) Proveer los servicios de agua potable y alcantarillado a través de entidades públicas, cooperativas, comunitarias o mixtas sin fines de lucro conforme a la Constitución Política del Estado y en el marco de las políticas establecidas en el nivel central del Estado.
- i) Aprobar las tasas de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, cuando estos presten el servicio de forma directa.

III. De acuerdo al Artículo 20 de la Constitución Política del Estado y la competencia del Numeral 40 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado (competencia exclusiva municipal “Servicios básicos, aprobación de tasas”), los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva del alcantarillado y establecimiento de las tasas sobre la misma.

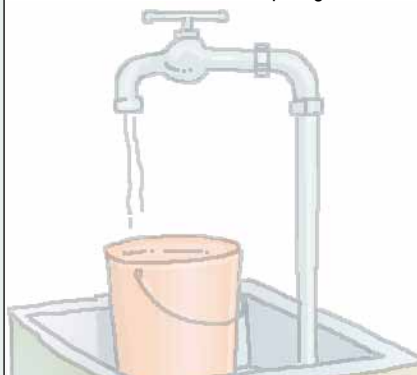
IV. Los gobiernos departamentales tienen la competencia de elaborar, financiar y ejecutar proyectos de alcantarillado sanitario en calidad de delegación o transferencia de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado.

cido ya en la CPE, le corresponde la definición de la política y el régimen general para la gestión del agua y alcantarillado, pero además también acciones más específicas como planes y programas; dentro de ello, el sistema de regulación. El Gobierno Central también puede participar, junto con las gobernaciones y las alcaldías, en la elaboración, financiamiento y ejecución de proyectos de agua y alcantarillado.

Los gobiernos departamentales y sobre todo las Alcaldías tienen competencias más directamente ejecutivas en los proyectos de agua y alcantarillado. Se habla reiteradamente de la posibilidad de delegar a terceros la responsabilidad de los sistemas en la fase de operación.

En el numeral 3 del parágrafo II se destaca que las Alcaldías tienen la responsabilidad de proveer servicios de agua potable y alcantarillado a través de entidades de distinta categoría, sean públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas sin fines de lucro. En cualquier caso, esta provisión de servicios debe enmarcarse en la política establecida por el Estado Central y conforme a la CPE. Es decir, sea cual fuera la entidad administradora del agua y alcantarillado, ésta debe seguir la orientación de la política sobre agua y servicios básicos que se debe regir por los principios sociales y no mercantiles señalados en los artículos 373 y 374 de la CPE.

Las Alcaldías tienen la facultad de aprobar las tasas de los servicios de agua y alcantarillado. Deja una sombra de duda el añadido “cuando estos presten el servicio de forma directa”. Al parecer se refiere a los Municipios. Por tanto, esta facultad de aprobar las tasas sólo procedería cuando el operador del servicio sean las Alcaldías. Más adelante, en el Parágrafo III se señala la que las Alcaldías tienen “competencia exclusiva del alcantarillado y establecimiento de las tasas sobre la misma”. Este añadido no aclara, más bien confunde, pues sólo habla del alcantarillado y no dice nada sobre su contradicción con lo dicho en el inciso “d”, numeral 3, parágrafo II.



## Biodiversidad y medioambiente



| A la letra dice...   | Comentamos...   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 88. (Biodiversidad y medioambiente).</b><br/> <i>(Por motivos de espacio, no transcribimos de este artículo lo referido a las competencias privativas y exclusivas del Estado Central, más lo referido a gobiernos locales departamental y municipal).</i></p> <p>IV. De acuerdo a las competencias concurrentes 8 (“Residuos industriales y tóxicos”) y 9 (“Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”) del Artículo 299 Parágrafo II de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias concurrentes de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nivel central del Estado: Formular el régimen y las políticas para el tratamiento de residuos sólidos, industriales y tóxicos.</li> <li>2. Gobiernos departamentales autónomos: Reglamentar y ejecutar, en su jurisdicción, el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos aprobadas por el nivel central del Estado.</li> <li>3. Gobiernos municipales autónomos: Reglamentar y ejecutar el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos, en su jurisdicción.</li> </ol> <p>V. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 1 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado (“Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre”), se distribuyen las competencias concurrentes de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Nivel central del Estado:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.</li> <li>b) Implementar la política de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.</li> </ol> </li> <li>5. Gobiernos departamentales autónomos: Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción.</li> <li>6. Gobiernos municipales autónomos: Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción.</li> </ol> <p>VI. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 4 Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá la competencia exclusiva de formular e implementar la política de protección, uso y aprovechamiento de los recursos genéticos en el territorio nacional.</p> <p>VII. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 11, Parágrafo II del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de administrar áreas protegidas municipales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda.</p> <p>VIII. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos tienen la competencia exclusiva de administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de las políticas y sistemas definidos por el nivel central del Estado.</p> | <p>Según el diseño de la normativa sobre biodiversidad y medio ambiente, el nivel Central del Estado se reserva el derecho de definir la política general y el régimen general en este tema (define la normativa sobre políticas de gestión ambiental, regímenes de evaluación de impacto ambiental y control de calidad ambiental; formula, aprueba y ejecuta la política de cambio climático estatal y su normativa de implementación).</p> <p>En temas específicos como Áreas protegidas, Residuos industriales tóxicos, Proyectos de agua potable y alcantarillado, protección de la fauna silvestre... sigue el mismo esquema; es decir, se define en el nivel Central la política y el régimen general y se delega a los gobiernos locales la reglamentación y ejecución de ese régimen en sus correspondientes jurisdicciones.</p> <p>Los temas de contaminación son altamente cercanos a la vida en los barrios periurbanos, debido a que por la dinámica de construcción de las ciudades se generan focos de contaminación en las periferias urbanas, allí donde vive la gente más pobre.</p> <p>En el tema de áreas protegidas dentro de territorio de gobiernos locales, la ley da facultades de administración y preservación de estas áreas.</p> |



## Desarrollo productivo



| A la letra se dice...  | Comentamos...   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 92. (Desarrollo productivo).</b><br/>(Por lo extenso del texto de este artículo, no lo copiamos aquí)</p> | <p>En una mirada de conjunto de este artículo 92, se observa el sustancial cambio en el rol del Estado respecto de la economía y la producción. Ahora el Estado, en sus cuatro grandes niveles (Central, departamental, municipal e indígena), asume mayor protagonismo en los procesos económicos y productivos, desde la promoción y fomento de la producción hasta la regulación y la intervención propiamente dicha como actor productivo. Es de destacar el enfoque no sólo productivista de las competencias que asume el Estado en sus distintos niveles, sino su orientación hacia la “generación de empleo digno”, es decir, con un enfoque social y no sólo cerrado en la economía. Si tomamos al pie de la letra estos términos, estamos entendiendo un empleo de calidad y no aquellos programas paliativos de emergencia, como han sido los “PLANE”.</p> <p>Respecto a cada nivel de gobierno, en este artículo 92 destacamos lo siguiente:</p> <p><b>El nivel central del Estado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno Central asume un rol protagónico en el impulso a la producción y como actor mismo en el proceso productivo.</li> <li>• Elabora y define políticas y estrategias globales para el desarrollo productivo, con la intención también de generar empleo digno.</li> <li>• Asume un rol rector en empresas estatales estratégicas.</li> <li>• Regula el desarrollo de unidades productivas.</li> <li>• Fortalece unidades productivas.</li> <li>• Fortalece el mercado interno.</li> <li>• Asegura primero abastecimiento interno de alimentos y luego la exportación.</li> <li>• Promueve la industrialización.</li> </ul> <p><b>En el nivel de los Departamentos:</b></p> <p>La LMA otorga el mismo rol a los Gobiernos Departamentales y parecidas facultades, dentro de su jurisdicción. Muchas de estas competencias en el {ámbito productivo resultan novedosas, pues no se ciñen solamente a la construcción de infraestructuras productivas (como era antes), sino que la acción de los gobiernos departamentales se amplía hacia todo el proceso productivo y hacia acciones con el capital social (organizaciones productivas, capacitación en gestión empresarial, capacitación técnica, etc), siempre con el mismo enfoque que el Estado Central.</p> <p><b>En el nivel de los Municipios:</b></p> <p>Ocurre algo parecido a los gobiernos departamentales. La LMA otorga a las Alcaldías roles y funciones similares al Estado central, en el desarrollo económico y productivo, siempre en el ámbito de su jurisdicción. Sin embargo, es notable el énfasis en la infraestructura productiva.</p> <p>Esta ampliación de las competencias de los Gobiernos Departamentales y de las Alcaldías hacia el sector productivo debería ser aprovechado por las organizaciones urbanas para hacer que la inversión pública de los gobiernos locales no se quede sólo en obras de cemento, como ha sido la nota dominante hasta ahora. En estos 16 años de Municipios autónomos hemos visto cómo mucha gente y muchas organizaciones económicas en los barrios no entraban en relación con las Alcaldías ni subalcaldías, porque la inversión municipal se encerraba casi exclusivamente en obras de cemento. Será de esperar que en los próximos años los POAs de las Alcaldías y Gobernaciones incluyan no sólo plazas, asfaltados, parques y puentes, sino otros muchos temas relacionados con la producción.</p> <p>-En todos los casos, el enfoque de las competencias en el ámbito económico-productivo es hacia lo social y hacia el fortalecimiento del mercado interno y de las unidades productivas locales y nacionales. Ello nos parece bien. Sin embargo, hay que ver cómo se hacen realidad esos buenos propósitos, pues, en coherencia con la Constitución, este artículo 92 de la LMA enfatiza que todas las acciones de los distintos niveles de gobiernos se harán “en el marco de una economía plural” (I,2,13,15; II,5; III,2). Economía plural es el reconocimiento de 4 diferentes formas de propiedad y organización económica: estatal, privada, comunitaria y social cooperativa. Las pregunta que nos queda es si en los hechos es posible la convivencia pacífica de estas formas distintas de propiedad y de organización económica, pues son lógicas y propósitos distintos los que las orientan. En este artículo de la LMA el Estado, al parecer, se declara a favor de un enfoque social. Pero esto deberá ponerlo en práctica en todas sus políticas y acciones.</p> |

## La Planificación



### A la letra se dice...

#### Artículo 93. (Planificación).

- I. De acuerdo a la competencia privativa Numeral 22, Parágrafo I del Artículo 298 ("Política económica y planificación nacional") y el Numeral 1 del Artículo 316 de la Constitución Política del Estado ("Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. Sistema de planificación integral estatal"), el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias privativas:
  1. Conducir y regular el proceso de planificación del desarrollo económico, social y cultural del país, incorporando las previsiones de las entidades territoriales autónomas.
  2. Diseñar e implementar el Sistema de Planificación Integral del Estado mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, incorporando a las entidades territoriales autónomas.
  3. Formular y aplicar el Plan General de Desarrollo en base al plan de gobierno y a los planes sectoriales y territoriales. El Plan será de cumplimiento obligatorio por parte de todos los actores, entidades públicas y entidades territoriales autónomas.
  4. Coordinar los procesos de planificación de los municipios y de las autonomías indígena originaria campesinas, en coordinación con los gobiernos departamentales.
- II. De acuerdo a las competencias exclusivas de los Números 2 ("Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción"), 32 ("Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental") y 35 ("Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional"), Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:
  1. Diseñar y establecer el plan de desarrollo económico y social del departamento, incorporando los criterios del desarrollo económico y humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, considerando a los planes de desarrollo municipales e indígena originario campesinos, en el marco de lo establecido en el Plan General de Desarrollo.
  2. Coordinar los procesos de planificación de los municipios y de las autonomías indígena originaria campesinas de su jurisdicción.
- III. De acuerdo a las competencias exclusivas de los Números 2 ("Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción"), y 42 ("Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional"), Parágrafo I del Artículo 302, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:
  1. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando los criterios del desarrollo humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, en sujeción a ley especial, conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental.
  2. Crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada y de los pueblos indígena originario campesinos de su jurisdicción.

### Comentamos...

Este artículo 93 referido a Planificación expresa que toda la planificación de todos los niveles y formas de gobierno estará integrada. Es el Gobierno Central el que diseñará, implementará y dirigirá una planificación integral que involucre a los distintos gobiernos locales. Esta planificación se dará en el Plan General de Desarrollo, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades públicas y los gobiernos locales autónomos.

Los gobiernos locales (Departamental, Municipal e Indígena) son encargados de diseñar, implementar y dirigir una planificación integral en sus jurisdicciones, articulada al Plan General del Estado Plurinacional.

Se señala que habrá una ley específica para esta planificación general e integral. Esta ley sustituirá o estructurará un nuevo Sistema Nacional de Planificación como el SISPLAN.

Por otra parte, la LMA, en su artículo 316 establece que "la función del Estado en la economía es conducir el proceso de planificación económica, social y cultural del país con participación y consulta ciudadana". Esto sí aparece como una novedad. Antes, la ley establecía la participación ciudadana en la planificación sólo en el nivel de las Alcaldías. Ahora, al decir que es "la función del Estado", se entiende que es el Estado en toda su integridad, en todos sus niveles: central, departamental, municipal e indígena. Toda la planificación, en todos los niveles del Estado debe ser participativa y con consulta ciudadana.

Además se establece, sobre todo para los planes de los Departamentos y de los Municipios, los criterios de "desarrollo humano, equidad de género e igualdad de oportunidades, en sujeción a la ley especial (de planificación) y conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado" (II, 1 y III,1).

Este sistema integrado de planificación, como hemos visto en los capítulos anteriores no es una novedad. Ya existía antes el SISPLAN. Lo nuevo resulta ser el carácter participativo en todos los niveles del Estado.

Sin embargo, como hemos visto para el caso Municipal, aun existiendo una obligatoriedad de coordinar la planificación local con la nacional, ésta en los hechos, ya en lo concreto de la planificación operativa (los famosos "POAs") y la realización misma de las obras y proyectos, no siguió necesariamente la orientación con la planificación nacional ni siquiera con la planificación estratégica de los mismos municipios.

Asimismo, el carácter participativo ya estaba normado como obligatorio para los Municipios. Pero en los hechos, la planificación participativa fue siempre esquivada o reducida a su mínima expresión. O se quedó en una formalidad, para los papeles.

Ya vimos la importancia de tomar en serio la planificación participativa como norma y práctica que nos conduzca a una mejor eficacia de la inversión del dinero del Estado (que es de todos y todas). Por tanto, será bueno que las organizaciones populares nos pongamos alertas para hacer cumplir este sistema integrado de planificación participativa en todos los niveles del Estado.



## Ordenamiento territorial

| A la letra se dice...   | Comentamos...   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 94. (Ordenamiento territorial).</b></p> <p>I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 33, del Parágrafo II, Artículo 298 de la Constitución Política del Estado ("Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial"), el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar la política nacional de planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, estableciendo normas técnicas de cumplimiento obligatorio de acuerdo a los objetivos y metas del Plan General de Desarrollo. Estas políticas deberán establecer las directrices para: la elaboración de planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo departamentales, municipales y de las autonomías indígena originaria campesinas; y las reglas que faciliten la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, así como entre estos últimos.</li> <li>2. Establecer los criterios técnicos, términos y procedimientos para la conformación de regiones como espacios de planificación y gestión.</li> </ol> <p>II. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 5, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado ("Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos"), los gobiernos departamentales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, en coordinación con los municipios y las autonomías indígena originaria campesinas.</li> <li>2. Diseñar y ejecutar, en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan Departamental de Uso de Suelos en coordinación con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.</li> </ol> <p>III. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 6 del Parágrafo I, Artículo 302, de la Constitución Política del Estado ("Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos"), los gobiernos municipales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.</li> <li>2. Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.</li> </ol> | <p>De manera similar al tema de la planificación, en el Ordenamiento Territorial la LMA dispone organizar una planificación integral del territorio. En esta planificación integral, es el Gobierno Central el que tomará la iniciativa de diseñar una política y Plan nacional de Ordenamiento territorial, que marcará el enfoque y las directrices a los Planes de ordenamiento territorial en los departamentos, municipios y territorios indígenas.</p> <p>Los Gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígenas deberán elaborar, en sus respectivas jurisdicciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un Plan de Ordenamiento Territorial.</li> <li>• Un Plan de uso de suelos.</li> </ul> <p>Estos planes locales deberán armonizarse con el Plan Nacional de ordenamiento territorial.</p> <p>En el anterior SISPLAN ya existía también una planificación territorial articulada entre los diferentes niveles del Estado. El problema es que no se cumple la ley allí donde están afectados grandes intereses económicos.</p> <p>La planificación del uso de suelo es un tema de mucha importancia para la población que vive en las márgenes de las ciudades y para la población migrante del campo, que viene a vivir a la ciudad. Muchos de los problemas cotidianos que vive la gente en las zonas periurbanas, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El problema de loteamientos ilegales,</li> <li>• Las dificultades para empezar una vida en la ciudad,</li> <li>• Las dificultades para conseguir los papeles de los lotes,</li> <li>• La falta de servicios básicos,</li> <li>• La falta de áreas verdes y de equipamiento,</li> <li>• La inseguridad de los lotes ante la posibilidad de que aparezca un segundo dueño, etc.,</li> </ul> <p>... tienen directa relación con el incumplimiento de las normas de planificación del territorio.</p> <p>Sabemos muy bien que el cambio de uso de suelo, de agrícola (rural) a urbano conlleva una apreciación rápida y grande. El suelo agrícola es más barato y de grandes dimensiones. El suelo urbano es más caro y se manejan dimensiones más pequeñas. Este hecho es la base para la existencia de negociantes de lotes. Este negocio, además, se hace a costa de las necesidades vitales de la gente: vivienda, agua, energía, salubridad pública. La autoridad pública debe asumir un rol claro y fuerte, en un contexto en que ha crecido sin control el negocio de suelo urbano, los loteadores o especuladores de suelo.</p> |



Hasta aquisito nomás, ya es muy tarde para ir hasta la parada.



¿Y ahora? ¿Qué voy a hacer con tantos bultos?



## Transportes

| A la letra se dice...  | Comentamos...   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 96. (Transportes).</b><br/>                     Por la gran extensión de este artículo no lo copiamos aquí.</p> | <p>En el tema de transportes se mantiene la estructura que ya se ya se tenía antes. El nivel Central del Estado se encarga de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de la política general nacional sobre transportes y de su infraestructura necesaria, en sus distintas modalidades.</li> <li>• El transporte internacional.</li> <li>• La fiscalización y regulación del transporte interdepartamental e internacional.</li> <li>• La planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental, así como de líneas férreas de la red fundamental.</li> <li>• Ayudar a los diferentes gobiernos locales autónomos en la construcción de carreteras en sus diferentes jurisdicciones.</li> </ul> <p>Los Gobiernos Departamentales asumen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas del transporte y la administración de vías e infraestructura de transporte interprovincial e intermunicipal.</li> <li>• La planificación y desarrollo del transporte interprovincial e intermunicipal. Planificación y construcción de vías e infraestructura en la red departamental.</li> <li>• Conservación y administración de carreteras y líneas férreas de la Red Fundamental, así como de líneas férreas de la red fundamental.</li> <li>• La administración, regulación y fiscalización del servicio de transporte interprovincial e intermunicipal.</li> </ul> <p>Los Gobiernos Municipales se encargan de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los caminos vecinales al interior de su jurisdicción.</li> <li>• Todo lo concerniente al transporte urbano: regulación, tarifas, ordenamiento, administración y control del transporte urbano, en coordinación con la Policía de Tránsito.</li> <li>• Registro de derecho propietario de vehículos.</li> <li>• Educación vial.</li> </ul> |

## Otros temas importantes como Educación y Seguridad ciudadana

Otros temas importantes como Educación (Art. 84) y Seguridad ciudadana (Art. 98) se regirán por leyes especiales para cada uno de estos temas.

## Las Cartas Orgánicas

La Ley Marco de Autonomías, como su nombre indica es una ley que hace el trazado general del régimen autonómico en el país, “raya la cancha”, establece el marco general; es como una “Ley paraguas”. Sobre este marco, los distintos gobiernos locales deben definir una norma fundamental para cada uno de ellos. En el caso de las Gobernaciones son los Estatutos Autonómicos y en el caso de los Gobiernos Municipales son las Cartas Orgánicas. Para el caso de las Autonomías Indígenas, aquellas instancias deliberativas que se establezcan según normas propias de cada pueblo, también elaborarán un documento fundamental, que se llamará Estatuto o Carta Orgánica, según sea la vía por la que se constituye Autonomía Indígena.

Veamos lo que se dice respecto a las Cartas Orgánicas municipales en la LMA:

No seas tan contreras, Doña Feli. Debe ser importante nomás participar en eso de las Cartas Orgánicas.



“Car-tas Or-gá-ni-cas”. Los nombrecitos que se inventan...



| Las Cartas Orgánicas   |   |  |
|--|---|--|
| Temas  | A la letra, se dice...  | Comentamos...  |
| <b>Las Cartas Orgánicas en los Municipios</b>                        | <p><b>Art. 61 (De los Estatutos y cartas orgánicas).</b></p> <p>III. La carta orgánica, que corresponde a la autonomía municipal, es la norma a través de la cual se perfecciona el ejercicio de su autonomía, y su elaboración es potestativa. En caso de hacerlo, es el concejo municipal el que sin necesidad de referendo por la autonomía, seguirá el procedimiento establecido por ley.</p> <p><b>Art. 11 (Norma supletoria).</b></p> <p>I. Los municipios que no elaboren y aprueben sus cartas orgánicas ejercerán los derechos de autonomía consagrados en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, siendo la legislación que regule los gobiernos locales la norma supletoria con la que se rijan, en lo que no hubieran legislado los propios gobiernos autónomos municipales en ejercicio de sus competencias.</p>  | <p>Ya hemos comentado abundantemente sobre la importancia de las Cartas Orgánicas y sobre todo, la importancia de que toda la población participe en la elaboración de estas Cartas Orgánicas, que van a definir aspectos fundamentales de la organización y gestión de un municipio.</p> <p>Sin embargo, en estos dos artículos llama la atención que la LMA deje a los municipios en la libertad de elaborar o no estas Cartas Orgánicas. Por experiencia sabemos que los municipios, sobre todo en las grandes ciudades, están controlados por las élites económicas locales. A estas no les interesa someter a deliberación aspectos fundamentales de la organización y la marcha de un municipio. Esta libertad para no elaborar cartas orgánicas puede ser utilizada por determinados grupos que controlan el poder municipal para esquivar o bloquear esa incómoda tarea.</p> <p>En caso de que un municipio no elabore su carta orgánica, la LMA dice que se regirá por la "norma supletoria" que vendrá del Estado Central.</p> |
| <b>Procedimiento de elaboración y aprobación de Cartas Orgánicas</b> | <p><b>Artículo 53. (Proyecto de Estatuto Autonómico o Carta Orgánica).</b></p> <p>I. Aprobado el referendo o consulta por la autonomía, los órganos deliberativos elaborarán participativamente y aprobarán por dos tercios (2/3) de votos del total de sus miembros el proyecto de estatuto autonómico o carta orgánica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el caso de los departamentos, la asamblea departamental.</li> <li>2. En el caso de los municipios, su Concejo Municipal.</li> </ol> <p>...</p> <p>II. El órgano deliberativo correspondiente remitirá el proyecto de estatuto al Tribunal Constitucional Plurinacional, que deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad. En caso de que existan observaciones, el Tribunal Constitucional Plurinacional lo devolverá para su corrección.</p> <p><b>Artículo 54. (Aprobación del Estatuto Autonómico o Carta Orgánica).</b></p> <p>I. En resguardo de la seguridad jurídica de las autonomías, sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas deberán ser aprobadas por referendo. (...).</p> | <p>En el artículo 53 hay que destacar lo que dice respecto a la elaboración participativa de los proyectos de Cartas Orgánicas. La aprobación se hará en los Concejos Municipales, por 2/3 de votos. Luego de ello el documento tendrá que pasar la prueba de control de constitucionalidad (si está o no conforme a la CPE). Después se someterá el proyecto de Carta orgánica a una aprobación en Referéndum.</p>  |
| <b>¿Qué temas deberán tratar las Cartas Orgánicas?</b>               | <p><b>Artículo 62. (Contenidos de los Estatutos y Cartas Orgánicas)</b></p> <p>II. Los contenidos mínimos que deben tener los estatutos autonómicos o cartas orgánicas son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Declaración de sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes.</li> <li>4. Identidad de la entidad autónoma.</li> <li>5. Ubicación de su jurisdicción territorial.</li> <li>6. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades.</li> <li>7. Forma de organización del órgano legislativo o deliberativo.</li> </ol>   | <p>De esta larga lista de temas que las cartas orgánicas deben tratar, es necesario destacar algunos que más pueden interesar a la población y a las organizaciones que están en peores condiciones en el medio social, es decir nuestras organizaciones.</p> <p>- <b>Estructura organizativa e identificación de autoridades. Mecanismos y formas de participación y control social.</b> La CPE y la ley Marco de Autonomías dan unas líneas generales de la estructura organizativa de los gobiernos municipales (Concejo Municipal y órgano ejecutivo).</p>   |

(...Viene de la anterior página)

| Las Cartas Orgánicas |   |   |
|----------------------|---|---|
| Temas                | A la letra, se dice...  | Comentamos...   |
|                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Pevisiones para desconcentrarse administrativamente en caso de necesidad.</li> <li>9. Mecanismos y formas de participación y control social.</li> <li>10. El régimen para minorías ya sea pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos o quienes no son parte de ellas, que habiten en su jurisdicción.</li> <li>11. Régimen de igualdad de género, generacional y de personas en situación de discapacidad.</li> <li>12. Relaciones institucionales de la entidad autónoma.</li> <li>13. Procedimiento de reforma del estatuto o carta orgánica, total o parcial.</li> <li>14. Disposiciones que regulen la transición hacia la aplicación plena del estatuto autonómico o carta orgánica, en correspondencia con lo establecido en la presente Ley.</li> <li>15. ...</li> </ol> <p>III. Son contenidos potestativos de los estatutos autonómicos o cartas orgánicas los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Idiomas oficiales.</li> <li>2. Además de los símbolos del Estado Plurinacional de uso obligatorio, sus símbolos propios.</li> <li>3. Mecanismos y sistemas administrativos.</li> <li>4. En el caso de los estatutos departamentales, las competencias exclusivas que se convierten en concurrentes con otras entidades territoriales autónomas del departamento.</li> <li>5. Previsiones respecto a la conformación de regiones.</li> <li>6. Otros que emerjan de su naturaleza o en función de sus competencias.</li> </ol> <p><b>Artículo 63. (Reforma de Estatutos y Cartas Orgánicas).</b></p> <p>La reforma total o parcial de los estatutos o las cartas orgánicas requiere aprobación por dos tercios (2/3) del total de los miembros de su órgano deliberativo, se sujetarán al control de constitucionalidad a cargo del Tribunal Constitucional Plurinacional y serán sometidos a referendo para su aprobación.</p> | <p>Sobre esa base, podemos proponer determinados órganos o espacios que faciliten la participación de la población, así como un eficaz control social. Se puede definir mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil tengan participación en temas estratégicos de la gestión municipal, como son la planificación, la definición de políticas y planes de largo y mediano plazo, la decisión sobre recursos económicos, etc.</p> <p>En cuanto a los <b>mecanismos y formas de participación y control social</b>, habrá que recurrir al recuerdo de cómo en estos 16 años las autoridades municipales evitaban el efectivo control y participación de la población. Será necesario recordar cómo los Comités de Vigilancia eran domesticados por los Alcaldes y Concejales; será necesario recordar los mecanismos de cooptación de dirigentes, para prevenir en las Cartas Orgánicas mecanismos diferentes que eviten que nuestras organizaciones sean engañadas. Nuestro aporte debería buscar una participación amplia y con poder de decisión, más que una participación sólo de adorno. Nuestro aporte debería apuntar a lograr una participación en todo el proceso de la gestión municipal, desde la planificación, la decisión sobre la distribución de los recursos, la ejecución de obras y proyectos, el seguimiento y la evaluación. Debemos utilizar críticamente, pero también creativa y propositivamente nuestras experiencias no siempre positivas en estos 16 años de autonomías municipales.</p> <p><b>-Facultades, atribuciones de las autoridades, funcionamiento, procedimientos de elección, etc.</b> En estos temas también se pueden prever mecanismos para que las autoridades tengan siempre que rendir cuentas de manera transparente a la población.</p> <p><b>-Respecto a la planificación y la administración de recursos</b>, de igual forma será necesario que las organizaciones elaboren propuestas para que las Cartas Orgánicas prevean mecanismos y normas que faciliten la participación en estos temas estratégicos.</p> <p><b>-Régimen de igualdad de género, generacional y de personas discapacitadas.</b> La experiencia nos enseña que en estos temas no bastan pequeñas concesiones o bonitas palabras, sino mecanismos y decisiones que efectivamente luchen contra la discriminación y más bien abran espacios privilegiados a estos grupos sociales en situación de desventaja.</p> <p><b>-Respecto a las relaciones interinstitucionales del gobierno municipal</b>, será importante que se señalen criterios que beneficien a la población y que se prevean mecanismos para que las Alcaldías no se sometan ante entidades externas más poderosas, que suelen ofrecer "ayudas" condicionando a hacer grandes concesiones a estas entidades. Así por ejemplo, en el periodo neoliberal se intentó privatizar los servicios básicos en muchos municipios urbanos.</p> <p>En fin, en éstos y otros temas, es importante que nuestro aporte y participación en la elaboración de la Carta orgánica municipal tenga un contenido crítico, creativo y con propuestas que defiendan el interés colectivo.</p> |



## Los recursos económicos

Junto con el tema de la delimitación territorial, el tema de los recursos económicos de los diferentes niveles de Gobierno es quizá el tema más espinoso, el que muestra los intereses que, a la hora de la verdad, están en juego en torno a las autonomías. Más allá de lo que se dice en la propaganda autonomista, el tema de fondo en el debate “Descentralización – Centralización” es el tema de los recursos y, desde ahí, el tema del poder. Los recursos representan la base material que da sustento a los nuevos gobiernos locales.

En el fondo, éste ha sido y sigue siendo el “botín de guerra” que traduce la confrontación de intereses que está detrás de la aparente “neutralidad” de un nuevo ordenamiento territorial/organizativo en la administración del Estado. Ya se dio en años pasados. Por ejemplo: Antes de la finalización del gobierno de Rodríguez Veltzé, cuando las clases dominantes en decadencia ya veían venir su alejamiento del Poder Ejecutivo, aseguraron con el decreto supremo 28421, una asignación de recursos del IDH favorable a las Prefecturas (donde se aseguraban éxitos en las elecciones departamentales que venían). Más tarde, en el 2007, el gobierno del MAS con otro decreto Supremo (el 29322, del 24 de Octubre de 2007) asigna mayores porcentajes a las Alcaldías, en desmedro de las prefecturas. Y recordemos que el MAS tenía por entonces entre sus aliados a destacados actores municipalistas, como el MSM y la FAM. La distribución de recursos a los gobiernos locales es un tema atravesado por los intereses de los distintos sectores y clases sociales; por eso, en el tema de los recursos es donde se hacen presentes las pugnas más decisivas. Es un tema crucial que orienta la balanza hacia uno u otro lado en la confrontación de intereses de los grupos y sectores sociales que están detrás de los gobiernos locales o gobierno nacional.

Nosotros en los barrios periurbanos, también sentimos que el tema de los recursos es decisivo. Los políticos hablan bonito de los barrios, de la salud, de la niñez,... Pero las bonitas pa-



labras se las lleva el viento o se quedan en el papel, si no están refrendadas con la asignación de recursos y, mejor aún, con la efectiva inversión de los recursos en nuestros barrios o en proyectos que realmente ataquen la pobreza y mejoren nuestras condiciones de vida. Lo hemos visto en el capítulo 2 de esta cartilla. La efectiva asignación de dinero es la que habla de las políticas reales de un gobierno local. Por eso interesa saber qué dice la norma respecto a:

- Las fuentes de los recursos de los gobiernos locales y nacional; es decir, de dónde llega la plata.
- El destino de estos recursos: a dónde o a qué se destina.
- La forma de distribución: los criterios y normas para distribuir la platita, etc.

Veamos lo que se dice al respecto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización sobre los recursos económicos.

| Los recursos económicos            |  |  |
|------------------------------------|--|--|
| Temas                              | A la letra, se dice...   | Comentamos...  |
| Lineamientos o criterios generales | <p><b>Artículo 102. (LINEAMIENTOS GENERALES).</b></p> <p>La administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas se ejercerá en sujeción a los siguientes lineamientos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sostenibilidad financiera de la prestación de servicios públicos, garantizada por las entidades territoriales autónomas, verificando que su programación operativa y estratégica plurianuales se enmarquen en la disponibilidad efectiva de recursos.</li> <li>2. Autonomía económica financiera, para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros, en el ámbito de su jurisdicción y competencias.</li> </ol> | <p>Estos lineamientos generales están enunciados como <b>principios</b> que deben regir sobre el manejo de los recursos económicos en todos los gobiernos autónomos. Su función es orientar o enfocar las acciones operativas en los temas relacionados con el manejo económico. Veamos algunos de estos lineamientos.</p> <p><b>El lineamiento número 1</b> señala que los gobiernos locales autónomos deben asegurar que los servicios públicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica, salud, educación, etc.) cuenten con un respaldo económico garantizado. Este mandato está puesto para defender a la población que usa estos servicios, es decir a toda la población, porque los servicios públicos son, por definición, servicios que responden a necesidades de todos y todas.</p> |

(Este cuadro continúa en la siguiente página...)

(...Viene de la anterior página)

| Los recursos económicos |   |  |
|-------------------------|---|--|
| Temas                   | A la letra, se dice...  | Comentamos...  |
|                         | <p>3. Equidad con solidaridad entre todas las autonomías, a través de la implementación concertada de mecanismos que contribuyan a la distribución más equitativa de los recursos disponibles para el financiamiento de sus competencias.</p> <p>4. Coordinación constructiva y lealtad institucional de las entidades territoriales autónomas para la implementación de cualquier medida que implique un impacto sobre los recursos de otras entidades, en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>5. Asignación de recursos suficientes para la eliminación de las desigualdades sociales, de género y la erradicación de la pobreza.</p>  | <p><b>Lineamientos 3 y 4:</b> “Equidad con solidaridad entre los gobiernos autónomos” y “Coordinación constructiva y lealtad institucional de los gobiernos autónomos”, se refieren a unos principios éticos de solidaridad y colaboración entre los diferentes gobiernos autónomos. Estos principios deben ayudar a regular el peligro de fragmentación de la demanda social al que puede conducirnos la Ley de Autonomías. Ya lo vimos en la LPP y los gobiernos municipales, cómo se atomizaron y fragmentaron las demandas, acciones y luchas de la población. En este nuevo escenario de autonomías, puede pasar lo mismo y aun peor, puesto que ahora aparecen más gobiernos locales. Estos principios son importantes a la hora de defender los derechos de la población, puesto que la lógica del poder suele ser destructiva o ciega cuando está orientada solamente a reproducirse. En esta lógica ciega del “poder por el poder”, los grandes perdedores y perdedoras solemos ser los ciudadanos y ciudadanas “de a pie”. Sin una básica solidaridad en la acción de los gobiernos locales, las autoridades y aun la misma gente acabará peleándose cada uno por “su” pequeño espacio, “sus” pequeños recursos, “su POA”, “su platita”, “sus” recursos naturales,...</p> <p><b>El lineamiento 5</b> es realista. Reconoce las desigualdades que existen de hecho en la sociedad. Por eso se anticipa a poner como horizonte de la inversión la búsqueda de eliminar las desigualdades sociales y de género, así como la pobreza.</p> <p>En conclusión, nosotros podemos recurrir a este artículo 102 de la LMA para cuestionar un mal uso que se haga de los recursos de Alcaldías y Gobernaciones.</p> |
| <b>Transferencias</b>   | <p><b>Artículo 110. (Transferencias).</b></p> <p>VI. Las transferencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas constituyen los recursos establecidos, mediante la Constitución Política del Estado y la normativa específica, para financiar las competencias, obligaciones y responsabilidades.</p> <p>VII. Las entidades territoriales autónomas podrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar transferencias entre sí, de acuerdo a convenios suscritos por norma del Órgano Legislativo de los gobiernos autónomos.</li> <li>2. Transferir recursos públicos en efectivo o en especie, a organizaciones económico productivas y organizaciones territoriales, con el objeto de estimular la actividad productiva y generación de proyectos de desarrollo, seguridad alimentaria, reconversión productiva y salud, en el marco del Plan General de Desarrollo; el uso y destino de estos recursos será autorizado mediante norma del Órgano Legislativo de los gobiernos autónomos.</li> </ol> <p>VIII. Las transferencias para el financiamiento de competencias delegadas o transferidas por el nivel central del Estado a entidades territoriales autónomas serán establecidas mediante norma de la Asamblea Legislativa Plurinacional. (...)</p> | <p>Novedades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos locales autónomos pueden transferirse entre sí recursos económicos para realizar acciones de desarrollo, bajo el paraguas de convenios normados por sus respectivos órganos legislativos.</li> <li>• La posibilidad abierta de que los gobiernos locales autónomos transfieran recursos públicos a organizaciones económico-productivas y organizaciones territoriales, para estimular la producción y generar proyectos de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo</li> <li>- Seguridad alimentaria</li> <li>- Reconversión productiva</li> <li>- Salud</li> </ul> </li> </ul> <p>... Enmarcándose en el Plan General de Desarrollo, bajo autorización de sus respectivos Órgano Legislativos.</p>  |

(...Viene de la anterior página)

|                       |   |   |
|-----------------------|---|---|
| <b>Transferencias</b> | <p><b>Artículo 111. (Distribución equitativa territorial).</b></p> <p>I. La distribución de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales deberá considerar las necesidades diferenciadas de la población en las unidades territoriales del país, a fin de reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y las desigualdades regionales, evitando la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicando la pobreza en sus múltiples dimensiones, en cumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos en los Números 3 y 4 del Artículo 313, el Numeral 7, Artículo 316 y el Parágrafo V Artículo 306 de la Constitución Política del Estado.</p> <p>II. Las entidades territoriales autónomas deberán establecer los mecanismos que garanticen la distribución equitativa dentro de la jurisdicción departamental, de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, en el marco de un acuerdo departamental.</p> <p>III. Los criterios para la distribución territorial equitativa, además de la población, deben considerar variables que reflejen las necesidades diferenciadas para la prestación de los servicios públicos de las entidades territoriales autónomas en el marco de las respectivas competencias.</p> | <p>Este artículo 111 de la LMA, puede servir de base para proponer mecanismos y prácticas en la distribución de recursos que luchen contra la pobreza y la desigualdad social.</p> <p>Un aspecto novedoso y a tener en cuenta para las Cartas Orgánicas y los Estatutos Autonómicos es lo que dice el parágrafo III respecto a los criterios de distribución. Señala que se deben considerar no sólo el criterio de cantidad de población, sino otros criterios que busquen responder a las “necesidades diferenciadas” de la población. Hemos visto cómo la distribución “per cápita” no llega a responder a una realidad marcada por las desigualdades sociales y la inequidad.</p> |
|-----------------------|---|---|

## Recursos de los Gobiernos Departamentales

| A la letra se dice...   | Comentamos...   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 104. (Recursos de las entidades territoriales autónomas departamentales).</b></p> <p>Son recursos de las entidades territoriales autónomas departamentales, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las regalías departamentales establecidas por la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes.</li> <li>2. Los impuestos de carácter departamental, creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, de acuerdo al Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 299 y en el Parágrafo III del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado.</li> <li>3. Las tasas y las contribuciones especiales creadas de acuerdo a lo establecido en el Numeral 23, Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado.</li> <li>4. Las patentes departamentales por la explotación de los recursos naturales de acuerdo a la ley del nivel central del Estado.</li> <li>5. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.</li> <li>6. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.</li> <li>7. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a lo establecido en la legislación del nivel central del Estado.</li> <li>8. Las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEDH), y los establecidos por ley del nivel central del Estado.</li> <li>9. Aquellos provenientes por transferencias, por delegación o transferencia de competencias.</li> </ol> | <p>La gran novedad es que los gobiernos departamentales tienen facultad para crear impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales, aprobados por su Asamblea Departamental y enmarcados en los criterios y normas de la Constitución Política del Estado (Ver el cuadro de abajo referido al artículo 323 de la CPE) y las leyes del nivel central del Estado (se habla sobre todo de una “Ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación” a aprobarse dentro de un año, es decir, en Julio de 2011). Por lo demás, la estructura de recaudaciones de las Gobernaciones es la que ya había con las anteriores Prefecturas.</p> <p>Otras observaciones puntuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El número 8 abre la posibilidad de la participación e otros posible impuestos nacionales.</li> <li>• El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEDH) vinculan de manera directa la base material de los gobiernos departamentales (sus recursos económicos) con la política económica del Estado Central. Estos dos impuestos son una muestra de la dependencia de nuestra economía de la explotación de recursos naturales, con todo lo que ello tiene de ponernos a merced de las crisis de la economía capitalista internacional.</li> <li>• El numeral 9 es también una novedad. La transferencia de competencias deberá transferir también recursos para cumplir con esas nuevas obligaciones.</li> </ul> |



## Recursos de las Alcaldías

| A la letra dice...   | Comentamos...   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 105. (Recursos de las entidades territoriales autónomas municipales).</b></p> <p>Son recursos de las entidades territoriales autónomas municipales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los impuestos creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional según lo dispuesto el Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 299 y el Parágrafo III del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado.</li> <li>2. Las tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales creadas de acuerdo a lo establecido en el Numeral 20, Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado.</li> <li>3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.</li> <li>4. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.</li> <li>5. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a la legislación del nivel central del Estado.</li> <li>6. Las transferencias por coparticipación tributaria de las recaudaciones en efectivo de impuestos nacionales, según lo establecido en la presente Ley y otras dictadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.</li> <li>7. Las transferencias por participaciones en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), previstas por ley del nivel central del Estado.</li> <li>8. Aquellos provenientes por transferencias por delegación o transferencia de competencias.</li> <li>9. Participación en la regalía minera departamental, de acuerdo a normativa vigente, para municipios productores.</li> </ol> <p><b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA NOVENA.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Los límites de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, deberán ser establecidos por ley específica de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Entre tanto serán aplicables los siguientes Números:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para las entidades territoriales autónomas departamentales y regionales, se establece como porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento el quince por ciento (15%) sobre el total de ingresos provenientes de regalías departamentales, Fondo de Compensación Departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados.</li> <li>2. Para las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originarias campesinas, se establece como porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento, el veinticinco por ciento (25%), que para efectos de cálculo se aplica sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000 (HIPC II). Para financiar los gastos de funcionamiento, solo se pueden utilizar los recursos específicos y los de coparticipación tributaria.</li> <li>3. Los recursos específicos de las entidades territoriales autónomas, pueden destinarse a gastos de funcionamiento o inversión, a criterio de los gobiernos autónomos.</li> <li>4. Los gobiernos autónomos municipales podrán financiar ítems en salud garantizando su sostenibilidad financiera; la escala salarial respectiva debe ser aprobada por el ministerio correspondiente.</li> </ol> </li> <li>II. Se autoriza a los gobiernos autónomos departamentales, adicionalmente a las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado, financiar hasta un diez por ciento (10%) de los recursos departamentales con cargo al ochenta y cinco por ciento (85%) de inversión, con financiamiento del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, Fondo de Compensación Departamental y Regalías, para los programas sociales, ambientales y otros, de acuerdo a lo siguiente:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hasta un cinco por ciento (5%) en programas no recurrentes, de apoyo a la equidad de género e igualdad de oportunidades, en asistencia social, promoción al deporte, promoción a la cultura, gestión ambiental, desarrollo agropecuario, promoción al desarrollo productivo y promoción al turismo con respeto a los principios de equidad de género y plurinacionalidad del Estado</li> <li>2. Podrán destinar recursos hasta completar el diez por ciento (10%) para financiar gastos en Servicios Personales, para los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCAS), de Salud (SEDES), que tengan relación con educación, asistencia sanitaria y gastos de funcionamiento en los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES).                 <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Los gobiernos autónomos departamentales podrán financiar ítems en salud y educación con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), garantizando su sostenibilidad financiera; la escala salarial respectiva, debe ser aprobada por los ministerios correspondientes.</li> <li>b) La sostenibilidad financiera de la creación de ítems en los sectores de salud y educación, de acuerdo a lo establecido en el inciso precedente será de absoluta responsabilidad de los gobiernos autónomos departamentales.</li> <li>c) Los recursos específicos pueden destinarse a gastos de funcionamiento o inversión, a criterio del gobierno autónomo departamental.</li> </ol> </li> </ol> </li> </ol> | <p>Lo dicho para los Gobiernos Departamentales vale también para los Municipios.</p> <p>Algunas observaciones puntuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El numeral 2 se refiere a las tasas, patentes y contribuciones que hasta ahora ya tienen las Alcaldías. En el capítulo de “Disposiciones Transitorias” (al final de la LMA), en la Primera, se ratifica que las Alcaldías tienen potestad sobre: “el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores y el Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores”.</li> <li>• El numeral 6 se refiere a la “coparticipación tributaria” que inauguró hace 16 años la LPP. En la Tercera Disposición Transitoria se ratifica la coparticipación tributaria del 20% de los impuestos nacionales que ya mencionamos en el capítulo 2 de este libro. Es decir: “el Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Gravamen Aduanero, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior”. La misma disposición transitoria Tercera ratifica el criterio de distribución de recursos según número de población, tan fuertemente criticado por varios sectores populares, por no funcionar como un mecanismo que busque la equidad en un contexto de desigualdad social.</li> </ul> <p>La disposición transitoria Novena, señala disposiciones específicas para el manejo de dinero en las Gobernaciones, Municipios y Autonomías Indígenas durante este periodo, hasta que se promulgue la nueva ley que regulará toda el manejo económico de los gobiernos locales.</p> |

## Presupuestos de Alcaldías y Gobernaciones

| A la letra, se dice...   | Comentamos...   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 114. (Presupuesto de las entidades territoriales autónomas).</b></p> <p>I. En el marco de la política fiscal, los presupuestos de las entidades territoriales autónomas se rigen por el Plan General de Desarrollo, que incluye los planes de desarrollo de las entidades territoriales autónomas y el Presupuesto General del Estado.</p> <p>II. El proceso presupuestario en las entidades territoriales autónomas está sujeto a las disposiciones legales, las directrices y el clasificador presupuestario, emitidos por el nivel central del Estado, los mismos que incluirán categorías de género para asegurar la eliminación de las brechas y desigualdades, cuando corresponda. (...).</p> <p>IV. Las entidades territoriales autónomas elaborarán el presupuesto institucional considerando la integralidad y articulación de los procesos de planificación, programación, inversión y presupuesto, incorporando los mecanismos de participación y control social, en el marco de la transparencia fiscal y equidad de género. (...).</p> <p>VII. La distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado. (...).</p> <p>IX. Los gobiernos autónomos tienen la obligación de presentar a las instancias delegadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, la siguiente información y documentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Plan Operativo Anual y el presupuesto anual aprobados por las instancias autonómicas que correspondan, en los plazos establecidos por las instancias del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, con la información de respaldo correspondiente, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, directrices y clasificador presupuestario emitidos por el nivel central del Estado:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Los gobiernos autónomos departamentales a través de su Gobernador deberán presentar sus presupuestos institucionales debidamente aprobados por la asamblea legislativa departamental. (...).</li> <li>b) Los gobiernos autónomos municipales deberán presentar sus presupuestos institucionales aprobados por el concejo municipal y con el pronunciamiento de la instancia de participación y control social correspondiente. (...)</li> </ol> </li> <li>2. La ejecución presupuestaria mensual sobre los recursos, gastos e inversión pública, en medio magnético e impreso, hasta el día 10 del mes siguiente, de acuerdo a las disposiciones legales en vigencia.</li> <li>3. Estados financieros de cada gestión fiscal, en cumplimiento a las disposiciones legales en vigencia.</li> <li>4. Información de evaluación física y financiera, y otras relacionadas a la gestión institucional, en los plazos que establezcan las instancias del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado. (...).</li> </ol> <p>XI. En caso de incumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente Artículo y normas vigentes, se inmovilizarán de forma gradual, las cuentas fiscales y se suspenderán las firmas autorizadas, excepto los recursos del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), y del Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM), (...)</p> <p>XII. La inmovilización de las cuentas fiscales y suspensión de firmas autorizadas de una entidad territorial autónoma también podrá realizarse en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por petición del Ministerio de Autonomía a la entidad responsable de las finanzas públicas, en caso de presentarse conflictos de gobernabilidad por dualidad de autoridades.</li> <li>2. Por orden de juez competente.</li> </ol> | <p>Resaltamos aquí algunas disposiciones que señala este artículo 114, reglamentando la elaboración de presupuestos en los gobiernos locales autónomos. Escogemos aquello que pueden ser de interés de las organizaciones.</p> <p><b>Los presupuestos de Alcaldías y Gobernaciones deben regirse por el Plan General de Desarrollo y los Planes Departamental y Municipal de desarrollo.</b> Es decir, se ratifica lo que decía ya la Ley de Municipalidades sobre la relación que debían tener los "POAs" con el PDM y éste con el Plan Nacional de Desarrollo. Es importante hacer cumplir esta norma, porque el manejo arbitrario de los recursos públicos tiene relación con el desapego del POA respecto del PDM.</p> <p><b>Nuevas obligaciones en la información presupuestaria desde los gobiernos locales hacia el gobierno central.</b> En el número IX se ordena que se haga un reporte mensual de la ejecución presupuestaria. Entre estas disposiciones, llama la atención que la obligación de presentar presupuestos aprobados por la instancia de participación y control social sólo se explicita para las Alcaldías y no para las Gobernaciones.</p> <p><b>Inmovilización de cuentas fiscales de Alcaldías y Gobernaciones:</b> Se producirá en los casos de incumplimiento de las disposiciones de este artículo 114 (excepto plata del SUMI y del Seguro de salud de los ancianos). Se hará a petición del Ministerio de Autonomía, en caso de conflictos de ingobernabilidad o por orden de juez competente.</p> <p>Ya no se habla de la facultad de una instancia de control social de la sociedad civil para congelar las cuentas de las alcaldías.</p> |

Veamos lo que dice la CPE sobre los recursos económicos de los gobiernos locales...

¿Sabías que de todo nos sacan impuestos? Hasta de lo que estamos sentadas en las calles...



Lo peor es que, como la Alcaldía no cumple, igual nomás tenemos que sacar de nuestro bolsillo para el agua potable, para pagar profesores sin ítem, para que venga la luz a los barrios,...

**Política fiscal. Criterios que orientan la creación y administración de impuestos**

**Política fiscal. Impuestos y recaudaciones por los gobiernos locales. “Dominios tributarios” en las autonomías. Criterios y límites para la creación, modificación o supresión de impuestos bajo el dominio de los gobiernos autónomos.**

| A la letra dice...  | Comentamos...  |
|---|--|
| <p>I. La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria.</p> <p>II. Los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamental o municipal, serán aprobados, modificados o eliminados por sus Concejos o Asambleas, a propuesta de sus órganos ejecutivos. El dominio tributario de los Departamentos Descentralizados, y regiones estará conformado por impuestos departamentales, tasas y contribuciones especiales, respectivamente.</p> <p>III. La Asamblea Legislativa Plurinacional mediante ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal.</p> <p>IV. La creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos facultados para ello se efectuará dentro de los límites siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponible sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan.</li> <li>2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.</li> <li>3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas,</li> </ol> | <p>Este es un tema que siempre ha sido de alta sensibilidad para la población. En la conflictiva relación entre Estado y pueblo empobrecido (sobre todo pueblos indígenas), los impuestos siempre han representado para la gente una amenaza desde el Estado. Por el histórico rol colonial del Estado (incluso el Republicano), la gente siempre lo ha visto como la entidad de las clases dominantes para extraer a la gente el fruto de su trabajo a través de los impuestos, sin la correspondiente devolución en obras y servicios públicos eficientes.</p> <p>Ahora, en la nueva CPE se autoriza a los gobiernos locales a crear, modificar o eliminar impuestos, tasas, patentes o recaudaciones propias, en su jurisdicción. Para ello, son sus Asambleas o Concejos los que deben decidir. Antes, toda decisión sobre recaudaciones locales debía estar autorizada por el Senado nacional. A nivel del gobierno central, lo que la CPE le autoriza es delinear unos criterios y unos límites para la creación de estas recaudaciones locales.</p> <p>El último principio de la lista enumerada en el artículo 323, párrafo I, es decir “capacidad recaudatoria”, ha sido uno de los que más ha orientado la política neoliberal sobre gobiernos locales urbanos. Entidades financieras internacionales como el Banco Mundial, en sus proyectos para municipios proponen como criterio de calificación la capacidad recaudatoria. Ésta es la capacidad de un gobierno local para generar mayores recursos propios. Esto se da, sobre todo, a través de diferentes formas de recaudaciones cargadas a su población: impuestos, tasas, patentes, sentajes, etc.</p> <p>Hasta ahora, hemos visto que en situaciones de alta desigualdad social, el principio de “capacidad recaudatoria” se convierte en una peligrosa herramienta de mayor empobrecimiento de los sectores populares. No siempre la capacidad recaudatoria funciona como principio de mayor equidad social ni tampoco de corresponsabilidad en los asuntos públicos; más bien todo lo contrario.</p> <p>En los grandes municipios urbanos, en general, a las crecientes recaudaciones locales no le ha seguido una mayor inversión en los sectores más necesitados. Las Alcaldías vienen utilizando sofisticados mecanismos de coerción a la población para recaudar impuestos (por ejemplo el control satelital de predios y construcciones o los índices matemáticos que incrementan las recaudaciones por mínimas mejoras en la infraestructura urbana) pero a este proceso no le ha seguido una igual cualificación o mejora de los mecanismos de control social de la población para exigir que los gobiernos locales cumplan sus obligaciones con ella. Y ante las necesidades vitales no satisfechas por las entidades públicas, la gente toma la iniciativa gastando sus propios recursos –eventualmente con ayudas no estatales- para satisfacer estas necesidades, de manera parcial y paliativa.</p> <p>Por otra parte, este artículo señala, en torno a los impuestos, los roles de las instancias legislativas de los diferentes niveles de gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Asamblea Legislativa Plurinacional tiene el rol de clasificar y definir los impuestos que pertenecen al dominio de cada nivel de gobierno nacional y local.</li> <li>• Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen facultades para aprobar, modificar o suprimir impuestos y recaudaciones dentro de su jurisdicción.</li> </ul> <p>Finalmente, este artículo establece unos límites que se convierten en criterios para la creación, supresión o modificación de impuestos por las Asam-</p> |

(Este cuadro continúa en la siguiente página...)



(...Viene de la anterior página)

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.</p> <p>4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.</p> | <p>bleas departamentales y los Concejos Municipales. Algunos de estos límites pueden utilizarse para proteger y defender a la población del probable avasallamiento recaudatorio de los gobiernos locales. Sin embargo, no existen unos límites que defiendan más directamente a la población más vulnerable, como es aquella que migra del campo a las márgenes de las ciudades, sin empleo, sin condiciones de habitabilidad digna, sin atención estatal en sus necesidades básicas.</p> <p>El límite número 2 posibilita a grandes empresas a ingeniarse formas de esquivar el pago de impuestos. Sabemos que el capital transnacional fácilmente encuentra formas de trasladar determinadas fases del proceso productivo hacia paraísos fiscales. El límite número 3 es ambiguo. En su enunciado abstracto se puede aplicar tanto a "libre circulación" de pequeñas actividades económicas como a grandes. Las grandes "libres circulaciones" de mercancías y capitales" pueden protegerse en esta disposición.</p> |
|--|--|---|



### La coordinación entre el nivel central y los gobiernos locales autónomos

| Temas  | A la letra, se dice...   | Comentamos...   |
|--|--|---|
| <b>Coordinación y mecanismos de coordinación</b> | <p><b>Artículo 120. (COORDINACIÓN).</b></p> <p>La coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas es una obligación ineludible y la garantía del funcionamiento del Estado Plurinacional con autonomías, se establece con un permanente y adecuado flujo de información y fundamentalmente en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero, mediante la institucionalidad y normativa establecida en la presente Ley, además de los acuerdos y convenios que en uso de sus facultades puedan establecer las partes entre sí.</p> <p><b>Artículo 121. (MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN).</b></p> <p>Los mecanismos e instrumentos de coordinación, como mínimo, serán los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la coordinación política se establece un Consejo Nacional de Autonomías.</li> <li>2. La entidad encargada de la coordinación técnica y el fortalecimiento de la gestión autónoma será el Servicio Estatal de Autonomías.</li> <li>3. El Sistema de Planificación Integral del Estado se constituye en el instrumento para la coordinación programática, económica y social.</li> <li>4. Los Consejos de Coordinación Sectorial.</li> <li>5. Las normas e instrumentos técnicos de la autoridad nacional competente permitirán la coordinación financiera, sobre la base de lo establecido en la presente Ley.</li> <li>6. Los acuerdos y convenios intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas.</li> </ol> | <p>Un tema que debe despertarnos preguntas es por el de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. A lo largo de estos años, ya hemos experimentado muchas veces cómo las diferentes autoridades se escapan de su responsabilidad ante las necesidades de la gente, desviando la responsabilidad hacia otras autoridades. Peor aún, cuando sabemos que el poder público es usado para defender determinados intereses. En el caso en que dos o más diferentes niveles de gobierno están ocupados por fuerzas políticas contrapuestas, aparece con más evidencia el uso interesado del poder público, y la manipulación a los ciudadanos, sobre todo aquellos que tienen menos poder.</p> <p>En este escenario, la "obligatoriedad ineludible" de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno dispuesta por el artículo 120 es muy importante para que las organizaciones sociales defiendan sus derechos.</p> <p>El artículo 121 especifica 6 mecanismos e instrumentos para que esta coordinación se haga realidad. La acción de participación y control social de las organizaciones de la sociedad civil deberían buscar incidir en estos mecanismos, para defender los intereses de la población.</p> |
| <b>Consejo nacional de autonomías</b>            | <p><b>Artículo 122. (CONSEJO NACIONAL DE AUTONOMÍAS).</b></p> <p>El Consejo Nacional de Autonomías es una instancia consultiva y se constituye en la instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas</p>  | <p>Algunas observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La ausencia de las organizaciones de la sociedad civil en la composición de este Consejo. Todos los 24 miembros son personajes de distintas reparticiones estatales, incluidas ahora las representaciones de las autonomías indígenas.</li> </ul>  |

(Este cuadro continúa en la siguiente página...)

(...Viene de la anterior página)

| La coordinación entre el nivel central y los gobiernos locales autónomos |  |   |
|--|--|---|
| Temas  | A la letra, se dice...   | Comentamos...   |
|  | <p><b>Artículo 123. (COMPOSICIÓN).</b></p> <p>El Consejo Nacional de Autonomías está compuesto por los siguientes miembros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, que lo preside.</li> <li>2. Tres Ministras o Ministros del Órgano Ejecutivo Plurinacional: las Ministras o los Ministros de la Presidencia, de Planificación del Desarrollo y de Autonomía, este último en calidad de Vicepresidenta o Vicepresidente del Consejo y que podrá suplir a la Presidenta o Presidente en su ausencia.</li> <li>3. Las Gobernadoras o los Gobernadores de los nueve departamentos del país.</li> <li>4. Cinco representantes de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.</li> <li>5. Cinco representantes de las autonomías indígena originaria campesinas.</li> <li>6. Una o un representante de las autonomías regionales.</li> </ol> <p><b>Artículo 124 (FUNCIONAMIENTO).</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El Consejo Nacional de Autonomías se reunirá ordinariamente dos veces al año a convocatoria de su Presidenta o Presidente y extraordinariamente cuando ésta o éste lo considere necesario, a solicitud de un tercio (1/3) de sus miembros, pudiendo tener lugar en cualquiera de los nueve departamentos del país. (...).</li> </ol>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecto al carácter de este Consejo, se advierten algunas contradicciones. Por un lado se recalca su <b>carácter consultivo</b>, pero por otro lado se dice que también será una instancia de “coordinación, deliberación, proposición y concertación”. Es muy difícil que este Consejo, reuniéndose 2 veces al año, pueda cumplir también estos roles, sobre todo el de deliberación. Deliberación, ¿para qué, si es que sólo tiene carácter consultivo? Es probable que este Consejo cumpla el rol de aparentar una instancia semi-participativa de coordinación, pero en la práctica será el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Autonomías, el que tenga la batuta en los procesos autonómicos.</li> </ul>                                   |
| <p><b>Servicio estatal de autonomías</b></p>                             | <p><b>Artículo 125 (Objeto).</b></p> <p>Se crea el Servicio Estatal de Autonomías como entidad pública descentralizada bajo tuición del Ministerio de Autonomía, con personalidad jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria.</p> <p><b>Artículo 126 (NATURALEZA).</b></p> <p>El Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado.</p> <p><b>Artículo 129. (ATRIBUCIONES).</b></p> <p>El Servicio Estatal de Autonomías tiene las siguientes atribuciones, además de aquellas que sean inherentes al ejercicio de sus funciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. En el ámbito competencial:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la conciliación y emitir informe técnico de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre estas entidades, como mecanismo previo y voluntario a su resolución ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, causando estado con su ratificación por los órganos legislativos de las entidades territoriales involucradas.</li> <li>2. Establecer criterios técnicos para la transferencia o delegación competencial, así como brindar asistencia técnica, a solicitud de las partes.</li> <li>3. A petición de la instancia competente o de la Asamblea Legislativa Plurinacional, emitir un informe técnico para la adecuada asignación de competencias sobre el tipo de competencia que corresponde, cuando se trate de alguna no asignada por la Constitución Política del Estado, para la emisión de las leyes correspondientes, según el Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado.</li> <li>4. Analizar y evaluar el proceso de ejercicio efectivo de las competencias, como base de las políticas de fortalecimiento institucional.</li> <li>5. Brindar asistencia técnica para la integración de la equidad de género en el ejercicio competencial.</li> </ol> </li> </ol> | <p>En los artículos 125 a 129 se define una estructura y un programa de lo que será el Servicio Estatal de Autonomías. El carácter fundamentalmente técnico y de apoyo de esta entidad, en las previsible complicadas relaciones entre diferentes gobiernos locales autónomos, hace prever que será una instancia que adquirirá mucho poder. Al parecer será una instancia que, ante la aparición de conflictos entre gobiernos locales, estará inmediatamente antes del Tribunal constitucional para dar solución a ellos.</p> <p>Sus atribuciones cubrirán integralmente todo el complejo y nuevo espacio de los diferentes gobiernos autónomos, desde las cuestiones relacionadas con las competencias, los recursos económicos, las normas, la información global de las autonomías, etc.</p> |

(Este cuadro continúa en la siguiente página...)

(...Viene de la anterior página)

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <p>II. En el ámbito económico financiero:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proponer los mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre las entidades territoriales autónomas, que deberán ser puestas a consideración de las instancias correspondientes.</li> <li>2. Emitir informe técnico sobre las iniciativas referidas a mecanismos y criterios para la distribución de recursos que afecten a las entidades territoriales autónomas.</li> <li>3. Coadyuvar en el cálculo de costos competenciales para su transferencia y delegación, así como el análisis de las transferencias de recursos correspondientes.</li> <li>4. Analizar y emitir opinión previa sobre posibles situaciones que contravengan lo establecido en la Constitución Política del Estado y las leyes en materia financiera.</li> <li>5. En la vía conciliatoria, coadyuvar a la resolución de conflictos que surjan de la interpretación o aplicación de las normas del régimen económico financiero, y a solicitud de las partes, facilitar la realización de acuerdos intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas, en materia económica financiera.</li> </ol> <p>III. En el ámbito normativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Servicio Estatal de Autonomías administrará un registro de normas emitidas por las entidades territoriales autónomas y por el nivel central del Estado, en relación con el régimen autonómico.</li> <li>2. El Servicio Estatal de Autonomías elevará al Ministerio de Autonomía informes técnicos recomendando iniciativas de compatibilización legislativa.</li> </ol> <p>IV. En el ámbito de la información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procesar, sistematizar y evaluar periódicamente el desarrollo y evolución del proceso autonómico y la situación de las entidades territoriales autónomas, haciendo conocer sus resultados al Consejo Nacional de Autonomías.</li> <li>2. Poner a disposición de la población toda la información relacionada a las entidades territoriales, para lo cual todas las entidades públicas deberán proporcionar los datos que sean requeridos por el Servicio Estatal de Autonomías. La información pública del Servicio Estatal de Autonomías será considerada como oficial.</li> <li>3. Prestar informes periódicos al Consejo Nacional de Autonomías o cuando éste lo solicite.</li> </ol> | <p>Seguramente, esta institución será apetecida por grupos de poder y partidos políticos, quienes querrán tenerla bajo su control. Por ello mismo, las instancias de control social desde la sociedad civil deberían volcar su atención a esta instancia estatal.</p> |
|--|---|---|

## Participación y control social

Llegamos finalmente a este importante tema para las organizaciones: la participación y el control social. Recordemos que el modelo autonómico municipal de los años 90 vino empaquetado en una brillante envoltura de “participación y control social”. Ahora, más por impulso crítico de la población que por voluntad de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, el tema se ha vuelto a poner en agenda, pero con un añadido diferente: que la Constitución Política del Estado propone un novedoso escenario de participación y control social, que puede abrir un gran abanico de posibilidades para empujar prácticas y procesos participativos de mayor calidad y alcance al que estuvimos acostumbrados –como ya se dijo– con la Ley de Participación Popular del año 94. Veamos lo que la CPE y la LMA plantean para la participación y control social:





### La Constitución Política consagra el derecho a la participación y al control social de la sociedad civil organizada (Art. 26, 241 y 242):

| En diferentes ámbitos:  | Y por diferentes medios:   |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derechos civiles Art. 21. numeral 4. 5 y 6 y art. 24</li> <li>2. Derechos políticos (Art. 26, parágrafo I y II) □</li> <li>3. Servicios Básicos (Art. 20. II)</li> <li>4. Fiscalización (Art. 26. II.5)</li> <li>5. Salud (Art. 40)□</li> <li>6. Seguridad social (Art. 45. II),</li> <li>7. Jóvenes (Art. 59. V)</li> <li>8. Personas con discapacidad (Art. 71.II)</li> <li>9. Educación básica (Art. 83),</li> <li>10. Educación superior (Art. 93.II)</li> <li>11. Economía (Art. 316. 1 y 9)</li> <li>12. Planificación Participativa (Art. 317)</li> <li>13. Presupuesto Público (Art. 321.II)</li> <li>14. Medio ambiente (Art. 345.1 y 352)</li> <li>15. Recursos naturales (Art.351.III.)</li> <li>16. Agua (Art.374.I)</li> <li>17. Energía (Art. 378.II),</li> <li>18. Entidades económicas estatales (Art. 309).</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Mecanismos de acción legal:</b><br/>Garantías jurisdiccionales (Art. 34, 110, 112, y 114); Acción de cumplimiento (Art. 134); Acción popular (Art. 135 y 136. I. II); Revocatoria de mandato (Art. 240. III). Acción de amparo constitucional (Art. 128 y 129).</li> <li><b>2. Mecanismos de democracia directa, participativa y comunitaria:</b><br/>referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, entre otros. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo (Art. 11; Art. 242. 5; Art. 30. 15; Art. 304. 21; Art. 403. I)</li> <li><b>3. Acceso a la Información Pública</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Acceso a la información (Art. 21. 6)</li> <li>b) Derecho a la petición (Art. 24)</li> <li>c) Transparencia (Art. 242. 4)</li> <li>d) Comunicación e información (Art. 21. 6; Art. 106. I. II)</li> <li>e) Inventario y custodia de la Información (Art. 237. I)</li> </ol> </li> </ol> |

Fuente: *Propuesta de Anteproyecto de Ley Marco de Participación y Control Social. Elaborada por CEDIB y la "Articulación de organizaciones urbanas por una verdadera participación y un efectivo control social". Cochabamba, Diciembre de 2010.*

## Participación

| Temas  | A la letra, se dice...  | Comentamos...  |
|--|---|--|
| <p><b>Ya no hay monopolio de las OTBs.</b></p> | <p><b>Art. 36 (Organizaciones territoriales y funcionales).</b></p> <p>La carta orgánica o la norma municipal establecerá obligatoriamente, en coordinación con las organizaciones sociales ya constituidas, el ejercicio de la participación y control social, conforme a ley.</p> | <p>El artículo 36 de la LMA deja a las normativas fundamentales de los gobiernos municipales (Las Cartas Orgánicas) el establecer o definir cómo se ejercerá la participación y el control social. Esta definición, dice la LMA, debe hacerse en coordinación con todas "las organizaciones sociales ya constituidas".</p> <p>Pero esta definición se hará también según lo que se vaya a normar en una ley específica sobre participación y control social. Es decir, en un tema que tiene que ver con el espacio legal que tendrá la población organizada para participar en la gestión municipal, no podemos quedarnos dormidos, porque, como dice el refrán: "Camarón que se duerme, se lo lleva la corriente".</p> <p>Asimismo es necesario resaltar que este artículo, sin decirlo explícitamente, abre a que todas las organizaciones (no sólo las OTBs) sean interlocutores válidos con los municipios.</p> <p>Sin embargo, algunas personas de organizaciones que tuvieron vigencia en el escenario neoliberal, con cierta intención de exclusivismo (personas vinculadas a los Comités de Vigilancia), están utilizando esta expresión del art. 36 de la LMA para reclamar su espacio y excluir nuevamente a otras en la calidad de sujetos de la participación y el control social. La expresión "organizaciones sociales ya constituidas" abre a todas las formas de organización de la gente; sin embargo también puede cerrar a las que se puedan constituir en el futuro, en la dinámica espontánea de la población de organizarse para resolver sus problemas y exigir sus derechos. También, dependiendo como se entienda eso de "organizaciones constituidas", se puede excluir también a las organizaciones que no tengan una constitución legalizada en la letra de la ley. ¿Qué pasaría con las muchas formas de organización social que tienen una existencia real aunque no necesariamente tengan constitución legal (personería jurídica o cualquier documento de reconocimiento por el Estado)?</p> |

(...Viene de la anterior página)

|                                     |  |  |
|-------------------------------------|--|--|
| <p><b>Participación</b></p>         | <p><b>Artículo 138. (De la participación social).</b></p> <p>I. La normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros, de conformidad a las previsiones de la ley correspondiente.</p> <p>II. La participación social se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley.</p>   | <p>En sintonía con la CPE, este artículo establece el orden de que las normas de las Gobernaciones y Alcaldías <b>deben garantizar</b> la participación y control social.</p> <p>La segunda parte de este artículo señala el alcance de la participación de la población. Afirma que ésta debe aplicarse a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La elaboración de políticas públicas</li> <li>La planificación</li> <li>El seguimiento</li> <li>La evaluación.</li> </ol> <p>Es decir, a todo el ciclo de la gestión pública. Esto sí es un avance respecto a lo que se ha practicado durante la vigencia de la Ley de Participación Popular del año 94.</p> <p>Por tanto, las organizaciones populares, al momento de participar en la elaboración de Cartas Orgánicas y Estatutos Autonómicos, deberían exigir que se establezcan normas, mecanismos y espacios para que la gente participe desde la discusión y elaboración de políticas, planes, proyectos, así como el seguimiento al desarrollo de éstos y la evaluación. Estos mecanismos de participación no deben permitir que los técnicos y autoridades de Alcaldías y Gobernaciones traigan los planes ya decididos ni los proyectos “ya cocinados” por ellos.</p> <p>Sin embargo, este artículo 138 de la LMA no establece mecanismos para hacer efectiva la obligatoriedad de esta norma (así como lo hace en otros temas). Esto lleva a pensar que esta norma podrá quedarse en el papel, si no hay una presión social que haga prevalecer el derecho a la participación amplia de la población.</p>   |
| <p><b>Gestión participativa</b></p> | <p><b>Artículo 139. (Gestión participativa).</b></p> <p>Las normas de los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo, considerando como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.</li> <li>Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa.</li> <li>Canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana.</li> </ol> | <p>En este artículo 139 se observa igualmente la sintonía con el marco constitucional sobre participación y control social. Sin embargo, como ya hemos dicho, al no especificar mecanismos de coerción para el cumplimiento de estas normas, es probable que se queden en el papel.</p> <p>También, como ya hemos dicho, mirando el conjunto del Título dedicado a las Competencias en la LMA (que es la estructura principal de la gestión pública en el nuevo escenario autonómico), vemos que la Participación y Control Social aparece como un adorno decorativo de un modelo de gestión en el que los protagonistas en la toma de decisiones siguen siendo los actores estatales. La sociedad civil entra como un parche de relativo control, pero en un lugar secundario y de modo accesorio. Esto se observa en todos los “temas” abordados por las competencias: en la gestión del agua y alcantarillado, salud, educación, medioambiente, planificación,...</p> <p>Pese a ello, este artículo también puede ser utilizado por las organizaciones de la sociedad civil para exigir a los diferentes gobiernos locales la apertura de espacios amplios y procesos integrales de participación, sin restricciones ni condicionamientos.</p> <p>Ahora bien, esta normativa sobre Participación y Control Social está referida a los gobiernos locales. Pero ¿qué de las distintas instancias del Gobierno Central? Los gobiernos locales, finalmente está a cargo de las cosas más pequeñas, mientras que el Gobierno Central administra lo grande. Si estos mecanismos y espacios de participación para la población no se abren también hacia la gestión pública del Gobierno Central, seguiremos con el modelo localista (y por ello mismo engañoso) de participación que nos trajeron los gobiernos neoliberales.</p> <p>Ahora, varias organizaciones populares están diciendo “Participación con poder de decisión”. Esto quiere decir, ir más allá de los recortes de participación o de los “teatros” de participación. Ir al corazón de las decisiones que afectan a la economía y la política. Ir a los temas estratégicos del país y de las regiones, eso podría ser “Participación con poder de decisión”.</p> |

## Control Social

| A la letra, se dice...  | Comentamos...   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 140. (Transparencia).</b></p> <p>Sin necesidad de requerimiento expreso, cada gobierno autónomo debe publicar de manera regular y crear canales de permanente exposición ante la ciudadanía de sus planes, programas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución concernientes a éstos, los informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances, así como toda información relacionada a la gestión pública a su cargo. Asimismo, tiene la obligación de responder a los requerimientos de información específica formulados por cualquier ciudadana o ciudadano, organización social u organismo colegiado, y permitir el acceso efectivo a la información de cualquier entidad pública.</p> <p><b>Artículo 141. (Rendición de cuentas).</b></p> <p>Las máximas autoridades ejecutivas deben hacer una rendición pública de cuentas por lo menos dos veces al año, que cubra todas las áreas en las que el gobierno autónomo haya tenido responsabilidad, y que deberá realizarse luego de la amplia difusión, de manera previa y oportuna, de su informe por escrito. Los estatutos autonómicos y cartas orgánicas señalarán los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. No se podrá negar la participación de las ciudadanas y ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los actos de rendición de cuentas.</p> <p><b>Artículo 142. (Garantía de control social).</b></p> <p>La normativa de los gobiernos autónomos garantizará el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía y sus organizaciones, cualquiera sean las formas en que se ejerciten, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley.</p> <p><b>Artículo 143. (Continuidad de la gestión pública).</b></p> <p>El control social no podrá retrasar, impedir o suspender, la ejecución o continuidad de proyectos, programas, planes y actos administrativos, salvo que se demuestre un evidente y potencial daño a los intereses y al patrimonio del Estado y los intereses o derechos colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado. El potencial daño deberá ser determinado por autoridad competente.</p> | <p>En los artículos 140, 141 y 142 aparecen disposiciones muy interesantes para que los gobiernos locales establezcan condiciones necesarias (información, acceso a espacios de información, garantía del derecho a control social) para un control social efectivo por la sociedad civil hacia la gestión de los gobiernos locales. el Estado.</p> <p>Sin embargo, el artículo 143 es un freno al control social. Sobre la base de este artículo los diferentes gobiernos locales podrán excusarse o esquivar todo lo que se pueda avanzar con las disposiciones anteriores.</p> |





## Preguntas que nos quedan: Los cambios que esperamos en el Proceso de Cambio

“Estado Plurinacional Autónomo” es el fastuoso título que el actual gobierno pone como portada de las transformaciones del país.

Concentrándonos en el tema autonómico, por lo que hemos visto, quedan muchos aspectos con más dudas que certezas. En nuestro país, la agenda descentralizadora-autonómica ha sido liderizada por grupos conservadores y últimamente por el gobierno del MAS. Si bien el proceso descentralizador tiene, en abstracto, amplia aceptación por la población, a una evaluación crítica de experiencias recientes, esta expectativa se convierte en decepción. Y queda un saldo con más preguntas que certezas.

Sin embargo, pese a ello, a la población de a pie le interesa mucho el tema autonómico porque para satisfacer sus necesidades más básicas tiene que verse directamente con los gobiernos locales. El tema del agua potable, el saneamiento básico, la educación, la salud, la infraestructura urbana,... son temas que desde hace años han sido encargados a los gobiernos locales o éstos tienen participación en la gestión de estos servicios. Sin embargo, para la población, no está claro que los procesos de descentralización hayan logrado mayor eficacia en estos servicios. Tampoco el vínculo que hizo el modelo descentralizador del 94 entre autonomía y participación ha dejado para la población un resultado esperanzador. Mayor descentralización del Estado no siempre es sinónimo de mayor y mejor participación ciudadana.

Ante ello, para cerrar el recorrido que hemos hecho en este libro, apuntamos algunas de estas preguntas y expectativas, que quedan como saldo pendiente, en los procesos autonómicos del país. Al mismo tiempo que trazamos algunas propuestas que



pueden inspirar y contribuir al necesario buen debate que debería estar antes de la elaboración de Cartas Orgánicas y Estatutos Autonómicos.

### ¿Estado centralizado o descentralizado? ¿La descentralización es un medio o es el fin?

La descentralización y autonomía, en la agenda de los sectores conservadores, hábilmente han sido propuestas como un fin en sí mismo. Como el paraíso a buscar. Sin embargo, a un simple análisis, la descentralización (y la autonomía que es un modelo específico de descentralización) sólo es una reforma institucional, una forma de organizar el poder y la gestión es-

tatal. Es una herramienta, no el fin último. Como toda herramienta sus efectos dependen de la orientación que se le dé. Por tener intereses diferentes (cuando no, confrontados), las clases dominantes y las clases medias impulsarán una descentralización muy diferente a la que propugnen los sectores populares desde sus intereses y proyecto propio.

Podríamos apuntar 2 ejemplos históricos que muestran que la acción política colectiva de los sectores populares ha puesto en interpelación 2 modelos autonómicos propuestos en el país:

La gran movilización popular contra las privatizaciones de los servicios básicos y por la nacionalización de los recursos naturales, en los años 2000 a 2005, ha puesto en cuestión el modelo de descentralización municipalista de los gobiernos neoliberales de los años 90. Esa movilización en muchos lugares puso en cuestión y rebasó a dirigentes del “modelo OTB”, presidentes de distritos y representantes al Comité de Vigilancia (muchos de ellos afines a los partidos gobernantes en municipios), pues ellos estaban atascados en temas locales, mientras que la lucha popular abordaba temas estratégicos de la política nacional. Esa movilización cuestionó la política de “achicamiento del Estado”, propia del neoliberalismo y puso en tela de juicio también a instituciones como las Superintendencias Sectoriales<sup>1</sup>, que se constituyeron como actores institucionales que hacían viable el modelo de descentralización funcional a las privatizaciones.

Entre 2007 y 2008 se produjo también el rechazo popular en las calles y en las urnas al intento de autonomía separatista de la derecha en los años 2007 a 2008. La movilización social dijo un “basta” a procesos de descentralización que vienen como recetas que favorecen intereses foráneos, como han querido impulsar las élites y grupos conservadores en el país, al extremo de la amenaza de separatismo.

Un cambio significativo en los procesos de descentralización tiene que plantear una política de descentralización pensada, diseñada y puesta en marcha por los propios bolivianos/as y como respuesta a las necesidades de las mayorías. El Buen Vivir debería marcar un horizonte. Pero se requiere que ese horizonte se traduzca en efectivas políticas, normas y mecanismos del modelo de descentralización a construir.

## Cambios institucionales que fortalezcan a un pueblo actor, consciente y con capacidad de decidir colectivamente su futuro

En nuestro país, las relaciones entre Sociedad Civil y Estado tienen unas características muy particulares. En gran medida, el Estado Republicano sólo fue un sustituto del poder colonial. La sociedad boliviana, en su gran mayoría, no transitó por la experiencia de un Estado moderno, garante de los derechos sociales, económicos y políticos de la población. El Estado Republicano, con mayor o menor centralización, fue históricamente secuestrado por las clases dominantes, para reproducir su poder. El último ciclo de emancipación popular que hemos vivido ha desembocado en el rediseño del Estado, hacia un modelo Plurinacional, añadiéndosele luego lo “autonómico”<sup>2</sup>.

1 En la Guerra del Agua fue clarísimo el posicionamiento del Superintendente de Agua a favor del consorcio Aguas del Tunari. El superintendente fue, por ello, blanco de la ira popular.

2 Que es más resultado de un proceso de concesión a la presión de los sectores conservadores afincados en el poder de las regiones, aunque ciertamente habiéndose

El cambio que los sectores populares buscan con estas reformas institucionales –incluidas las reformas autonómicas– tiene que ver con consolidar nuevas estructuras estatales y mecanismos legales que fortalezcan a un pueblo actor, consciente de su proyecto político transformador y con capacidad de decidir colectivamente su futuro. En el rediseño del Estado autonómico, este horizonte, otra vez, tiene que concretizarse en canales, mecanismos, prácticas, normas, inversión... que nos conduzca a este objetivo. Al respecto, las organizaciones populares tienen un desafío concreto para estos próximos meses, participando activamente en los procesos de construcción de las Cartas Orgánicas y Estatutos Autonómicos. Este horizonte puede servir de ayuda para discernir y clarificar distintas propuestas que se harán desde distintos sectores, grupos y actores sociales.

## Riquezas naturales aprovechadas sosteniblemente, que sustenten una base productiva duradera en el país

Ningún modelo de diseño Estatal o de gestión de lo público está desligado de un modelo económico. Más bien, el Estado se configura en relación al modelo económico predominante. ¿Cuál es el modelo económico que domina en nuestro país? Ciertamente, seguimos atrapados por el modelo extractivista, de explotación de recursos naturales para la venta de materias primas –sobre todo energéticos– al mercado internacional.

Como ya lo expresó claramente la “Agenda de Octubre”, el cambio que los sectores populares esperan en este “proceso de cambio” tiene que ver con el cambio de ese modelo de extracción de recursos naturales. Es un modelo que depreda nuestros recursos naturales, provoca desastres ambientales y destruye las comunidades locales en zonas rurales; nos somete a grandes poderes extranjeros, nos expone vulnerables a la crisis del sistema capitalista mundial. El modelo extractivista expulsa a la población rural de sus tierras, y con ello, paralelamente, las ciudades crecen caóticamente, sin planificación.

Los procesos de reforma estatal –y, dado el caso que nos ocupa, los procesos autonómicos– deberían contribuir a desterrar ese modelo extractivista, más allá de las declaraciones genéricas. Y a encontrar un modelo productivo cuya base sea la soberanía y su enfoque a los intereses de las mayorías.

La recuperación de mayores recursos para los gobiernos locales (como se ha visto con el caso del IDH) ya es un paso, pero no es suficiente. Estos mismos recursos y su llegada a los gobiernos locales, sigue a expensas de las fluctuaciones de precios internacionales de las materias primas.

## Estado plurinacional efectivo, no sólo cartel decorativo

¿Cómo y en qué medida el nuevo modelo autonómico fortalece la construcción del Estado plurinacional?

Para los pueblos indígenas existen 2 grandes puntos de su agenda dentro del proyecto de Estado Plurinacional: la reconstitución de sus territorios ancestrales y el derecho a su autodeterminación. Examinando la Ley Marco de Autonomías<sup>3</sup>, a

se creado una importante expectativa popular sobre las autonomías y mucho más, sobre las autonomías indígenas.

3 Hasta ahora, luego de la CPE, es el principal instrumento legal que se ha construido para el nuevo modelo autonómico

partir de estas dos grandes propuestas indígenas, el balance es desalentador. Sobre este tema, en este texto sólo hemos apuntado algunas referencias críticas:

La contradicción existente entre una declaración de reconocimiento de los Pueblos Indígena Originarios como “realidades pre existentes al periodo colonial”, por una parte, y el no reconocimiento *ipso facto* de su calidad de autonomía. A todas las Alcaldías y a los Departamentos donde ganó el Sí en el Referendum de Julio de 2006, la LMA les reconoce esta calidad; a los pueblos indígenas no. Tienen que pasar por un largo y tortuoso proceso de constitución legal de autonomías. ¿Esto es construir un Estado Plurinacional?

El desconocimiento de los/las indígenas urbanos, que según las estadísticas, son ya mayoría en el país. Por tanto, se trata de un desconocimiento de la realidad indígena mayoritaria, sin territorios colectivos; por tanto, en un modelo autonómico territorialista, no tienen posibilidades de acceder a la autonomía.

Los pueblos y naciones indígenas en Bolivia viven en el campo, sí, pero ya no mayoritariamente ahí. Ahora son mayoría los indígenas urbanos y aquellos que viven una vida peregrinante entre ambos mundos, la ciudad y el campo. El modelo autonómico diseñado en la LMA no responde a esta efectiva realidad indígena de nuestros días.

Por ello, urge que se profundice el debate de esta realidad indígena en las ciudades. ¿Cómo avanzar hacia un Estado Plurinacional asumiendo esta realidad indígena mayoritariamente urbana? ¿Cómo descolonizar las ciudades y su proceso de construcción vinculado desde hace siglos a la reproducción del poder colonial y los intereses del capital que lo sostienen? ¿Cómo ha de contribuir un diseño distinto de gestión de los gobiernos locales a descolonizar el modelo de construcción y gestión de las ciudades? ¿Cómo hacer efectiva la ruptura de prácticas y lógicas coloniales de segregación espacial en la construcción de la ciudad, segregación que afecta a los indígenas por ser “residentes no gratos” para el poder urbano todavía con rostro colonial? Ello pasa por una efectiva democratización de la toma de decisiones en la gestión de las ciudades. Y pasa también por una genuina ruptura de las leyes (o arbitrariedades) del libre mercado sobre el suelo urbano.

## Desarrollar capacidades personales y colectivas para poder desenvolverse productiva y creativamente en la sociedad

Un sesgo permanente en el rol de la inversión pública de los gobiernos locales es el énfasis en las infraestructuras no productivas. Ello ha degenerado en visiones “cementeras” del desarrollo y en lo que se conoce como “obrismo”<sup>4</sup>. En estos esquemas, las personas se someten a las obras y proyectos, generalmente de infraestructura vistosa. Muchos dirigentes sólo buscan “obras” visibles en sus barrios, al mismo tiempo que sus bases, cansadas ante la improductividad de los gobiernos locales, les reclaman –“aunque sea”, “por lo menos”– por estas obras. Muchas personas se conforman con “ver” obras de cemento, pero estas obras

no cambian significativamente las condiciones de vida, y más bien provocan que persistan relaciones de dominación entre grupos con poder y la gente de a pie. Se confunde desarrollo con obras de cemento. Y el cemento parece incluso endurecer la creatividad de la gente, de los dirigentes y de las autoridades.

La política autonómica –la política de inversión y los otros componentes más– debería reenfocarse hacia el objetivo de promover el desarrollo de capacidades personales y colectivas para que la población, auto organizada, se desenvuelva productiva y creativamente, fortaleciendo su capacidad de acción colectiva, auto-organizada. Es un reto alto, pero necesario para enfrentar la pobreza desde los actores y no solo con “obras” que caen de arriba, muchas veces como “elefantes blancos”, irrelevantes para la gente, símbolos del derroche de los recursos estatales, cuando no de la corrupción.

## La participación. Canales y mecanismos efectivos para desarrollar y profundizar una democracia participativa y comunitaria

Nada de todo lo anterior puede hacerse sin plantearse en serio el desafío (que además está señalado como innovación en la CPE) de profundizar un modelo de democracia participativa, directa y comunitaria. Nuestro pueblo, pese a sus vicisitudes, tiene una gran riqueza de prácticas cotidianas en este sentido. Ese valioso capital debe dinamizarse y desarrollarse desde un enfoque distinto de gestión pública.

- Que involucre de principio a fin la participación real de la población.
- Que asuma la participación no sólo como adorno de legitimación de una política estatal prediseñada, sino como efectivo poder de decisión colectiva.
- Que abra espacios, mecanismos, posibilidades, desafíos,... amplios de participación sin restricción, antes que encorsetar y dirigir por caminos estrechos y “más seguros”, controlados desde el poder estatal.
- Que permita la creatividad y la acción auto organizada de la población (en sus múltiples y varias formas y procesos), como actor de los procesos políticos y económicos.
- Que facilite de manera sostenida el crecimiento de estas prácticas de democracia participativa y comunitaria en comunidades y barrios, hacia niveles mayores de la sociedad y de las estructuras estatales.

## Inversión pública enfocada a satisfacer sostenible y eficazmente las necesidades básicas de la población

Uno de los temas neurálgicos que transforma las (buenas o malas) intenciones en hechos reales es la política de inversión. En su dinámica de acción y relación con los poderes públicos, la población busca sobre todo una inversión pública que esté dirigida a satisfacer sostenible y eficazmente sus necesidades

<sup>4</sup> Al decir “obrismo” nos referimos a una generalizada práctica y comprensión del desarrollo como un acumulado de “obras”, en su mayor parte “obras de cemento”. Ciertamente, es una visión estrecha de desarrollo, que no conduce necesariamente a una mayor calidad de vida ni a una mejora cualitativa de las relaciones sociales.



básicas. Este parece ser el punto central de su acción en relación con los agentes estatales.

Pero, dado que la sociedad no es una realidad homogénea y llana, sino atravesada por contradicciones y confrontación de intereses y proyectos muchas veces opuestos, las decisiones importantes sobre la inversión pública, son particularmente un escenario de confrontación. Confrontación en la que los grupos dominantes, por su propia definición, tienen mayor ventaja. Repetidas veces hemos visto que los poderes públicos responden antes a grandes intereses de grupos dominantes o de estructuras de poder dominante, y no al bien público. Esto imprime una lógica en la inversión pública que es ajena a los intereses de la gente. Antepone la estabilidad macroeconómica a las necesidades de la gente. Pone en primer orden la reproducción del poder y no la satisfacción de las necesidades de la población. Genera en la relación Estado – Sociedad Civil mecanismos y relaciones pervertidas como el prebendalismo y el clientelismo.

Por ello, una inversión pública enfocada a satisfacer de manera eficaz y sostenible las necesidades básicas de toda la población, sólo podrá hacerse realidad cuando se abran amplios espacios para que toda la población participe como actora central en la planificación y las decisiones más importantes de los poderes públicos.

## Soluciones estructurales y de largo plazo a los problemas de la población en el ámbito urbano

La población aspira no a una solución inmedatista o parcial de sus problemas, sino a soluciones duraderas, que afecten a las estructuras de los problemas. Para ello, y pensando sobre todo en el ámbito urbano, es importante **una nueva gestión pública** que:

- Se tome en serio la **planificación**: una planificación integral y normativa, es decir que obligue a afectar hasta el nivel más concreto de las decisiones operativas, sometidas a control y fiscalización social. Planificación que prevenga la improvisación cómplice de la corrupción.
- En el tema de **Servicios Básicos e infraestructura urbana**, esta nueva gestión pública ha de rescatar el carácter público de los servicios básicos, porque son servicios vinculados a las necesidades vitales de la gente. Por ello, ha de asumir un enfoque de la gestión de los servicios básicos contrario a la privatización en cualquiera de sus formas. La Constitución establece muchos principios que aseguran esta orientación para la política pública de los servicios básicos. Pero hay que operativizarlos.
- En la base territorial-material que sustenta la vida en la ciudad, es decir **el suelo urbano**, la nueva gestión pública debe asumir el desafío de hacer efectivo el derecho a un hábitat urbano accesible a todos/as. Por ello, una nueva gestión pública en las ciudades debe sentar presencia del Estado en la gestión colectiva del suelo. Ha de generar una normativa clara priorizando el bien

público respecto al suelo urbano; ha de poner fin o por lo menos controles necesarios, al libre mercado de suelo urbano. Ha de frenar la especulación para evitar la expansión especulativa de las ciudades. Para ello ha de priorizar una planificación racional y consensuada del territorio; ha de establecer una normativa clara respecto al complejo tránsito del suelo rural a suelo urbano, donde se genera el principio de acumulación de grandes capitales, dada la enorme diferencia de precio y tamaño entre suelo rural y suelo urbano. El Estado, en todos sus niveles, debe establecer políticas contra la concentración del capital inmobiliario y por la socialización de este capital. Estas medidas son las que tienen que orientar una necesaria Reforma Urbana, correlativa a la también necesaria nueva Reforma Agraria.

- Para que la gestión pública esté sustentada en una fuente soberana de generación de recursos, así como para promover la generación de empleo digno, la gestión pública central y descentralizada, ha de buscar consolidar **una base productiva sólida y sostenible** en el largo plazo, con una necesaria agenda de tránsito a un modelo de desarrollo distinto al modelo extractivista.
- Lo mismo, en relación a la **seguridad y soberanía alimentaria**, ha de construir (o reconstruir) una base alimentaria producida sosteniblemente en el país, emprendiendo un camino contrario al de la privatización y liberalización de la producción de alimentos que trajo el neoliberalismo. La política de seguridad y soberanía alimentaria tiene que buscar también la ruptura de las relaciones coloniales entre la ciudad y el campo.
- Y para el caso de las ciudades, la nueva gestión pública ha de orientarse a construir ciudades planificadas desde una perspectiva de armonía con el medioambiente. Con una gestión inteligente, sostenible, participativa de los desechos urbanos.

Estos cambios que esperamos en el “proceso de cambio”, tienen que ver, pues, con caminar los pasos directos hacia la construcción de un genuino poder popular en la gestión estatal ■



# La gestión de los gobiernos locales

Una de las reformas estatales de los años 90 fue la descentralización. Ésta fue una forma en que el Estado central trataba de “deshacerse” de ciertas obligaciones, para traspasarlas a las Alcaldías. Si bien los municipios recibieron recursos, éstos nunca fueron suficientes para la “carga” que se les imponía. Pero esto no es lo peor; lo más grave es que cada Alcaldía se convirtió en el nuevo botín por el que pugnaron los políticos. Ayudados por las redes de poder regional y local, terminaron, en su mayoría, controlando para su beneficio los recursos de las Alcaldías.

Los municipios de las ciudades capitales, cuya capacidad de recaudación de impuestos es mayor, fueron el botín más preciado y también el mejor aprovechado. Quienes hoy más sufren esta situación son los habitantes de los barrios periurbanos, que sistemáticamente son postergados al no ser parte de las redes de poder económico y político.

Después de 16 años de aplicación de esta descentralización y gobiernos municipales autónomos, sin un suficiente debate ni evaluación de la aplicación de este modelo, se ha constitucionalizado en nuestro país un nuevo modelo de Autonomías, que básicamente sigue el de los años 90, ampliándolo a los departamentos y las regiones (en el caso de los territorios y pueblos indígenas, el modelo autonómico pretendería ser muy distinto, pero ese es un tema aún por verse).

En este sentido, esta publicación quiere cumplir tres funciones:

- 1º) Informar a la población sobre la gestión municipal (planificación, presupuestos, políticas de gestión, participación y control social), partiendo de la experiencia que se ha tenido de ella en el ámbito urbano, en las grandes ciudades capitales, en estos últimos años, bajo el modelo diseñado con la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Municipalidades (1999).
- 2º) Ayudar a reflexionar y cuestionar temas fundamentales que marcan la orientación de la política pública, como la forma en que se ha venido elaborando y ejecutando el presupuesto municipal.
- 3º) Contar con alguna información que nos dé una perspectiva histórica de la gestión de los gobiernos locales en nuestro país, llegando al momento actual en que se está diseñando e implementando un nuevo modelo de descentralización y autonomías.

Esperamos que a partir de ello las organizaciones populares tomen la iniciativa para proponer mejores formas de decidir en el ámbito municipal y departamental.



**Cartilla de  
análisis y  
consulta  
ciudadana**

# La gestión de los gobiernos locales

Una de las reformas estatales de los años 90 fue la descentralización. Ésta fue una forma en que el Estado central trataba de “deshacerse” de ciertas obligaciones, para traspasarlas a las Alcaldías. Si bien los municipios recibieron recursos, éstos nunca fueron suficientes para la “carga” que se les imponía. Pero esto no es lo peor; lo más grave es que cada Alcaldía se convirtió en el nuevo botín por el que pugnaron los políticos. Ayudados por las redes de poder regional y local, terminaron, en su mayoría, controlando para su beneficio los recursos de las Alcaldías.

Los municipios de las ciudades capitales, cuya capacidad de recaudación de impuestos es mayor, fueron el botín más preciado y también el mejor aprovechado. Quienes hoy más sufren esta situación son los habitantes de los barrios periurbanos, que sistemáticamente son postergados al no ser parte de las redes de poder económico y político.

Después de 16 años de aplicación de esta descentralización y gobiernos municipales autónomos, sin un suficiente debate ni evaluación de la aplicación de este modelo, se ha constitucionalizado en nuestro país un nuevo modelo de Autonomías, que básicamente sigue el de los años 90, ampliándolo a los departamentos y las regiones (en el caso de los territorios y pueblos indígenas, el modelo autónómico pretendería ser muy distinto, pero ese es un tema aún por verse).

En este sentido, esta publicación quiere cumplir tres funciones:

- 1º) Informar a la población sobre la gestión municipal (planificación, presupuestos, políticas de gestión, participación y control social), partiendo de la experiencia que se ha tenido de ella en el ámbito urbano, en las grandes ciudades capitales, en estos últimos años, bajo el modelo diseñado con la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Municipalidades (1999).
- 2º) Ayudar a reflexionar y cuestionar temas fundamentales que marcan la orientación de la política pública, como la forma en que se ha venido elaborando y ejecutando el presupuesto municipal.
- 3º) Contar con alguna información que nos dé una perspectiva histórica de la gestión de los gobiernos locales en nuestro país, llegando al momento actual en que se está diseñando e implementando un nuevo modelo de descentralización y autonomías.

Esperamos que a partir de ello las organizaciones populares tomen la iniciativa para proponer mejores formas de decidir en el ámbito municipal y departamental.



**Cartilla de  
análisis y  
consulta  
ciudadana**