

# PRESUPUESTOS URBANOS

De la ritualidad  
participativa  
a la imposición  
del concreto

Un estudio de la inversión municipal en las cuatro ciudades del eje de Bolivia



# PRESUPUESTOS URBANOS

De la ritualidad participativa a la imposición del concreto

Un estudio de la inversión municipal en  
las cuatro ciudades del Eje de Bolivia

**Director Ejecutivo CEDIB**

Marco Gandarillas Gonzáles

**Responsables de edición**

Equipo Problemática Urbana - CEDIB:

Gaby Zuna, Investigación de campo y primera sistematización

Miguel Miranda, Sistematización general y redacción final

Escarley Torrico, Concepción de la investigación y revisión general

Efraín Ramos, Diseño y diagramación

**Tapa**

Composición sobre fotomontaje de Eddy Ortega Albornóz

“Una oportunidad”



**Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB**

Calle Calama Nº 255, entre Nataniel Aguirre y Esteban Arze

Teléfono: 4 25 78 39 Fax: 4 25 24 01

Cochabamba - Bolivia, 2011

Esta publicación es posible gracias al apoyo de:



**Junta de Comunidades de  
Castilla - La Mancha**

# Contenido

## PRIMERA PARTE

<b>Marco contextual y metodológico</b> .....	Pág. 11
<b>1. Marco contextual</b> .....	Pág. 11
• Quince años de descentralización municipal y el actual escenario.....	Pág. 11
• El nuevo rostro urbano de Bolivia en el contexto regional y mundial.....	Pág. 14
• Rasgos propios del rostro urbano boliviano.....	Pág. 15
• Neoliberalismo y urbanización.....	Pág. 17
• Neoliberalismo y descentralización.....	Pág. 20
• La reforma tributaria en el neoliberalismo.....	Pág. 22
<b>2. Marco metodológico</b> .....	Pág. 25
• Objetivo y relevancia de la investigación.....	Pág. 25
• Dos básicos grupos de insumos.....	Pág. 26
- Información cuantitativa de presupuestos y ejecución.....	Pág. 26
- Información cualitativa a partir de entrevistas a diversos actores clave.....	Pág. 28
• La interpretación de la información cualitativa.....	Pág. 28
• Dificultades para el acceso a información oficial.....	Pág. 29
• Clasificación empleada para los Municipios.....	Pág. 36

## SEGUNDA PARTE

<b>Mirando analíticamente los presupuestos y la inversión</b> .....	Pág. 39
<b>1. Los ingresos</b> .....	Pág. 39
• Municipios urbanos del Eje: mayores recursos pero menor tasa per cápita de transferencias.....	Pág. 39
• Elevados ingresos por Recursos propios y Participación Popular: ¿qué significa este hecho?.....	Pág. 46
• La particularidad de los Recursos Propios en los municipios urbanos del Eje Central.....	Pág. 48
• Los créditos en los municipios urbanos: altas deudas, implicaciones y preguntas.....	Pág. 53
• Otras fuentes de ingreso.....	Pág. 59
• La relación presupuestado/ejecutado.....	Pág. 60
<b>2. Los gastos por grandes rubros</b> .....	Pág. 63
• ¿Infranqueables límites para el Gasto Corriente?.....	Pág. 64
• Saldos sin ejecutar: “las obras pueden esperar...”.....	Pág. 65
<b>3. Los gastos por programas de inversión</b> .....	Pág. 69
• Política de inversión municipal: donde la gente dice “servicios básicos”, las Alcaldías responden “cemento para grandes obras”.....	Pág. 71
• ¿Y la política pública sobre vivienda?.....	Pág. 81
• Servicios Básicos: ni las migajas presupuestadas se llegan a ejecutar.....	Pág. 84
• Grandes ausentes en la inversión municipal: la producción y el empleo.....	Pág. 86

## TERCERA PARTE:

### Escuchando a los actores: Participación e inversión municipal..... Pág. 97

#### 1. Participación en la planificación y las decisiones sobre la inversión municipal .... Pág. 99

- ¿Cómo se realiza la planificación participativa en la elaboración de PDMs y POAs? ..... Pág. 99
  - a. Comprensión de Planificación Participativa reducida a los procesos de construcción del POA ..... Pág. 105
  - b. ¿Existe o no existe una real planificación participativa? El peso de los hechos ratifica que no ..... Pág. 105
  - c. Procesos oficiales de participación en la planificación municipal: una participación inducida y controlada ..... Pág. 111
  - d. Participación controlada; por tanto, política de inversión a espaldas de las necesidades de la población marginal mayoritaria ..... Pág. 117
  - e. Progresivo mayor relajamiento de la planificación participativa ..... Pág. 118
- ¿Quiénes y cómo se participa en la elaboración de POAs y PDMs?..... Pág. 119
  - a. Concentración de actores en reducidas élites vecinales representativas ..... Pág. 122
  - b. Actores y forma de elaboración del PDM: temas débilmente conocidos ..... Pág. 122
  - c. Desconexión entre procesos de planificación de mediano y corto plazo: desajuste estructural de la planificación participativa ..... Pág. 124
- ¿Sobre cuánto del total del presupuesto decide la población? ..... Pág. 127
- La práctica de la planificación participativa: entre las contradicciones de la normativa y la interpretación sesgada de ella ..... Pág. 132

#### 2. La inversión municipal:

##### distribución de recursos y priorización de obras y proyectos..... Pág. 142

- ¿Cómo se distribuyen los recursos municipales?..... Pág. 142
  - a. Conocimiento parcial de la distribución de recursos ..... Pág. 144
  - b. Dispersión de actores, criterios y parcelas en la definición de la distribución de recursos.... Pág. 144
- Prioridades de inversión de las Alcaldías Vs. Necesidades y demandas de la población ..... Pág. 146
  - a. Contradicción básica: necesidades y demandas de la población Vs. decisiones del Gobierno Municipal sobre el presupuesto ..... Pág. 149
  - b. Las diversas percepciones y posiciones respecto a esta contradicción ..... Pág. 153

## CUARTA PARTE:

### Balance final..... Pág. 161

- ¿Qué modelo de gestión municipal se pone en evidencia? ..... Pág. 162
- Los factores que generan la política de inversión infraestructurista y mega-obrista ..... Pág. 163
- Desarrollo local mega-obrista y agudización de las desigualdades e inequidades sociales ..... Pág. 164
- Andamiaje discursivo que encubre las contradicciones de la gestión municipal ..... Pág. 165
- Contribución a la construcción de unas prácticas excluyentes de ciudadanía ..... Pág. 167
- El secuestro de lo público por el mercado ..... Pág. 168
- Otra desproporción: gran volumen de recursos, precarios sistemas de control social..... Pág. 169
- El acceso a la información ..... Pág. 170
- La Participación: tema pendiente ..... Pág. 171

### BIBLIOGRAFÍA ..... Pág. 173

# Siglas y abreviaturas

## usadas en el presente estudio

<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento
<b>CEDIB</b>	Centro de Documentación e Información Bolivia
<b>CLACSO</b>	Concejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
<b>CPE</b>	Constitución Política del Estado
<b>CV</b>	Comité de Vigilancia
<b>DNI</b>	Defensa de Niños Internacional
<b>DS</b>	Decreto Supremo
<b>EBRP</b>	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
<b>EMAVRA</b>	Empresa Municipal de Áreas Verdes y Recreación Alternativa (en Cochabamba)
<b>EMSA</b>	Empresa Municipal de Saneamiento Ambiental (En Cochabamba)
<b>EPSAS</b>	Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento
<b>FAM</b>	Federación de Asociaciones Municipales
<b>FEJUVE</b>	Federación de Juntas Vecinales (Sólo las Juntas Vecinales de la ciudad)
<b>FEDJUVE</b>	Federación Departamental de Juntas Vecinales (incluye a organizaciones vecinales de todo el departamento)
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FNDR</b>	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
<b>FONVIS</b>	Fondo Nacional de Vivienda Social
<b>HIPC</b>	En inglés significa: Países Pobres Altamente Endeudados.
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano

<b>IDH</b>	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (nombre de un impuesto en Bolivia)
<b>IEHD</b>	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados
<b>IIRSA</b>	Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
<b>JVs</b>	Juntas Vecinales
<b>Ley SAFCO</b>	Ley de Administración Financiera y Control Gubernamental
<b>Ley SIRESE</b>	Ley del Sistema de Regulación Sectorial
<b>Ley del SUMI</b>	Ley del Seguro Universal Materno Infantil
<b>LMA</b>	Ley Marco de Autonomías
<b>LPP</b>	Ley de Participación Popular
<b>MAS</b>	Movimiento al Socialismo
<b>MBL</b>	Movimiento Bolivia Libre
<b>MSM</b>	Movimiento Sin Miedo
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>OTB</b>	Organización Territorial de Base
<b>PDD</b>	Plan de desarrollo departamental
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>PGDES</b>	Plan General de Desarrollo Económico y Social
<b>PLANE</b>	Plan Nacional de Empleo
<b>PMOT</b>	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial
<b>POA</b>	Plan Operativo Municipal
<b>RENASEH</b>	Red Nacional de Asentamientos Humanos
<b>RP</b>	Recursos Propios (recaudaciones locales de las Alcaldías)
<b>RPP</b>	Recursos de Participación Popular
<b>SEMAPA</b>	Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (Cochabamba)
<b>SISPLAN</b>	Sistema de Planificación Nacional
<b>TGN</b>	Tesoro General de la Nación

# Presentación

Este libro es el resultado de la sistematización de una investigación sobre los presupuestos y la inversión en los cuatro municipios más poblados de Bolivia, es decir: Santa Cruz de la Sierra, La Paz, El Alto y El Cercado de Cochabamba. La investigación base para este escrito consistió en una recolección y análisis de información oficial sobre los presupuestos y la inversión ejecutada de estos cuatro municipios, durante la gestión 2009, más un trabajo de campo con entrevistas a actores clave, sobre la participación en los procesos de planificación y asignación de recursos municipales. Por ello, se puede considerar a esta investigación como un estudio de un caso relevante para analizar la gestión municipal, en grandes municipios urbanos de Bolivia, bajo el modelo de descentralización y autonomía municipal, implementado en los años noventa, en pleno proceso de implantación de la reforma estructural del neoliberalismo.

Nos parece que, para el contexto actual, toda vez que se están dando pasos acelerados en la implementación de un nuevo modelo autonómico, es altamente pertinente analizar la gestión pública municipal, pues lo más probable es que el modelo de descentralización que lo sustenta y que ha estado vigente hasta ahora desde la Ley de Participación Popular de 1994, ahora, con los enfoques de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se extenderá hacia otros gobiernos locales.

Si bien existen varios estudios sobre el proceso de descentralización y la gestión municipal en Bolivia, el aporte específico de este ensayo consiste en su mirada a la experiencia urbana de la gestión municipal y desde la perspectiva de los sectores populares urbanos.

La investigación hace una mirada a la gestión municipal en los grandes municipios urbanos partiendo de aquello que es el núcleo decisivo de ella: la inversión reflejada en los presupuestos y los informes de ejecución. La investigación analiza los presupuestos y los datos de ejecución yendo de lo general a lo concreto, de las fuentes y programas generales hacia lo específico de los programas de inversión, buscando en medio de los



enmarañados documentos oficiales y las contradicciones de los datos, las tendencias de la inversión municipal. Asimismo, la investigación recoge información cualitativa y testimonial de diferentes actores involucrados en el proceso de gestión municipal, tanto desde la perspectiva de los gobiernos municipales como desde la sociedad civil organizada, sobre todo actores vecinales de los sectores periurbanos. Se recogen insumos de ambas fuentes de información, buscando encontrar la lógica interna –o las contradicciones– de la política de inversión municipal.

La investigación si bien tiene unos límites bien definidos, tiene también una pretensión de mirar lo global de la experiencia urbana de la gestión municipal con claves políticas de lectura. Por ello, en la primera parte se introduce una breve mirada al contexto, abordando temas que señalan factores estructurales que dan el marco general sobre el que es necesario comprender los datos e información específica de la investigación. Con ello se busca ubicar y comprender los datos en un contexto y perspectiva histórica que dé cuenta de los factores estructurales y los temas políticos que están detrás de ellos. El marco contextual expone los puntos de referencia básicos que sirven de soporte para la interpretación de la información cuantitativa y cualitativa obtenida en la investigación de campo.

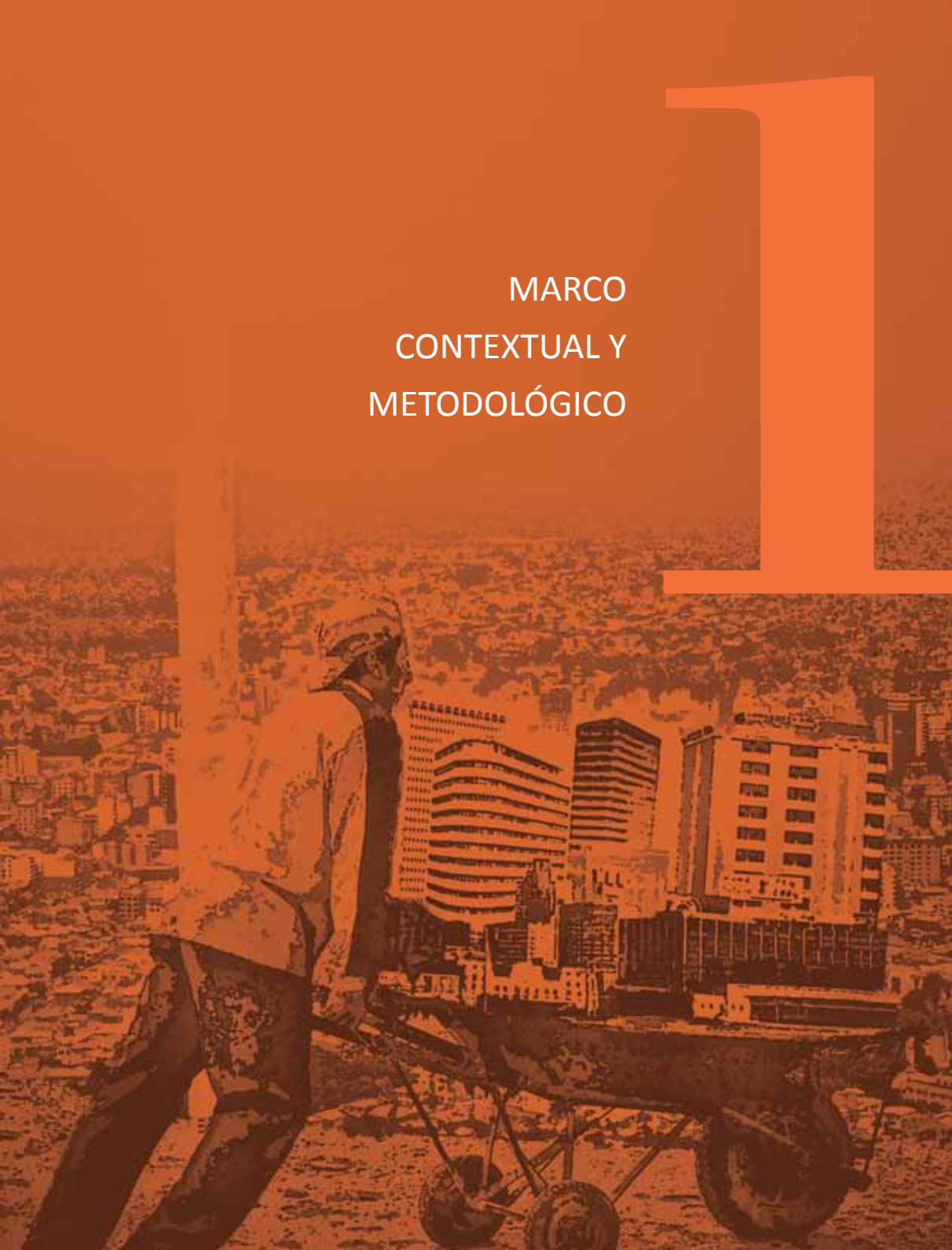
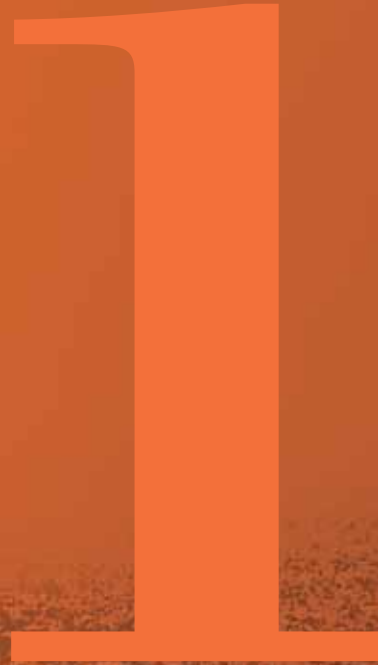
Asimismo, la distancia que media entre ese delimitado abordaje de los datos e información de la investigación y la elevada pretensión de entretejer un sentido global, está también de alguna manera acolchonada por una larga experiencia de trabajo directo del equipo autor de esta investigación (el equipo de Problemática Urbana del CEDIB<sup>1</sup>) en espacios periurbanos de Cochabamba y de Bolivia, así como una metodología de análisis del presupuesto municipal largamente construida, haciendo seguimiento al presupuesto del Municipio del Cercado Cochabamba, a la vez que acompañando de manera directa las acciones de organizaciones populares periurbanas en la zona sur de esta ciudad. Más específicamente, la fuente inspiradora de la metodología de análisis del presupuesto municipal ha sido la contradicción y tensión entre las demandas y necesidades de amplios sectores periurbanos (sobre todo agua, alcantarillado, salud, educación y empleo) y la permanente no atención por los gobiernos municipales.

Es precisamente a estas personas y organizaciones de los barrios perirurbanos de la zona sur de Cochabamba, a las que de manera particular queremos agradecer y dedicar este libro. Pues ellas, con sus acciones, sus demandas y sus luchas son las que han sido de alguna manera las maestras en la orientación crítica del análisis de la inversión municipal.

Cochabamba, Junio de 2011

<sup>1</sup> El equipo de Problemática Urbana del CEDIB desde más de 11 años, viene desarrollando acciones educativas, de comunicación e investigación en áreas periurbanas de Cochabamba y de otras ciudades de Bolivia.

MARCO  
CONTEXTUAL Y  
METODOLÓGICO





## PRIMERA PARTE

# Marco contextual y metodológico

---

## Marco contextual **1**

### **15 AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y EL ACTUAL ESCENARIO**

En abril de 2009 se cumplieron 15 años de aplicación del modelo de descentralización municipal, iniciado por la Ley de Participación Popular (Abril de 1994) y refrendado por leyes complementarias como la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 y la Ley de Municipalidades de 1999. En realidad, este conjunto de normas sobre descentralización y gobiernos locales forma parte de reformas en la organización estatal, inspiradas por los organismos internacionales, que se aplicaron en todos los países del Tercer Mundo para dar viabilidad al modelo neoliberal. Más específicamente eran parte de reformas institucionales que se dirigían a “achicar” el Estado, descargándole sus responsabilidades sociales, complementariamente a la liberalización de las relaciones económicas.

Como advertía Assies en 2003, haciendo una valoración del contexto de finales de los noventa<sup>1</sup>:

La reforma de los estados latinoamericanos continúa siendo un tema trascendente. Después de los ajustes estructurales de la década de los ochenta, que a menudo resultaron en un simple achicamiento del Estado ante la expectativa que un mercado liberado resolvería cualquier problema, surgieron nuevas inquietudes puesto que el mercado resultó no ser la panacea. En este contexto nacieron las propuestas para una segunda generación de reformas. La descentralización, la reconstrucción institucional e introducción de nuevas formas de gestión administrativa son temas clave en el nuevo afán reformista. Sin embargo, esas reformas introducidas desde arriba, a menudo chocaron con impulsos hacia el cambio desde abajo, así como resistencias desde la sociedad y dentro del propio aparato estatal. (Assies: 2003, 9).

En el proceso de implementación de la descentralización en nuestro país, desde la promulgación de la Ley de Participación Popular hasta 2009 ya habían pasado tres elecciones de gobiernos municipales y por tanto tres ciclos de gestión de gobiernos municipales. Ello quiere decir, que el modelo ya estaba consolidado. Ya se construyeron hábitos y se consolidaron procedimientos administrativos, políticos y de gestión.

Durante estos 15 años de vigencia del modelo autonómico municipalista, como advierte también Assies, el país experimentó el impactante evento de emergencia de un nuevo ciclo de emancipación popular, esta vez concentrado en una protesta contra las políticas neoliberales. Entre 2000 y 2005, una gran acción colectiva popular rebasó los estrechos márgenes de participación de la población instituida en torno a este modelo de descentralización (participación reducida a lo local, con actores sociales determinados por la exclusividad de la OTB como única forma organizativa legitimada para la interlocución con el municipio); lo interpeló fuertemente y tuvo la potencia para poner en crisis y develar la inconsistencia de un sistema político de democracia representativa, en cuya mediación se establecía el monopolio de partidos políticos de tendencia liberal. De este cuestionamiento al modelo de democracia pactada y al mismo Estado neocolonial republicano, se ha abierto una senda para instau-

1 El vínculo entre descentralización y los programas de Ajuste Estructural neoliberales, se testimonia también desde las posturas afines a estos programas. Por ejemplo, en el informe. **"La descentralización y la democracia local en el mundo. 2007 Primer Informe Global"** publicado por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (en: [www.cities-localgovernments.org/gold/Uplod/gold.../00\\_summary\\_es.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Uplod/gold.../00_summary_es.pdf)), se afirma: *"Durante las recientes décadas de los 80 y los 90, la transición democrática se acompaña de reformas del estado y de inicios del proceso de descentralización. Se pueden distinguir dos ciclos: el primero se desarrolla desde los años 80 en un contexto de crisis de la deuda externa y alta inflación. El Estado busca reducir el tamaño de la administración central y disminuir el déficit fiscal. Se transfiere la prestación de los servicios básicos a los gobiernos subnacionales y se privatizan empresas estatales. El segundo ciclo descentralizador se inicia a mediados-finales de los 90, en medio de severas crisis financieras y sociales que afectan a países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Las nuevas estrategias aplicadas refuerzan las políticas sociales y valorizan el desarrollo democrático y la participación ciudadana"* (p. 25).

rar un nuevo ciclo de gestión estatal, introduciendo cambios importantes a través de un proceso constituyente.

Ante la avanzada popular de 2003, los sectores conservadores (sector agroindustrial terrateniente del oriente; las élites que dominan la banca y el sistema financiero; partidos políticos de derecha venidos a menos tras la crisis del Estado neoliberal) reactivaron su agenda autonomista con claros fines de control de las decisiones sobre los recursos naturales y la tierra, por estas élites locales. Con una fuerte dosis de campaña mediática, entre 2004 y 2008 lograron articular un movimiento autonomista con tintes federalistas e incluso separatistas, que tuvo su punto más crítico en la convocatoria arbitraria a referéndums autonomistas en las 3 capitales del Oriente más Tarija. Sin embargo, esta avanzada autonomista de los sectores conservadores, entró en crisis tras los resultados del referéndum revocatorio de Septiembre de 2008 y tras los luctuosos hechos de Pando en las mismas fechas.

En este proceso, 2009 es el año en que, tras ser vencida la estrategia golpista de estas fuerzas conservadoras, las fuerzas sociales que se autodefinen como “progresistas”, consolidan una segunda etapa de un gobierno que se autodefine como representante de esa eclosión social antineoliberal. Sin embargo, en septiembre y octubre de 2008, con el traslado del escenario de negociaciones al Parlamento y la utilización de las masas movilizadas mientras se consolidaba la negociación y pacto por la nueva constitución, esa derecha aparentemente derrotada, logra introducir importantes aspectos de su visión y agenda autonomista<sup>2</sup>.

El año 2009 es significativo porque es un tiempo de transición, de una situación de alta polarización de la sociedad y las fuerzas políticas, a otra de ampliación de la hegemonía del MAS en la administración y gobierno estatal, producto de nuevos pactos con sectores conservadores. El 25 de Enero de 2009 se aprueba en referéndum nacional la Nueva Constitución Política del Estado. El 6 de Diciembre, el gobierno de Evo Morales es re-electo con un margen mayor a la anterior elección. Asimismo, en este evento electoral, en todos los departamentos triunfa el “Si” por la autonomía y además 11 municipios se convierten en municipios indígenas autónomos.

Luego de ello se inicia una etapa de regodeo triunfal –cuando no triunfalista– del gobierno de Evo Morales, iniciando una segunda gestión, bajo una nueva Constitución, y con la agenda inmediata de iniciar el proceso de construcción del nuevo andamiaje legal acorde a esta nueva Carta Magna. En boca del propio gobierno, uno de los componentes importantes de este nuevo andamiaje legal tiene que ver con la reconfiguración autonómica del Estado y de la gestión pública descentralizada.

<sup>2</sup> Algunos líderes “autonomistas” de los sectores conservadores y grupos de la oligarquía oriental afirmaban que “fue incorporado hasta un 30% de los estatutos autonómicos”, elaborados ilegalmente, en unos procesos liderizados por ellos en sus regiones, durante la aplicación de su estrategia secesionista (Cf. <http://www.lahaine.org/index.php?p=33762>)

¿Cómo es que un gobierno que se autoidentifica como producto de la movilización social antineoliberal asume la profundización de un proceso de descentralización, que nació y creció en un contexto neoliberal, como parte de las reformas estatales correlativas a las reformas estructurales en la economía?

En este contexto y con el telón de fondo de esta pregunta, la investigación hace un análisis del manejo presupuestario de los cuatro municipios urbanos del Eje Central del país, con las premisas, enfoque y supuestos que ya se mencionaron. Asimismo recoge, sistematiza e interpreta una información cualitativa sobre los procesos de asignación de recursos en estos municipios.

Pero a esta mirada descriptiva del contexto es necesario añadir elementos más estructurales que enmarcan los actores y el escenario de la investigación: el contexto neoliberal, los acelerados procesos de urbanización y la descentralización.

## **EL NUEVO ROSTRO URBANO DE BOLIVIA EN EL CONTEXTO REGIONAL Y MUNDIAL**

Bolivia ha sido considerado un país de urbanización tardía. Hasta 1979 la población rural representaba el 68.5 %, lo que lo ubicaba como uno de los países más campesinos del continente; para entonces tenía sólo una ciudad con más de 500.000 habitantes, La Paz (que incluía a lo que es hoy la ciudad de El Alto) (Schoop:1981 ). La realidad en otros países de Latinoamérica era diferente; ya para 1930 la ciudad de México y Rio de Janeiro superaban el millón y Buenos Aires tenía dos (Romero: 2001).

Para la década del 60 en general América Latina era considerada una de las regiones más urbanizadas del mundo pues alrededor del 32% de su población vivía en ciudades. Mientras Bolivia cambiaría su proporción urbano - rural recién en 1992. Extraño destino para el país que en otros tiempos cobijó a una de las ciudades más importantes del mundo.

Al margen de ello, Bolivia y su nuevo rostro urbano, al parecer, no son un fenómeno aislado. En efecto, en la actualidad uno de los hechos más significativos respecto a la urbanización es su concentración en los países menos desarrollados. “En números absolutos, en 2030 la población urbana será cuatro veces mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados” (Antequera 2007:30) y por otro lado este crecimiento ni siquiera es comparable al que se produjo en Europa en el siglo XIX. “...En 1910, Londres era siete veces mayor de lo que había sido en 1800, pero Dacca (Bangladesh), Kinshasa (República Democrática del Congo) y Lagos en la actualidad son cuarenta veces mayores de lo que eran en 1950 (Davis: 2005). Este espectacular crecimiento ha puesto la atención en el surgimiento de la llamadas “mega

ciudades” cuya población supera los 8 millones de habitantes. Pero, otra vez, 15 de las 20 mega ciudades del mundo se encuentran en los países menos desarrollados. (Naciones Unidas: 2006 en Antequera 2007)

## LOS RASGOS PROPIOS DEL ROSTRO URBANO BOLIVIANO

En razón del tipo de articulación del país con la economía mundial y las particularidades nacionales, se desarrolla la función comercial de las ciudades, antes que la propiamente industrial, hecho que explica el despegue de la ciudad de La Paz<sup>3</sup>, en la época republicana, a diferencia de otras ciudades bolivianas que sufrían efectos adversos.

En la mayoría de las ciudades, prevalecían las actividades artesanales y si acaso industrias incipientes, siempre presionadas por la importación de mercancías. La población subsistía con un consumo individual bastante bajo, en condiciones de sobreexplotación<sup>4</sup>. En total contradicción, una pequeña elite imitaba, incluso groseramente, el estilo de vida de los ricos de las urbes europeas más desarrolladas<sup>5</sup>.

A todo ello debe sumarse como importante el hecho de que la fundación de las actuales ciudades bolivianas es fruto directo del proceso colonial. Lo cual determinará su composición e incluso el uso social del espacio urbano.

La ciudad fue, de hecho, el núcleo de la conquista. Su fundación era un acto simbólico/político mediante el cual se afirmaba la ocupación territorial. Fue mediante la red de ciudades recién fundadas que el orden colonial se fue construyendo y ampliando su capacidad administrativa del espacio americano, pero también se constituían en un reducto europeo en medio del nuevo mundo, donde debía... “conservarse celosamente las formas de vida social de los países de origen, la cultura y la religión...” y si lo ameritaba, organizar la defensa militar frente a la población indígena (Romero: 2001).

Si bien concordamos con la definición de Pérez (2006), según la cual se debe entender la discriminación indígena como “...una construcción estructural de relaciones sociales que (...) no se presenta sólo en o desde el Estado, sino que se produce y reproduce en todos los ámbitos de las relaciones entre las personas o sus grupos

3 Los datos de Smulker y Calderón (2000) muestran que la dinámica urbana se centró en la ciudad de La Paz, que en los años de la colonia y el inicio del período entre 1909 y 1950 habría incrementado su población de 78.856 a 321.000 habitantes, a un ritmo de crecimiento mayor que el registrado durante la colonia.

4 Los centros mineros, se constituyen en una forma “particular” de urbanización, puesto que las empresas mineras solían organizar “ciudadelas” cerca de la fuente laboral, cuyo aprovisionamiento se realizaba con mercancía importada. Aunque absorben mano de obra de origen rural, las condiciones de vida de los trabajadores mineros eran tan paupérrimas, que su capacidad de consumo fue casi nula (Calderon y Smulker: 2000). Baste decir que antes de la revolución de 1952 se calculó que la esperanza de vida de un trabajador minero era de apenas 35 años y el salario alcanzaba a menos de \$us 0.32 por día (Dunkerley: 1986).

5 Los palacetes de Simón Patiño en Oruro y Cochabamba son tanto un monumento al derroche como un documento en el que es posible leer la ideología de la época, según la cual todo lo europeo se consideraba superior.



mayores de la sociedad, definidas por su condición o no de indígenas, y donde está implícita la noción de inferioridad y subordinación de unos frente a la supuesta superioridad de otros”, creemos que las ciudades se constituyen en un espacio especialmente favorable para la reproducción de las mismas, pues ellas fueron una especie de materialización espacial de las jerarquías sociales coloniales.

Al pasar el tiempo, el lugar de residencia (junto con el idioma y la vestimenta) pasan a tener aún más importancia y se los usa como “indicadores” de pertenencia étnica, quizás debido a que el mestizaje difumina las diferencias biológicas y frente a ello, el tiempo de residencia en la ciudad (y la internalización de los modales ciudadanos) se transforma en un medio para reclamar ascendencia “europea” o identificar a los recién llegados.

Por otro lado, los grupos criollos trataban de proteger por todos los medios la penetración / invasión de este espacio por los indígenas, como un intento de mantener los límites de una sociedad estamental. Un ejemplo de ello se encuentra en el mantenimiento de prohibiciones, hasta mediados del siglo XX a los indígenas, para su ingreso a “ciertas” calles céntricas de las principales ciudades de Bolivia, bajo pena de encarcelamiento y escarnio público (Dunkerley: 1986). De hecho, Rivera (2003) plantea que el propio colgamiento de Villarroel, en julio de 1946 debería ser entendido más como un acto de “ira desatada” de los habitantes de la ciudad de La Paz, que habían vivido de manera muy traumática la realización del congreso indigenal, así como los intentos del presidente de abolir el pongueaje. Para ellos, el libre tránsito de autoridades indígenas por las principales calles de La Paz, tuvo el sentido de una violación del espacio físico que la oligarquía consideraba intocable, la sede de gobierno.

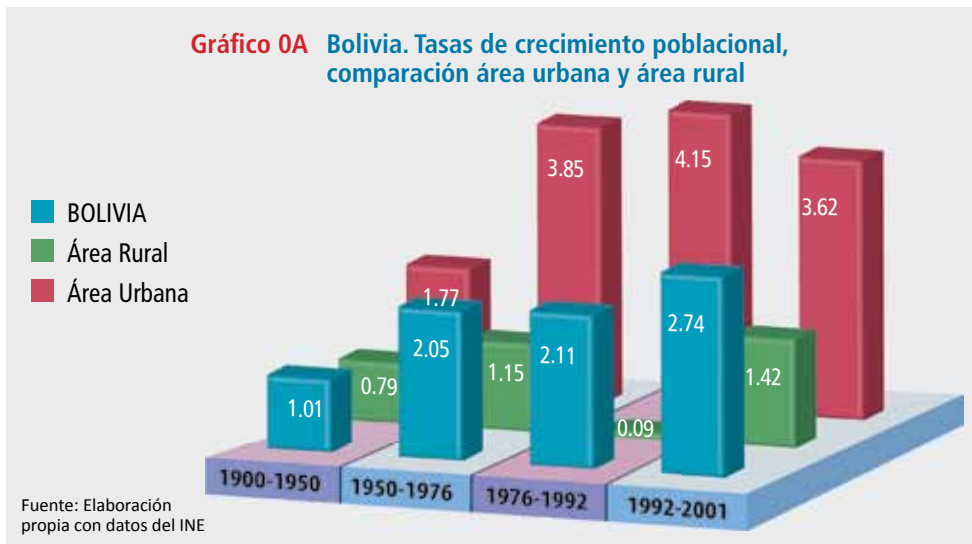
Creemos que incluso hoy en día estas nociones siguen organizando la vida en las ciudades, pues algunos sectores sociales insisten en invocar su ascendencia europea para exigir y disputar el uso y ocupación exclusivo de las ciudades. Baste para ello acudir a los sucesos del 11 de enero de 2007 en Cochabamba y el 24 de mayo de 2008 en Sucre, donde hombres y mujeres de clase medias y populares (que incluso tenían rasgos indígenas) justificaban la violencia ejercida contra indígenas y campesinos, como una defensa ante la “invasión” de la ciudad. Estos tristes y vergonzosos episodios, tuvieron sin duda, para los agresores, el sentido de castigo que infringe el patrón al pongo por atreverse a traspasar los códigos (normalmente implícitos) que rigen el uso de la ciudad.

Asimismo, los datos y la información que analizaremos en los siguientes capítulos, referidos a la inversión municipal urbana y la manera como se toman las decisiones sobre la inversión, dan cuenta de una reproducción de estas prácticas de segregación.

## NEOLIBERALISMO Y URBANIZACIÓN

En los últimos 20 años, la urbanización en el Tercer Mundo tuvo un contexto adverso: la calidad del empleo disminuyó, los salarios en bajada y las tasas de desempleo incrementándose permanentemente. En teoría, debió significar un freno para este proceso que está tradicionalmente asociado al crecimiento industrial, pero contrariando toda previsión, los índices de urbanización continuaron siendo elevados particularmente en los países menos desarrollados. “En números absolutos, en 2030 la población urbana será cuatro veces mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados” (Antequera 2007: 30) y ello de una forma tan acelerada que no es siquiera comparable al ritmo que tuvo en Europa en el siglo XIX. “En 1910, Londres era siete veces mayor de lo que había sido en 1800, pero Dacca (Bangladesh), Kinshasa (República Democrática del Congo) y Lagos en la actualidad son cuarenta veces mayores de lo que eran en 1950 (Davis: 2005).

Bolivia no es ajena a este escenario. Aunque en la región fue considerado un país de urbanización lenta, en los años 90 cambiaría su proporción urbano – rural, a favor de la primera, mostrando tasas de crecimiento de población urbana más elevadas que la media latinoamericana y se ubicará en el grupo de países de urbanización media. Bolivia mostró tasas de elevadas de crecimiento urbano desde 1950, pero particularmente en el período 1976-1992, mientras que el crecimiento de la población rural es casi nulo en el mismo periodo. Como podemos ver en el gráfico 0A.



El fenómeno no debería ser tratado como una tendencia natural del proceso de desarrollo; la aceleración de la urbanización está íntimamente ligada a los cambios económicos que se han dado en el mundo desde la crisis económica de los años 70 y urge asimismo conocer a fondo sus particularidades.

Aunque la mayoría de los estudios se han concentrado en los efectos de la desindustrialización, cierre de fábricas públicas y privadas y en particular el de grandes conglomerados económicos como la Corporación Minera de Bolivia que nutrieron los ya elevados niveles de desempleo y redujeron la capacidad de negociación con los empleadores, lo cierto es que la clase media urbana, fue igualmente golpeada. Por un lado sufrieron los efectos inmediatos del “achicamiento” del Estado, principal empleador en Bolivia hasta entonces. Por otro lado, el empeoramiento de las condiciones laborales en el sector privado fruto de los procesos de reestructuración organizativa que incluyeron tercerización de actividades, fusiones y cambios de control del paquete accionarios, incorporación de inversiones extranjeras, reducción de costos por introducción de tecnología y maquinaria, pero sobre todo, en los salarios de la mano de obra (Piquet: 2004).

La situación en el campo no fue mejor. Ya en la década del 70 comenzaron a mostrarse los efectos de la política agraria implementada tras la revolución de 1952 que básicamente consistió en la excesiva parcelación de suelo en el occidente del país a través de la entrega de títulos individuales, con una baja inversión pública. Todo lo contrario sucedía en el oriente, donde el Estado financió el surgimiento y la expansión de empresas agroindustriales privadas, como parte de la política de sustitución de importaciones de alimentos, misma que terminó quedando en manos de latifundistas. La pequeña parcela agrícola condenada a una lenta agonía fue el abono de la ola migratoria hacia las ciudades.

Sin embargo, este proceso no significaba un abandono total del lugar de origen. Los estudios más clásicos sostienen que la pervivencia de lazos con la comunidad de origen, por lo menos en la primera generación migrante, constituía una estrategia frente a posibles períodos de crisis. Si el ingreso en la ciudad disminuía, los alimentos que provenían de las parcelas rurales podían paliar la emergencia y si por el contrario, los problemas se presentan en la producción agrícola, los ingresos monetarios de origen urbano se constituyen en un apoyo importante (Albó, Greaves y Sandoval: 1989).

Lo que el estudio señalado apenas anticipa es el tipo de escenario que se generaría cuando la crisis afecta tanto al mundo rural como al urbano. Que fue efectivamente el panorama que se desarrolló posteriormente, ya que la crisis económica golpeó duramente el mundo urbano a partir del 80 y posteriormente, terribles sequías en el año en el 82 y 83 asolaron la región andina. Según el estudio citado, en este período “...la ciudad de la Paz (y la de Cochabamba) se vieron llenas de campesinos

que llegaban en busca de ayuda para su situación” (Albó, Greaves y Sandoval: 1989) y buscaron otros espacios de generación de ingresos en las zonas de colonización del Oriente.

A partir de estos datos podemos inferir que en una situación de crisis en el ámbito rural y urbano se generaría una mayor migración hacia las ciudades. La situación sólo empeoró con la implementación del modelo neoliberal. El exiguo apoyo estatal desapareció completamente como parte de las reducciones del gasto público, al mismo tiempo que se incrementaban las importaciones de productos agrícolas como fruto de la liberalización de la economía. Completado el cuadro, la transnacionalización de la economía conllevó una expansión de las actividades extractivas en el área de hidrocarburos y minería al mismo tiempo que se expandían la explotación de la madera y el uso intensivo de suelos en monocultivos de exportación.

Ex-trabajadores públicos y ex-obreros pasan a conformar el nutrido número de trabajadores por cuenta propia en las ciudades a los que se suman de manera incesante nuevos migrantes rurales, pequeños productores campesinos e indígenas desplazados ya sea por la desaparición del Estado o su acción combinada con los intereses latifundistas agroindustriales o también mineros.

El resultado final, fue el incremento de la pobreza en áreas urbanas, como lo demuestra Landa (2002) en su estudio sobre pobreza y desigualdad del ingreso en Bolivia. Éste muestra que en el período que va desde 1999 hasta 2002, el incremento de la pobreza fue mayor en áreas urbanas que rurales. Según este trabajo, en el período estudiado la pobreza del país tuvo un incremento de 2,57 puntos porcentuales (de 62,03% a 64,60%), en tanto que la pobreza extrema aumentó en 0,93 puntos porcentuales (de 35,84% a 36,77%). Seguidamente plantea que las mayores diferencias se encuentran en el área urbana, pues es allí donde existe un mayor crecimiento de la pobreza, 2,58% comparado con un 1,87% en el área rural.

El informe concluye que si bien en el área rural hay niveles altos de pobreza, el área urbana es la que presenta las mayores tasas de crecimiento de los niveles de incidencia.

Los indicadores de salud y educación además ayudan a comprender el deterioro de la calidad de vida en áreas urbanas. La tasa de asistencia a establecimientos educativos de la población entre 6 y 25 años, en el área urbana bajó 2% y 1% en área rural. Lo cual estaría relacionado a la incorporación de los niños en la generación de ingresos. La asistencia a centros de salud formal bajó en un 10% en el área urbana, y 2,3% en el área rural (Landa: 2002).

Llama también la atención el incremento de la desigualdad. En el período estudiado se evidencia una reducción de los ingresos de todos los sectores a excepción de

los más ricos en el área urbana, lo que indica que “...en el contexto que se desarrolló la economía boliviana, los más ricos (decil 10) que están en las ciudades aumentaron su ingreso (17,77%) en cambio los más pobres (decil 1) se hicieron 9% más pobres.

Pero en el marco de la política neoliberal, ¿qué posibilidades existía de enfrentar esta nueva realidad?

## NEOLIBERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

El discurso más extendido al respecto hace hincapié en el proceso de descentralización como un “correctivo” de los efectos más negativos de la aplicación del modelo neoliberal, en la medida en que direcciona de mejor manera los recursos económicos, al mismo tiempo que amplía la democracia más allá de la elección de autoridades.

Sin embargo, estos argumentos no toman en cuenta el hecho de que todo proceso de descentralización está claramente delimitado por el modelo económico vigente en el país, ya que éste determina el tipo de prestaciones que puede o no ofrecer el gobierno local, el énfasis de la inversión, la forma en que se elegirán sus autoridades, la política de recaudaciones y finalmente los términos y condiciones en los que es aceptable y pertinente la participación de la población.

Un claro ejemplo de ello lo brinda la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada en 1985, que en gran medida respondía a las exigencias de descentralización municipal<sup>6</sup> que venían de las organizaciones vecinales urbanas. La misma había sido elaborada en los marcos de la antigua política económica, y fue aprobada en enero de 1985 poco tiempo antes de que se realizaran las elecciones nacionales de donde resultaría electo presidente Víctor Paz Estenssoro y se empezara a aplicar la Nueva Política Económica.

Finalmente resultó que esta ley no pudo aplicarse debido a que era incompatible con el Ajuste Estructural, tal como nos recuerda Galindo “... las contradicciones tenían que ver con la prestación de los servicios públicos y su reglamentación, la defensa de la economía popular mediante la intervención en el abastecimiento y distribución de bienes y servicios, así como la lucha contra la especulación y el condicionamiento de la propiedad urbana al servicio público” (Galindo:1994)

La Ley Orgánica de Municipalidades tuvo que ser reformada posteriormente, otorgándoles a los gobiernos locales competencias más afines con la política económica, hecho que se complementó en la Ley 1551 de Participación Popular y otras normativas posteriores. Humberto Vargas (1999), cinco años después de la promul-

<sup>6</sup> Debe recordarse que por entonces el uso del concepto Alcaldía y Municipio estaba restringido a la administración local de las principales centros oblatos de carácter urbano. Es la Ley de Participación Popular la que incorpora el concepto de municipio urbano /rural, extendiendo la posibilidad de contar con un gobierno municipal en todas las secciones de provincia del país.

gación de la Ley de Participación Popular señala los aspectos más críticos que emergieron en la gestión municipal:

Como resultado de las reformas estatales, los gobiernos municipales se hacen cargo de nuevas competencias como en los servicios de educación, salud y caminos vecinales, aunque sólo en infraestructura. Por otra parte, la Ley de Capitalización limita la responsabilidad municipal en la provisión de agua potable y alcantarillado. Esto es aplicado en las ciudades grandes donde el Gobierno Local tenía competencias concurrentes con el Gobierno Central y hoy están siendo transferidas al capital privado. En cuanto al servicio de desechos sólidos (basura), existen casos en que los gobiernos municipales lo han entregado en concesión al capital privado por un lapso. Las tarifas aún son responsabilidad del gobierno local, que suele concertarlas con la empresa operadora.

En el servicio de electricidad, las fases de producción y distribución fueron prestadas por una empresa nacional y en algunas ciudades por empresas privadas o bajo formas cooperativas. El sistema telefónico es controlado también por cooperativas, salvo el caso de conexiones interdepartamentales e internacionales que fueron estatales y hoy están en poder de capitales privados trasnacionales. El transporte público siempre ha estado en manos de privados y con participación relativa del gobierno municipal, en la definición de tarifas y asignación de recorridos (hoy sólo de recorridos). Finalmente el servicio de la vivienda está aún bajo responsabilidad del Gobierno Central, aunque en los últimos años se han realizado ajustes importantes en materia de políticas y responsabilidades transferidas a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). (Vargas: 1999)

<http://agora.unalmed.edu.co/docs/For9-9-Vargas.PDF>

Pocos años después de este trabajo, toda la cadena de producción de energía eléctrica también sería privatizada, al igual que todas las empresas productivas que estuvieran bajo tuición municipal y se terciarizaron varios servicios bajo la figura de “empresa municipal descentralizada”. La política de vivienda dejó de concentrarse en la construcción de viviendas para sectores con bajos ingresos (vivienda social) y el Estado se limitó a canalizar recursos a las entidades bancarias para que éstas las oferten como créditos de vivienda, aunque las mismas resultasen inalcanzables para una población que estaba mayoritariamente fuera del mundo formal y por tanto impedida de cumplir con las condiciones de acceso al sistema bancario.

De este modo, pese a una insistencia en que el rol de municipio es “promover el desarrollo integral”, en el terreno concreto las tareas más importantes del municipio

“neoliberal” son: a) la aplicación de programas “pro-pobres”, por ejemplo la dotación de desayuno escolar en las escuelas fiscales, o el seguro materno infantil en las postas sanitarias<sup>7</sup> b) mantenimiento y construcción de infraestructura, sean calles y caminos vecinales, canalizaciones, infraestructura de salud y educación, parques y plazas, iluminación<sup>8</sup>.

Estos son, pues, a nuestro juicio, elementos fundamentales que configuran el marco estructural para entender adecuadamente los datos específicos de la inversión municipal en el Eje urbano de Bolivia. Al mismo tiempo, estos datos específicos servirán de nuevos insumos para enriquecer más estos elementos del andamiaje de fondo que configuran los procesos socioeconómicos y políticos.

## LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL NEOLIBERALISMO

Un componente importante del Ajuste Estructural fue el control del déficit fiscal, para lo cual debían recortar y disminuir los gastos gubernamentales e incrementar los ingresos. Esto último se lograría incrementando la presión tributaria sobre los ciudadanos. A través del decreto 21060 se empezaron a ejecutar varias de estas medidas, que luego fueron complementadas con una profunda reforma tributaria, de la mano de la Ley 843 en 1986.

Esta ley tenía el objetivo de “reducir la evasión fiscal, sanear los ingresos fiscales de origen tributario, procurar un ordenamiento del objeto imponible y la fuente del tributo, evitar la doble tributación y los impuestos destinados y buscar una centralización de la administración tributaria con el fin de mejorar la recaudación con controles únicos” (Galindo: 1994).

Al mismo tiempo, establecía la forma de coparticipación de los impuestos provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera de la siguiente manera: 75% para el Gobierno Central, 10% para las Municipalidades, 5% para las Universidades y 10% para los Departamentos (administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo).

Ya que la distribución dependía de lo recaudado en cada jurisdicción, y las empresas e industrias pagaban impuestos en el lugar donde tenían domicilio legal, la reforma causó desequilibrios entre regiones por la excesiva concentración de recursos en las ciudades del eje y capitales de departamento.

En esta etapa, los recursos de las empresas estatales, particularmente YPFB, constituyeron una importante fuente de ingresos para el Estado, hecho que cambió

7 Aunque en algunos casos más que iniciativas locales se trató de estrategias nacionales de cumplimiento obligatorio en el ámbito local.

8 Ello no significa que el municipio se haga cargo directamente de estas tareas, con algunas excepciones la prestación de estos servicios se realiza a través de la contratación de empresas privadas, después de un proceso de licitación. En algunos municipios urbanos se ha llegado a contratar servicios privados en las áreas administrativas, como es el caso de la ciudad de Santa Cruz que hasta hace poco tiempo había entregado a una empresa el cobro de impuestos.

con la entrega de las mismas a administración privada, por vía de la llamada “Capitalización”. En realidad todas las llamadas reformas de segunda generación implementadas desde 1994, generarían la necesidad de una nueva reforma tributaria y del sistema de asignaciones presupuestarias debido a la descentralización municipal.

En el entendido que se ampliarían las competencias municipales, se modificó la clasificación de impuestos, la misma que se incorporó a la Ley 1551, de Participación Popular, en el Artículo 9, de la siguiente forma:

**SON INGRESOS NACIONALES:**

- El Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- El Régimen Complementario del IVA (RC-IVA)
- El Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)
- El Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE)
- El Impuesto a las Transacciones (IT)
- El Impuesto de Viajes al Exterior (IVE)
- El Impuesto sobre la Transferencia Gratuita de Bienes (TGB)
- El Gravamen Aduanero Consolidado (GAC)

**SON INGRESOS DEPARTAMENTALES:**

- Las regalías asignadas por Ley.
  - Las Regalías sobre producción hidrocarburífera
  - Las Regalías sobre producción minera
  - Las regalías sobre explotación maderera

**SON INGRESOS MUNICIPALES:**

- El Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB), que comprende:
  - El impuesto a la Propiedad Rural
  - El impuesto a los inmuebles urbanos
  - El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves
- Las patentes e impuestos establecidas por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

Los ingresos nacionales a los que hace referencia la Ley 1551 están sujetos a un régimen de coparticipación que establece alícuotas de la siguiente magnitud: 75% para el Tesoro General de la Nación; 20% para los Gobiernos Municipales y 5% para las Universidades

En previsión de una disminución de ingresos de las empresas estatales, particularmente de YPFb que aportaba una tercera parte de los mismos al Tesoro General



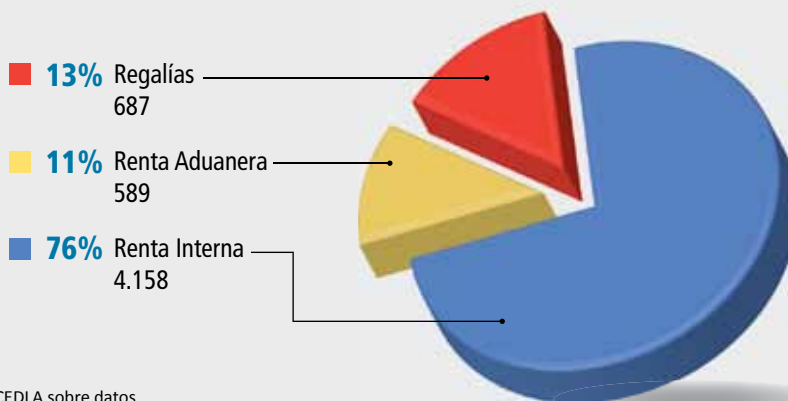
de la Nación, se creó el impuesto especial a hidrocarburos, que gravaba básicamente al consumo de los mismos, el mismo no era coparticipable, es decir quedaba en manos del gobierno central.

El cambio más importante de la reforma Tributaria de 1994 estaba ligado a los “incentivos” que se quería otorgar a la inversión privada especialmente la extranjera:

Las empresas estaban sujetas a un gravamen que fijaba como base imponible el patrimonio neto de las empresas (IRPE), este impuesto no ofrecía incentivos a la inversión ya que con ésta se incrementaba la base imponible; además, este impuesto no era sujeto a créditos fiscales en ningún otro país, lo cual significaba una doble tributación para empresas extranjeras y multinacionales (gravadas sobre utilidades de fuente externa). Naturalmente, este impuesto no era consistente con la capitalización de las empresas del Estado, la cual requería fuertes inversiones extranjeras, y por lo tanto, debía ser sustituido por un impuesto sin distorsiones a la inversión y, además, sujeto a crédito en los respectivos países de origen, este impuesto sería el impuesto a las utilidades de las empresas. (Cossio:2011)

Para el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la reforma generó excesivas cargas tributarias sobre las familias, mientras que se liberaba de estas obligaciones a las empresas privadas, en particular las extranjeras. Cossio

**Gráfico 0B Estructura de los ingresos tributarios**  
Promedio 1987-2000, en millones de Bs del 2000



Fuente: CEDLA sobre datos de UDAPE

en un estudio sobre la estructura de los ingresos tributarios, confirma esta aseveración, mostrando que la renta interna constituye la principal fuente de ingresos desde que empezaron las reformas neoliberales.

De todos los impuestos recaudados, el Impuesto al valor agregado es el más significativo, ya que recauda el 40% de los ingresos tributarios, siguiendo de cerca el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD); el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) con 14%, Impuesto a las Transacciones con 14%, Impuesto al Consumo Específico ICE con 9% y finalmente el del régimen complementario al IVA (RC-IVA) con 3% .

Una adecuada comprensión de los datos que analizaremos en este estudio requiere de una ubicación en este contexto de reformas en el sistema tributario.

## Marco metodológico **2**

### **OBJETIVO Y RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN**

El objetivo de esta investigación es entender mejor los elementos que guían la asignación de recursos en los gobiernos locales urbanos. Es decir, se busca tener un panorama más claro no sólo acerca del destino de los recursos sino también de aquellos elementos que influyen en este resultado.

Esta preocupación es fruto de nuestra experiencia de trabajo en la zona sur de la ciudad de Cochabamba, donde surgieron suficientes dudas sobre la premisa bastante popularizada de que el proceso de descentralización garantizaría un mejor uso de los recursos públicos, debido a que su cercanía los haría más sensibles a las necesidades de la gente.

Este tema nos parece particularmente relevante debido a que en Bolivia la aplicación del modelo neoliberal ha acelerado el proceso de urbanización<sup>9</sup>, por el avasallamiento del territorio rural e indígena por actividades industriales y contaminantes, combinado con la inacción del Estado en la protección de la pequeña producción

<sup>9</sup> Según los datos del INE, la población urbana en Bolivia se duplicará en el periodo 2000 -2030 en tanto que la población rural se mantendrá casi inalterable.

campesina. De este modo las ciudades se convierten en escenarios donde se condensan y agregan demandas, de viejos y nuevos problemas y conflictos, que pondrán sobre el tapete el rol de los municipios urbanos en particular, aunque incumbe a todos los niveles del Estado.

Teniendo en cuenta que el proceso de urbanización en Bolivia, tiene como particularidad la constitución de un eje central de ciudades (La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba), que concentran cerca del 40% de la población total del país, se ha tomado precisamente a los presupuestos de los municipios de las mismas como unidades de análisis<sup>10</sup>.

## DOS BÁSICOS GRUPOS DE INSUMOS

### Información cuantitativa de presupuestos y ejecución

Se ha hecho una revisión y análisis de los datos y cifras contenidos en los documentos oficiales de la programación operativa anual inicial aprobada por los Concejos Municipales de los 4 municipios, correspondientes al año 2009. Asimismo, en el entendido que los presupuestos al inicio de año son modificados por lo menos cuatro veces en un mismo año y que esto puede significar modificaciones importantes en el destino final de los recursos, se han tomado en cuenta también los documentos de informe de la ejecución presupuestaria de ese mismo año, en cada municipio, los mismos que nos permitieron también hacer comparaciones e indagaciones sobre los cambios que existen entre lo que se presupuesta y lo que finalmente se ejecuta. Es decir, evidenciar qué rubros pueden tener variaciones en la ejecución de los fondos.

El análisis de los presupuestos y su ejecución va de lo general a lo particular, siguiendo además la lógica interna de todo presupuesto que consiste en partir de los ingresos (sus fuentes, características y asignaciones) para llegar a los gastos (los programas generales, los programas específicos y proyectos). En ambos casos, observamos el contraste entre lo previsto en el presupuesto inicial y lo finalmente reportado como ejecutado.

Aunque la estructura presupuestaria está definida por la normativa vigente y en particular por las directrices que imparte cada año el Ministerio de Hacienda para la elaboración de los presupuestos, cada municipio plantea un esquema propio, pero enmarcado en la norma nacional, y ello es especialmente evidente en la asignación de proyectos a diferentes programas de inversión. Por este motivo, hemos hecho un esfuerzo para que la estructura de gastos pueda ser comparable en los cuatro munici-

<sup>10</sup> Según datos del INE, en el año de elaboración de esa investigación, estos Municipios representan el 38,86% de la población total del país, asimismo representan el 59% del total de población urbana del país (en cifras absolutas, 3.974.789 habitantes, frente a los 10.227.300 del total nacional y frente a los 6.748.075 del total de población urbana). Según estas cifras oficiales, Santa Cruz contaba el año 2009 con una población de 1.594.826 habitantes; El Alto con 928.851; La Paz, 840.044 habitantes y Cochabamba 611.068 habitantes. Aunque otras proyecciones (Blanes 2007) calculan que, en 2010, entre las cuatro ciudades del eje central llegarían a tener algo más de 5 millones de habitantes, representando el 49% del total del país.

pios, lo que finalmente nos permite identificar ciertas tendencias en el uso de recursos. A continuación presentamos el cuadro que resume esta homogeneización de partidas que hemos realizado para elaborar y sistematizar toda la información presupuestaria. Esta tarea no ha planteado grandes dificultades, puesto que hay una básica coincidencia en la estructura de los programas de inversión en los distintos municipios.

**Cuadro 01** Clasificación de programas y proyectos de inversión

PROGRAMA	PROYECTOS
Saneamiento Básico	Proyectos de agua potable, alcantarillado, construcción de tanques y ampliación de redes de agua y alcantarillado, obras de desagüe pluvial <sup>11</sup> .
Infraestructura Urbana y Rural	Proyectos de infraestructura, como son: pavimentos, asfaltos, empedrados, puentes, construcción de sedes sociales, programa “Mejoramiento de barrios” (cuyo componente más grande es infraestructura), construcción de plazas parques, mercados, mejoramiento de caminos y otros que están relacionados con obras cemento.
Salud	Comprende todos los recursos que vienen definidos bajo normas específicas: la Ley del SUMI (Seguro Universal Materno Infantil), la Ley de Hidrocarburos con el IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y la ley del Diálogo para los recursos del HIPC-II (Alivio a la deuda externa). Estas normas obligan a los gobiernos municipales a invertir porcentajes fijos de sus recursos para los programas de salud. En este programa están todos los servicios de salud e infraestructura de salud.
Educación	En este programa están reflejados todos los servicios de educación e infraestructura educativa. Se incluye aquí los servicios de desayuno escolar, que absorben buena parte de recursos de este programa. Este programa también está respaldado por algunas normas que definen la inversión en educación; son recursos de IDH, HIPC-II y Coparticipación Tributaria. Pero también las Alcaldías están obligadas a invertir en este programa con sus recaudaciones locales y financiar, además, con otros ingresos internos y externos.
Desarrollo y Fomento al Deporte	Este programa tiene un presupuesto fijo normado por la ley 2770 de 2004, los municipios están obligados a invertir en incentivo y fomento al deporte en un 3% de los recursos de Coparticipación Tributaria. En este programa están las escuelas de fútbol, material deportivo, trofeos y el mejoramiento y construcción de centros deportivos.
Otros programas	Englobamos en esta categoría una larga lista de programas menores y dispersos, que por separado ninguno define una línea de inversión. Entre estos pequeños programas están: Fortalecimiento municipal; desarrollo productivo municipal; cementerios; reordenamiento de vías; reordenamiento de comercio; prevención y manejo de riesgos; limpieza urbana y rural; turismo.

<sup>11</sup> A diferencia de otros estudios similares, como el ya mencionado del SIAM de la FAM (SIAM-FAM 2009), nosotros mantenemos independiente el Programa Saneamiento Básico, sin fusionarlo con el Programa Infraestructura Urbana y Rural, porque nos interesa rastrear la inversión municipal en este tema altamente sensible a los intereses de grandes sectores urbanos, de la periferia y del centro, pero además porque en los clasificadores del Ministerio de Hacienda y de los municipios estos dos programas suelen aparecer así, por separado.

El énfasis que hace el estudio en el análisis del insumo de la inversión municipal efectiva se debe a que consideramos que ella permite visualizar la real orientación de la gestión municipal. La efectiva asignación de recursos a unos u otros programas, definen la verdadera orientación de la política pública municipal.

### **Información cualitativa a partir de entrevistas a diversos actores clave**

Debido a que para nosotros era importante mostrar los procedimientos y las visiones de los actores involucrados en la gestión municipal, se ha recogido información directa de diversos actores que conocen los procesos que se dan en torno a la planificación, la construcción del presupuesto y toma de decisiones sobre los recursos. Para ello, se ha hecho el esfuerzo de identificar con mayor precisión distintos tipos de actores que participan del proceso de priorización de demandas y elaboración del presupuesto. Haciendo énfasis en el tipo de relación y la posición que tienen los actores en dichos procesos es posible encontrar interesantes y elocuentes diferencias respecto a la información que aportan, salvando así peligrosas homogenizaciones o generalizaciones apresuradas. Asimismo, con ello se muestra una perspectiva más real del proceso de elaboración del presupuesto, además de las particularidades y “modos” de hacer de cada ciudad.

Para las entrevistas, hemos buscado contar con testimonios de informantes vinculados directa o indirectamente a la estructura del gobierno municipal (funcionarios, dirigentes de la sociedad civil de instancias frecuentemente más cercanas a los gobiernos municipales) y de informantes con mayor independencia respecto a los gobiernos municipales y con mayor cercanía a los intereses de la población. La identificación de esta caracterización de los informantes se ha conseguido con información previa de otros informantes conocedores de los actores vigentes de la gestión municipal en La Paz, El Alto y Santa Cruz. Para el caso de Cochabamba, hemos recurrido a nuestro propio conocimiento de los actores, producto de más de 10 años de trabajo con organizaciones periurbanas y en temas directamente relacionados con la gestión municipal.

## **LA INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN CUALITATIVA**

Los criterios que guían la interpretación de la información cualitativa están referidos a los objetivos de la investigación, pero en relación directa con los aspectos destacados y los cuestionamientos que han ido emergiendo del análisis de los datos numéricos de la inversión municipal. De igual manera, la información de estos datos

cuantitativos delimita la interpretación de la información cualitativa. Este enfoque metodológico vincula ambas partes del estudio.

Asimismo, en el ejercicio de la interpretación de la información provista por las personas entrevistadas, asumimos como elemento altamente relevante las características propias que tienen estas personas. Teniendo en cuenta los roles y posición que asumen los distintos actores entrevistados respecto al gobierno municipal, con la información que ellos/as ofrecen, se va buscando entretejer los sentidos que explican cómo y porqué se llegan a estructurar los presupuestos y las decisiones fundamentales de la inversión municipal.

## **DIFICULTADES PARA EL ACCESO A INFORMACIÓN OFICIAL**

La investigación necesitó de información y documentación oficial completa, tanto del presupuesto inicial como de la inversión ejecutada. Para ello abordamos, por vías regulares y cumpliendo las normas y usos convencionales, a las instancias oficiales (además de los Alcaldes y Alcaldesas, las oficinas municipales encargadas de la planificación, la elaboración de los presupuestos y los informes de inversión). El resultado de esta vía fue siempre negativo.

Por ello, dadas estas dificultades para el acceso a la información oficial, amplia y completa, y dada la importancia de este acceso para la calidad de la participación de los actores, incluimos en este apartado de la metodología una breve reseña de la experiencia específica de búsqueda y recopilación de estos documentos. Además, como veremos más adelante, este tema será abordado en relación a los momentos y flujos de información que se dan (o no se dan) en el municipio, entre diferentes actores, al momento de elaborar el presupuesto.

En nuestra experiencia, dichos documentos, a pesar de estar considerados como información pública, tienen un acceso muy restringido. No han cambiado mucho los hábitos de los funcionarios respecto a considerarse guardianes de una información oficial, considerándola “confidencial”. Ello denota un indicador de la posición “defensiva” que asumen los actores estatales frente a una sociedad civil interesada en conocer más y mejor los procesos de asignación de recursos públicos. El camino de buscar la información remitida al Ejecutivo Nacional es también penoso y extenuante para quien no vive en la ciudad de La Paz, puesto que si no se visita constantemente a la entidad donde se ha hecho la solicitud, ésta puede no ser atendida nunca.

El cuadro que sigue sistematiza de manera precisa todos los muchos y tortuosos caminos que se siguieron para conseguir la información oficial necesaria, sin haber logrado finalmente conseguir alguna de ella, como es el caso de la documentación sobre ejecución presupuestaria del Municipio de El Alto en la gestión estudiada.

## Cuadro 02 Investigación presupuesto e inversión en los cuatro municipios más poblados de Bolivia

### Municipio de El Alto

N°	INSTANCIAS REQUERIDAS	FORMA/MEDIO	LOGROS/ AVANCES	DIFICULTADES
1	Dirección de Planificación Alcaldía	(19/03/09) Carta oficial de solicitud de información y documentos, desde la institución patrocinadora de la investigación Varias llamadas. Entrega personal de la carta en la Alcaldía de El Alto.		-Respuesta verbal negativa. La información sólo se da a los representantes vecinales. Sólo el Alcalde autoriza. -Espera de dos días. -Nueva respuesta negativa, porque el Alcalde y el Director de planificación se encontraban "ocupados".
2	Dirección de Planificación Alcaldía	Insistencia vía teléfono desde Cochabamba.		-Respuesta negativa. Argumentan que hubo cambio intempestivo de Alcalde y el anterior "se llevó toda la información".
3	Fejuve El Alto	Solicitud verbal a algunos dirigentes de la Fejuve	-Acceso a entrevistas	-No poseían los documentos. No cuentan con la información.
4	Persona conocida, amiga de un miembro del Comité de Vigilancia	Solicitud verbal, explicando los motivos.	-Se logró contar con el documento del POA inicial.	-Se tuvo que insistir mucho por teléfono y a través de sucesivas visitas a su oficina.
5	Despacho del Alcalde	(Junio de 2010) Nueva carta de solicitud al nuevo Alcalde, solicitando documentación de la ejecución presupuestaria de 2009.		Muchas excusas para dar una respuesta negativa al final.
6	Secretaría del Alcalde	Insistencia vía teléfono	Hacia Septiembre de 2010 permiten el acceso a una documentación parcial.	La documentación ofrece una información muy general y superficial, que no era la requerida y no satisface las necesidades de la investigación.
7	Secretaría del Alcalde	Nueva insistencia con nueva carta de solicitud entregada en forma personal.		-Respuesta negativa. Se argumenta que no se tiene esa documentación, pues "los anteriores técnicos se la llevaron". - Ante el apremio del tiempo, se tuvo que concluir la investigación sin haber logrado conseguir el documento de Ejecución presupuestaria del POA 2009 del Municipio de El Alto.

## Municipio de La Paz

N°	INSTANCIAS REQUERIDAS	FORMA/MEDIO	LOGROS/ AVANCES	DIFICULTADES
1	Dirección de Planificación Alcaldía	Carta oficial desde la institución patrocinadora de la investigación Varias llamadas		-Secretaria no quiso recibir la carta. Derivó a “Ventanilla Única”. -Observan que solicitud debe ser escrita al Alcalde.
2	“Ventanilla Única” de recepción de solicitudes	Carta oficial de solicitud de información		-Que vuelva dentro de 2 días para saber a qué dirección se derivó la carta.
3	Entrevista con Técnico de Planificación	A través de una persona conocida que trabaja en la Alcaldía	-Acceso a entrevista	-No se accede a la documentación oficial. Se argumenta que esa documentación se da “bajo autorización del Alcalde” y que “hay que esperar mucho tiempo”.
4	Un representante del Comité de Vigilancia	Varias llamadas telefónicas Presencia directa. Solicitud verbal.	-Acceso a entrevista	-Espera de unas 2 horas. -No da la documentación requerida. Argumenta que tiene que ser autorizado por el pleno del CV. -Deriva a la Alcaldía.
5	Dirigentes de Fedjuve	Varias llamadas Presencia directa. Solicitud verbal.	-Acceso a entrevista	-Afirman que no cuentan con la información, menos los documentos. Que vaya al Comité de Vigilancia
6	Dirigentes vecinales críticos al gobierno municipal	Varias llamadas. Solicitud verbal.		-No cuentan con la información
7	Otro representante del Comité de Vigilancia	Varias llamadas. Solicitud verbal formal.	-Acceso a una parte de la información, una parte del Presupuesto Reformulado.	-Dos días de insistir
8	Ministerio de Hacienda	Carta oficial solicitando documentación e información sobre la ejecución presupuestaria en los 4 municipios.		-Larga espera de la respuesta. -Derivan a Ministerio de Planificación el Desarrollo.

(Pasa a la siguiente página...)



(...viene de la anterior página)

9	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Carta oficial solicitando documentación e información sobre la ejecución presupuestaria en los 4 municipios.		-La respuesta tarda más de un mes -Envían una información que no es la requerida.
10	Ministerio de Hacienda. Responsable de recepción y revisión de la información municipal.	Carta oficial solicitando documentación e información sobre la ejecución presupuestaria en los 4 municipios.		-Hace esperar toda una mañana -Aporta una información muy genérica que no sirve para la investigación (una copia del estado de los balances de cada municipio. -Deriva a los municipios. -Afirma que él sólo elabora información para los Ministerios, los diputados y senadores, no así para organizaciones de la sociedad civil, mucho menos para un ciudadano de a pie
11	Personal de una ONG amiga de La Paz	Solicitud verbal.	-Acceso a la documentación requerida.	
12	Persona amiga que tiene relación de parentesco con un Concejal Municipal.	Solicitud verbal.	-Acceso a la documentación requerida	

## Municipio de Santa Cruz

Nº	INSTANCIAS REQUERIDAS	FORMA/MEDIO	LOGROS/ AVANCES	DIFICULTADES
1	ONG amiga en Santa Cruz que trabaja temas similares a nosotros.	(Sept. 2009) Viaje a Santa Cruz. Solicitud verbal directa.	-Se consigue el documento del POA inicial 2009.	
2	Dirección de Planificación Alcaldía. Secretaría del Alcalde.	(Segunda semana de Septiembre de 2010) Carta solicitando información y documentación sobre ejecución presupuestaria del año 2009, además de una entrevista. Entrega personal.		-Respuesta negativa para la entrevista y para el acceso a información y documentación. Se argumenta que los funcionarios "están muy ocupados en los preparativos del aniversario de Santa Cruz". Se dice además que toda información y documentación sobre los POAs debe ser previa autorización del Alcalde. En la Secretaría del Alcalde argumentan que no cuentan con esta documentación y que hay que dirigirse a Planificación.

3	Dirección de Planificación.	Llamadas telefónicas desde Cochabamba		-Respuestas evasivas. Nunca se accede a la solicitud.
4	Fejuve oficialista	Visita directa. Solicitud verbal.	Se consigue una entrevista	No entrega documentación. Afirma que no cuenta con ella. Nos deriva al Comité de Vigilancia.
5	Comité de Vigilancia	Visita personal.		No se consiguió encontrar a ninguno de los miembros del CV.
6	Presidente de Fejuve no oficialista	Solicitud por vía telefónica. Viaje para entrevista directa.	Se consigue una entrevista	Pese a prometer enviar documentación sobre el POA ejecutado, nunca cumplió.
7	Varios dirigentes vecinales	Solicitud verbal directa	Se consigue entrevistas	No cuentan con documentación sobre el POA
8	Persona amiga, dirigente vecinal en Santa Cruz	Solicitud verbal por vía telefónica	-Envía un documento con información parcial	El documento enviado no contiene la información requerida.
9	Personas conocidas que tienen amistad con funcionarios de la Alcaldía	Viaje a Santa Cruz. Solicitud verbal directa y correspondencia electrónica.	-Finalmente se consigue la información y documentación de la ejecución presupuestaria del POA 2009.	-Larga insistencia a los funcionarios.

### Municipio de Cochabamba

N°	INSTANCIAS REQUERIDAS	FORMA/MEDIO	LOGROS/ AVANCES	DIFICULTADES
1	Representantes distritales al Comité de Vigilancia, con quienes se tiene cierto nivel de amistad	(Marzo de 2009) Solicitud verbal	Se consigue la documentación del POA 2009 en su primera versión	
2	Despacho de la Alcaldesa de entonces y Dirección de Planificación	(Marzo 2010) Nota escrita institucional, entregada personalmente, solicitando información y documentación oficial sobre la ejecución presupuestaria 2009 y del POA 2010.		No dan respuesta por mucho tiempo

(Pasa a la siguiente página...)

(...viene de la anterior página)

3	Despacho de la Alcaldesa de entonces y Dirección de Planificación	Seguimiento a solicitud escrita. Secretaria de la institución visita varias veces para preguntar por la respuesta a la carta enviada.		No consigue la respuesta escrita
4	Dirección de Planificación	Nuevamente la responsable de la investigación insiste. Visita directa.		Derivan a la Dirección de Finanzas. Aquí dicen que no conocen la nota.
5	Secretaría de la Alcaldesa	Reclamo directo. Amenaza de queja a Transparencia	Unos días después de la amenaza y de esta insistencia, se recibe una nota de respuesta formal (carta fechada el 20 de Abril, recibida recién en Agosto de 2010), con una documentación anexa sobre el POA 2010.	Tampoco hay respuesta inmediata. Prometen hacerlo una vez se consulte con la Alcaldesa.  La documentación anexa sólo comprende un documento borrador de la primera versión del POA 2010, no así el informe de ejecución. Del 2009.
6	Miembros del CV del Distrito 7, persona con quien se tiene cierto nivel de amistad.	(Julio de 2010). Solicitud verbal de documentación de la ejecución presupuestaria del POA 2009.	Se consigue documentación parcial del POA ejecutado 2009.	Luego de mucha insistencia. Información incompleta, sólo porcentajes, no cifras absolutas.
7	Dirección de Planificación	Nueva visita personal, portando la nota de Marzo de 2010, con la respuesta de la Alcaldesa, solicitando información completa de la ejecución presupuestaria de 2009.		Nuevamente derivan a la Dirección de Finanzas.
8	Dirección de Finanzas, Departamento de Presupuestos	Nueva nota escrita solicitando información. Se adjunta todo el historial de las solicitudes hechas.		Responde que no tiene esa información. Responde que consultará a sus superiores.
9	Dirección de Finanzas	Varias visitas		Entre feriados y múltiples trabas, no se consigue una respuesta favorable.
10	Dirección de Finanzas. Funcionaria subalterna.	Visita personal varios días después	Finalmente, por compasión, una funcionaria permite acceder a una fotocopia de la documentación.	El funcionario no logró que el Jefe firme la autorización de entrega.

Para un mejor aprovechamiento de esta la información contenida en estos cuadros, clasificamos en 4 categorías los eventos de requerimiento que se hicieron a diferentes entidades o agentes para conseguir información oficial sobre el presupuesto y la inversión municipal: A) Agentes estatales por vía regular; B) Agentes no estatales por vía regular y C) Agentes no estatales por vía no regular y D) Agentes estatales por vía no regular. Según esta clasificación tenemos el siguiente panorama.

Según estos cuadros, de un total de 38 eventos de búsqueda de información a diferentes instancias, 18 (47%) se hicieron a los agentes/eventos tipo “A”, es decir entidades públicas por la vía regular. De estos 18 requerimientos se obtuvo apenas 2 respuestas parcialmente favorables (un 11% de este 47%). Pero esta información y documentos recibidos contenían información muy general o no correspondía al requerimiento hecho, por ello finalmente no fue útil para la investigación. Es decir, esta información revela que, por canales regulares hacia las autoridades y funcionarios públicos la efectividad para conseguir información sobre el presupuesto municipal (información de orden público) ha sido nula.

En el caso de los agentes tipo “B”, son entidades o personas de la sociedad civil que por mandato de las leyes deberían tener acceso a información sobre el presupuesto y la inversión municipal (y deberían facilitarla al conjunto de la sociedad civil). Nos referimos específicamente a Comités de Vigilancia; Juntas Vecinales u OTBs urbanas y Federación de Juntas Vecinales. En este caso se tuvieron 10 eventos de requerimiento. De ello se tiene apenas 2 respuestas favorables, de las cuales sólo una provee la documentación completa y útil para la investigación.

En el caso de los agentes tipo “C”, vale decir entidades o personas de la sociedad civil (miembros de organizaciones sociales, ONGs, personas individuales) a las que se recurre por vía no regular, es decir la relación de amistad, el panorama es el siguiente: de un total de 9 eventos, en 6 de ellos se obtiene la información y documentación requerida; en otros 2 casos no consigue nada y en 1 caso se obtiene información y documentación parcial.

Finalmente, en el caso de agentes/eventos tipo “D” (persona o entidad estatal a la que se requiere información por vía no regular), se tiene 1 caso excepcional y el mismo es con éxito, pues se obtuvo la información necesaria. Pero en este caso no fue por vía de la amistad, sino de la compasión, pues la funcionaria se conmovió ante la tenacidad de la responsable de la investigación, que acudió una infinidad de veces por la información.

Este panorama es por sí solo demasiado elocuente, respecto a las prácticas oficiales sobre el acceso/ocultamiento de la información pública, elemento central en los procesos de participación y control social. Y mucho más elocuentes son las argu-

mentaciones –más bien excusas- que se detallan en los cuadros, para negar el acceso a esta información.

## **CLASIFICACIÓN EMPLEADA PARA LOS MUNICIPIOS**

En el análisis de las cifras de presupuesto e inversión de los cuatro municipios recurrimos frecuentemente a comparaciones con otros municipios. Para ello, asumimos la misma clasificación realizada por el estudio “Características fiscales y financieras del proceso de descentralización en Bolivia 1994 a 2008” (SIAM-FAM: 2009). Éstas son las categorías de municipios que se establecen:

- Municipios Tipo 1: 0 a 15.000 habitantes  
(Municipios rurales, áreas no metropolitanas).
- Municipios Tipo 2: 15.001 a 50.000 habitantes  
(Áreas no metropolitanas).
- Municipios Tipo 3: Mayores a 50.000 habitantes  
(Áreas no metropolitanas).
- Municipios Tipo 4: Mayores a 50.000 habitantes  
(Áreas metropolitanas).

Los cuatro municipios estudiados (Santa Cruz de la Sierra, El Alto, La Paz y Cercado de Cochabamba) no sólo corresponden al tipo 4, sino que son los más importantes de esta categoría.





MIRANDO  
ANALÍTICAMENTE LOS  
PRESUPUESTOS Y LA  
INVERSIÓN





## SEGUNDA PARTE

# Mirando analíticamente los presupuestos y la inversión

## Los ingresos **1**

---

Observemos, en primer lugar, el siguiente cuadro general de ingresos de los cuatro municipios, que corresponde a la gestión 2009. Los datos confrontan lo presupuestado al inicio y lo ejecutado al final (este último dato no se tienen en el caso del Municipio de El Alto). Es necesario recordar que el presupuesto inicial pasó por una o más reformulaciones, tal como suele hacerse en la gestión municipal, según autoriza la norma a los gobiernos municipales. Por ello es importante contrastar ambas cifras.

### **MUNICIPIOS URBANOS DEL EJE: MAYORES RECURSOS PERO MENOR TASA PER CÁPITA DE TRANSFERENCIAS**

Un primer dato que hay que destacar es que los cuatro municipios urbanos del Eje tienen los ingresos más altos respecto al resto de los municipios, tanto por los recursos que reciben por la vía de desembolsos del Tesoro General de la Nación



(TGN) como por los recursos producto de sus recaudaciones locales<sup>1</sup>. Veamos en los siguientes gráficos la comparación entre los recursos recibidos del TGN por los 4 municipios urbanos del eje, respecto del resto de municipios de los respectivos departamentos y del país.

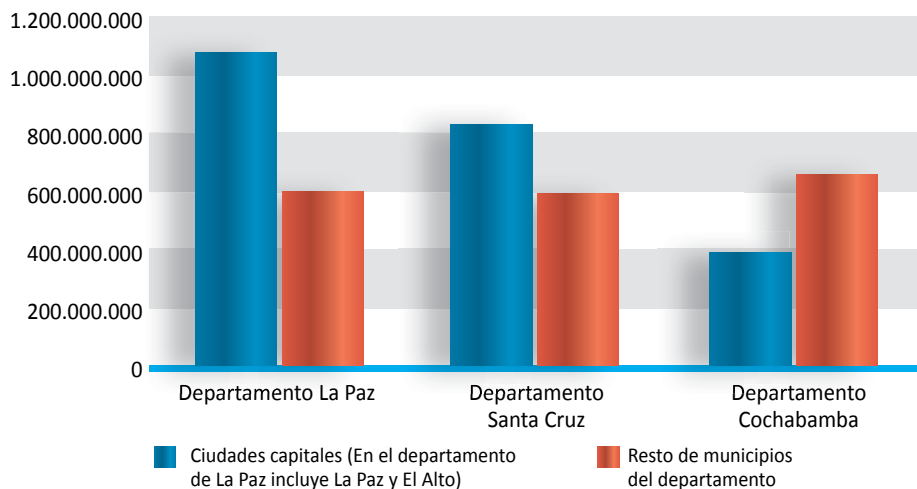
**Tabla N° 1 Cuatro municipios más poblados de Bolivia. Cuadro general de ingresos, con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, gestión 2009 (Expresado en Bs.)**

Fuentes de INGRESO	SANTA CRUZ DE LA SIERRA				LA PAZ			
	Presupuestado	%	Ejecutado	%	Presupuestado <sup>2</sup>	%	Ejecutado	%
Recursos Propios	508.865.828	28	425.274.404	31	459.218.043	27	441.591.958	32
Participación Popular	548.254.279	30	466.044.010	34	384.285.860	22	326.647.974	24
I.D.H.	268.719.212	15	249.054.330	18	193.197.400	11	168.268.749	12
Crédito y Donaciones	110.537.350	6	5.396.215	0	598.507.316	35	409.102.671	30
HIPC	12.318.956	1	19.172.982	1	8.899.125	1	13.859.962	1
Saldo Caja y otros ingresos	357.558.692	20	188.551.353	14	85.691.944	5		0
<b>TOTAL</b>	<b>1.806.254.317</b>	<b>100</b>	<b>1.353.493.294</b>	<b>100</b>	<b>1.729.799.688</b>	<b>100</b>	<b>1.359.471.314</b>	<b>100</b>
Fuentes de INGRESO	EL ALTO				CERCADO COCHABAMBA			
	Presupuestado	%	Ejecutado	%	Presupuestado	%	Ejecutado	%
Recursos Propios	120.000.000	9	Sin datos		372.561.200	47	306.519.417	50
Participación Popular	314.851.724	23	S/datos		250.456.000	32	209.735.492	35
I.D.H.	148.118.419	11	S/datos		136.898.500	17	87.205.033	14
Crédito y Donaciones	260.024.169	19	S/datos		19.733.700	3	3.724.574	1
HIPC	23.494.559	2	S/datos		7.133.800	1	669.695	0
Saldo Caja y otros ingresos	519.550.629	37	S/datos			0		0
<b>TOTAL</b>	<b>1.386.039.500</b>	<b>100</b>	<b>S/datos</b>		<b>786.783.200</b>	<b>100</b>	<b>607.854.211</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales de los municipios

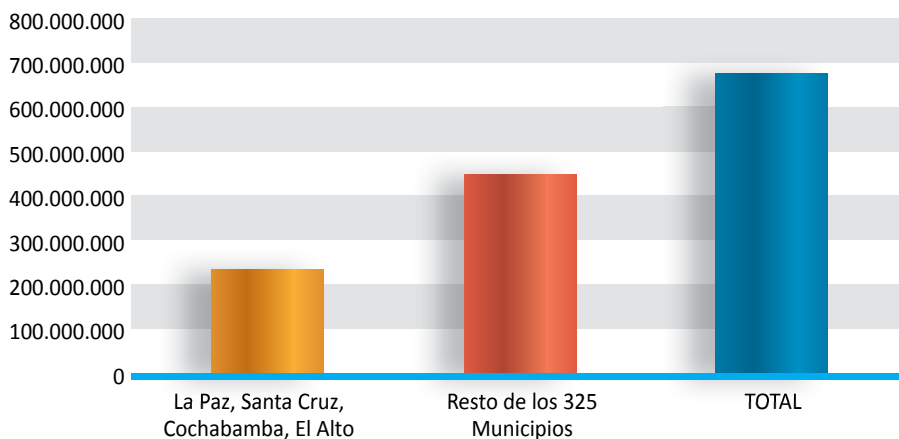
- 1 Los recibidos del TGN son: recursos de participación popular, IDH e HIPC. Las recaudaciones locales se concentran en la fuente denominada "Recursos Propios".
- 2 En algunos de los datos de presupuesto de la Alcaldía de La Paz (datos de Recursos Propios, de Participación Popular y de IDH) se muestra cierta ambigüedad. Nosotros asumimos los datos anotados en este cuadro porque tienen mayor respaldo en los documentos oficiales consultados. Los datos los extraemos del presupuesto inicial según información del cuadro "Distribución de Gastos Municipales por categoría programática, fuentes de financiamiento y organismo financiador", inserto en los datos del Sistema SIGMA, en el documento oficial: "Proyecto de Presupuesto general Municipio de La Paz, gestión 2009", Tomo III: "Presupuesto 2009", p. 22.

**Gráfico 1-A** Bolivia: Comparación Recursos de transferencias del TGN (PP, IDH, HIPC) año 2009. Cuatro municipios urbanos del Eje y resto de municipios de sus respectivos departamentos (En Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado, más datos de PGN y Fundación Jubileo

**Gráfico 1-B:** Comparación Recursos de transferencias del TGN (PP, IDH, HIPC) año 2009- Cuatro municipios urbanos del Eje de Bolivia y resto municipios del país (En Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado, más datos de PGN y Fundación Jubileo

Fijando nuestra atención en los recursos trasferidos por el TGN (Participación Popular, IDH e HIPC) a los gobiernos municipales, el año 2009, sobre el total desembolsado por el TGN para todo el departamento de La Paz, los dos municipios urbanos mayores, La Paz y El Alto, concentran el 64% de estos recursos. En el caso de Santa Cruz, el Municipio de la sección capital, Santa Cruz de la Sierra, absorbe el 58%; y en el caso de Cochabamba, el Municipio del Cercado de Cochabamba se queda con el 38% de los recursos departamentales desembolsados por el TGN a los municipios (Ver gráficos 1-A y 1-B). En conjunto, los recursos desembolsados por el TGN a las 4 ciudades del Eje representan el 55% del total desembolsado a los 3 departamentos.

En el año 2009, estos cuatro municipios concentraban el 35% (Bs. 2.329.483.426) de todos los recursos del TGN desembolsados a los 329<sup>3</sup> gobiernos municipales de todo el país (Bs. 6.758.714.533). En otros estudios sobre presupuestos e inversión municipales, encontramos datos similares, que señalan esta misma tendencia que se ha sostenido a lo largo de todos estos años.

El año 1994 (año inicial del modelo de descentralización) los cuatro municipios mayores del Eje Central<sup>4</sup> absorbían el 53% de todos los recursos de transferencias del TGN a los municipios, que en ese entonces eran exclusivamente de los recursos de coparticipación tributaria. El año 2001, cuando aparecen los recursos del HIPC, los municipios urbanos metropolitanos absorben el 38%; el año 2005, con la vigencia de la nueva ley de Hidrocarburos 3058, los municipios del Eje metropolitano reciben el 40% de los recursos de transferencias, que ya contemplan 3 fuentes: recursos de PP, HIPC e IDH. El año 2007, tras el decreto 28407 de nacionalización de hidrocarburos, el porcentaje llega a 43%<sup>5</sup>.

Los cambios en la composición poblacional boliviana de los últimos 15 años han ocasionado que los municipios urbanos integrados a las regiones metropolitanas hayan tenido el crecimiento poblacional más significativo. Entre 1994 y 2008, estos municipios metropolitanos han pasado de 2,9 a 4,7 millones de habitantes. Es decir, el porcentaje de población que ellos albergan sobre el total nacional se pasa de 42,25% en 1994 a 47,33% en 2008, un incremento del 5% (Cf. Datos en SIAM-FAM: 2009, 29), mientras que en ese mismo periodo, las otras categorías de municipios, tienen tasas de crecimiento negativas o estancadas.

Por otra parte, otro dato importante es que en los últimos 5 años se ha venido dando un incremento sostenido de los ingresos municipales (y los subnacionales en

3 Hasta finales de 2008, cuando se aprueba el presupuesto general del año siguiente, existían 329 municipios.

4 Aquí nos referimos a la categoría 4 de la clasificación hecha en el estudio del SIAM-FAM (2009) "Características fiscales y financieras del proceso de descentralización en Bolivia 1994-2008". Esta categoría corresponde a los municipios urbanos de las áreas metropolitanas del Eje, en su mayoría con una población mayor a 50 mil habitantes. En esta categoría se cuentan a 17 municipios, pero los más grandes y los que representan por excelencia a esta categoría son los 4 de nuestro estudio.

5 Estos datos son de elaboración propia, sobre la base de datos de la FAM (SIAM-FAM: 2009, 36-39).

general), tanto que en los últimos años anteriores a este estudio, la inversión pública ejecutada subnacional (municipios y prefecturas) lleva a ser mayor que la del estado central. Existen datos que señalan que en el periodo 2000 a 2007, la inversión pública ejecutada por municipios alcanza el 55% del total, mientras que la inversión ejecutada por las prefecturas alcanza al 16% y la del gobierno central al 26% (SIAM-FAM: 2009, 20)<sup>6</sup>. Y, como veremos más adelante, de esta primera fuente de la inversión pública (la inversión municipal), los municipios del Eje metropolitano absorben la mayor parte.

Entre los factores que incrementaron notablemente los ingresos provenientes de desembolsos del TGN está la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos con la ley de Hidrocarburos de 2004, y el impacto que provocó en este impuesto el Decreto de Nacionalización de hidrocarburos de Mayo de 2006. Sin embargo, los recursos de participación popular también se incrementaron debido a un mejor rendimiento general de la economía en los últimos años, que se traduce en un incremento de las recaudaciones nacionales. Esto puede observarse en los siguientes gráficos 0C y 0D de la siguiente página.

Todas estas cifras muestran, pues, que los municipios urbanos concentran la mayor cantidad de recursos por transferencias del TGN. Ello tiene directa relación con la prioridad que la política de distribución de recursos da al criterio poblacional<sup>7</sup>. Asimismo este hecho se debe a una reforma tributaria que, en un escenario de liberalización de la economía, da prioridad a los impuestos indirectos y regresivos. Y esta centralización se da hacia grandes centros urbanos, es decir las ciudades capitales y su entorno metropolitano. Esta tendencia a la concentración de recursos en municipios más poblados se ve, sin embargo, contrapesada por otras formas y criterios de distribución, como ocurre en el caso de los recursos del HIPC, para los que la Ley del Diálogo Nacional 2000 introduce otras variables complementarias a la poblacional, sobre todo, la variable de la pobreza<sup>8</sup>.

Como veremos en seguida, esta tendencia a una mayor disponibilidad de recursos por los municipios más poblados (los municipios urbanos metropolitanos) se agudiza aún más en el caso de las recaudaciones locales. Ello confirma que la disponibilidad de mayor cantidad de recursos está en relación directa con la mayor cantidad y concentración de población, esto es, los procesos de urbanización.

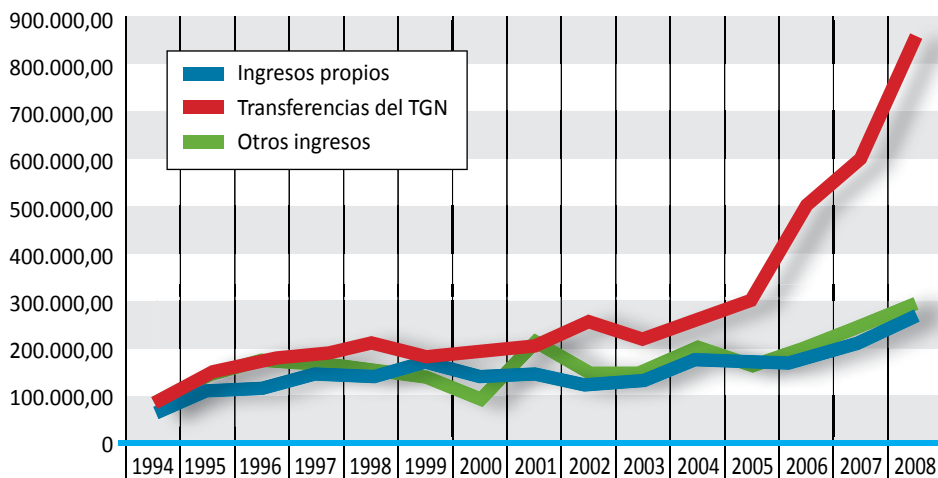
Sin embargo, confrontando estas altas cifras con el volumen de población de estos municipios (es decir, el indicador de la inversión *per cápita*), de manera contra-

6 Hay que tener en cuenta que esta ejecución no contempla el gasto corriente; ello afecta a las cifras de los recursos del gobierno central, pues tienen fuerte absorción de gastos de planilla de salud, educación, policía y fuerzas armadas, rentistas y otros.

7 Sobre este tema, otras evaluaciones de más de década y media de aplicación del modelo de descentralización municipal formulan también interrogaciones y afirmaciones críticas. Ver, por ejemplo: Ayo (2010: 123-124); Arze Cuadros (En Ayo 2010: 123).

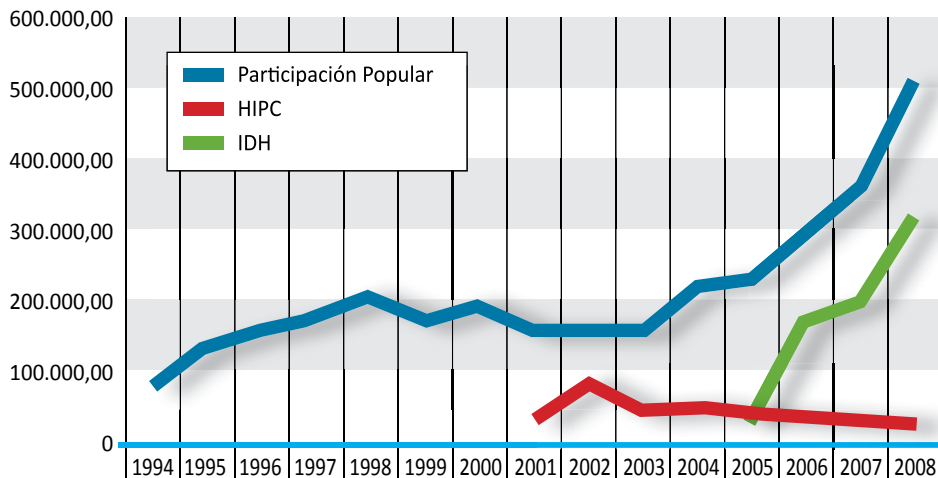
8 Pero, al respecto, es necesario hacer notar que la alta inequidad presente en las ciudades de alguna manera distorsiona los datos de pobreza.

**Gráfico 0C** Bolivia. Ingresos municipales por fuente, periodo 1994 – 2008  
(En miles de dólares)



Fuente: SIAM-FAM 2009

**Gráfico 0D** Bolivia. Transferencias del TGN a los municipios por fuente, periodo 1994 – 2008 (En miles de dólares)



Fuente: SIAM-FAM 2009

dictoria, el panorama para los municipios urbanos del Eje es otro, pues pese a recibir la mayor cantidad de recursos del TGN, estos municipios tienen la tasa más baja de inversión *per cápita*. La transferencia *per cápita* para los municipios urbanos metropolitanos está en 69,6 \$us, mientras los municipios menores a 15 habitantes tienen la tasa más alta con 103 \$us por persona; le siguen los municipios mayores a 50 mil habitantes no metropolitanos con 99,7 \$us por persona y los municipios entre 15 y 50 mil habitantes, con un promedio *per cápita* de 96 \$us. Esta menor cifra de inversión por persona en los municipios urbanos metropolitanos expresa, por un lado, el enfoque ruralista del modelo de descentralización. Por otra parte, señala que la inversión pública es insuficiente frente a una realidad con elevadas tasas de crecimiento poblacional y un conjunto de problemas y necesidades no satisfechas que ello conlleva.

Por otra parte, como veremos también más adelante, esta mayor disposición de dinero en los municipios metropolitanos, no necesariamente conlleva unos correspondientes mecanismos de participación y control social sobre las decisiones de este gran volumen de recursos públicos, pues los crecientes conglomerados urbanos tienen en su proceso de construcción dinámicas muy complejas que no están visibilizadas ni explicitadas en el discurso oficial, mucho menos contempladas en los procesos de planificación. Asimismo, las contradicciones y la pugna de intereses en una sociedad altamente inequitativa como es la nuestra, se muestran más agudamente en las ciudades.

A diferencia de los municipios rurales o los municipios urbanos más pequeños, las ciudades del Eje metropolitano plantean mayores dificultades de acceso a los procesos de toma de decisiones y de control social sobre la inversión municipal. Sobre todo en los sectores periurbanos, donde las condiciones de marginalidad son mayores, los poderes fácticos que operan en las ciudades tienen ya establecidos mecanismos y redes de control de la información y la toma de decisiones en los poderes locales, en los que los nuevos pobladores urbanos venidos de áreas rurales tienen que entrar en condición de subordinación o, por lo menos, inferioridad de oportunidades. Veremos adelante, en la información cualitativa, cómo se visibilizan estos procesos y cómo repercuten en la precariedad de mecanismos de participación y control social de la gestión pública local. Además, estas relaciones asimétricas entre grupos de poder y sectores periurbanos de origen migrante indígena, ponen en evidencia aquellos históricos factores de discriminación y segregación espacial, relacionados con los procesos de colonización, que hacíamos referencia en el marco contextual.

Retornando al tema de la mayor disponibilidad de recursos económicos por los municipios urbanos metropolitanos, este hecho marca una notable diferencia en la estructura y volumen presupuestarios entre los grandes municipios urbanos y todos los demás municipios. A partir de ello, los municipios urbanos adquieren un

mayor peso en la dinámica económica y política nacional. Los gobiernos municipales del Eje urbano disponen de una gran proporción de los recursos públicos, lo cual les configura con un mayor peso político en el país respecto al resto de los municipios. Son ellos los que representan el mayor volumen de la inversión municipal a nivel del Estado en general. La pregunta es: ¿en qué medida el modelo vigente de descentralización y autonomía municipal asumió y asume este fuerte peso demográfico, económico y político de los municipios urbanos, cuando aún se percibe en el discurso municipalista un marcado enfoque ruralista/campesinista para su legitimación?

Los datos ya mencionados de Landa (2002) respecto del crecimiento de la pobreza urbana, además de sus particularidades poco conocidas y poco recogidas en las políticas públicas, desafían a mirar con mayor atención los datos de la inversión pública local en el área urbana, que por la información que se muestra, viene a ser la que tiene mayor volumen en todo el ámbito de los gobiernos locales.

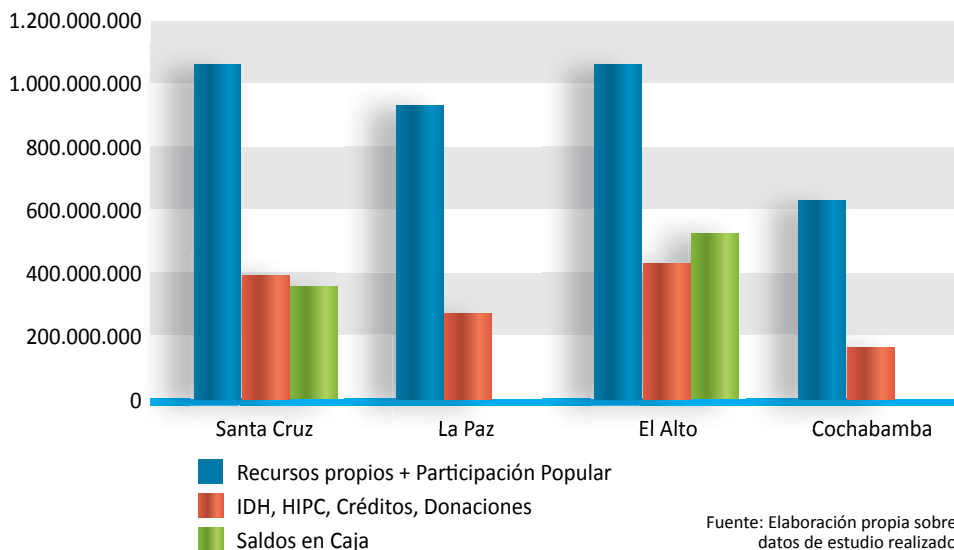
## **ELEVADOS INGRESOS POR RECURSOS PROPIOS Y PARTICIPACIÓN POPULAR: ¿QUÉ SIGNIFICA ESTE HECHO?**

En los cuatro municipios estudiados, las dos principales fuentes de ingreso son Recursos Propios y Participación Popular<sup>9</sup>. Excepto el caso del Municipio de El Alto (aunque la situación de 2009 es extraordinaria), en los otros tres, estas dos fuentes de ingresos rebasan o están cerca al 50% del total de sus respectivos presupuestos (ver el gráfico 1-C).

En el caso de Santa Cruz, la diferencia es mayor. En este municipio, los Recursos Propios (RP) y los Recursos de Participación Popular (RPP) representan el 58% del presupuesto frente al 22% de los otros recursos: IDH, HIPC, Créditos y donaciones (ver la Tabla N°1, en las páginas anteriores). En el caso de La Paz, RP y RPP ascienden al 49% frente al 51% del resto; y en el municipio de Cercado Cochabamba los RP y RPP llegan al 79% frente al 21% que representan los otros recursos. Sólo en el caso del municipio de El Alto los RP y RPP están muy por debajo de la mitad (32%), pero como ya dijimos, es una situación no habitual, pues este año se reporta como primera fuente de ingresos la partida de Saldo en Caja, es decir, el saldo de recursos no ejecutados en la gestión anterior. Esta situación es extraordinaria y, por tanto, será necesario examinar las características del presupuesto en otros años.

<sup>9</sup> Los "Recursos Propios" (RP) comprenden las siguientes recaudaciones: Impuestos a la Propiedad de inmuebles y vehículos; Impuestos a la Transferencia de inmuebles y vehículos; Operación y venta de bienes y servicios; Tasas, Derechos y Patentes (avales municipales para actividades económicas de producción, venta o servicios), Sentajes. Los "Recursos de Participación Popular" (RPP) representan el 20% de los siguientes impuestos nacionales que se distribuyen anualmente, según número de habitantes, a todos los municipios del país. Estos impuestos son: Impuesto al Valor Agregado, Régimen Complementario-IVA, Impuesto a las Utilidades de Empresas, Impuesto a las Transacciones, Impuesto al Consumo Específico, Gravamen Aduanero Consolidado, Impuesto a las Salidas al Exterior e Impuesto a las sucesiones.

**Gráfico 1-C Bolivia. Cuatro Municipios más grandes. Comparación fuentes de ingreso, año 2009 (En Bolivianos)**



Pero, ¿por qué es importante observar los “Recursos Propios” y los “Recursos de Coparticipación Tributaria”? Estas dos fuentes de ingreso son, en su mayoría, impuestos que provienen inmediatamente del circuito productivo doméstico, local y nacional.<sup>10</sup> Además, en el contexto de la reforma tributaria que se fue implementando en Bolivia paralelamente al Ajuste Estructural de la economía, directa o indirectamente, son producto de impuestos y recaudaciones que se cargan a la población, no a las empresas. Incluso en el caso de impuestos y recaudaciones gravadas a actividades lucrativas o a las utilidades de producción y/o comercialización (como es el caso del IUE), en última instancia, estos impuestos recaen sobre el consumidor final, pues en un escenario de liberalización de precios, los agentes de la actividad productiva, comercial o de venta de servicios, agregan el costo del impuesto al precio final de sus productos o servicios, es decir al consumidor final. Por tanto, son recursos que –salvo las excepciones mencionadas en la última nota– no indican la generación real de mayor riqueza, sino, cuanto más, una mayor circulación interna de recursos económicos. Son recursos que no siempre provienen del excedente económico generado en nuestro país, sobre todo por la explotación de recursos naturales. Y si bien los datos

<sup>10</sup> Excepto en el caso de productos industrializados que se exportan y cuando la empresa exportadora que tributa tiene su domicilio legal dentro del país.



señalan que en los últimos años ha habido un incremento de estos recursos provenientes de estos impuestos y recaudaciones, ello indica el relativo impacto que tiene el crecimiento de la economía sobre estas recaudaciones.

Estos datos muestran, pues, dos hechos respecto a la gestión de los municipios urbanos, sobre todo los cuatro principales del Eje metropolitano en Bolivia:

- Los grandes municipios urbanos se financian en su mayor parte con recursos domésticos
- Es la misma población la que financia la mayor parte del presupuesto municipal

Ello confirma que la reforma descentralizadora es concomitante con la política económica general que implica que el Estado debe sustentarse básicamente por impuestos a los ciudadanos y no así a las empresas. Como ya se ha dicho, hasta los impuestos gravados a la producción recaen finalmente sobre el consumidor, es decir, la población.

Este hecho que, mirando en abstracto parecería reflejar una gestión pública responsable y sostenible, debe ser analizado en el contexto específico de liberalización de la economía y las relaciones económicas en la sociedad; mejor dicho en el contexto de un nuevo ciclo –más agudo– de liberalización económica implementado en una sociedad que nunca ha transitado por la experiencia de un Estado de bienestar. Además es necesario cruzar esta información con otras variables, como el impacto de esta política tributaria en sectores sociales de bajos ingresos y desprovistos de protecciones legales y sociales. Asimismo, dada la dinámica de ida y vuelta que implican los procesos impositivos y la inversión pública, habrá que confrontar este hecho del autosostenimiento del presupuesto municipal con el destino real de la inversión, para saber si efectivamente se da o no un retorno social de los tributos. Este análisis se hará más adelante.

## **LA PARTICULARIDAD DE LOS RECURSOS PROPIOS EN LOS MUNICIPIOS URBANOS DEL EJE CENTRAL**

Por la particularidad que tienen los Recursos Propios en los municipios urbanos, veamos de manera aislada los datos sobre esta fuente de ingresos. Los Recursos Propios marcan una línea divisoria entre municipios rurales y municipios urbanos (incluso entre grandes y pequeños municipios urbanos), pues los municipios rurales apenas tienen pequeñas recaudaciones propias, mientras que en los grandes municipios urbanos los Recursos Propios representan sino la mayor fuente de ingresos, la

segunda. Hay estudios que señalan que “cerca del 70% de los ingresos tributarios propios de las Alcaldías son generados por las capitales de departamento y están muy poco desarrollados en municipios menores” (Zapata 2007: 113). Otros mencionan que “50 municipalidades del país recaudan el 97,1% de los ingresos propios municipales y tienen el 66% de la población boliviana en su territorio” (Eguino y Terán 2007: 5).

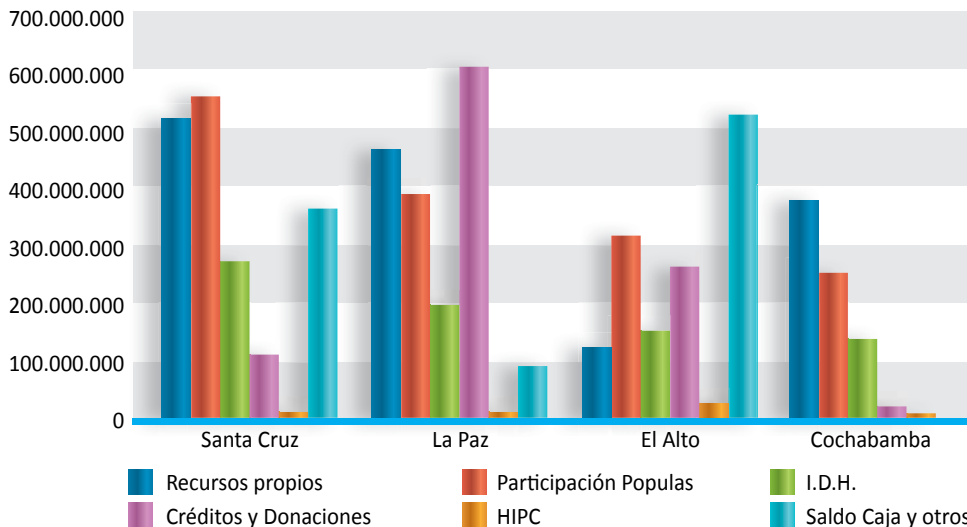
Los datos de la Tabla 1 (Página 27) y el Gráfico 1-D (siguiente página) muestran a los Recursos Propios como una importante fuente de ingresos en los municipios estudiados, excepto El Alto. En el caso de Cochabamba, representan con mucha distancia, la primera fuente de ingresos, tanto en los datos del presupuesto inicial como en los de ejecución (47% y 50%, respectivamente). En el caso de La Paz, en el presupuesto inicial los RP ocupan el segundo lugar (27%), pero en los datos de ejecución ocupan el primer lugar (32%). En el municipio de Santa Cruz los RP ocupan el segundo lugar, tanto en el presupuesto inicial como en la ejecución, pero están muy cerca de la primera fuente de ingresos, que son los recursos de PP. En el caso del municipio de El Alto, ya mencionamos que en este año, el presupuesto tiene una situación inusual con un primer lugar dominante de los recursos de saldo en caja.

En todos los 15 años de vigencia del modelo de descentralización y autonomía municipal se ha mantenido una notable diferencia en la estructura de financiamiento de municipios pequeños/rurales respecto de municipios grandes/urbanos, sobre todo en relación a los Recursos Propios. En todo el periodo 1994 a 2008, el promedio *per cápita* general de los Recursos Propios en todos los municipios urbanos metropolitanos es de 28,6 dólares; le siguen los municipios tipo 3 (mayores a 50 mil habitantes no metropolitanos) con un promedio *per cápita* de 16,4; los municipios tipo 2 (entre 15 a 50 no metropolitanos) tienen un promedio *per cápita* de 4,6 y finalmente, los municipios tipo 1 (menores a 15 mil) tienen el promedio más bajo con 2,7 dólares por persona<sup>11</sup>. Teniendo en cuenta las dos variables que maneja este indicador (cantidad de dólares divididos por habitante individual), la brecha entre los grandes municipios urbanos y los pequeños municipios rurales resulta aún más amplia, pues la distancia está marcada doblemente por el factor poblacional y por el factor de acceso a mayores/menores ingresos por recaudaciones propias.

Respecto a las cuatro fuentes principales de Recursos Propios (es decir: Operación y venta de bienes y servicios; Impuestos a la Propiedad de inmuebles y vehículos; Impuestos a la Transferencia de inmuebles y vehículos; Tasas, derechos y patentes), los Impuestos a la Propiedad y a la Transferencia de inmuebles y vehículos son los que proveen más recursos a los municipios. Para el periodo 1994 a 2008, se contabiliza un promedio *per cápita* de 18,5 dólares en los municipios urbano metropolitanos y

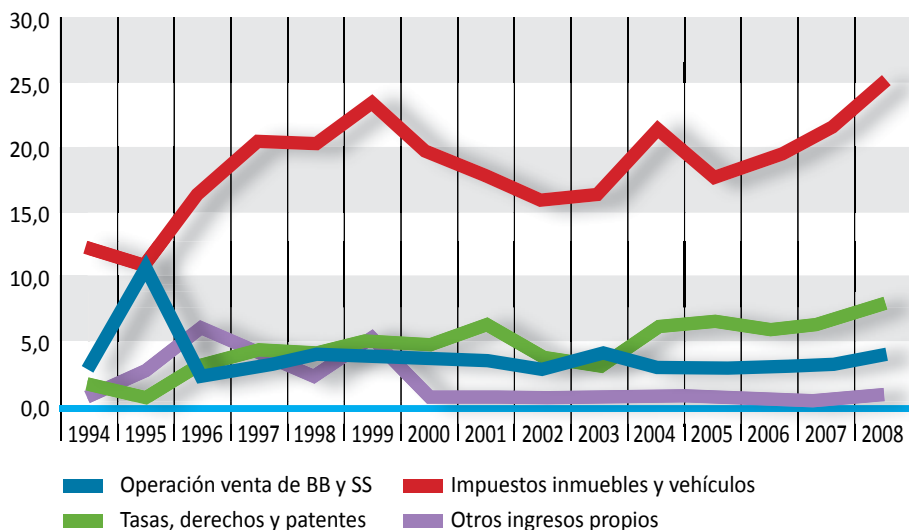
11 Datos procesados a partir del cuadro “Ingresos municipales propios per cápita, por fuente y categoría municipal (SIAM-FAM: 2009, 33).

**Gráfico 1-D** Bolivia. Cuatro Municipios más grandes. Comparación fuentes de ingreso, año 2009 (En Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

**Gráfico 0E** Bolivia. Ingresos municipales propios per cápita, por fuente, Municipios urbanos áreas metropolitanas, periodo 1994 – 2008 (En dólares)



Fuente: SIAM-FAM 2009

8,2 dólares *per cápita* en el caso de los municipios urbanos no metropolitanos (Ver el gráfico 0E). En contraste, en el caso de los municipios rurales menores (categoría 1), los ingresos por impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos apenas alcanzan al 1,03% de su presupuesto y, obviamente no es la principal fuente; pero en todo caso, todas sus fuentes de ingresos propios aportan ínfimas sumas.

Haciendo una mirada al proceso seguido por las fuentes específicas de los Recursos Propios, en los años comprendidos entre 1994 y 2008, en los municipios urbanos metropolitanos (a donde pertenecen, diríamos por antonomasia, los cuatro municipios de nuestra investigación), observamos las siguientes tendencias que se han venido dando durante todo el periodo de vigencia de este modelo de descentralización (Gráfico 0E).

Es decir, con mucha diferencia, los impuestos a la propiedad y a la transferencia de bienes inmuebles y vehículos son la mayor fuente de recaudaciones propias. El segundo lugar se disputan entre las Tasas, derechos y patentes y las Operaciones de venta de bienes y servicios.

Esto significa que el factor determinante de la diferencia en la estructura presupuestaria de municipios urbanos y rurales recae en la generación de recursos por recaudaciones impositivas a la propiedad y transferencia de estos dos bienes que tienen mucha importancia en el mercado, tanto por su valor como garantía de ganancias en el sistema financiero (los inmuebles) como por sus sofisticados sistemas productivos y su adelantada posición en el mercado mundial (los vehículos).

Además, es necesario anotar que en el contexto que analizamos estos datos de inversión pública local, la propiedad y transferencia de los inmuebles y de los automóviles tienen alta rentabilidad y generan concentración de poder económico en reducidos grupos y redes. El crecimiento urbano obliga a reformas legales respecto del uso del suelo (cambio de uso del suelo), el cual representa en términos económicos una notable diferencia favorable al cambio de suelo de uso agrícola a urbano. Los factores que generan el rápido crecimiento urbano (implantación del modelo agrocapitalista en el campo, mercantilización de la tierra agrícola, pobreza de pequeños productores campesinos; emigración hacia las ciudades; etc.) inciden directamente en el incremento del precio del suelo urbano, sobre todo en áreas metropolitanas y su entorno. Asimismo, la desbordante producción automotriz a nivel mundial, ha generado un incremento notable en la internación al país de automóviles desechados en el Primer Mundo, aumentando con ello el parque automotor sobre todo en las ciudades del Eje metropolitano. Entre 1998 y 2009, se registra un incremento del parque automotor del 837%, del cual, el 80% está en los departamentos del Eje, sobre todo en las ciudades más grandes, las tres capitales y El Alto. Ello genera un gran movimiento económico del que directamente se proveen recursos las Alcaldías urbanas metro-

politanas a través de estos impuestos. Por tanto, no es difícil entrever, en este marco de análisis, los vínculos de intereses que se generan entre los sujetos de los negocios inmobiliarios y de comercialización de vehículos con los gobiernos municipales.

En conjunto, todos los anteriores datos muestran que los Recursos Propios municipales pasan a ser una importante –sino la principal– fuente de financiamiento en la medida en que el municipio tiene características urbanas. Asimismo, los Recursos Propios configuran unas características propias en los municipios urbanos, sobre todo en los más grandes:

- Sus ingresos no dependen exclusivamente de las transferencias del TGN.
- Las decisiones sobre el destino de estos recursos hacen visible la orientación de la política de inversión municipal, pues los municipios disponen de estos recursos sin estar sujetos a las normas del Estado Central. Es en estos recursos que se puede apreciar más claramente la orientación real de las autonomías municipales.
- Operan mecanismos directos de presión tributaria monetaria sobre la población. Por tanto, es a través de estos recursos que se puede observar, en datos cuantitativos, las relaciones tributarias de la población con el Estado, en el ámbito local.
- Los recursos propios permiten a los grandes municipios urbanos adquirir deudas. Los recursos propios son la base para generar en ellos una capacidad de endeudamiento que no tienen otros municipios.
- A partir de la capacidad de endeudamiento, se abre a los grandes municipios urbanos unos canales de relacionamiento con las políticas mundiales de descentralización y las agencias financieras internacionales que diseñan y promueven modelos específicos de desarrollo y gestión local<sup>12</sup>.
- Se crean vínculos de intereses entre los actores de los Gobiernos municipales con los actores económicos vinculados al mercado inmobiliario, la cadena de la construcción inmobiliaria y la cadena de importación y comercialización interna de vehículos.
- El volumen de los Recursos Propios en las ciudades y la concentración de poder de decisión en los actores municipales respecto de ellos, contribuyen a generar un fuerte poder de estos actores sobre los grupos sociales más vulnerables.

12 Es claro que las agencias internacionales de financiamiento (multi y bi laterales) están interesadas en promover gobiernos locales con fuerte capacidad recaudatoria y alto grado de autonomía en sus ingresos. Por ello, sus programas y proyectos con los gobiernos locales apuntan a fortalecer la capacidad recaudatoria. Por ello, los grandes municipios urbanos se acercan más al modelo de gobiernos locales diseñados por estas agencias, que son por tanto los que se acomodan mejor a los requerimientos del capital y del modelo económico dominante en el mundo. Al respecto puede verse: Banco Mundial 2009; Eguino y Terán 2007: 24-25; el Programa de desarrollo local y responsabilidad fiscal Bolivia. Disponible en internet en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=412771>

En suma, la mayor capacidad de generación de Recursos Propios configura unos gobiernos municipales con mayor nivel de articulación con el sistema económico dominado por el Mercado y los grandes capitales, sistema que tiene una presencia cada vez mayor en todo el mundo y en todos los niveles de gobiernos de los países.

Antes de cerrar este apartado, mostremos el gráfico 0E (siguiente página) que muestra el conjunto de ingresos municipales (transferencias del TGN y recaudaciones propias) en todos los municipios del país, y su evolución entre 1994 y 2008. En este gráfico debemos asumir que los Recursos Propios en su gran mayoría provienen de los municipios urbanos, y dentro de éstos, de los 4 municipios que estamos estudiando. Dentro de los Recursos Propios se destaca el lugar importante de los impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos y su valor relativo en el conjunto de las diferentes fuentes de ingreso.

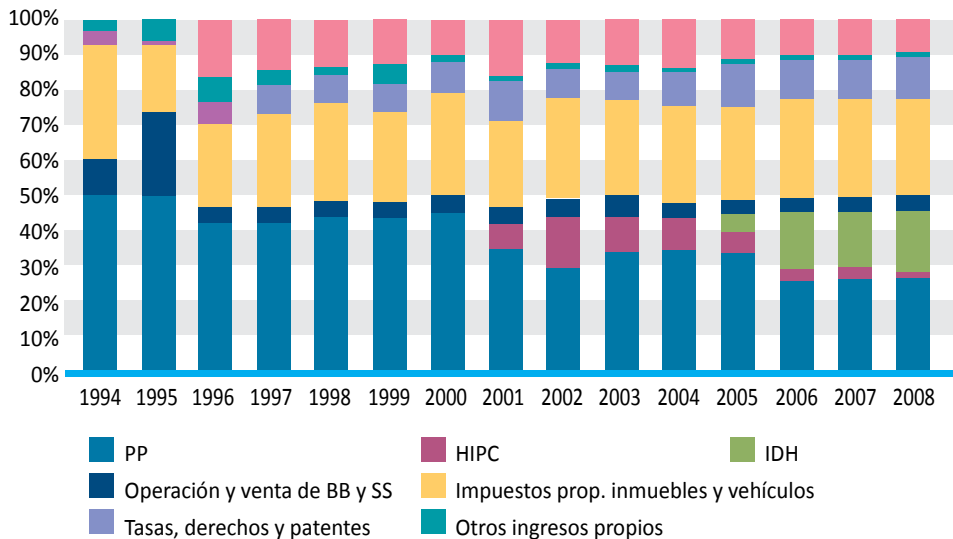
Todas las anteriores cifras de los Recursos Propios municipales, expuestas en este apartado se explican por las reformas operadas en el sistema tributario, en el marco de la implantación del modelo económico-político neoliberal, reformas que ya fueron descritas en el marco contextual. Asimismo, tienen estrecha relación con las características propias de los acelerados procesos de urbanización que se han venido dando en Bolivia, tal como se ha descrito también en el marco contextual. Por tanto, es en los municipios urbanos –y sobre todo en los grandes de las áreas metropolitanas- que mejor se permite visualizar la relación entre la reforma descentralizadora y su funcionalidad a las reformas neoliberales, así como su vínculo con los efectos de estas reformas económicas y estatales en los sectores populares, del campo y de la ciudad.

## **LOS CRÉDITOS EN LOS MUNICIPIOS URBANOS: ALTAS DEUDAS, IMPLICACIONES Y PREGUNTAS**

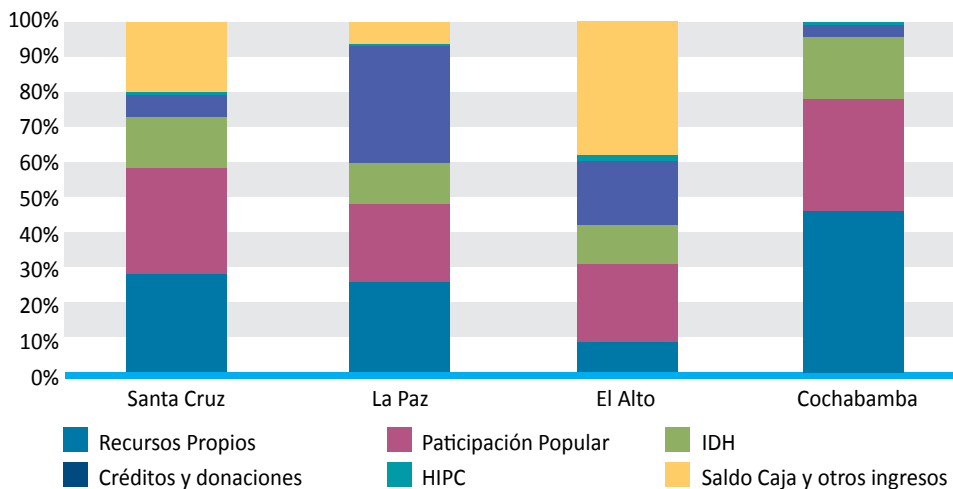
Detengámonos a observar y analizar, en el Gráfico 1-D (siguiente página), la fuente “Créditos y donaciones”. Al igual que los Recursos Propios, esta fuente de ingresos adquiere mayor importancia en los grandes municipios urbanos. El gráfico muestra en forma panorámica todos los ingresos presupuestados en 2009 por los cuatro municipios estudiados; dentro de ese conjunto destacan –en algunos municipios más, en otros menos, en el 2009- los ingresos previstos por Créditos.

Ya hemos mencionado que la mayor capacidad de endeudamiento de los grandes municipios urbanos es una característica que los diferencia cualitativamente de los municipios más pequeños, es decir de todos los municipios rurales y de aquellos que tienen escasa población urbana. La capacidad de endeudamiento les sitúa con

**Gráfico 0F** Bolivia. Incidencia porcentual de todos los ingresos municipales, periodo 1994 – 2008, sobre el total de ingresos



**Gráfico 1-D** Bolivia. Cuatro Municipios más grandes. Comparación todas las fuentes de ingreso presupuestadas, año 2009 (En Bs.)



unos vínculos directos con las políticas de las agencias de cooperación multilateral y bilateral y, por tanto, con los modelos de desarrollo local dominantes en el mundo, fuertemente patrocinados por estas agencias<sup>13</sup>. Por ello, muchos programas de la cooperación internacional tienen en los grandes municipios urbanos sus clientes frecuentes. Sin embargo, los municipios urbanos bolivianos, al parecer aún no llegaron al alto nivel de acceso a los recursos del Banco Mundial para gobiernos subnacionales. Según el mencionado informe del BM, Bolivia ocupa el 17avo. puesto (en una lista de 18) entre los países latinoamericanos con mayor captación de los recursos del BM. Aún así, la política mundial para gobiernos subnacionales urbanos dirige o por lo menos tiene un fuerte influjo también la política boliviana sobre los mismos.

En los municipios objeto del presente estudio, la fuente de ingresos “Créditos y donaciones” muestra una realidad poco usual en el año 2009. En el caso de Cochabamba, esta partida presupuestaria aparece muy pequeña (3% en lo presupuestado y 1% en la ejecución), y en el caso de Santa Cruz sólo el 6% del total de su presupuesto anual.

Es necesario advertir que ello es resultado de unos largos antecedentes de endeudamientos riesgosos que mantuvieron a estos dos municipios en años pasados, con altos niveles de gasto por concepto de servicio de la deuda. En general, el año 1999 se produjo una situación límite en los municipios de las principales capitales de departamento, tanto que desde el gobierno central se dictó una normativa para gestionar la crítica situación de endeudamiento así como reafirmar la normativa sobre endeudamiento público de gobiernos municipales y prefecturas<sup>14</sup>. Las normas administrativas del Ministerio de Hacienda impusieron a estos municipios fuertes limitaciones para que no continúen prolongando un endeudamiento mayor a sus capacidades<sup>15</sup>.

13 La nueva “Estrategia urbana” del Banco Mundial, por ejemplo, habla de “economías de aglomeración” para las ciudades, y en concreto, para las ciudades “con urbanización intermedia” (cita el caso de Monterrey de México) afirma que éstas tienen “un rol importante en la promoción de la especialización y la producción masiva”. El mismo informe habla de las ciudades como “vanguardia de la competitividad global”. Pese a la patente demostración de la inviabilidad de las recetas de las agencias financieras que forzaron la apertura y liberalización de las economías de países del Tercer Mundo en los años 80 y 90 (inviabilidad demostrada por las sucesivas explosiones sociales en toda América Latina), el informe sigue valorando como altamente positiva la “apertura e integración en la economía global” y, al parecer sin haberse enterado de las múltiples explosiones urbanas contra las políticas neoliberales, habla de las ciudades latinoamericanas como “ciudades a la vanguardia de la competencia global y la Inversión Extranjera Directa” El documento, fechado en Junio de 2009, es accesible en internet en: <http://www.wburbanstrategy.org/urbanstrategy/sites/wburbanstrategy.org/files/LAC%20Urban%20Strategy%20Consultations%20Presentation.pdf>

14 Uno de los “considerandos” del Decreto Supremo 25737 (abril de 2000) afirma: “Que los gobiernos Departamentales y Municipales, no han podido adecuar sus estructuras de gastos, ni generar los recursos propios necesarios para la atención de obligaciones y responsabilidades transferidas por las Leyes de Descentralización Administrativa y Participación Popular, habiendo recurrido al endeudamiento hasta niveles que exceden los límites establecidos por ley”. Según Martínez Marden, se refiere a los municipios de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, quien afirma que en esos años, el déficit de estos municipios alcanzaba el 2,1% del PIB municipal; el saldo total de la deuda municipal en el año 2000 alcanzaba la cifra de 234 millones de dólares. (Cf. José Abel Martínez Marden. “Descentralización y crédito público”. Red de Análisis Fiscal. La Paz, 2006), citado por Zapata (2003, 63 y 64). El mencionado decreto supremo viene a cumplir el mandato de la Ley de Reactivación económica del año 2000, que establecía que el gobierno nacional debía implementar un programa de saneamiento fiscal, destinado a los municipios (se supone los urbanos más grandes), para recuperar su capacidad de endeudamiento, generar condiciones para el incremento de sus ingresos fiscales y la mejora de sus programas de inversión.

15 El artículo 35 de la Ley 2042 de Administración presupuestaria (del 21 de Diciembre de 1999), establece que todas las entidades del sector público deben sujetarse a dos límites de endeudamiento: el servicio anual de la deuda (amortizaciones a capital, intereses y comisiones) no debe pasar el 20% de los ingresos corrientes habituales de la gestión anterior (esto básicamente son: Recursos de Participación Popular y Recursos Propios). Por otra parte, el valor total de la deuda no deberá exceder el 200% del total de sus ingresos corrientes habituales de la gestión anterior. Además,



En el caso del Municipio de Santa Cruz, según datos revelados por el ex Alcalde Roberto Fernández, el año 2003 la deuda acumulada pasaba los 719 millones de bolivianos, lo que representa el 107% del total de su presupuesto de ese año. En el caso del Municipio de Cochabamba, según informes oficiales, incluso después de la aplicación del plan nacional contra la crisis de la deuda municipal urbana del Eje, en el año 2004 aún perdura la crisis, con una deuda acumulada de cerca de 60 millones de dólares<sup>16</sup>; es decir cerca del 74% del total de su presupuesto para ese año. Más tarde, en el año 2009, también según informes oficiales, aún se mantienen los efectos de la deuda. Del total de ésta, el 53% corresponde al sector privado local, en su mayoría empresas constructoras y proveedoras de materiales de construcción; el 22% a la Banca comercial interna, el 19% son acreedores externos y el 6% al FNDR, este último, en realidad, es una entidad financiera pública que administra fondos de crédito de las instituciones financieras internacionales.

En el caso del Municipio de La Paz, en los datos del presupuesto 2009 el ingreso por Créditos y donaciones es la fuente mayor (598.507.316, que representa el 35%). Este dato es llamativo, pues se tiene noticia que la deuda total del municipio de La Paz para el año 2009 asciende a 107 millones de dólares (unos 749 millones de bolivianos<sup>17</sup>); es decir, el monto global de la deuda estaría sobre el 43% del total de su presupuesto, lo cual quebranta la normativa. Entre los factores de endeudamiento en estos municipios urbanos que estamos estudiando figura la inversión en grandes obras de infraestructura vial y ornamental. En el caso del municipio de La Paz, la deuda externa contraída es para “los puentes Trillizos, avenida Buenos Aires, Barrios de Verdad, que se trata de un constante financiamiento; (programa de) drenaje pluvial, revitalización del centro”<sup>18</sup>. Y la deuda interna tiene que ver con las prestaciones sociales.

En la escueta información oficial se entrevé el factor del descontrolado incremento de la planilla municipal. Información oficial de la Alcaldía de La Paz, en el año 2004, manifiesta que una de las medidas para sanear la economía municipal altamente endeudada hacia 1999 fue la reducción del gasto corriente, sobre todo la planilla de personal, a un 10,5% de su presupuesto. Según estos informes, en 1999 la Alcaldía paceña contaba con 2040 funcionarios en su planilla, la misma que en el año 2004 se redujo a 1344 (un 34% de reducción en 5 años). En la Alcaldía de El Alto, según

---

este artículo estipula que ningún gobierno municipal podrá contratar un crédito no concesional (blando) sin autorización expresa del Ministerio de Hacienda.

16 Dato revelado por el entonces Oficial Mayor Administrativo Financiero, Tito Orellana. Cf. Ventana Ciudadana, La Paz, 20 de Agosto de 2004. Suplemento quincenal de la Razón dedicado a la municipalización y descentralización.

17 Cf. <http://boliviadecide.blogspot.com/2010/12/deuda-de-la-alcaldia-pacena-asciende-us.html>

18 Declaraciones del Director Especial de Finanzas de la Alcaldía de La Paz, Ramiro Gamboa, el 20 de Diciembre de 2010, en: <http://boliviadecide.blogspot.com/2010/12/deuda-de-la-alcaldia-pacena-asciende-us.html>

datos oficiales se afirma una situación similar: hacia 1999 tenía 1600 funcionarios; luego, en 2004, la planilla cuenta sólo con 750 funcionarios (un 53% de reducción de planilla). En la Alcaldía de Santa Cruz se asume una medida similar: en el año 2002 se despiden a unos 70 funcionarios con comprobados vínculos de parentesco y por estar incorporados con procedimientos no legales<sup>19</sup>.

A ello hay que sumar la escasa información que las Alcaldías proveen sobre el tema de la deuda. Como advertiremos en la información cualitativa de la tercera parte, el manejo de la deuda en los grandes municipios urbanos, es un tema más del que la población no tiene acceso a amplia información ni mucho menos capacidad de opinión y decisión. Es un tema que se resuelve entre el Ejecutivo y el Concejo Municipal, pasando por la supervisión y autorización del Ministerio de Hacienda del gobierno central. Sin embargo, el destino de estos recursos, así como la amortización o las restricciones para el acceso a recursos públicos producto de las limitaciones que provoca el servicio de la deuda, afecta directamente a toda la población<sup>20</sup>.

Los recursos contraídos por deuda suelen destinarse a grandes obras de infraestructura vial y ornamental (en el análisis de los gastos se veremos datos sobre esta afirmación). Este tipo de inversión hace que se generen nuevos endeudamientos con agentes locales, que se convierten a la larga en los acreedores más importantes del saldo de la deuda. Según datos de Martínez, de aquel saldo de 234 millones de dólares en el año 2000, 128 millones correspondían a acreedores del sector privado nacional, sobre todo empresas constructoras y empresas proveedoras de material de construcción<sup>21</sup>.

En el Municipio de Cochabamba, se financiaron con este tipo de deuda grandes obras viales y ornamentales como los pasos a desnivel, puentes y en general asfaltos de vías públicas. En el Municipio de La Paz, como ya se dijo, la deuda externa ha sido contraída para los Puentes Trillizos, el asfaltado de la Avenida Buenos Aires y los proyectos del programa “Barrios de Verdad”, que incluyen fuerte inversión en infraestructura urbana no siempre relacionada con los servicios básicos; en el mejor de los casos el este programa realiza proyectos aislados de saneamiento básico, es decir, pequeños sistemas barriales de agua potable y alcantarillado que no resuelven estructuralmente estas carencias vitales.

19 Datos tomados de Ventana Ciudadana, La Paz, 20 de Agosto de 2004. Suplemento quincenal de la Razón dedicado a la municipalización y descentralización, p. 4 - 6.

20 Por ejemplo, una nota de prensa del 8 de Enero de 2011, afirma: “Alcaldía de Cochabamba sólo ejecutó el 55% del POA 2010 en momento crítico or deudas”. Más adelante precisa: “El Alcalde enumeró los principales obstáculos que tuvo para llegar al 100 por ciento de la ejecución. Entre los escollos destacó la reorganización de la Alcaldía y la deuda con los acreedores, bancos y el Tesoro General de la Nación. La deuda a pagarse a corto plazo es de 138 millones de bolivianos, por lo que no sólo se destinaron los ingresos por el pago de impuestos a bienes inmuebles, sino que además se sacrificaron algunas obras en los distritos” (<http://boliviadecide.blogspot.com/2011/01/cochabamba-alcaldia-ejecuto-55-poa-en.html>)

21 Martínez 2006, referencia tomada de Zapata 2007: 64

Los beneficiarios directos de los recursos de los créditos suelen ser sectores restringidos, pero el pago de servicios de la deuda es de obligación generalizada. En los municipios urbanos metropolitanos, entre 1996 y 2008, se tiene un promedio de 21,93 dólares *per cápita*, por servicio de la deuda; y en los años más agudos de la crisis de la deuda municipal de los grandes municipios urbanos se llegó a un promedio de 36,5 dólares *per cápita*: una deuda que la pagamos todos, pero beneficia a unos cuantos.

Las grandes obras viales y ornamentales dan una apariencia de progreso y pujanza a la ciudad; facilitan el tráfico de vehículos y de mercancías. En el caso de Cochabamba, muchas de las monumentales obras de infraestructura vial articulan los nudos de acceso/salida de la ciudad con la carretera interdepartamental principal (Santa Cruz-La Paz) que es parte de uno de los corredores interoceánicos.

Este hecho no es mera casualidad, sino que está directa o indirectamente relacionado con las políticas de las agencias financieras internacionales respecto de las infraestructuras viales que faciliten la libre y ágil circulación de mercancías hacia los puertos de exportación. En este marco, las ciudades adquieren un rol importante como centros concentradores y proveedores de infraestructura y servicios logísticos para una economía capitalista que rebasa fronteras nacionales, pero necesita de estos centros logísticos para su movimiento y expansión global. A nivel de la región sudamericana, el IIRSA<sup>22</sup> (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), un mega programa de logística vial y energética, determina la agenda de financiamiento de la cooperación multi y bilateral hacia los centros urbanos y la interconexión entre ellos. Por ello, la oferta de créditos por las Agencias Financieras Internacionales, como el Banco Mundial, la CAF y el BID, obedece a objetivos de Programas de Inversión más grandes, previstos en sus propias agendas, las que están en consonancia con los grandes objetivos e intereses del sistema económico dominante<sup>23</sup>.

Más allá de esta breve investigación sobre los presupuestos municipales de las cuatro ciudades bolivianas más pobladas, sería importante profundizar sobre los vínculos de la política de inversión municipal urbana con estos grandes programas y los objetivos de inversión básica de las Instituciones Financieras Internacionales. La ventana directa para ello es la partida de los Créditos externos.

Sin embargo, con este conjunto de datos podemos ensayar una hipótesis para la realidad local y nacional, que deberá ser demostrada con mayor rigor y respaldo de datos primarios. Estos cuatro datos:

22 Se puede ver información sobre el IIRSA en su propia página web: <http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP>; sobre su relación con las Instituciones Financieras Internacionales: <http://www.caf.com/attach/8/default/DiscursoPresidenteBID.pdf>. Miradas críticas del IIRSA pueden verse en: la Revista Petropress N° 18, disponible gratuitamente en internet en formato PDF en: <http://www.cedib.org/index.php?petropress/petropress-no-18-el-cambio-climatico-el-poder-y-la-hipocresia.html>; asimismo en: <http://madalbo.blogspot.com/2010/09/iirsa-y-la-ecologia-politica-del-agua.html> [www.fobomade.org.bo/río\\_madera/doc/libro/2.pdf](http://www.fobomade.org.bo/río_madera/doc/libro/2.pdf); [www.fobomade.org.bo/iirsa](http://www.fobomade.org.bo/iirsa).

23 Para una información básica puede verse el ya citado informe del Banco Mundial, La nueva "Estrategia urbana" del Banco Mundial. Para el caso de la CAF puede verse: <http://www.caf.com/attach/17/default/09AgendaCAFparaelDesarrolloIntegral.pdf>

- Alto endeudamiento de los gobiernos municipales urbanos;
- Alta inversión en infraestructura vial y ornamental dejando sin solución estructural las necesidades básicas no satisfechas de la población, sobre todo sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario;
- Recurrente elevada planilla municipal que tiene alto impacto en la crisis financiera municipal, y
- Alto endeudamiento con empresas constructoras locales y proveedoras de materiales de construcción...

...señalan una directa relación con la creación de redes clientelares o por lo menos, redes de “alianza” (que, lógicamente, no se hacen sin intercambios de favores) con diferentes sectores de poder, que crean un círculo de poder local y regional en torno a los recursos y la gestión pública municipal.

El primer dato de esta lista está ampliamente documentado en esta investigación y en información de prensa. Asimismo, esta investigación demostrará con suficientes argumentos y datos, por lo menos, el segundo dato de esta lista. Sería necesario desarrollar una investigación más rigurosa de los otros dos datos y complementar datos e información que vincula los cuatro en conjunto, para demostrar la hipótesis señalada. Pero, por ahora, esta tarea rebasa los objetivos de este estudio. Volvamos a los datos que aún tenemos por analizar.

## **OTRAS FUENTES DE INGRESO**

Respecto a otras fuentes de ingreso. En los municipios estudiados, el ingreso del IDH, a diferencia de los municipios más pequeños, tiene un promedio de 13,5% sobre el total presupuestado. El ingreso por recursos del HIPC es aún más insignificante, respecto a las otras fuentes de ingreso (ver en la Tabla 1, los datos precisos. En El Alto llega al 2% y en Santa Cruz, Cochabamba y La Paz alcanza apenas al 1% del total presupuestado). En el caso de los recursos del HIPC este dato se explica porque la ley que los sustenta (la Ley del Diálogo Nacional 2000) toma como base de cálculo del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Ello posibilita una redistribución diferente al criterio poblacional.

Respecto a la partida “Saldos en caja”, ésta se refiere a los gastos no realizados en la gestión anterior. En este punto, llaman la atención los altos porcentajes previstos en el caso de los municipios de Santa Cruz (20%) y El Alto (37%). Esta partida refleja la recurrente baja ejecución presupuestaria en éstos y otros municipios. En el caso del Municipio de Cochabamba, si bien el presupuesto del año 2009 no reporta ningún monto en esta partida, hay que advertir que los técnicos y autoridades de la Alcaldía

de Cochabamba han recurrido a una práctica de dudosa legalidad, que consiste en traspasar los recursos no ejecutados a la partida de Recursos Propios de la siguiente gestión. Esta práctica fue recientemente prohibida por el Ministerio de Hacienda; a partir del primer reformulado del presupuesto municipal 2010, los recursos no ejecutados de la pasada gestión pasan a la siguiente gestión con la misma fuente de financiamiento con una señal que los identifica como recursos no ejecutados de la pasada gestión.

## LA RELACIÓN PRESUPUESTADO/EJECUTADO

El detalle de lo presupuestado en la gestión de un gobierno municipal no quiere decir que esa previsión inicial de gasto se haya hecho efectiva en la realidad. Es necesario revisar los informes de ejecución al finalizar la gestión. La tabla 1 incorpora esta información, pero a partir de ella y del detalle de porcentajes de ejecución según fuente de ingreso, que nos informan la Tabla 2 y el Gráfico 1-E, apuntemos algunas observaciones al respecto.

De manera global, en los municipios estudiados (excluyendo a El Alto, del cual no se pudo obtener información de lo ejecutado), el promedio de ejecución presupuestaria es de 76,8%. El municipio de La Paz es el que tiene una mayor ejecución presupuestaria (79%), luego Cochabamba (77,26%) y finalmente Santa Cruz (74,93%). Veamos los desgloses de la ejecución presupuestaria según fuentes de ingreso.

A una primera mirada aún global, esta tabla y gráfico destacan unas sobrepasadas ejecuciones presupuestarias en las partidas de HIPC en el caso de las Alcaldías de La Paz y Santa Cruz; así también las altas ejecuciones en la partida de IDH en ambos municipios y la alta ejecución de Recursos Propios en La Paz, según informes oficiales del año 2009. En las fuentes mayores de ingreso (RP y RPP), Santa Cruz tienen ejecuciones en el rango de 83 y 85%; igualmente La Paz tiene un 85% de ejecución presupuestaria de los recursos de PP. Cochabamba, por su lado, tiene una bajísima ejecución de la partida de HIPC (9%); en IDH alcanza un 63% de ejecución y en las dos partidas mayores (RP y RPP) su ejecución está en torno al 82 y 83%.

Las altas ejecuciones presupuestarias de La Paz y Santa Cruz son sólo de fuentes menores de ingreso: el HIPC<sup>24</sup>, que para Santa Cruz representa apenas el 0.7% de su presupuesto y el IDH, que representa el 15%. En el caso de La Paz, el HIPC representa sólo el 0,4% de su presupuesto y el IDH, el 11%. Es necesario observar la ejecución en sus mayores partidas presupuestarias.

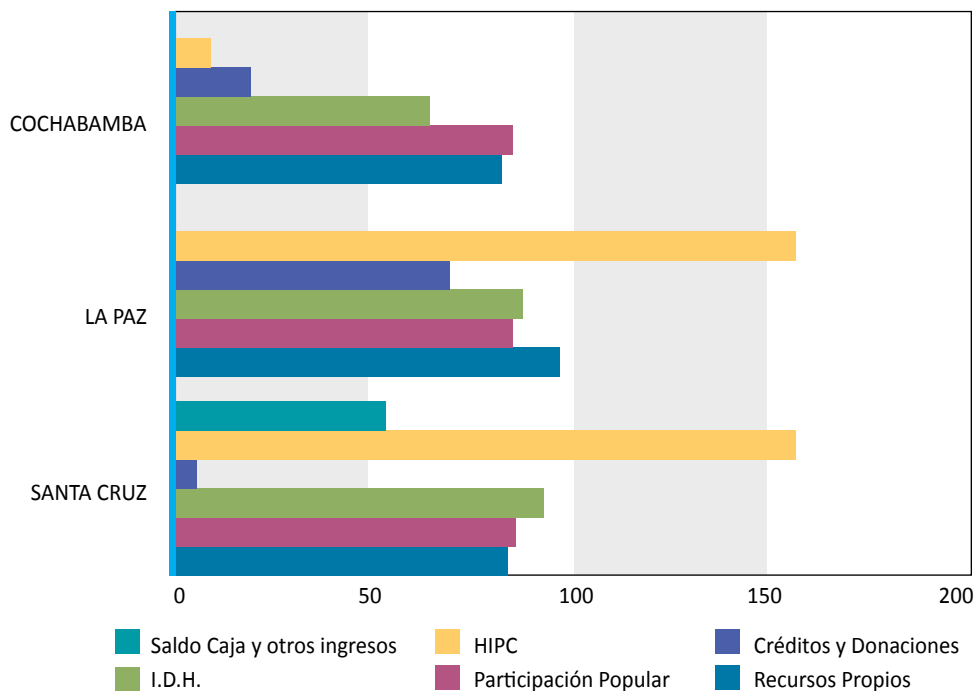
<sup>24</sup> Es curioso el dato de una ejecución presupuestaria del HIPC que rebasa la barrera del 100%, puesto que esta fuente proviene de desembolsos fijos anuales, que obedecen a una fórmula estándar definida en la Ley del Diálogo 2000. Por más que hemos buscado una explicación de este hecho, no hemos encontrado hasta ahora una explicación satisfactoria.

**Tabla N° 2 Tres municipios más poblados de Bolivia. Porcentaje de ejecución en relación a lo presupuestado, por fuentes de ingreso, gestión 2009**

FUENTE	SANTA CRUZ	LA PAZ	COCHABAMBA
Recursos Propios	83,57	96,16	82,27
Participación Popular	85,01	85,00	83,74
I.D.H.	92,68	87,09	63,70
Donaciones y Crédito	4,88	68,35	18,87
HIPC	155,64	155,74	9,39
Saldo Caja y otros ingresos	52,73	s/datos	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

**Gráfico 1-E Bolivia. Tres Municipios más grandes. Porcentajes de ejecución presupuestaria en relación al primer presupuestado, según fuentes de ingreso, gestión 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

Para el caso de La Paz, las 3 mayores fuentes de ingreso (RP, RPP y Créditos-donaciones) juntas suman más de 1442 millones de bolivianos y representan el 83% de sus ingresos. En estas tres grandes fuentes de ingreso, la ejecución es de 81,6%, que representa un aceptable porcentaje de ejecución presupuestaria, aunque la más baja ejecución se da en los recursos de Créditos y donaciones (68%). Ante ello, la explicación que se ofrece en este mismo informe y en las entrevistas realizadas es que esas partidas incluían proyectos multianuales, que han pasado al siguiente año 2010, como “proyectos en progreso”, como es el caso del proyecto de los “Puentes Trillizos”. Respecto a la ejecución de la partida “Saldo en caja” no existe información.

En el caso del municipio de Santa Cruz, las mayores fuentes de ingreso del año 2009 (RP, RPP y Saldo de caja), juntas recogen un volumen de más de 1414 millones de bolivianos (78% de todo su presupuesto). Estas 3 partidas tienen una ejecución promedio de 74%, es decir, un 26% no ejecutado, lo que en cifras absolutas hace una suma cercana a los 335 millones de bolivianos no invertidos.

En el caso del municipio de Cochabamba, la ejecución presupuestaria es baja casi en todas las partidas de ingreso. Algo que resulta llamativo es la ya mencionada bajísima ejecución de los recursos del HIPC. Esta baja ejecución genera interrogantes, por ser una cantidad menor y aun teniendo estos recursos unos objetivos claros y delimitados para enfrentar la pobreza<sup>25</sup>.

Si confrontamos a estas cifras de la inversión municipal con los graves y profundos problemas sociales, económicos y ambientales que sufre este 39% de la población boliviana que vive en estas cuatro grandes ciudades, nos quedan muchas preguntas y dudas respecto de una “gestión eficiente”, como suelen autocalificarse los gobiernos municipales en su propaganda. Sea la explicación que sea, las bajas ejecuciones presupuestarias y las contradicciones que se ven reflejadas en estos informes de inversión, dan a pensar que no existe una planificación eficiente ni existe un eficaz control social que contribuya al logro de más altos niveles de ejecución. Pero estas observaciones serán mejor argumentadas cuando penetremos en el detalle de la inversión por programas.

25 Como un relativo descargo para los municipios, el reporte de no ejecución en las distintas fuentes de financiamiento puede significar, por lo menos, tres hechos: 1) Que no se logró recaudar o recibir lo previsto inicialmente; 2) Que no se ejecutó realmente lo presupuestado, por diversos motivos; 3) Ambas cosas juntas. Asimismo, la confrontación presupuestado/ejecutado en los cuadros que presentamos se refieren al primer presupuestado y no a los reformulados de media gestión.

## Los gastos por grandes rubros **2**

De manera similar a los ingresos, veamos a continuación un cuadro general de los gastos por grandes rubros. Según la estructura común de los presupuestos municipales, estos rubros son: Inversión neta; Gastos Corrientes y Partidas No Asignables a Programas. Inversión Neta es la inversión efectiva en obras, servicios y proyectos para la población. Gastos corrientes son los gastos de funcionamiento de los gobiernos municipales y Partidas No Asignables a Programas son, sobre todo, el pago de las deudas. El cuadro general muestra, asimismo, el detalle del primer presupuesto confrontado con el dato de ejecución que se muestra en los informes de finales de gestión.

**Tabla N° 1 Cuatro municipios más poblados de Bolivia.**  
Cuadro general de ingresos, con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, gestión 2009 (Expresado en Bs.)

GASTOS POR RUBROS	SANTA CRUZ				LA PAZ			
	Presupuestado	% S/total	Ejecutado	% Ejec	Presupuestado	% S/total	Ejecutado	% Ejec
Inversión neta	1.450.729.316	80	1.091.931.045	81	1.157.446.114	67	800.300.314	59
Gastos corrientes	245.647.490	14	165.481.030	12	188.958.226	11	147.782.076	11
Partidas no asignables a programas	109.877.511	6	87.522.230	7	383.395.528	22	411.388.924	30
<b>TOTAL</b>	<b>1.806.254.317</b>	<b>100</b>	<b>1.344.934.305</b>	<b>100</b>	<b>1.729.799.868</b>	<b>100</b>	<b>1.359.471.314</b>	<b>100</b>
GASTOS POR RUBROS	EL ALTO				COCHABAMBA			
	Presupuestado	% S/total	Ejecutado	Presupuestado	% S/total	Ejecutado	% Ejec	
Inversión neta	1.246.165.010	90	S/Da tos	557.477.200	71	404.749.357	67	
Gastos corrientes	108.715.841	8	S/Da tos	98.628.000	13	62.333.628	10	
Partidas no asignables a programas	31.158.653	2	S/Da tos	130.678.000	17	140.771.225	23	
<b>TOTAL</b>	<b>1.386.039.504</b>	<b>100</b>	<b>S/Da tos</b>	<b>786.783.200</b>	<b>100</b>	<b>607.854.210</b>	<b>100</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado



## ¿INFRANQUEABLES LÍMITES PARA EL GASTO CORRIENTE?

De manera general, dado que hay una normativa que especifica los topes máximos para el gasto corriente, éste suele mostrarse en los informes oficiales dentro de esos márgenes máximos<sup>26</sup>: en el caso del Municipio de Santa Cruz, 14% y 12%, respectivamente para el presupuestado y el ejecutado; La Paz 11% y 11%; Cochabamba, 13% y 10%, y El Alto 8% sólo para el monto presupuestado. Paralelamente a ello, los porcentajes de Inversión Neta aparecen como los más altos gastos dentro de los informes oficiales.

Sin embargo, fundamentados en experiencias e información similares, es razonable sospechar que esta presentación es sólo la apariencia. Sabemos que hay muchas maneras de introducir o camuflar gastos corrientes dentro de los gastos de inversión en obras (como introducir gastos de personal como consultorías en los gastos de inversión; globalizar las referencias de partidas de gastos, etc.). Pero, obviamente, no vamos a encontrar abiertamente estos datos en los informes oficiales de los municipios. Es necesario leer entre líneas algunos datos que delatan estas subrepticias formas de gestionar elevadas planillas de personal, expresión de una gestión pública con altas facturas dejadas por las prácticas de clientelismo.

Por ejemplo, en los informes oficiales del municipio del Cercado Cochabamba, desde el año 2003 aparece una partida global denominada: “Mantenimiento de áreas verdes”, que se traspasa en bloque a las cuentas de EMÁVRA, la empresa municipal descentralizada encargada de áreas verdes. Luego, en el informe de ejecución no aparece ningún detalle del desglose en la ejecución de esta partida. Los montos de este desembolso global oscilan entre 5 y 11 millones de bolivianos. De igual forma, a la empresa descentralizada encargada del aseo urbano EMSA, desde el año 2005 se le desembolsa en conjunto una partida global denominada “Limpieza ciudad”. El desembolso del año 2005 fue de 200.000 bolivianos; el desembolso de 2009 asciende a 7 millones de bolivianos. Asimismo, estas dos empresas descentralizadas tienen autorizados diversos cobros directos a la población (en el caso del recojo de basura, el cobro se hace anexado a la factura de consumo de energía eléctrica) por la prestación de sus servicios, cobros que surten el efecto de nuevas formas de ingreso municipal, de los cuales nunca se tiene un informe público.

De igual forma, en el caso ya no de una empresa municipal descentralizada, sino de un departamento específico, Alumbrado Público, en los informes municipales oficiales figuran datos de altos desembolsos globales. Para dar sólo un ejemplo, el

<sup>26</sup> De manera general, siguiendo la normativa, para el cálculo del gasto corriente los municipios siguen el siguiente procedimiento: se toma como máximo el 25% de la suma total de los Recursos de Participación Popular, Recursos propios e HIPC; pero ese monto destinado al gasto corriente sólo se puede extraer de los Recursos de Participación Popular y de Recursos Propios, no así de HIPC. Éste sólo sirve para hacer el cálculo. Los recursos de IDH no pueden ser utilizados para gasto corriente.

año 2009, estos desembolsos globales relacionados con alumbrado público suman un total de 35.676.900. Las partidas son: “Departamento de alumbrado público” (cerca a 19.996.900 bolivianos); “Alumbrado público varios distritos” (15 millones); “Alumbrado público con nombres de distritos” (680 mil). En este gran paquete de Alumbrado Público sólo aparecen 2 partidas que especifican gastos algo más precisos: “Mantenimiento de alumbrado público” (1.446.000) y “Ampliación de alumbrado público” (2.870.900). Sin embargo en sucesivas ocasiones, los dirigentes de distritos y del Comité de Vigilancia observaron que incluso estas partidas no especifican dónde se hace mantenimiento y ampliación del alumbrado público.

Todas estas referencias generales de gastos dentro del gran programa de Inversión Neta, son altamente susceptibles de incorporar en los hechos partidas de gasto corriente, pues nunca se encuentran informes que muestren datos desagregados de estas partidas.

Sin embargo, nuevamente hemos de decir que, asumiendo los límites de este estudio, con la pregunta que inaugura este sub apartado apenas podemos sugerir un cauce de investigación para penetrar en la comprensión de las prácticas efectivas de gestión municipal. Es necesario realizar estudios más rigurosos siguiendo estas pistas de investigación, para corroborar las hipótesis señaladas.

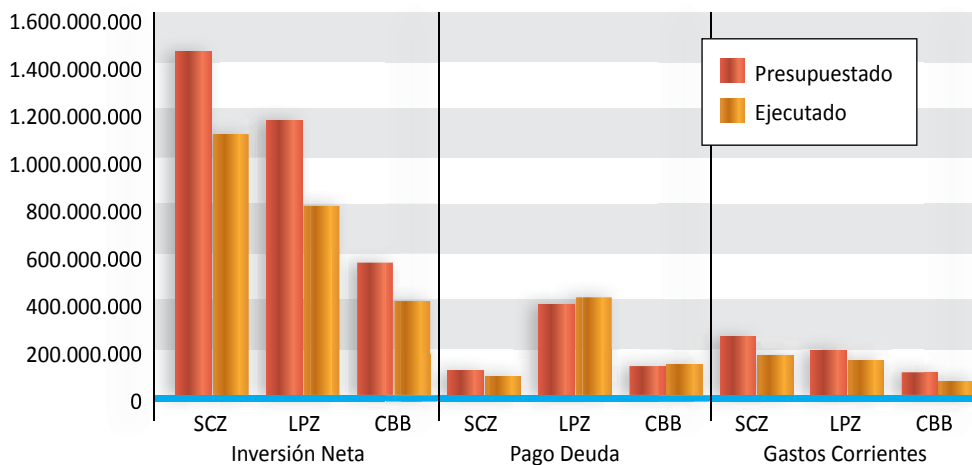
## **SALDOS SIN EJECUTAR: “LAS OBRAS PUEDEN ESPERAR...”**

Otra observación general y que aparece de manera común en todos los municipios es que la diferencia entre presupuestado/ejecutado aparece con una mayor brecha en el caso de la Inversión Neta. Esto quiere decir que más fácilmente se ejecutan los recursos presupuestados para Gasto Corriente y Pago de Deuda que lo presupuestado para Inversión Neta. La diferencia es grande. Los Municipios de La Paz y Santa Cruz, muestran una diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado en inversión neta en torno a los 355 millones de bolivianos. En el caso del Municipio de Cochabamba, la cifra gira en torno a los 150 millones. Veamos gráficamente este hecho (gráficos 3-A y 3-B, siguiente página).

Este dato puede representar varias posibilidades, separadas o juntas:

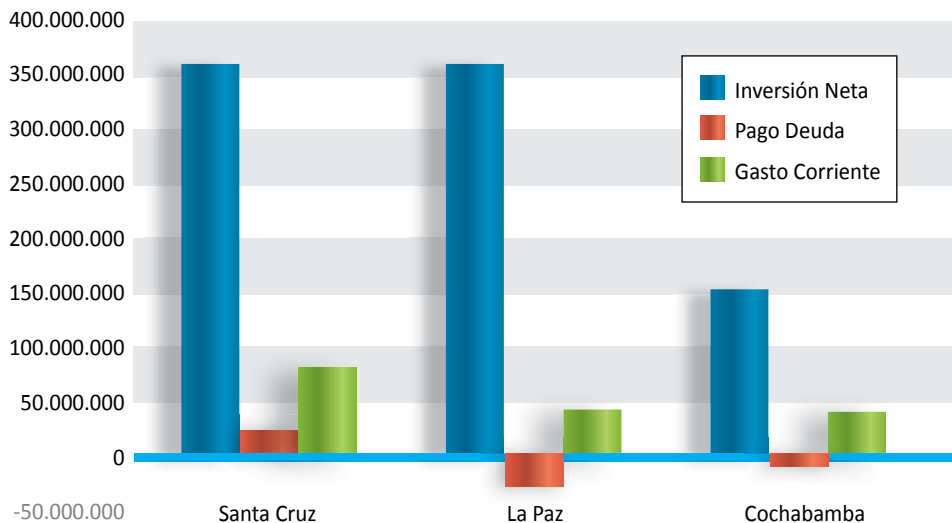
- Que las autoridades y técnicos municipales suelen ser más optimistas con en el cálculo inicial de inversión en obras.
- Que las autoridades y técnicos municipales prefieren dar, en su presupuesto inicial, una apariencia de mayor intención de gasto en inversión neta, por eso elevan esta partida. Pero luego, en los reformulados, no dudan en bajar los montos.

**Gráfico 3-A** Bolivia. Tres Municipios más grandes. Gastos según grandes rubros, comparación entre primer presupuestado y ejecutado, Año 2009 (Expresado en Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

**Gráfico 3-B** Bolivia. Tres Municipios más grandes. Diferencia entre primer presupuestado y ejecutado final, según grandes rubros, Año 2009 (Expresado en Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

- Que el gasto en Inversión Neta siempre atraviesa por mayores dificultades en la práctica (dificultades administrativas, en la gestión social, etc.) que hacen que al final aparezca como el menos ejecutado.
- Que los compromisos pre establecidos en las partidas de Gastos Corrientes y Gastos no asignables a programas tienen una mayor fuerza de presión que los gastos de Inversión Neta. Las autoridades y técnicos municipales pueden esquivar más fácilmente sus compromisos con una población amplia y dispersa (en el caso de la inversión neta), que con unas instituciones acreedoras (en el caso de las deudas) o con un sector laboral y unos gastos administrativos internos) que tienen ya sus mecanismos y cauces de flujo (en el caso del gasto corriente).

Sea como sea, recursos no ejecutados reales o virtuales, en la política y la práctica de inversión municipal en las grandes ciudades, aparece una mayor agilidad para ejecutar los recursos que no van directamente a atender las necesidades de la población. Y, por el contrario, en el caso de los recursos que benefician directamente a la población (la Inversión Neta), existe una mayor facilidad para no ejecutarlos. ¿Se podría seguir sosteniendo esta asimetría con una población bien organizada, con unos altos niveles de participación y control social? Obviamente no. Por eso, podemos concluir que el manejo discrecional o menos riguroso de los recursos de Inversión Neta está directamente relacionado con la debilidad de la organización de la sociedad civil en su relación con las entidades públicas.

Vayamos al análisis de estos datos generales de gasto, según cada municipio. En el caso del municipio de Santa Cruz, el dato más llamativo es la gran diferencia entre gastos de inversión neta (altos) y los gastos de pago de deuda y gastos corrientes (bajos). Según el informe de ejecución, la diferencia entre la Inversión Neta y la suma de los Gastos Corrientes más el pago de Deuda es de 839 millones de bolivianos a favor de la inversión neta. La Alcaldía de Santa Cruz gasta cerca a 1100 millones de bolivianos en obras y como contrapartida sólo 253 millones en Gasto Corriente y Pago de Deuda.

Esta misma diferencia, en el caso de La Paz es sólo de 200 millones (por 800 millones de bolivianos ejecutados en obras, invierte 600 millones en pago de deuda y gasto corriente) y en el municipio de Cochabamba es de 201 millones (por 404 millones en obras, gasta 203 millones en Gasto Corriente y Pago de Deuda).

Parecería que, en el caso de Santa Cruz, estamos frente a un buen ejemplo de eficiencia en la gestión municipal, con alto sentido de responsabilidad social. Pero ya vimos cómo la aguda crisis de la deuda municipal urbana forzó a una acción desde el gobierno central para sanear economías que ya entraban a crisis severa, entre ellas

la economía de la Alcaldía cruceña. Ésta tuvo que entrar en un Plan de contingencia financiera, el año 2002. En diciembre de 2003, aún tenía un pasivo de más de 719 millones de bolivianos; esto es el 107% del total de su presupuesto de entonces, que ascendía a 674 millones. Revisando anteriores ejecuciones presupuestarias, se puede ver que los bajos gastos en servicio de la deuda en el 2009 tienen antecedentes de altos gastos por este mismo concepto en gestiones pasadas, en medio del plan de contingencia financiera. Producto de ese alto endeudamiento se le fueron cerrando posibilidades de nuevos créditos. Y el aparente bajo nivel de erogación de recursos por gastos de funcionamiento (el gasto corriente) también merece un análisis más profundo que rebasa las pretensiones y posibilidades del presente estudio.

En el caso del municipio de La Paz, en su presupuesto del año 2009 aparece nuevamente con una situación de alto endeudamiento. En este año, la amortización de deuda le consume más de la mitad de lo invertido en obras.

Lo que llama la atención es que el municipio de La Paz ya tuvo años atrás un alto endeudamiento que casi hace naufragar su economía y, diez años después, vuelve a tener niveles de endeudamiento superiores a lo normado. ¿Acaso el Ministerio de Hacienda no controla estos hechos? La nueva emergencia de la crisis entre Gobierno Central (MAS) y Alcaldía paceña (MSM) a finales de 2010 e inicios de 2011, por motivo del alto endeudamiento de esta última, muestra que el manejo de la deuda está sujeto a los intereses y alianzas coyunturales entre los gobiernos central y municipales. Al parecer, se produce mayor tolerancia por parte del Ministerio de Hacienda con los gobiernos municipales, cuando éstos son aliados y esa tolerancia desaparece cuando las alianzas terminan.

Pese al nuevo alto endeudamiento, las autoridades de la Alcaldía de La Paz aducen una buena gestión con obras visibles. Pero habrá que ver en detalle todo lo relacionado con la deuda de los últimos años: la estructura de la deuda, las condiciones, la inversión realizada con ella y, sobre todo, el nivel real de participación en las decisiones sobre la misma.

Otro tema a profundizar respecto a la deuda municipal es la poca información. En las entrevistas realizadas a vecinos y dirigentes de La Paz, se percibe una gran carencia de información respecto a la deuda. Y esta desinformación no es sólo en el caso de la Alcaldía de La Paz, sino que es una situación generalizada en los municipios estudiados. Pero antes de entrar al análisis de las entrevistas, hagamos una revisión de los gastos por programas de inversión.

## Los gastos por programas de inversión **3**

Ahora bien, el rubro de Inversión Neta, se desagrega en diferentes Programas de Inversión. Éstos, de manera general, son comunes a todos los municipios, pues se basan en una clasificación programática hecha por el Ministerio de Hacienda del gobierno central. Sólo varía ligeramente la nomenclatura. Como ya dijimos en la explicación de la metodología, nosotros hemos recogido los programas en una clasificación propia, según la afinidad de los programas en los presupuestos de los 4 municipios estudiados; hemos elaborado un cuadro global que sintetiza los programas que aparecen en la Tabla 4. Para una mejor comprensión de los programas de esta tabla, remitimos a la lectura del Cuadro 01, insertado en el maro metodológico (primera parte).

Hagamos un primer acercamiento a la información contenida en esta tabla, seleccionando los datos de los cuatro principales programas, aquellos que suelen tener mayor asignación de recursos: Saneamiento Básico, Infraestructura Urbana y Rural, Servicios de Salud y Servicio de Educación. De esta sección de los programas más relevantes sale el Gráfico 4-A (siguiente página).

De manera general, la Tabla 4 y el Gráfico 4-A (siguiente página) nos muestran unas tendencias y estructura de financiamiento similares en los cuatro municipios estudiados:

- Concentración de gran parte de la inversión en 4 programas: Infraestructura urbana y rural; Educación, Salud y Saneamiento básico. Estos cuatro programas absorben el 77,3% del total de recursos presupuestados y un 74% en los recursos ejecutados.
- Dentro de estos 4 programas se verifica una gran desproporción entre una elevada inversión en Infraestructura Urbana/Rural y una bajísima inversión en Saneamiento Básico<sup>27</sup>.
- Considerable desproporción entre alta inversión en Infraestructura Urbana y Rural y baja inversión en servicios de Salud y Educación. Entre estos dos servicios, el peor atendido en la inversión municipal es Salud. (Igualmente, en este año Santa Cruz y El Alto tienen una mayor asignación a Educación comparando con los otros municipios. El Alto destaca una relativamente alta asignación presupuestaria a Educación).

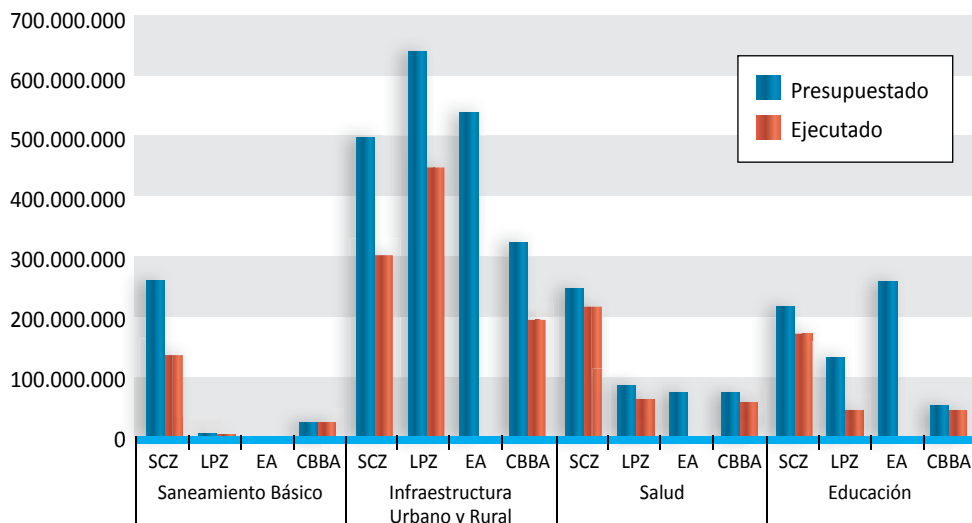
<sup>27</sup> Aunque, en este año 2009, Santa Cruz tiene un inusual porcentaje relativamente alto en este rubro. Decimos "inusual" porque otros estudios reflejan que en la Alcaldía de Santa Cruz se repite la misma tendencia "obrista" en la política de inversión que privilegia las obras vistosas de cemento (Cf. Peñafiel: 2009). Por otra parte esta relativa mayor asignación a Saneamiento Básico resulta de las características climáticas y geográficas de la ciudad de Santa Cruz, pues la Alcaldía incluye en esta partida las frecuentes obras de drenajes pluviales. Éstas son fuertemente demandadas por la población y la Alcaldía se ve presionada para la inversión en estas obras, pues su desatención saltaría a la vista.

**Tabla N° 4:** Cuatro municipios más poblados de Bolivia. Cuadro general de gastos por Programas de Inversión, con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, gestión 2009 (Expresado en Bolivianos)

PROGRAMAS DE INVERSIÓN	SANTA CRUZ			LA PAZ			EL ALTO			COCHABAMBA			
	Presupues- tado	%	Ejecutado	Presupues- tado	%	Ejecutado	Presupues- tado	%	Ejecutado	Presupues- tado	%	Ejecutado	%
Saneamiento básico	257.010.903	18	135.280.000	2.440.838	0	2.220.519	0	11	Sin Datos	23.194.400	4	23.033.642	6
Infraestructura urbana y rural	496.170.815	34	300.110.000	639.835.975	55	445.290.929	56	43	S/Datos	320.852.700	58	193.265.870	48
Servicios de salud	246.776.976	17	215.590.000	85.100.619	7	62.406.493	8	6	S/Datos	71.495.400	13	56.279.009	14
Servicio de educación	214.932.123	15	170.480.000	130.192.727	11	44.838.085	6	21	S/Datos	53.480.000	10	43.894.929	11
Desarrollo humano y promoción del deporte	20.642.676	1	26.990.000	8.368.449	1	5.301.130	1	1	S/Datos	8.482.500	2	3.481.654	1
Fomento de la cultura, patrimonio tangible, intangible	18.531.694	1	9.733.931	31.352.764	3	25.823.635	3	0	S/Datos	9.600.000	2	8.096.349	2
Desarrollo y fomento del turismo	1.166.350	0	476.396	1.637.736	0	1.346.054	0	0	S/Datos	733.700	0	615.037	0
Promoción y políticas de género, generacional y defensa de la niñez y la mujer	18.509.637	1	9.863.489	11.155.897	1	8.721.176	1	1	S/Datos	5.497.400	1	5.551.756	1
Prevención de riesgos y desastres naturales	2.512.002	0	3.862.906	69.948.683	6	87.767.417	11	2	S/Datos	7.302.000	1	10.165.997	3
Servicio de seguridad ciudadana	38.441.311	3	37.044.795	12.578.640	1	8.103.261	1	1	S/Datos	6.370.000	1	5.206.982	1
Desarrollo productivo municipal	4.783.664	0	3.106.155	8.905.007	1	4.556.762	1	1	S/Datos	3.315.000	1	1.061.045	0
Otros programas	131.251.165	9	180.869.884	155.928.779	13	103.924.853	13	14	S/Datos	47.154.100	8	54.099.087	13
<b>TOTAL</b>	<b>1.450.729.316</b>	<b>100</b>	<b>1.091.931.045</b>	<b>1.157.446.114</b>	<b>100</b>	<b>800.300.314</b>	<b>100</b>	<b>1.246.165.010</b>	<b>100</b>	<b>557.477.200</b>	<b>100</b>	<b>404.749.357</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

**Gráfico 4-A Cuatro municipios más poblados de Bolivia. Gastos de cuatro principales Programas de Inversión, con detalle de presupuestado y ejecutado, Gestión 2009 (Expresado en Bolivianos)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

- Insignificante inversión en desarrollo productivo. El porcentaje de lo presupuestado en desarrollo productivo oscila entre el 0,33 (Santa Cruz) y el 1,46% (El Alto) sobre los respectivos totales de sus presupuestos.
- Altos niveles de no ejecución de inversión entre lo previsto en el primer presupuesto y lo ejecutado real-final.

De estas características generales tomaremos dos que destacan por su contraste: la asignación de recursos a Saneamiento Básico, que resulta una muestra elocuente de la inversión o no inversión social y la asignación a Desarrollo Económico, que igualmente es una muestra elocuente de la inversión o no inversión productiva.

## **POLÍTICA DE INVERSIÓN MUNICIPAL: DONDE LA GENTE DICE “SERVICIOS BÁSICOS”, LAS ALCALDÍAS RESPONDEN “CEMENTO PARA GRANDES OBRAS”**

El dato más llamativo, y que es un hecho generalizado en los cuatro municipios estudiados, es la enorme desproporción entre lo mucho invertido en infraestructura



vial y ornamental (no es infraestructura de salubridad, ni productiva ni educativa) y la insignificante inversión en saneamiento básico. Esta desproporción es altamente llamativa, mucho más en estos municipios urbanos que son los que tienen altas tasas de crecimiento, ello porque son los mayores receptores de población inmigrante interna<sup>28</sup>.

Santa Cruz, El Alto, La Paz y Cochabamba son las 4 ciudades que acogen a la mayor cantidad de población que habita en asentamientos nuevos, en las franjas de expansión acelerada de la mancha urbana; es decir allí donde no hay estos servicios básicos. En estos 4 municipios las necesidades básicas para que la población tenga las elementales condiciones de habitabilidad (agua potable y alcantarillado sanitario, sobre todo), crecen exponencialmente.

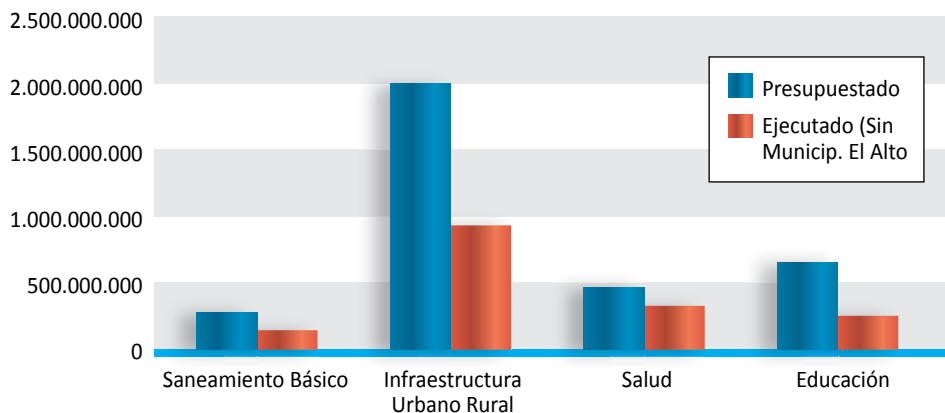
Revisando las obras comprendidas en el programa “Infraestructura Urbana y Rural” (pavimentos, asfaltos, empedrados, puentes, construcción de sedes sociales, programa “Mejoramiento de barrios”, construcción de plazas, parques, mercados, mejoramiento de caminos), salvo pequeñas excepciones<sup>29</sup>, no encontramos obras de infraestructura de saneamiento básico. Es decir, se violenta hasta el mismo concepto de Infraestructura Urbana, al excluir de este concepto lo que llamaríamos propiamente “infraestructura urbana”, como es el tendido de redes de agua potable y alcantarillado sanitario.

Totalizando los montos de estos cuatro principales programas de inversión, la desproporción señalada, así como la tendencia *mega-infraestructurista* en la inversión municipal urbana, se hace más evidente (Ver el Gráfico 4-B). Es decir, en el año 2009, los cuatro municipios más grandes presupuestan cerca de 2000 millones de Bolivianos para obras de infraestructura vial y ornamental, frente a algo más de 282 millones para Saneamiento Básico. El presupuesto en infraestructura es 7 veces mayor al de saneamiento básico. En los datos de ejecución, aunque la distancia se acorta (no contamos con datos del Municipio de El Alto), la relación sigue mostrando una distancia abismal (de 1 a 5). Ni aún sumando los 3 rubros sensibles a las necesidades vitales de la población (saneamiento básico, salud y educación) se llega a alcanzar lo que se presupuesta para obras de cemento. Los 3 rubros juntos suman algo más de 1400 millones frente a los cerca de 2000 millones de infraestructura.

28 Para el año 2009, se calcula la tasa de crecimiento poblacional a nivel nacional en 2.74 anual. A nivel departamental, la tasa de crecimiento de Santa Cruz se calcula en 4,29; Cochabamba, 3,90 y La Paz, 2,29. La tasa de crecimiento poblacional urbana (ciudades capitales y ciudades intermedias) a nivel nacional es de 3.62 anual. Santa Cruz presenta la tasa más alta con 4,90; luego está Cochabamba con 4,21 y le sigue La Paz con 2,84. Es obvio que la notable diferencia entre la tasa general y la tasa urbana de crecimiento señala el acelerado crecimiento de las ciudades, sobre todo las 4 ciudades que contemplamos en este estudio. Los datos han sido tomados de Mirabal (2009), disponible en internet en: <http://nuevaeconomia.com.bo/productos/revista-articulos/opinion/estudio-sobre-la-vivienda-en-bolivia/>

29 La excepción sería el programa “Mejoramiento de Barrios”, que incluye algunas obras de saneamiento básico, pero ya se dijo que estas obras no son el componente central en este programa. Además, este programa sólo abarca barrios aislados, por tanto, cuando realiza obras de saneamiento básico, sólo lo hace circunscribiéndose a esos barrios, sin plantear soluciones integrales ni estructurales a la carencia generalizada y creciente de servicios básicos en las ciudades. Otra excepción constituye el caso ya descrito de los drenajes pluviales en Santa Cruz.

**Gráfico 4-B** Cuatro municipios más poblados de Bolivia. Comparación de 4 principales programas de inversión, montos globalizados, con detalle de presupuestado y ejecutado, gestión 2009 (Expresado en Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

**Tabla N° 5** Cuatro municipios más poblados de Bolivia Obras de infraestructura más destacadas cubiertas por el Programa de Inversión "Infraestructura Urbana y Rural", gestión 2009

MUNICIPIO	OBRA/PROGRAMA	MONTO PRESUPUESTADO
LA PAZ	Levantamiento catastral	8.200.000
	Mejoramiento de Barrios	199.555.530
	Mercados (Lanza, Camacho y otros)	71.324.995
	Puente Trillizo	79.276.999
	Revitalización Avenida Buenos Aires	33.541.408
SANTA CRUZ	Pavimento varias avenidas y calles	250.836.993
	Construcción y mejoramiento parques y Jardines	17.946.270
	Mercados	73.711.252
EL ALTO	Mantenimiento de mercados	23.676.300
	Construcción paso a desnivel Cruce Villa Adela	12.000.000
	Proyectos de infraestructura distrital	15.151.237
	Construcción y programas centros artesanales	2.591.447
COCHABAMBA	Enlosetados, pavimentos y asfaltos	74.696.043
	Mantenimiento de vías	2.328.268
	Infraestructura Recreativa y Áreas Verdes	25.219.300
	Asfaltos en varios distritos	25.581.800
	Construcción, mantenimiento y apertura de vías	137.894.000
	Equipamiento Urbano Varios Distritos	143.707.400
	Construcción y mantenimiento de puentes	18.976.000

Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

Ello muestra claramente que en los grandes municipios urbanos de Bolivia predomina una política de inversión municipal que podríamos denominar “*mega-obrista*”<sup>30</sup> o “*infraestructurista-ornamentalista*”, política “del cemento”, de las grandes obras vistas. Esta política de inversión delata una visión de desarrollo *obrista*, con cierta tendencia megalómana por las obras visibles de cemento. Es una política que aparenta, con lo ostentoso de infraestructuras visibles, una modernización y pujanza de las ciudades. Obviamente estas prácticas de gestión –que ante la falta de una planificación seria, en los hechos definen una política pública– tienen como contraparte a actores dentro de la población (dirigentes y bases) que la hacen posible e incluso la alimentan, debido a un complejo de causas y factores que intervienen. A nivel de la vida interna de las organizaciones vecinales, aparecen estos mismos códigos *obristas* en la comprensión y acción de la gestión del desarrollo barrial, entre bases y dirigentes. Las “obras” que “trae” un dirigente al barrio le dan legitimidad y apoyo, pues muestran su “eficacia”.

Veamos, en el siguiente cuadro, algunas de las obras específicas que fueron presupuestadas y ejecutadas en los 4 municipios estudiados, comprendidas en este Programa de Infraestructura Urbana y Rural.

Si buscamos alguna lógica bienintencionada a esta política de inversión, tendríamos que pensar que se tratan de municipios que tiene resueltos, de manera estructural y para un largo plazo, los servicios básicos de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial; estaríamos pensando en algún municipio de un país del Primer Mundo, pero la realidad no es esa. Por tanto, conviene indagar, ¿por qué se dan estas contradicciones tan evidentes en las políticas de inversión municipal en nuestro país?

Por el limitado alcance de este estudio no podemos entrar en profundidad a dar respuesta a esta interrogante; sin embargo, es evidente que ello tiene que ver con la política de descentralización y autonomía municipal que fue definida en los años 90, cuando se privatizaron los servicios básicos y la orientación de las leyes de ese entonces, referidas a la gestión municipal, fomentaban esta tendencia “*infraestructurista*” en la inversión municipal.

En efecto, la Ley de Municipalidades 2028 de Octubre de 1999, por ejemplo, en el artículo 8º, inciso V, referido a las competencias de los municipios, respecto del servicio de agua potable, en particular, y de la gestión de los servicios básicos en general, afirma:

30 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 tiene en cuenta las dinámicas ni las relaciones sociales; por ello no conduce necesariamente a una mayor calidad de vida ni a una mejora cualitativa de las condiciones de vida. Algunos autores (Máximo Heredia: “Los problemas municipales y su solución: una estafa política para la población”, capítulo IV. Lima. Disponible en internet en: [http://www.maximoheredia.com/CONTENIDO\\_LIBRO.pdf](http://www.maximoheredia.com/CONTENIDO_LIBRO.pdf)) asocian estas prácticas a una ideología profundamente conservadora y hasta reaccionaria, pues asocia la “contundencia” y visibilidad de obras de infraestructura física con la eficacia en lo político. Es una ideología que pretende reducir el quehacer político a la realización de “obras para la gente”. En este sentido es un adormecedor o un distractivo que entorpece el crecimiento de la conciencia crítica y política de la gente. Otros más cercanos a los modelos de desarrollo local en boga en los años 90 (Pintos 2005 y 2009) hablan del “obrismo” como insuficiente para construir el desarrollo local. Carlos Revilla (2009, 86-114), afirma: “Las obras sociales, además de la valoración colectiva sobre su utilidad práctica, revisten otros significados. Por una parte, guardan relación con la legitimación y el control político de las autoridades municipales a nivel local.(...). A su vez estas posibilidades de legitimación y control se explican por las representaciones colectivas dominantes de ‘progreso’ y ‘desarrollo’ en la ciudad y están ligadas con el contexto de exclusión y precariedad en el que se desarrollan”.

En materia de servicios: 1. Otorgar en concesión, controlar, regular, y planificar la prestación de obras, servicios públicos y explotaciones económicas en su jurisdicción, cuando tengan competencia para ello.

4. Promover la participación del sector privado, de las asociaciones y fundaciones y otras entidades sin fines de lucro, en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, explotaciones municipales y otras actividades de interés del Municipio.

5. Cooperar con las autoridades regulatorias que correspondan para promover y apoyar la explotación y administración de bienes y servicios de dominio público nacionales, de recursos de la nación y de otros bienes y servicios de su jurisdicción.

*(Ley de Municipalidades 2028, artículo 8, V, 1, 4 y 5).*

Es decir, la ley perfila para los municipios el rol de “otorgador de concesiones”, promotores de la participación del sector privado y de “colaboradores” de las entidades de regulación de los servicios básicos; es decir, las Superintendencias sectoriales que estaban financiadas por el sector privado. En un contexto en que, en la gestión de los servicios básicos, se concede al “Mercado” (mejor dicho, al Capital privado y extranjero) todas las garantías y condiciones para su expansión, la política pública municipal restringe al máximo su inversión en estos servicios. Y como contrapartida, sobredimensiona la inversión en aquello que facilita el fortalecimiento de ese modelo económico.

Es decir, el escenario de esta política municipal es la mercantilización de los servicios básicos, sobre todo el agua potable, escenario que genera la reorientación de las políticas públicas (en este caso las políticas municipales) hacia las directrices del Capital. Como dice Kruse:

Una combinación de factores –desde cambios climáticos, crecimiento poblacional, urbanización acelerada, producción agrícola crecientemente intensiva en uso de riego- ha creado múltiples escenarios de crisis en el mundo, donde la demanda de agua rápidamente rebasa las fuentes y ofertas en el mundo. Como toda escasez, la del agua se convierte en una extraordinaria oportunidad de ganancias. En el negocio del agua, decía la Revista Fortune, en el año 2000, ‘los dólares en juego son fenomenales... Es un negocio de 400 mil millones de dólares al año, esto es el 40% del tamaño del negocio del petróleo... (...). Johan Bastin del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, dice: ‘el agua y sus infraestructuras son la última frontera que a los inversionistas privados les toca invadir’. No obstante, realizar estas ganancias presupone que existen empresas de escala y capaces de movilizar los enormes recursos nece-

sarios para convertir agua en fuente de ganancia, y los procesos y reglas institucionalizados, tanto nacional como supranacional, que hacen a un mercado.

(Kruse: 2005, 125)

Dentro de estos procesos y reglas institucionalizados en el nivel nacional, hay que contemplar las reglas y procesos que desde cada país se dictan para sus respectivos niveles subnacionales. En el caso boliviano, la descentralización municipalista tuvo y sigue teniendo esta orientación por la privatización de los servicios básicos.

En el nivel local, que estamos analizando, esta política municipal provoca que una gran mayoría de los pobladores de bajos ingresos económicos, que habitan en las zonas marginales de estos municipios, queden sin acceso a estos servicios vitales, pues ni las soluciones de autogestión colectiva barrial (Cooperativas y Comités de agua) alcanzan el objetivo de un acceso universal a estos servicios. Ante ello, en el caso de Cochabamba, para abastecerse de agua potable, la población de barrios marginales recurre a los comercializadores privados que venden el agua en barriles de 200 litros, con altísimos costos (entre 25 a 30 Bs el metro cúbico<sup>31</sup>) y de una dudosa calidad.

La política infraestructurista de inversión municipal está directamente asociada a la reproducción de las condiciones de inequidad social. Provoca y perpetúa la situación de exclusión de la población en su necesidad de acceso a servicios básicos y vitales, como el agua potable y el alcantarillado. Ello desemboca en una extraordinaria y mayor erogación de gastos en las ya precarias economías familiares. Veamos las siguientes tablas que muestran comparativamente los datos de la inequidad social en la ciudad de Cochabamba, donde el año 2000 se desató la conocida “Guerra del agua”. No contamos con datos similares de las otras 3 ciudades, pero valga el caso de Cochabamba, como ejemplo quizá extremo.

En los barrios de la zona sur de Cochabamba, el consumo de agua potable por persona/día (11 a 22 litros), en muchos casos está incluso por debajo de los estándares mínimos establecidos por ACNUR para cuidar la vida humana manteniendo las condiciones mínimas de salud: de 15 a 20 litros por persona/día<sup>32</sup>. Las políticas municipales de inversión mantienen, pues, esta situación de sobrevivencia por debajo de los mínimos vitales establecidos por los propios organismos internacionales para las condiciones de los refugiados de guerra. Y, pese a someterse a rigurosos ahorros y privación de agua potable, para los sectores más pobres del municipio de Cochabamba, su gasto mensual de agua representa más del 7% del total de sus magros ingresos.

31 Esto representa entre 3,57 y 4,30 dólares, cuando la tarifa del servicio de agua potable municipal, para la zona central y norte el costo por metro cúbico es de Bs. 3,8 aproximadamente (\$us 0,54). Es decir, el agua de peor calidad para los sectores populares cuesta 7 veces más que el agua que es provista por la empresa municipal a los sectores de la zona central y norte de la ciudad. Y esta asimetría tampoco tiene relación con el carácter público de la empresa prestadora del servicio. Durante la privatización del servicio, cuando estaba vigente la concesión al consorcio transnacional Aguas del Tunari, las condiciones eran similares o peores y la asimetría era igual o peor.

32 [http://www.eacnur.org/media/docs/BoRef\\_SEP-09%20CAS.pdf](http://www.eacnur.org/media/docs/BoRef_SEP-09%20CAS.pdf).

**Tabla 6-A Municipio del Cercado Cochabamba. Conexiones, consumo y gasto en agua e indicadores de calidad de vida en 1996. Una síntesis de la inequidad**

NÚMERO DE CONEXIONES	BUENA	REGULAR	MALA	TOTAL
<b>TOTAL</b>	<b>18695</b>	<b>19884</b>	<b>7688</b>	<b>46267</b>
Doméstico	16249	18663	7552	42464
No doméstico (comercial, industrial, etc)	2446	1221	136	3803
<b>% CONSUMO</b>				
Doméstico	45	38	17	100
No doméstico	59	36	5	100
Total	48	38	14	100
<b>CONSUMO DOMÉSTICO Y COSTOS</b>				
Por hogar (litros/día)	731	430	125	429
Por persona (litros /día)	165	99	22	95
Tamaños promedio del hogar (personas)	4,4	4,4	5,7	4,8
Ingresos promedio (Bs/mes)	2500	814	576	1130
Costo promedio del agua (Bs/mes)	29,09	26,01	39,23	30,4
Gasto promedio del ingreso en agua	1%	3%	7%	3%
<b>INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA</b>				
Expectativa de vida (años)	67	57	47	58
Mortalidad infantil (muertos por cada 1000 nacidos)	45	105	146	97

Fuente: Carmen Ledo: "Inequidad y exclusión social en el acceso al agua potable en la ciudad de Cochabamba, Bolivia". Citado en Kruse 2005:139)

**Tabla 6-B Municipio del Cercado Cochabamba. Comparación de consumo agua, costo y porcentaje de gasto familiar en agua sobre total ingreso mensual, según fuente de provisión de agua, 2009**

FUENTES DE PROVISIÓN AGUA	Consumo persona/día (Lts.)	Integrantes familia	Consumo mensual (Lts)	Consumo mensual m3	Costo m3 (Bs)	Costo mensual Consumo de agua	Ingreso mensual promedio/familia (Bs)	% Gasto familiar en agua sobre total ingresos
SEMAPA (algunos barrios zona sur, zona centro y norte)	99	4,4	13.068	13,07	3	39,20	2.808,75	1,40
Comités de agua con fuentes propias de agua	22	5,01	3.307	3,31	5	16,53	914,53	1,81
Comités de agua con provisión por cisternas propias	19	5,01	2.856	2,86	10	28,56	914,53	3,12
Población que se provee directamente de Carros Cisterna privados	11	5,7	1.881	1,88	25	47,03	647,14	7,27

Fuente: Elaboración propia CEDIB, sobre datos de Comités de agua en zona sur de Cochabamba, datos propios e INE

Es decir, esta situación les genera un mayor empobrecimiento económico paralelo al deterioro de sus condiciones de vida.

Por otra parte, esta profunda contradicción de la política de inversión municipal que observamos en los presupuestos de los 4 principales municipios urbanos, en el año 2009, es una tendencia que se ha venido manteniendo todo este tiempo. No contamos con datos precisos de todos los 4 municipios que son objeto de esta investigación<sup>33</sup>, pero sí del caso del Municipio del Cercado de Cochabamba. Veamos la siguiente tabla y gráficos que muestran la evolución de la inversión municipal en Saneamiento básico, en el caso del Municipio del Cercado de Cochabamba. Los datos recogidos cubren 8 años, desde 2002 hasta 2009.

**Tabla N° 7 Municipio del Cercado Cochabamba. Cuadro comparativo entre inversión en programa Saneamiento Básico e inversión en otros programas, además de otros datos complementarios, evolución desde 2002 hasta 2009**

AÑOS	PRESUPUESTO TOTAL INVERSIÓN NETA EN PROGRAMAS	OTROS PROGRAMAS	PROGRAMA SANEAMIENTO BÁSICO			
			Presupuesto Inicial Aprobado	% Sobre Total Inversión 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>

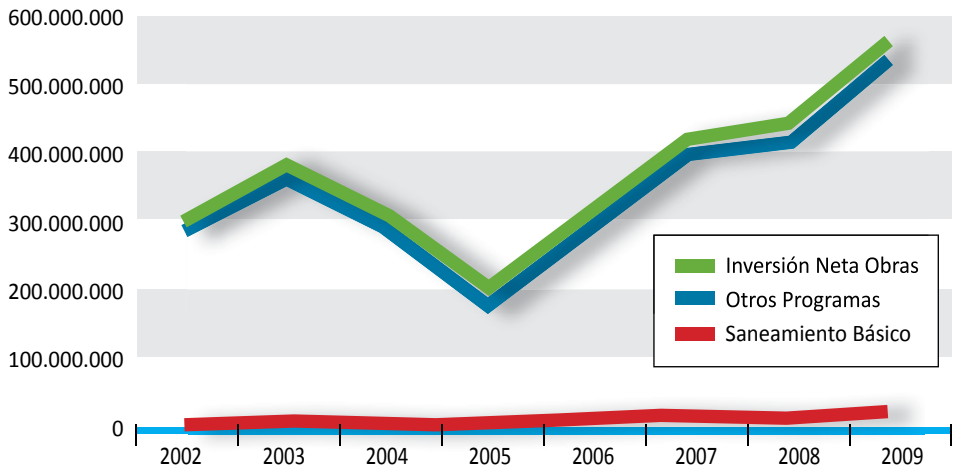
Fuente: CEDIB, equipo Problemática Urbana, sobre datos oficiales de la Alcaldía del Cercado Cochabamba

En el periodo que va desde el año 2002 al año 2009, es decir 8 años, el municipio del Cercado Cochabamba reporta un presupuesto total para inversión neta en obras de cerca de 2900 millones de bolivianos. De este monto total, son efectivamente invertidos apenas 87 millones en saneamiento básico. Es decir sólo un 3%.

Los gráficos 7-A y 7-B nos muestran la tendencia que se mantiene durante todos estos años.

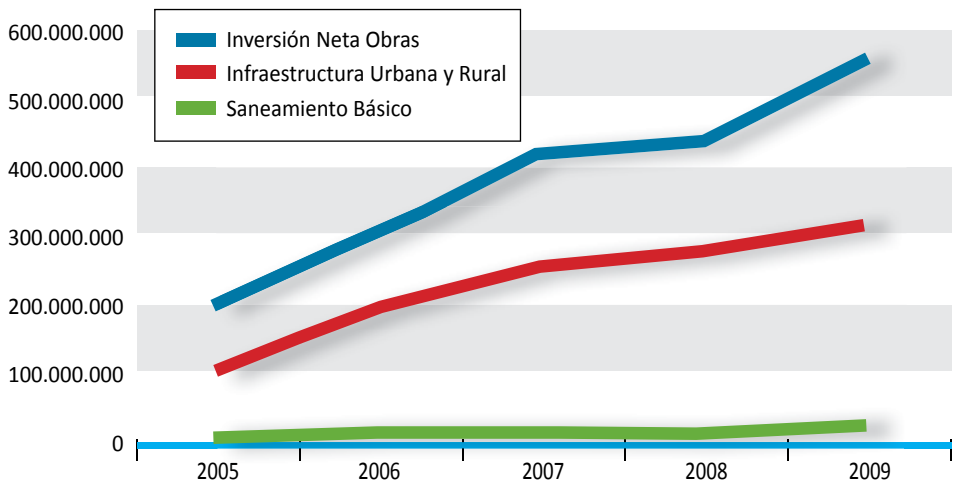
<sup>33</sup> Aunque se existen estudios que hablan de estas mismas tendencias, en los casos de Santa Cruz (Peñañiel 2009) y Oruro (Martinely 2009), con una buena base de datos de inversión; en el caso de El Alto (Revilla 2009) y La Paz (Carazas et al 2009) con análisis e información cualitativa.

**Gráfico 7-A** Municipio del Cercado Cochabamba. Evolución de Inversión Neta, comparando inversión en Programa Infraestructura y Programa Saneamiento Básico, Años 2002 a 2009. Expresado en Bs.



Fuente: CEDIB, equipo Problemática Urbana, sobre datos oficiales de la Alcaldía del Cercado Cochabamba

**Gráfico 7-B** 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)



Fuente: CEDIB, equipo Problemática Urbana, sobre datos oficiales de la Alcaldía del Cercado Cochabamba



Los datos de la Tabla 7 y el gráfico 7-A muestran la tendencia que sigue la política de inversión en el Municipio del Cercado Cochabamba. A pesar de las variaciones que se dan en estos años en el presupuesto de la Partida de Inversión Neta, la inversión en Saneamiento Básico sigue la misma tendencia de bajísima inversión. Entre el primer año de este periodo (2002) y el último (2009), se produce un incremento en Inversión Neta de un 74 %; es decir, la Alcaldía de Cochabamba dispone de un 74% más de recursos para obras. Sin embargo, pese a esta alta subida de los ingresos, el porcentaje de inversión en Saneamiento Básico se mantiene en 4% sobre el total de inversión neta.

El gráfico 7-B introduce además el dato de la tendencia del Programa de Infraestructura. Éste sigue la misma tendencia que sigue el programa de inversión neta: cuando éste incrementa, aquél también lo hace. En el periodo que aborda este gráfico (2005 a 2009), el incremento de la inversión en infraestructura vial y ornamental es del 32%, mientras que la inversión en Saneamiento Básico baja de un 7% a un 4% sobre el total del Programa de Inversión Neta.

Es decir, los datos ponen de manifiesto que la baja inversión municipal en las necesidades vitales de la población...

- No es un hecho aislado o accidental de un año o dos. Es una constante.
- No es simplemente una prioridad de inversión delimitada a un determinado gobierno municipal circunstancialmente ciego a las necesidades de la población. Como podrá verse a través de los datos cualitativos de la tercera parte, es una política de inversión *construida y sostenida a lo largo de muchos años*, y que pasa por diferentes gobiernos municipales.
- La causa del mantenimiento en un bajísimo nivel de inversión para Saneamiento Básico es precisamente la constante alta inversión en Infraestructuras viales y ornamentales. No es que no hay recursos o hay menos recursos.

Se trata, pues, de una política pública construida por varios años de práctica de una gestión municipal engañosa, contradictoria con las mismas formulaciones oficiales de la política pública municipal, expresada en los planes municipales de mediano y largo plazo (Plan Estratégico y PDMs). En efecto, en estos documentos, luego del diagnóstico de un municipio escindido y asimétrico en “zonas críticas” y “zonas no críticas”<sup>34</sup>, se encuentran frases como las siguientes:

<sup>34</sup> El parámetro base que adopta del diagnóstico municipal de 2002 es el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Los datos revelan grandes asimetrías dentro del municipio. Por ejemplo, en las “zonas críticas” (distritos de la zona sur de Cochabamba, distritos que acogen a la mayor parte de la población inmigrante), las tasas de mortalidad infantil oscilan entre 90 y 100 por cada mil nacidos vivos, cifras similares a los promedios nacionales de los países más pobres del planeta. Los 3 parámetros comprendidos dentro del IDH (Vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; Educación, medida por la Tasa de analfabetismo de adultos más la tasa bruta combinada de matriculación escolar y el Nivel de vida digno, medido por el PIB Per cápita) tienen directa relación con la inversión para resolver las necesidades básicas de la población.

Misión del Municipio del Cercado Cochabamba: Satisfacer las demandas de toda la población, mejorando constantemente la prestación de servicios de salud, educación, cultura y deportes, dotando de infraestructura básica, centros de abasto, áreas verdes y de creación, centros culturales, postas hospitalares, unidades educativas e infraestructura vial, que sirvan al interés general y contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadano/as del municipio de Cochabamba.

(Alcaldía Municipal de Cochabamba. Plan Estratégico 2002).

Visión: Cochabamba, el municipio jardín, hogar de todos/as, solidario, participativo y próspero; con igualdad de oportunidades, respetuoso de sus culturas y del medio ambiente.

(Alcaldía Municipal de Cochabamba. Plan Estratégico 2002).

Como vemos en los números y toda la información hasta aquí ofrecida, la política de inversión municipal en la Alcaldía de Cochabamba, ha sostenido, todos estos años, una absoluta incoherencia respecto a estas formulaciones de su planificación estratégica. Y por la similar orientación que siguen las cifras en los otros 3 municipios abordados en este estudio, habrá que examinar con mayor detalle la documentación de su planificación de largo y mediano alcance, para confrontarlo con la orientación que sigue el presupuesto analizado en este estudio.

## ¿Y LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE VIVIENDA?

Otra vía de conexión entre esta política *mega obrista* en la inversión municipal y la gran política económica nacional/global se vislumbra en el tema de la (casi inexistente) política estatal de vivienda. En los años 80 y 90, la reforma estructural del neoliberalismo agudiza la centenaria desatención estatal del tema de la vivienda social. Como sucede con todos los servicios sociales, los estados, en su re-configuración neoliberal van dejando su intervención en la prestación del servicio de vivienda social, por considerarlo deficitario. En su lugar...

El Estado deberá encargarse de las actividades de facilitación (desarrollo de derechos de propiedad, financiamiento hipotecario, concesión de subsidios destinados a beneficiarios específicos, suministro de infraestructura para urbanización de terrenos, reforma de la reglamentación, etc.), aquellas que, desde el punto de vista del Banco, no pueden ser desarrolladas en exclusiva por el sector privado.

(Banco Mundial: 1995, 33).

En el caso de Bolivia, esta re-orientación de la política sobre vivienda por iniciativa de las Agencias Financieras Internacionales se impone sobre la base de una incipiente, casi inexistente, política pública habitacional construida, mucho menos implementada. Pese a que existen varios antecedentes legales e institucionales referidos a vivienda hasta antes de las reformas neoliberales<sup>35</sup>, éstos se encuentran dispersos e incompletos, llegan a un mínimo de la población y en muchos casos quedan en el papel.

Ello genera, en el periodo de implementación de las políticas neoliberales, una realidad referida a vivienda con alto nivel de autoconstrucción y de precarios resultados de las acciones estatales sobre vivienda en toda la vida republicana. Según datos de la Red Nacional de Asentamientos Humanos RENASEH, entre el 60 y 70% de la vivienda boliviana es producto de alguna forma de autoconstrucción. Desde la ley del Ahorro obligatorio de 1924 hasta la disolución del FONVIS en 1996, se construyó “un promedio de menos de 1600 viviendas por año, cuando el requerimiento nacional superaba las 30 mil viviendas por año; no siempre iba dirigido a los grupos de menores recursos y sólo a la población aportante, beneficiando directamente a apenas un 7% de esta población. Además encerraba una serie de anomalías en relación a altos costos, baja calidad y denuncias de corrupción”<sup>36</sup>

En este contexto, la nueva orientación de las *acciones estatales* sobre vivienda (que no llegan a ser *políticas públicas*), introducidas por el neoliberalismo, agudiza la desatención estatal, pese a un inédito intento, en 1996, de construcción de una política pública integral, motivada más desde varias organizaciones de la sociedad civil que desde una iniciativa estatal<sup>37</sup>. Este intento, según información de los propios promotores, quedó sólo en el papel. Y, por ello, podríamos afirmar que en este escenario de inexistencia de una política nacional de vivienda, lo que determinó en los hechos la orientación práctica de las acciones estatales –centralizadas o descentralizadas– para

35 A nivel de la normativa constitucional destacan (sin incluir aún la nueva CPE de 2009): la Constitución de 1938, en su Art. 124 incorpora la obligación del Estado a dictar medidas protectoras de la salud de obreros, empleados y campesinos, incluyendo en ello viviendas salubres y la promoción de edificaciones económicas; la constitución de 1967, en su artículo 158, incorpora por primera vez la Vivienda de Interés Social, incluso habla, en el artículo 206, de la posibilidad de expropiación de grandes propiedades urbanas para edificar viviendas sociales. A nivel de la normativa específica, destacan: la ley de registro de Derechos Reales de 1887, su reglamento de 1888 y el Decreto Supremo 27957 de actualización del reglamento, del año 2004. Están también: la ley del ahorro obligatorio de 1924; el Decreto Supremo 19390524 de 24 de Mayo de 1939, que crea Consejos de Vivienda en las capitales de Departamento; el Decreto Ley 19390610-3 de 10 de Junio de 1939, que crea dos impuestos para la construcción de vivienda de trabajadores; la Ley 19481230-93, de 30 de Diciembre de 1948, que autoriza al Comité Pro IV Centenario de la Fundación de La Paz destinar 10 millones de bolivianos para la construcción de viviendas obreras; el Decreto Ley 3819 de 27 de Agosto de 1954, sobre reforma de la propiedad urbana, orientada a la expropiación de terrenos sin edificar, mayores a 10 mil metros cuadrados situados dentro del radio urbano de ciudades capitales y que no cumplen función social; el Código de Seguridad Social, promulgado como Ley 19561214-2 el 14 de Diciembre de 1956, que abre por primera vez la posibilidad de acceder a créditos hipotecarios individuales para viviendas de interés social; el Decreto Ley 19580913, del 13 de septiembre de 1958, en su artículo 24 especifica que las Sociedades Cooperativas desarrollarán políticas de ahorro para vivienda de los trabajadores; la Ley del Inquilinato de 1960 establece normas que regulan las relaciones de inquilinato favoreciendo el acceso a la vivienda; la ley 96 del 28 de marzo de 1961 crea el Comité pro Vivienda del empleado público; crea un timbre único de 500 Bs. en pro de la vivienda del empleado público y asigna 8 millones de bolivianos para un programa de vivienda de interés social en la administración pública nacional.

36 [http://www.renasehbolivia.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58:polcas-de-vivienda-en-bolivia&catid=19:boletin-nro-4&Itemid=107](http://www.renasehbolivia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=58:polcas-de-vivienda-en-bolivia&catid=19:boletin-nro-4&Itemid=107).

37 Ver información al respecto en la referencia de internet de la anterior cita.

la vivienda, fue la misma orientación general de las políticas sociales y de servicios básicos, definidas por las reformas estatales del neoliberalismo.

Se sigue produciendo normas sobre vivienda, sin llegar a constituir una política pública integral. Es más, en consonancia con la política económica neoliberal, la producción de normativa referida a vivienda en este periodo, enfatiza más los temas relacionados con la regularización de la propiedad de vivienda y otras medidas encaminadas a consolidar el mercado predial-inmobiliario y asegurar al mismo tiempo la base de generación de impuestos a los gobiernos locales. Entre estas normas del periodo neoliberal están: el Decreto Supremo 25100, del 15 de Julio de 1998 que crea el Sistema Nacional de Catastro; la Ley 2372 de Regularización del Derecho Propietario Urbano (22 de mayo de 2002) y la Ley modificatoria de ésta, la Ley N° 2717, de 28 de marzo de 2004; la Ley 1454, de Bancos y entidades financieras, del 15 de febrero de 1993, que otorga tuición sobre créditos hipotecarios de vivienda a la Superintendencia de bancos y entidades financieras.

Esta reorientación de la acción estatal sobre vivienda por la implementación del neoliberalismo genera una reasignación de roles para el sector público. Al sector público descentralizado (Alcaldías), como en toda la política social, se le asigna un mero rol de regulación sobre la construcción de vivienda (Ley de Municipalidades, Art. 8, V, 10, competencia para reubicar viviendas construidas al margen de la planificación municipal; Art. 134, sobre áreas no edificables; Art. 44, 13 Atribuciones del Alcalde para evitar edificaciones en áreas de riesgo) y, en el mejor de los casos, un rol de promotor y participante en la “generación de condiciones técnicas y financieras sostenibles” para la construcción de vivienda (Cf. Ley de Municipalidades 2028, Art. 8, V, 8). Es decir, el neoliberalismo elimina hasta las tímidas referencias sociales de las acciones y normas estatales sobre vivienda del periodo del Estado del 52, consolidando aquellas condiciones instrumentales e institucionales que viabilicen el mercado predial-inmobiliario, como base para fundamentar uno de los factores de garantía material del sistema financiero y buscando asimismo asegurar la consolidación de la base material de un nuevo sistema de recaudaciones que recaen sobre el ciudadano/consumidor individual.

En este escenario, encaja con toda lógica, la política de inversión municipal casi totalmente ajena a la atención de la salubridad pública vinculada a la política estatal (inexistente) sobre vivienda y hábitat, bajo un enfoque de asunto público y de derecho social.

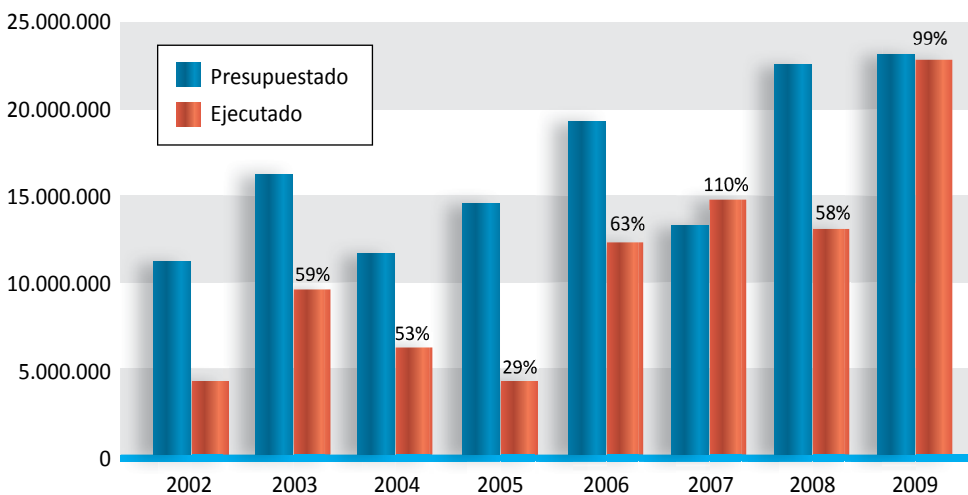
Por ello, se espera que el nuevo enfoque de vivienda y hábitat presente en la nueva constitución, es decir, la vivienda como derecho humano fundamental, reoriente y produzca cambios sustanciales en esta histórica desatención o incipiente acción estatal respecto a la vivienda social.

## SERVICIOS BÁSICOS: NI LAS MIGAJAS PRESUPUESTADAS SE LLEGAN A EJECUTAR

Otro hecho que demuestran las cifras de la Tabla 7 es la tendencia a la baja ejecución de lo inicialmente presupuestado para Servicios Básicos. Es decir, ni aún el minúsculo monto presupuestado llega a ejecutarse. El gráfico 7-C muestra este hecho que está directamente relacionado con la tendencia que veíamos en los 4 municipios estudiados respecto a la mayor facilidad para no ejecutar lo presupuestado en obras. Ni aún en el año 2005, en que el presupuesto para Saneamiento Básico llega a su porcentaje máximo sobre el total de inversión neta (7%), el porcentaje real ejecutado en este año es el más bajo de los 8 años estudiados (29%). Es decir, los datos de ejecución efectiva manifiestan aún más la asimetría entre inversión en Infraestructura vial y ornamental y la inversión en Saneamiento Básico.

Por ello, ahora, una vez que estamos evaluando esta política de inversión municipal en un momento supuestamente decadente del modelo neoliberal<sup>38</sup>, la pre-

**Gráfico 7-C** Municipio del Cercado Cochabamba. Comparación entre montos presupuestados y montos ejecutados en el Programa Saneamiento Básico, años 2002 a 2009 (Expresado en Bolivianos)



Fuente: CEDIB, equipo Problemática Urbana, sobre datos oficiales de la Alcaldía del Cercado Cochabamba

<sup>38</sup> Es decir, año 2009, supuestamente dentro de un "proceso de cambio", tras la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, que pone en vigencia un nuevo modelo de Estado caracterizado por lo Plurinacional y por el régimen autonómico, en la antelala precisamente de un nuevo escenario y modelo de gestión estatal.

gunta que debemos hacernos es si efectivamente se observarán o no esos cambios en la política de inversión pública local. La pregunta tiene un hondo tono de duda, por lo menos por dos razones: Por una parte, hasta ahora, los actores municipales institucionales del llamado “proceso de cambio” no han dado señal alguna de un replanteamiento de esta orientación de la inversión municipal<sup>39</sup>. Los datos que presentamos son del presupuesto e inversión de 2009, cuando estos “actores del proceso de cambio” ya llevan varios años en los gobiernos municipales y sus respectivos Concejos.

Por otra parte, esta política de inversión municipal que da la espalda a las necesidades vitales de la población, está articulada con una forma de ejercicio y control del poder local, consolidada en estos 16 años de autonomías municipales. Los alcaldes recurren a esta política “*mega obrista*” en la gestión municipal para fortalecerse y mantenerse en el poder; las “obras estrella” son uno de los argumentos fundamentales de los gobiernos municipales para legitimarse. Son obras que deslumbran a la opinión pública, una opinión pública generada y dominada por la perspectiva de las clases dominantes y medias.

Por otra parte, la política “*mega obrista*” de la inversión pública municipal, debido a la mayor facilidad de “grandes negocios” con las grandes obras de cemento, es concomitante con el fortalecimiento de redes clientelares y prebendales, las abiertamente realizadas con dirigentes de zonas periurbanas y las más decorosamente presentadas o camufladas con otro tipo de personas y colectivos sociales. Las grandes obras de infraestructura mueven y dinamizan grandes volúmenes de dinero, que vinculan a la inversión pública con los agentes locales del capital relacionado con el rubro de la construcción, la especulación inmobiliaria, el comercio importador, el transporte pesado conectado con la economía de importación y exportación, etc. En estos círculos y redes de afinidad de intereses –cuando no redes clientelares y prebendales- los dirigentes vecinales suelen ser absorbidos como “cola de ratón”, con una función específica de domesticación y control de la protesta social.

Si pudiera parecer que esta insinuación de vínculos entre esta tendencia *megaobrista* en la inversión municipal y la creación o fortalecimiento de redes clientelares tiene poco sustento objetivo, habría que recordar el tan mentado tema de los “*diezmos*”. ¿No es acaso un secreto a voces el tema de los “diezmos”, mentado públicamente hasta por las mismas autoridades municipales como una práctica frecuente, aunque subterránea, en la gestión municipal?<sup>40</sup>

39 Este hecho se verifica directamente en el caso de Cochabamba y La Paz. Desde las elecciones municipales de 2004, en estos municipios, los actores municipales abiertamente identificados con el “proceso de cambio” (por la vía del MAS o del MSM), han sostenido esta misma orientación de la política de inversión municipal.

40 Sólo algunos botones de muestra en diversas notas de prensa: “Los diezmos, una práctica que se repite cada gestión” (Los Tiempos, 09/04/2011; “Caero: los diezmos han desprestigiado al Concejo” (Los Tiempos 06/05/2011); “Imponen ‘diezmo’ a funcionarios municipales para financiar agrupación de Chaly Terceros” (Bolpress, 10/03/2005); “Chaly ordenó ‘aportes’ en Concejo” (Los Tiempos, 17/06/2006); “Se acabaron los ‘diezmos’ y los negociados en el municipio en torno a esta obra que llevó inclusive a un ex alcalde a la cárcel” (en la firma de contrato con una empresa para la

## GRANDES AUSENTES EN LA INVERSIÓN MUNICIPAL: LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO

Otra falla estructural de la inversión municipal, que se pone de manifiesto en los datos analizados en el cuadro y gráficos de inversión por programas (Tabla 4 y 5; gráficos 4-A, 4-B y sobre todo 4-C), es la poca o casi nula importancia a la inversión en desarrollo productivo.

En los datos oficiales de los cuatro municipios estudiados, la inversión productiva es tan ínfima que cuando se la compara con la ya mencionada inversión en Infraestructura, aparece en una condición de ridiculez. El gráfico 4-C, que nos muestra este extremo de desproporción, tanto que para hacer visibles en el gráfico del programa informático Excel las barras que representan lo presupuestado en desarrollo productivo, tuvimos que realizar considerables esfuerzos, pues a simple vista, estas barras no aparecían en el gráfico. Ello expresa la gran brecha –mejor dicho abismo– entre inversión en infraestructura urbana (no productiva) y desarrollo productivo en los 4 grandes municipios urbanos del país. El abismo de diferencia va en una relación de: 715 a 1 (La Paz); 286 a 1 (El Alto); 103 a 1 (Santa Cruz) y 97 a 1 (Cochabamba)<sup>41</sup>.

En los cuatro más grandes municipios de Bolivia (los que corresponden a las cuatro ciudades de este estudio) el impacto de la inversión municipal en el desarrollo de la producción es nulo. Quizá sólo tangencialmente, las inversiones en asfaltados y vías públicas tienen alguna repercusión indirecta en el desarrollo productivo. Pero es, sobre todo, en beneficio de los selectos intereses de un modelo de desarrollo volcado a la exportación de materias primas.

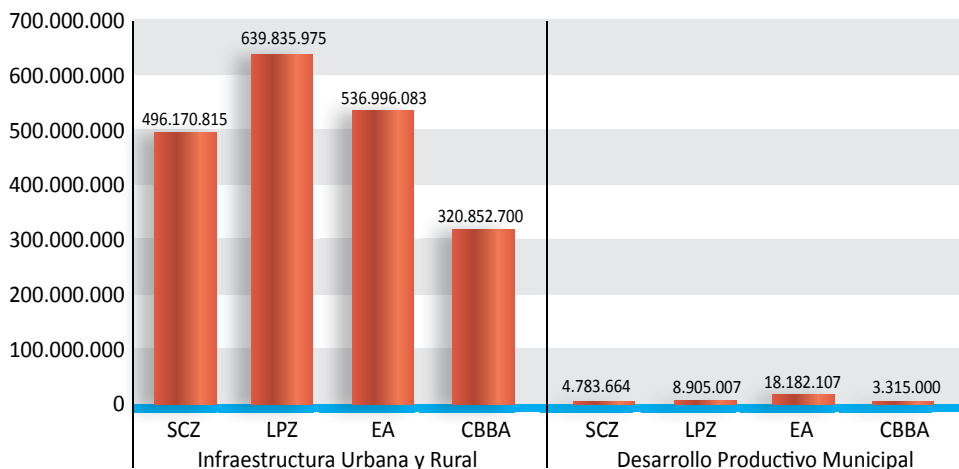
La bajísima inversión en desarrollo productivo es una tendencia generalizada en todos los municipios. Según datos del estudio del SIAM-FAM (2009), la inversión en “Apoyo al sector productivo” sigue siempre una tendencia extremadamente baja. Por ejemplo, en el año 1994 es el 1,63% del total de inversión neta; el año 2004 llega al 2,64%; el 2005 llega al 4,93%; el 2006 al 4,71%; el 2007 al 5,05% y el 2008 al 4,78%. Esta tendencia es, pues, del modelo mismo de descentralización.

Pese a este panorama general, los municipios rurales son los que, proporcionalmente, más invierten en apoyo a la producción. Aunque, mejor deberíamos decir: los grandes municipios urbanos –que son los que tienen mayor peso demográfico y de inversión– son los que tienen la más baja inversión en desarrollo productivo. Veamos los datos del Gráfico 4-D.

construcción del matadero en el municipio de Quillacollo, Boletín informativo de AMDECO Vallepress, 23/12/2010); “Reiteró (la Alcaldesa de Oruro) que la gestión emprendida hace seis meses se caracterizó por una lucha frontal contra la corrupción, puesto que en las licitaciones se logró la participación de muchas empresas a las que no se pidió el diezmo, ...” (La Patria, 01/01/2011); “Concejales del MAS procesados por extorsión a contratistas” (La Voz, 22/10/2010). Respecto al clientelismo, Ayo en su mencionado estudio-evaluación de la descentralización municipal hacer referencia a un “clientelismo descentralizado” (Ayo 2010: 128).

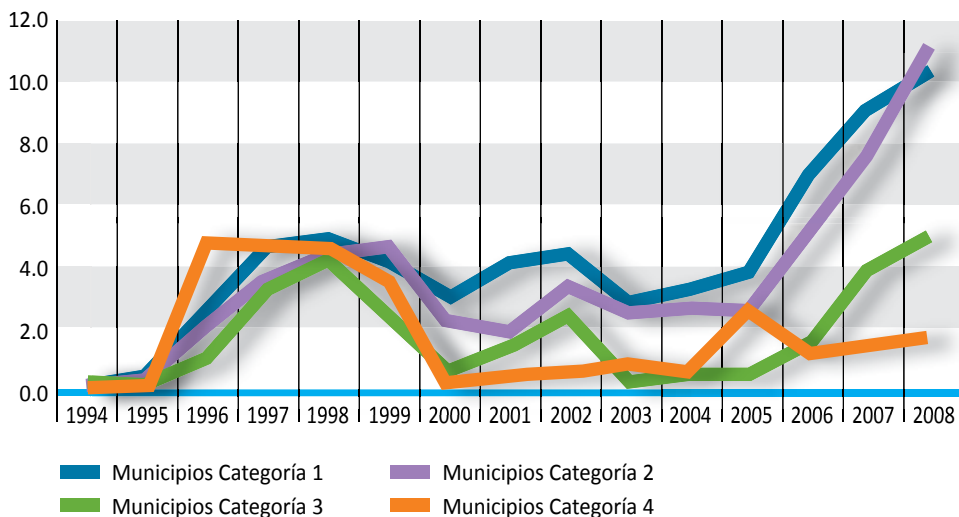
41 Esto quiere decir, que por 715 Bs. invertidos en infraestructura urbana en La Paz, sólo 1 Bs. se invierte en desarrollo productivo y así respectivamente en los otros 3 municipios.

**Gráfico 4-C Cuatro municipios más poblados de Bolivia. Comparación montos presupuestados Programa Infraestructura y Programa desarrollo productivo, gestión 2009 (Expresado en Bolivianos)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de estudio realizado

**Gráfico 4-D Bolivia: Inversión municipal (total) per cápita Programa apoyo al sector productivo, 1994 - 2008 (En Dólares)**



Fuente: SIAM-FAM 2009:52



Los municipios urbanos del Eje central metropolitano, si bien tuvieron fugazmente la mayor inversión *per cápita* en apoyo al sector productivo entre 1996 y 1997 (mayor inversión en el marco de la ínfima inversión efectiva), luego de ello, tienen una abrupta bajada entre 2000 y 2004, quedando siempre a la retaguardia en inversión productiva. El descenso del año 2000 coincide con la crisis de la deuda municipal en los cuatro municipios urbanos más grandes. Pero coincide también con la fase posterior a la Capitalización o, mejor dicho, privatización de las grandes empresas nacionales, tanto productivas como proveedoras de servicios básicos. Esto quiere decir, en un momento de consumación de la política económica neoliberal. Estos datos, como veremos enseguida, son altamente importantes para comprender la lógica (mejor dicho la ilógica) de la inversión municipal respecto al desarrollo productivo y también –como ya se vio– respecto a las necesidades vitales de la población, como el agua potable y alcantarillado sanitario.

Haciendo promedios para estos 15 años, los municipios categoría 1 (entre 0 y 15 mil habitantes) son los que tienen la mayor una inversión *per cápita* en apoyo a la producción, con 4,3 \$us; en segundo lugar están los municipios categoría 2 (entre 15 mil y 50 mil habitantes), que tienen un promedio de inversión de 3,64 \$us *per cápita*; los municipios categoría 3 (mayores a 50 mil habitantes no metropolitanos) tienen 1,83 \$us *per cápita* y al final están los municipios objeto de nuestro estudio, es decir los municipios categoría 4, con la tasa de inversión *per cápita* más baja en apoyo a la producción, en 15 años de vida municipal bajo el modelo iniciado el año 94: 1,82 dólares invertidos por cada habitante.

Esta “gran desproporción” que vemos en los datos de inversión municipal urbana es al mismo tiempo una gran contradicción respecto de los postulados y objetivos últimos de las reformas descentralizadoras y los gobiernos locales. En efecto, los grandes objetivos y propósitos del modelo municipal de los años 90 hablan de: “*Planificación y promoción del desarrollo urbano*” (Ley N° 1113 de Octubre de 1989, Ley orgánica de Municipalidades, Artículo 9, 1); “*Mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos*” (Ley N° 1551 de Participación Popular, Abril de 1994, Artículo 1); “*La municipalidad y su gobierno municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio*”; “*Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio...*” (Ley de Municipalidades 2028, de Octubre de 1999, Artículo 5, I y 5, II,1); “*Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas*” (Art. 5, II, 3); “*Planificar y promover el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano y rural del municipio, de conformidad con las normas de planificación participativa muni-*

*cipal*” (Art. 8,1); “*Promover el crecimiento económico en coordinación con la Prefectura Departamental, identificando potencialidades y vocaciones del Municipio, involucrando para este efecto a agentes económicos locales y externos*” (Artículo 8,3).

Es, pues, evidente la contradicción entre los postulados de una descentralización articulada al modelo de “Desarrollo Económico Local” y la tendencia generalizada de baja inversión en apoyo al sector productivo, sobre todo en municipios urbanos. Según Lathrop, el Desarrollo económico Local “*es una estrategia de nivel meso basada en el supuesto de que la creación de ingresos y de empleos no depende sólo de las políticas macroeconómicas ni de las políticas micro de tipo asistencial, sino de la movilización concertada de recursos endógenos y de la acción colectiva entre el gobierno local, la sociedad civil y el sector empresarial local, en la que la competitividad y la equidad son elementos igualmente importantes*” (Lathrop 2004).

Este concepto hace referencia, pues, a la concurrencia de los factores y potencialidades locales para generar desarrollo. Al respecto, la definición de Clemente resalta este hecho. Para ella, Desarrollo Local es “*el proceso de crecimiento concertado de una sociedad territorialmente delimitada, dentro de un contexto histórico y político regional y nacional, que genera bienestar para el conjunto de sus miembros a partir de potenciar las capacidades instaladas territorialmente (recursos humanos, institucionales y económicos), de manera justa y sustentable en el plano cultural, social y económico de la vida de las familias de esa sociedad*” (Clemente 2006).

Los datos que se leen en los documentos oficiales de presupuestos e inversión de los cuatro municipios urbanos (los más grandes de todos los municipios de Bolivia) manifiestan una orientación absolutamente contraria a estas características y componentes fundamentales del Desarrollo Local, pese a que éstos están presentes en los conceptos que están referidos en las citas que extractamos líneas arriba de la legislación municipal y de descentralización boliviana. La pregunta que hay que hacerse es ¿a qué se debe, pues, esta gran contradicción entre los postulados y los hechos?

Pensamos que esta contradicción tiene que ver con las características propias como se han dado los procesos de implementación y desarrollo del modelo neoliberal en nuestro país. En un primer momento, las reformas institucionales favorables al modelo neoliberal, propugnaron –por lo menos en el nivel del discurso y de manera abstracta- el modelo de Desarrollo Local vinculado a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de gobiernos locales. Sin embargo, en los hechos –por lo menos en lo que podemos observar en el caso de los gobiernos locales urbanos, este modelo de Desarrollo Local: o no ha funcionado nunca, o ha funcionado sólo como un recurso ideológico y un refuerzo de los mecanismos estatales para la contención social y para la acumulación de capital electoral por los partidos políticos. No como una estrategia efectiva de desarrollo.

La inversión pública municipal se vuelca no hacia el potenciamiento de las fuerzas y dinámicas productivas locales, sino hacia la construcción de obras vistosas que sirvan de tejido de contención de la protesta social, ante los abrumadores efectos sociales de las políticas neoliberales<sup>42</sup>. La lógica *obrista* de la inversión municipal funcionó como colchón para intentar mantener la gobernabilidad en momentos de crisis, y como hemos visto, al mismo tiempo, operó como un poderoso mecanismo de fortalecimiento de relaciones de poder y de control de las organizaciones desde el poder estatal local.

Sin embargo, tampoco esta función de contención de la protesta social puede verse desarticulada del conjunto de la política económica neoliberal. No es que la descentralización funciona sólo como la cara “social” de la política económica, como un analgésico complementario y desarticulado del conjunto del modelo económico. Aunque las obras y los recursos de los gobiernos locales pudieron haber tenido ese efecto inmediato, en realidad la descentralización es parte y no sólo paliativo del modelo neoliberal, puesto que más bien está ligada a la reducción del Estado Nación y la privatización de los servicios públicos por esta vía (particularmente agua potable, alcantarillado y educación). La descentralización es, por tanto, parte central del modelo económico. Esto mismo lo remarcaba, hace 17 años, uno de los destacados actores del primer gobierno de Sánchez de Losada, en Abril de 1994, fundamentando la necesidad de aprobar la ley de Participación Popular que dio inicio a la implementación de la descentralización municipal en Bolivia: *“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 (Fundación Tierra 1994).

Por tanto, para tratar de explicar esa contradicción, el análisis debe centrarse en la manera como se hace efectiva la funcionalidad de la descentralización para la viabilidad del modelo económico neoliberal. Aquí presentamos apenas unos trazos de esta vinculación, producto de la lectura de los datos de inversión municipal urbana hasta ahora ofrecidos, sobre todo aquellos datos contradictorios.

42 Y al parecer, este fenómeno no se da sólo en el caso boliviano, sino más bien es un proceso recurrente en toda la región latinoamericana. Sobre el caso argentino y con una mirada a toda la región, por ejemplo, la estudiosa argentina de los procesos regionales de descentralización, Adriana Clemente, afirma que el modelo de Desarrollo Local derivó en una situación similar a la que describimos. Ella visualiza 3 submodelos en que el paradigma de Desarrollo Local vino evolucionando desde los años 80 hasta la actualidad (a) Desarrollo local para la recuperación democrática; b) Desarrollo local para la superación de la pobreza y c) Desarrollo local para la gobernabilidad democrática. Estos 3 submodelos “tienen en común su instalación en el campo de la política social, más que en la económica” y resultan ser “derivaciones relacionadas con la contención social de manera inversamente proporcional a la ponderación económico/productiva del desarrollo” (Clemente 2006).

La implantación del modelo implicó dos grandes procesos de privatización y transnacionalización: del sector productivo de recursos naturales (minería, hidrocarburos) y de los servicios básicos.

Con **la privatización de las empresas productivas** por capitales extranjeros<sup>43</sup> se produce el protagonismo en la economía nacional de actores económicos transnacionales y una correspondiente irrelevancia o paso a segundo plano de actores económicos locales. Para estos actores protagonistas, el postulado de Desarrollo Local sólo se usa como recurso discursivo de legitimación del modelo. Al capital transnacional, *lo local* en países del Sur le interesa sólo en cuanto no dé problemas al libre flujo de capitales y a la extracción de recursos naturales y energía para proveer los requerimientos de la producción mundial. Le interesa más bien que el “desarrollo local” se traduzca en la provisión de la logística necesaria para este libre flujo de capitales y recursos naturales.

Al mismo tiempo, en una economía extractivista, los intereses del gran capital se sirven del rol que adquiere la descentralización en cuanto a hacer posible el reblandecimiento o debilitamiento del Estado nacional centralizado. Los recursos naturales representan una base material que posibilita la cohesión social nacional, generando un sentimiento de solidaridad que refuerza la conciencia colectiva de soberanía nacional. La inclusión de lo local en el sistema de la gestión pública debilita esta conciencia colectiva de soberanía nacional en torno a los recursos naturales. La descentralización cumple así una función favorable a la desnacionalización y la extranjerización de la economía. Pero el sistema requiere que la población asuma lo local con un rol en el desarrollo relevante para lo concreto de su vida diaria. Aquí aparece el discurso de “Desarrollo Local” más como mecanismo de legitimación que como hecho real, como se puede ver en los datos de inversión.

En esa misma interrelación entre lo nacional y lo local, el énfasis exclusivo de la participación<sup>44</sup> reducida al ámbito local operó como una forma de distracción o encubrimiento de una efectiva participación en las decisiones de la política pública nacional. Las políticas de descentralización recargaban las tintas con el discurso de “participación” reducida a las parcelas municipales, mientras la economía nacional era entregada a los capitales extranjeros quebrantando incluso la Constitución. Esta participación reducida a lo local por las normas estatales fue rebasada por la acción popular colectiva, demostrando que sólo unas acciones de participación desde la población y como conquista legítima de sus derechos, puede provocar cambios sustanciales.

43 que en Bolivia dio en dos grandes fases; primero, hacia finales de los ochenta e inicios de los noventa, con la privatización de pequeñas y medianas empresas locales y regionales; y segundo, con la Capitalización-Privatización de las grandes empresas nacionales, iniciada el año 94.

44 aquella reconocida y reglamentada por el Estado neoliberal.

El otro gran componente de la implantación del neoliberalismo es *la privatización de los servicios básicos*. Ésta supone un gran negocio para capitales extranjeros por el carácter universal de la demanda de estos servicios, pues se fundamentan en necesidades básicas de la población. Usualmente, en todos los estados modernos, los servicios básicos se han asumido como una responsabilidad estatal por estar en el corazón de lo público. Este concepto se basa precisamente en la comunidad de necesidades universales y básicas que deben ser satisfechas por la entidad pública. Con la entrega de la gestión de estos servicios a los capitales privados transnacionales se produce un secuestro y una desnaturalización de lo público, al destacarse la rentabilidad de los servicios básicos (diríamos como una cantera de beneficios para intereses privados) y no su carácter de básico derecho humano colectivo.

Ante esta inusual práctica que contradice la misma razón de ser (o la legitimación) del Estado, los impulsores de esta política económica asumen una estrategia y discurso de “reforma estatal modernizadora” por la vía de la descentralización. La estrategia neoliberal insiste en el “achicamiento” del Estado por la vía del descargo de esta responsabilidad pública fundamental (la provisión de servicios básicos) para traspasarla al sector privado, y no a cualquier sector privado, sino al gran capital transnacional. Pero, los datos contradictorios que estamos viendo en la inversión municipal al parecer develan, más bien, nuevamente un uso ideológico de las supuestas bondades de esta reforma estatal “modernizante”.

Por tanto, las dos grandes desproporciones que vemos en los datos de inversión municipal, tanto en el caso de los servicios básicos como en desarrollo productivo, revelan pues esta caída del modelo de Descentralización y de Desarrollo Local: o hacia una función “tapahuecos” y contenedora del descontento social, o hacia una función lubricadora y legitimadora de los engranajes fundamentales del nuevo paradigma económico implantado a mediados de la década del ochenta.

Como contrapartida a estos mecanismos estatales articulados a estrategias del gran capital, está la organización de la población a partir de sus necesidades y demandas. A través de esta organización nacida de la necesidad, la población se relaciona con los gobiernos locales. En esta relación la gente va experimentando, con perplejidad y con impotencia, estas mismas grandes contradicciones en la gestión pública.

En varios talleres con organizaciones territoriales de base (aquellas que se construyeron como interlocutores oficiales ante los municipios) solíamos plantear en tono provocador: “¿por qué las OTBs no piden para sus POAs invertir en temas tan urgentes y necesarios para la población, como el empleo?”. La pregunta provocaba sonrisas y miradas de perplejidad, puesto que la lógica de la pregunta es aplastante (en relación a las necesidades de la gente) pero a la vez, la propuesta aparece como

extremadamente imposible para una gestión municipal que de manera generalizada excluye este tema de su horizonte de acción.

En la experiencia cotidiana de los barrios suburbanos se percibe que se ha naturalizado en el imaginario de la población el rol infraestructurista de la Alcaldía (de infraestructuras físicas urbanísticas, decorativas, no productivas) y, por tanto, alejado de temas productivos desde el interés de la población, como es el empleo<sup>45</sup>. Se ha hecho algo natural que la gestión municipal camine en una vía distinta a la de los procesos productivos. A la gestión municipal se la mira con un sesgo infraestructurista, distante de las dinámicas productivas de la sociedad. Por ello, en las unidades organizativas territoriales (llamadas OTBs a partir de la Ley de Participación Popular), que tienen interlocución directa con los agentes de los gobiernos municipales, la participación de la población suele ser escasa, sólo en función de las obras de infraestructura urbana, pero no de los procesos productivos ni laborales.

Y cuando estas infraestructuras y servicios están suficientemente cubiertos, la asistencia a reuniones de OTBs es más escasa aún, al punto de quedar casi inexistentes. La experiencia da que, en relación con este último caso, en las zonas residenciales y comerciales (los denominados “casco viejos” urbanos y los barrios elegantes), las OTBs no existen en cuanto organizaciones vivas de la sociedad civil. Con ese rol infraestructurista no productivo de los gobiernos municipales, no resulta extraño que allí donde ya existen infraestructuras realizadas, la gente no se organice. Blanes lo dice gráficamente en sentido de que “las juntas vecinales son un asunto de pobres (...). Los sectores pudientes no requieren de este tipo de organización” (Blanes 2009: 61). Pero para suplir la carencia de organización vecinal en los barrios residenciales y los centros históricos urbanos, suelen aparecer como dirigentes algunos ciudadanos que funcionan como dirigentes sin una base social real. Incluso en Cochabamba, se descubrió que en varias OTBs de las zonas residenciales y comerciales, figuraban como dirigentes conocidos funcionarios municipales.

La exclusión que se da en los hechos de las organizaciones productivas, laborales o gremiales respecto de la gestión municipal, es otro hecho que devela el divorcio de la gestión municipal con los procesos productivos. Las organizaciones sociales interlocutoras oficiales de la gestión municipal tienen un sesgo territorialista que no ha podido ser superado hasta ahora. Curiosamente, la ley de Participación Popular (la que, como se ha dicho, sienta las bases de los procesos del modelo de descentralización y autonomía municipal en los años 90) que se proponía para promover la participación, generó en los hechos unos poderosos mecanismos y estructuras de

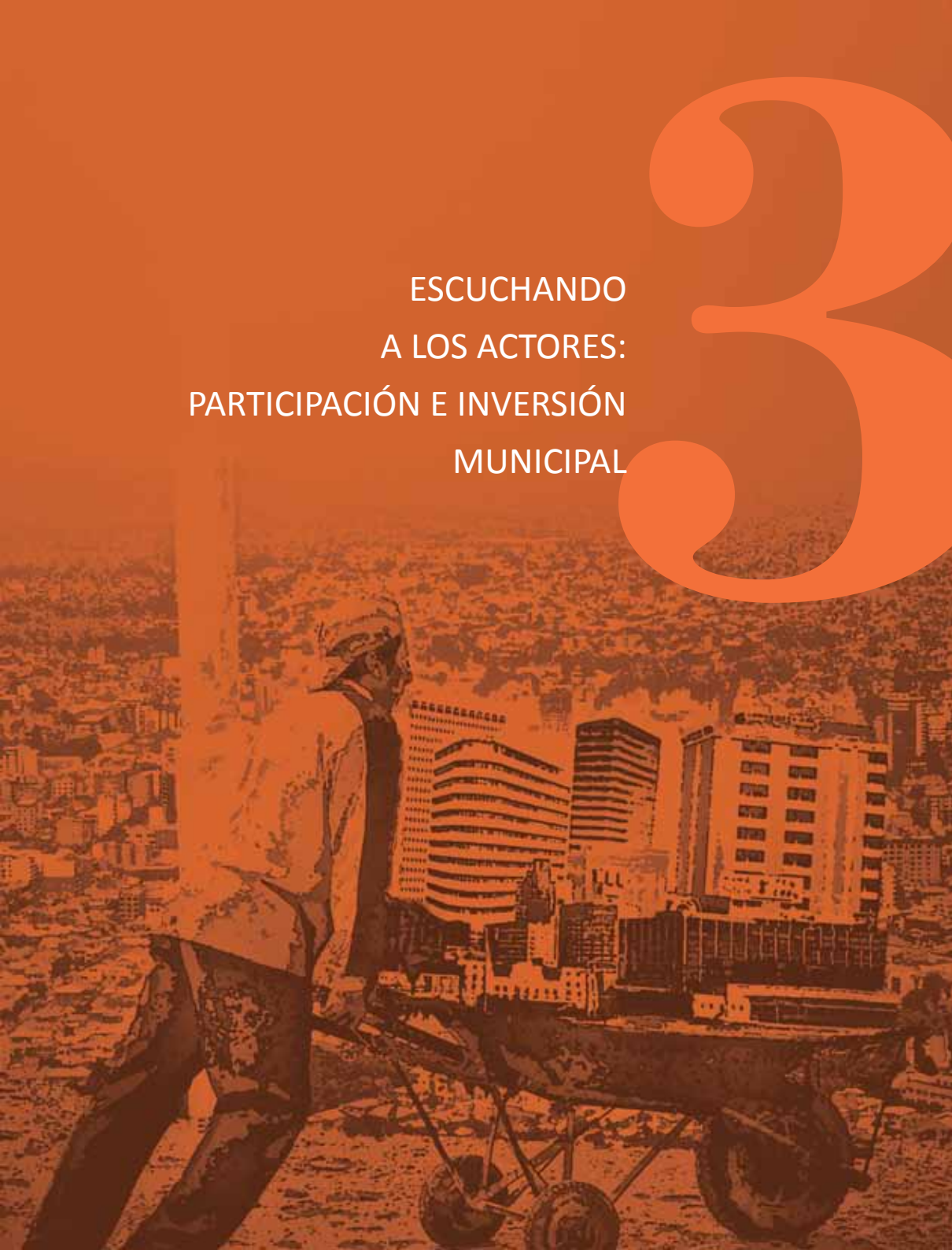
<sup>45</sup> Dicho sea de paso, los barrios periurbanos cobijan una población urbana marginal cuyo problema y afán primordial es el empleo. Las respuestas y estrategias propias de la población para dar solución a esta necesidad son las infinitas formas de autoempleo y subempleo en la denominada “economía informal”.

exclusión hacia organizaciones productivas y laborales. Este hecho tiene su efectivo reflejo en los datos de inversión que hemos presentado en los gráficos precedentes.

El resultado de todo ello son unos gobiernos locales, diríamos, “adictos al mega-cemento” en desmedro de la satisfacción de necesidades básicas de la población y en desmedro también de un rol dinamizador de la producción aún en el ámbito local. En este escenario los grandes perdedores son los sectores sociales populares, que tienen que habérselas en el mercado en condiciones desventajosas, vendiendo su fuerza de trabajo en las peores condiciones imaginables y debiendo resolver sus necesidades básicas en diversos escenarios de privatización de los servicios públicos, incluida la autogestión comunitaria de los mismos. Todo ello, en una especie de “ausencia del Estado”, ausencia rearticulada con la descentralización. Esta realidad aparecerá, como trasfondo permanente, en los testimonios y la información cualitativa de la siguiente sección.



ESCUCHANDO  
A LOS ACTORES:  
PARTICIPACIÓN E INVERSIÓN  
MUNICIPAL







## TERCERA PARTE

# Escuchando a los actores: Participación e inversión municipal

En esta tercera parte exponemos una sistematización de la información cualitativa recogida en las entrevistas. Abordamos dos variables: participación e inversión municipal. Es decir, el tema de esta segunda parte se relaciona con el tema de la primera parte (la inversión), complementando la información obtenida desde la perspectiva de la dinámica de construcción de las decisiones. En el cruce de estas dos variables aparece el importante tema de la planificación participativa, como herramienta que concretiza (debería concretizar) en la gestión municipal los postulados de participación.

En esta tercera parte, pues, vinculamos la mirada realizada a los datos del presupuesto y la inversión, con los procesos de planificación y toma de decisiones: una toma de decisiones que según refiere la legislación que da sustento legal al modelo de descentralización y autonomía municipal, debería responder a procesos participativos<sup>1</sup>.

La sistematización se estructura en dos grandes partes. La primera, aborda la información que aportan los entrevistados y entrevistadas sobre la forma como se

---

<sup>1</sup> La norma específica y más detallada sobre planificación participativa es el Decreto Supremo 216961, "Norma de planificación participativa Municipal", de 23 de Mayo de 1997, que la analizaremos más adelante.

realiza la participación en la planificación y las decisiones sobre la inversión municipal. La segunda, analiza la información cualitativa obtenida sobre inversión municipal, la distribución y priorización de obras y proyectos.

Todos estos temas se analizan desde el conocimiento y la perspectiva de los/las actores/as entrevistados/as, los cuales tienen en común el hecho de ser actores muy involucrados en la gestión municipal, y tienen también considerables diferencias en cuanto a sus percepciones y opiniones respecto de la gestión municipal. Por otra parte, estos actores entrevistados ponen de manifiesto la compleja y conflictiva relación entre Estado y Sociedad civil en el ámbito urbano y en el contexto de la aplicación del modelo de descentralización y autonomía municipal implementado en Bolivia a partir de los años 90.

El hecho básico que da unidad al conjunto de información recogida es la similitud de situaciones y formas de relación entre gobiernos municipales y organizaciones vecinales. Al respecto, no es difícil advertir la similitud de situaciones que emergen de gobiernos locales semejantes en las cuatro ciudades más grandes de Bolivia, bajo un marco legal común y en el contexto de aplicación de una reforma institucional –como ya se dijo- articulada a la implantación de un nuevo paradigma de producción y de relaciones económicas, el neoliberalismo. Pero el otro componente de la dinámica, es decir las organizaciones vecinales (incluido el Comité de Vigilancia), muestra también características comunes en estas ciudades (Cf. Blanes 2009: 61 – 77). Ello porque las reformas políticas como la descentralización reconfiguran de manera distinta el escenario de relación entre la sociedad civil y el Estado, otorgando de alguna manera a los partidos políticos el monopolio de representación política (Torrico 2008), otorgando al mismo tiempo a organizaciones territoriales –no a organizaciones laborales, ni a las gremiales, tampoco a las funcionales- la exclusividad de interlocución con los gobiernos locales.

Como ya se dijo antes, para la interpretación de esta información cualitativa recurrimos a los elementos que han ido emergiendo del análisis de los datos numéricos de la inversión municipal. Este enfoque metodológico vincula ambas partes del estudio.

# Participación en la planificación y las decisiones sobre la inversión municipal **1**

## ¿CÓMO SE REALIZA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE PDMS Y POAS?

Transcribimos en el Cuadro N° 1 una síntesis de las respuestas obtenidas respecto a la pregunta *¿Cómo se realiza la planificación participativa para la elaboración de PDMS y POAs?*

Previamente anotamos que asumimos que la pregunta es abierta; de ella se deriva mucha información, a momentos dispersa, pero necesaria para poder tener referencias sobre la manera como se realiza la planificación participativa. Por otro lado, resaltamos que la pregunta presupone la obligatoriedad de la planificación participativa. Ello porque, a partir de la normativa vigente hasta Julio de 2010, existe una obligación para que los Municipios realicen este tipo de planificación<sup>2</sup>. Asimismo, la pregunta hace referencia a 2 niveles de planificación que normalmente no se trabajan de manera articulada: de mediano plazo (PDM) y de corto plazo (POA).

**Cuadro 01** Cuatro Municipios más poblados de Bolivia. Síntesis de información cualitativa recogida de informantes clave. Información recogida en diversas entrevistas entre Octubre de 2009 y Septiembre de 2010.  
 Respuestas a la pregunta “¿Cómo se realiza la planificación participativa para la elaboración de PDMS y POAs?”

### Municipio de Santa Cruz (1-A)\*

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
De dos formas: <b>1. Cumpliendo las normas...</b>  *Subalcaldías son las instancias directas de planificación de PDM y POA.	*En cierta parte hemos hecho la planificación participativa hasta hace dos años, que se dejó de hacer. Estamos exigiendo que se haga este año.	*Antes, hasta el 2005, había planificación participativa en las Subalcaldías. Los dirigentes decidíamos sobre los recursos de Participación Popular para nuestros barrios, en obras menores.	*El PDM es desconocido por la mayoría de dirigentes y vecinos. No hemos participado en su elaboración ni tampoco la Alcaldía lo socializó.

(Pasa a la siguiente página...)

<sup>2</sup> Ley de Municipalidades, Art. 80 y 78; Art. 8, 1; Art. 12,9; Art. 54,3; Art. 150, III; Art. 165, 3. Ley de Participación Popular, Art. 1 y, sobre todo, el ya mencionado DS N° 216961 “Norma de planificación participativa municipal”, del 23 de Mayo de 1997.

(...viene de la anterior página)

<p>*A mediados de Noviembre convocan a Comité de Vigilancia y Dirigentes de OTBs.</p> <p>*Informan techos presupuestarios y la forma de distribución.</p> <p>*La Ley dice que cada presidente en su OTB prioriza sus obras con los recursos que les corresponde.</p> <p><b>2. Sin cumplir las normas...</b></p> <p>*En las dos últimas gestiones (2008 y 2009) no se hizo la planificación participativa. Se distribuyó recursos de manera partidaria.</p> <p>*La Alcaldía no convoca a representantes legítimos elegidos por la base, sino a dirigentes de organizaciones paralelas, con dirigentes afines al Alcalde. En algunos casos estos dirigentes son funcionarios municipales.</p> <p>*Así, las obras se priorizan de acuerdo al criterio de los funcionarios municipales y no conforme a las necesidades y demandas de la población.</p>	<p>*En estos dos últimos años que no hubo la planificación participativa, pero igualmente se hicieron obras de acuerdo a la necesidad de la gente (pavimento de las radiales, 24 módulos educativos, centros de salud y mercados).</p> <p>*Estos proyectos no surgieron de una planificación participativa, pero fueron ejecutados de acuerdo a la necesidad (de la gente).</p>	<p>*Pero la participación fue anulándose de a poco. Muchos vecinos se desanimaron de participar activamente en la organización debido a que muchos de sus proyectos priorizados ante la Alcaldía no se ejecutaban. Además, comenzó a existir un control político a través del Concejo y los barrios que comulgaban con la Alcaldía eran excluidos de la inversión y ejecución de sus obras.</p> <p>*A partir del 2006 la Alcaldía no convocó a las organizaciones legítimas, elegidas por sus bases, a ningún evento para planificar los proyectos del POA. No hubo ninguna participación de los vecinos en ningún nivel de barrio, Distrito y mucho menos a nivel de Federación.</p> <p>*Los POAs, fueron avalados por los dirigentes afines al gobierno municipal, quienes sin consultar a sus bases daban su visto bueno a los proyectos que el alcalde priorizaba.</p> <p>*El municipio creó direcciones paralelas para respaldar el POA y enviar informes avalados por OTBs al ministerio de Hacienda.</p> <p>*El Comité de Vigilancia está completamente amañado por la presidenta del Concejo Municipal. Este comité a nombre de los vecinos aprueba los POAs, sin consulta a los vecinos.</p>	<p>*Lo mismo ha ocurrido con el POA.</p> <p>*Los proyectos que se han ejecutado en el municipio de Santa Cruz no son proyectos que realmente hayan priorizado los vecinos. Son priorizaciones del gobierno municipal; los pavimentos son para dar trabajo a las empresas afines al gobierno municipal.</p>
--	---	---	--

\* Estos son los perfiles de las personas entrevistadas del Municipio de Santa Cruz: Informante 1: Dirigente de FEJUVE independiente de la Alcaldía (Varón); Informante 2: Ex miembro CV, actual FEJUVE paralela, afín a Alcaldía (Varón); Informante 3: Vecino activo, ex dirigente vecinal, activista (Varón); Informante 4: Dirigente de OTB, Distrito 10, Barrio fabril (8vo anillo) (Mujer).

## Municipio de La Paz (1-B)\*

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<p>*Proceso de planificación “simultáneo y circular”.</p> <p>*Etapa de preparación: talleres previos con algunos actores del Gobierno Municipal, Concejo Municipal y Comité de Vigilancia. Se define el proceso de planificación.</p> <p>*Reuniones y talleres donde se informa a los representantes del CV sobre los techos presupuestarios. Sólo con ellos porque son los que “bajan línea a las organizaciones”. “Ellos son los representantes y que obviamente transmiten lo que nosotros les informamos”.</p> <p><b>**El PDM:</b></p> <p>*PDM se trabajó con 3 tipos de actores: Técnicos de la Alcaldía, autoridades del Concejo Municipal y representantes de diferentes organizaciones, según áreas temáticas (salud, educación y otras), organizaciones de género y generacionales, además de otras instituciones: asociaciones de profesionales, federaciones sectoriales, etc.</p> <p>*Metodología: trabajo por áreas (salud, educación, seguridad ciudadana, etc.). Grupos focales. Se complementó información con una encuesta a hogares y otra información estadística del INE y otras fuentes sólidas, hasta lograr un diagnóstico base completo. En este diagnóstico salió como necesidad primera los Servicios Básicos: agua, alcantarillado, salud y educación. Esto en los sectores periféricos.</p> <p>*El PDM se hizo en un año y medio, con apoyo de consultores externos.</p>	<p>*La planificación participativa lo realizamos de acuerdo a la normativa.</p> <p>* Primeramente, la directiva del Comité de Vigilancia negocia con el gobierno municipal los montos sobre los tres rubros: (Proyectos) Estructurantes, Estratégicos y Atención al vecino.</p> <p>*Todo el presupuesto global lo aprobamos en el mes de octubre y una vez terminado bajamos a los distritos con lo que con lo que corresponde a la Atención del Vecino.</p> <p>*Convocamos a todos los presidentes de las OTBs., para que los dirigentes vecinales conozcan sus recursos y después convoquen a sus vecinos para captar la demanda de cada barrio.</p> <p>*Luego se realiza las asambleas distritales con el gobierno municipal y después se hace reuniones por Macro-districtos.</p> <p>*Se hace seguimiento de las carpetas que los presidentes de las OTBs presentan, a la cual adjuntan un acta de elección de obras firmadas por los vecinos.</p>	<p>*El representante ante el Comité de Vigilancia informa en reuniones distritales sobre los techos presupuestarios que corresponde a cada distrito, y así en una próxima reunión cada distrito debe definir las obras que se van a ejecutar en los diferentes barrios.</p> <p>*Luego, en cada distrito las Juntas Vecinales elaboran sus “carpetas de requerimientos” para la siguiente gestión. Definen en qué van a invertir sus recursos (A fines de octubre más o menos)</p> <p>*Posteriormente hay una reunión con el comité de vigilancia y la asociación comunitaria (el Distrito) para definir los requerimientos que cada zona tiene. En este espacio también se analiza qué OTBs. fueron beneficiadas en el Programa Barrios de Verdad, para que no reciban más presupuesto durante cinco años.</p> <p>*En las reuniones de planificación, los técnicos de la Alcaldía informan a los distritos los ingresos del municipio por fuentes de financiamiento, la distribución de los recursos por distritos y las “obras estrella” que se van a ejecutar en la gestión.</p>	<p>*Desde arriba ya viene definido los recursos para los barrios que es el 4% de los recursos de coparticipación tributaria.</p> <p>*Antes se planificaba en asambleas y salía en consenso el proyecto, ahora sólo con el dirigente, con el técnico de coordinación distrital definen los proyectos, más como un capricho del alcalde y no de consenso de la población.</p> <p>*El comité de vigilancia define los recursos. Algunos son la “mano derecha” del Alcalde, ellos definen los proyectos.</p> <p>* Las “obras estructurantes” lo definen los presidentes. Más se gastan los recursos del municipio en obras “estructurantes”: Mercado Lanza, Camacho, Puentes Trillizos, pasarella grande en la Pérez Velasco. En estos proyectos no hay control...</p> <p>*Las “obras estrella” no solucionan los problemas de los barrios en las “laderas”.</p> <p>* Los vecinos nos instalamos las redes de agua y alcantarillado con el Plan de Padrinos, donde los vecinos pagamos 75 dólares.</p>

(Pasa a la siguiente página...)

(...viene de la anterior página)

<p>*En el PDM se han priorizado proyectos grandes: Puentes Trillizos, ampliación Av. Zabaleta, Av. Bs. Aires, nueva Terminal de buses, viaducto de la calle Potosí...</p> <p><b>**El POA de cada año:</b></p> <p>*Se hace talleres territoriales con representantes del CV y de JV. Se evalúa la gestión anterior y se realiza un diagnóstico de necesidades. Se definen estrategias de distribución de recursos por distritos.</p> <p>*Cada representante debe llevar esta propuesta a su organización, para de ahí llevar sus requerimientos a los Talleres Macrodistritales.</p> <p>*Talleres Macrodistritales: Se discute con el Alcalde, Subalcalde y técnicos de la Alcaldía las fuentes de financiamiento para obras grandes de cada Macrodistrito.</p>		<p>*La mayoría de los vecinos que viven en el casco viejo de la ciudad ya no ven necesario participar de las reuniones de las juntas vecinales, porque cuentan con todos los servicios básicos, pero las juntas vecinales que viven en las "laderas" se reúnen constantemente para demandar sus necesidades; en masa la gente asiste, cumple, exige, pregunta.</p> <p>*En las zonas que ya están consolidadas económicamente, la gente no participa y dan lugar a que el presidente de la organización decida por todos.</p>	
--	--	--	--

\* Estos son los perfiles de las personas entrevistadas de La Paz: Informante 1: Técnico de planificación Alcaldía (Varón); Informante 2: Dirigente de Comité de Vigilancia (Varón); Informante 3: Representante de una FEJUVE relativamente independiente de la Alcaldía (Varón); Informante 4: Dirigente y vecino de Pasankerí, crítico de la gestión municipal (Varón).

## Municipio de El Alto (1-C)\*

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTES 4 Y 5
<p>*La Planificación Participativa empieza en el mes de septiembre y se aprueba a mediados del mes de diciembre.</p> <p>*En la planificación intervienen: técnicos del concejo municipal, oficiales mayores, directores, técnicos del gobierno municipal y representantes ante el comité de vigilancia, presidentes de las OTBs, Fejuve, organizaciones sociales (grupos de mujeres, juntas escolares, grupo de jóvenes y otros).</p>	<p>* Se realiza de acuerdo a lo que manda la ley 1551. El CV es el articulador directo entre las demandas de la sociedad civil organizada (sobre todo las OTBs) y el gobierno municipal.</p> <p>*La planificación sigue estos pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A finales de Octubre y principios de Noviembre, Técnicos de la Alcaldía convocan a una reunión informativa sobre los techos presupuestarios y proyectos grandes que serán incorporados en el POA. Convocados:</li> </ol>	<p>*A solicitud del CV, Subalcalde, Ejecutivo de las Juntas Vecinales (FEJUVE El Alto), el Alcalde nos convoca para reunirnos (a los presidentes de distritos); en esta reunión debatimos, priorizamos obras y el Alcalde con esta base, con sus técnicos, nos informan los techos presupuestarios, por distritos y por zonas, también sobre las obras distritales, zonales, sobre los apoyos y financiamiento externo. Sobre esta base se trabaja en las cumbres distritales que se realiza a mediados de Octubre.</p> <p>*En la elaboración del POA participen: presidentes de las JVs, de Distritos, Ejecutivos de la FEJUVE, CV, Sub alcaldía y técnicos de la Alcaldía. Las juntas escolares, casi</p>	<p>(Dirigente Distrito 2)</p> <p>*Los técnicos de la Alcaldía nos hacen conocer los techos presupuestarios de participación popular y HIPC por distritos y zonas, el mes de septiembre, a partir de seminarios que lo realiza la Alcaldía.</p> <p>*Antes hay un ampliado de puro presidentes, Comité de Vigilancia y Sub alcalde, donde nos distribuimos los recursos del IDH de forma igualitaria cada zona, por distrito.</p>

<p>*Con ellos coordinamos, debatimos la situación del municipio en talleres y cumbres distritales, donde se define los techos presupuestarios para cada distrito y los proyectos que deben ser incorporados en el POA y el presupuesto municipal, previo el reajuste del PDM.</p> <p>*También las cumbres distritales se considera como un espacio de validación de propuestas de proyectos por parte de los vecinos.</p>	<p>representantes al CV, presidentes de Distritos, presidentes de JV, Fejuve, concejales, alcalde, oficiales mayores y directores de la Alcaldía. La Dirección de Planificación de la Alcaldía distribuye los recursos a los distritos y macrodistritos, según número de población.</p> <p>2. Cada presidente de JV socializa la información con sus bases y priorizan un proyecto con los recursos que se les fueron asignados a cada OTBs.,</p> <p>3. Luego, cada presidente de OTB debe presentar su priorización de proyecto; debe ser respaldado por un acta firmada por sus vecinos.</p> <p>4. Las Cumbres Distritales con presencia de técnicos y autoridades de la Alcaldía más dirigentes representantes de JV, CV, Fejuve y otras organizaciones. Se discute y se definen los techos presupuestarios consolidados para la ejecución de proyectos en los macro distritos previa revisión de los proyectos enmarcados en el PDM.</p> <p>5. El CV solicita la inscripción en el POA inicial de los proyectos priorizados en la Cumbre.</p> <p>6. El CV se pronuncia sobre el POA y el Concejo Municipal aprueba el mismo.</p>	<p>no participan en este proceso; ellos se reúnen en otros espacios... Se reúnen para discutir los recursos para educación con las fuentes del IDH.</p> <p>*En las cumbres solamente participan los presidentes; los vecinos de base participan en sus barrios. Antes de la cumbre cada presidente tiene la responsabilidad de bajar la información sobre los techos presupuestarios de cada barrio y con esta base los vecinos deben priorizar una necesidad colectiva y respaldar con un acta firmada de esa reunión.</p> <p>*Después de este proceso el presidente de la JV debe llevar la voz de sus vecinos y hacer conocer la necesidad de su barrio en la cumbre a las autoridades del CV y Sub Alcaldía para que preparen las carpetas de los proyectos.</p> <p>Elaboración del PDM:</p> <p>*Se participó lo mismo del POA; el Alcalde nos convoca a inicios de agosto y septiembre, donde discutimos y priorizamos los proyectos grandes macros que deben entrar en el PDM; por ejemplo, en el distrito 5 tenemos los proyectos de puentes y avenidas troncales.</p> <p>*Las "obras estructurantes" lo deciden los presidentes de la JVs; esto a pedido de los mismos vecinos quienes demandan las necesidades colectivas como es la construcción de la Doble vía San Roque, Doble vía Viacha, Terminal bimodal, Hospital de Tercer Nivel de El Alto y otros "proyectos macros" que define y se encarga de priorizar la FEJUVE; todo se hace a nivel orgánico.</p>	<p>*Se realizan cumbres distritales a mediados de Octubre para hacer conocer los proyectos distritales, los presidentes presentamos nuestras prioridades de proyectos. Pueden ser: mejoramiento de una avenida, enlosetado de calles, empedrados, construcción de centros educativos, salud, centros culturales y otros.</p> <p>*El costo para las obras, este requerimiento presentamos al comité de vigilancia, quien autoriza a la sub alcaldía para que elabore el proyecto y carpetas, para su licitación y ejecución.</p> <p>(Otro dirigente, Distrito 4)</p> <p>*Nosotros participamos para la elaboración del POA a partir de una cumbre de presidentes. En esta instancia nos informan los del CV los techos presupuestarios de las cuatro fuentes de recursos, el Comité hace la distribución de los recursos de las cuatro fuentes de acuerdo a la necesidad a los distritos. (Antes era de acuerdo a los habitantes). Nosotros presentamos nuestras carpetas de proyectos.</p> <p>*La Sub Alcaldía no nos informa sobre el total de los recursos que recibe, sólo el Comité (de vigilancia) informa.</p> <p>*Para aprobar el POA todos los presidentes (de JV) deben firmar pero además deben traer actas firmadas de las asambleas generales de las juntas porque cada presidente debe informar sobre sus recursos del barrio y los vecinos definen el proyecto.</p> <p>*En la elaboración del POA sólo participan puro presidentes de las juntas vecinales; las juntas escolares, de salud y otras organizaciones participan en otras instancias.</p>
---	--	---	---

E\* stos son los perfiles de las personas entrevistadas en el Municipio de El Alto: Informante 1: Técnico de planificación de la Alcaldía (Varón); Informante 2: Presidente del Comité de Vigilancia (Varón); Informante 3: dirigente de distrito 5, afín a Alcaldía (Varón); Informantes 4 y 5: Dirigentes de Distritos 2 y 4, relativamente independientes de la Alcaldía (Varones).



## Municipio del Cercado Cochabamba (1-D)

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<p>*El proceso empieza entre Septiembre y Octubre para que en diciembre el POA esté listo y aprobado.</p> <p>*Primero se hace la conciliación de los techos presupuestarios de proyectos, programas que se están en plena ejecución.</p> <p>*Se hace conciliación de las obras en los barrios con las Subalcaldías.</p> <p>*Se hace la distribución de los techos presupuestarios por distritos; esto con el Comité de Vigilancia.</p> <p>*Los distritos distribuyen a sus OTBs.</p> <p>*Se realizan talleres de priorización de obras barriales y distritales.</p> <p>*Las obras grandes son contratadas por las Subalcaldías.</p> <p>*Se evalúa los proyectos de la gestión, para luego discutir la distribución de los techos presupuestarios de acuerdo a programas.</p> <p>*Talleres distritales de conciliación y priorización de obras.</p>	<p>*A finales de año, el Comité de Vigilancia tiene reuniones permanentes con los funcionarios de la Alcaldía.</p> <p>*En estas reuniones el Alcalde informa sobre los techos presupuestarios de los recursos de Coparticipación Tributaria, IDH, según el informe del Ministerio de Hacienda.</p> <p>*Se hace la evaluación de los proyectos de la gestión que está pasando.</p> <p>*Se discute la distribución de los recursos del IDH.</p> <p>*El Comité de Vigilancia conjuntamente con los Subalcaldes convoca a reuniones distritales de información para conciliar y priorizar los proyectos de la siguiente gestión; esto después que el POA de la Gestión ya fue aprobado.</p>	<p>*No hay planificación participativa, sólo nos hacen avalar el POA después de que ya está aprobado, con engaños en los talleres de priorización y conciliación de obras.</p> <p>*A mediados del mes de enero la Subalcaldía llama a una reunión a todos los dirigentes de las OTBs de cada distrito y a las diferentes direcciones del municipio para que informen sobre las obras que se ejecutaron en la gestión.</p> <p>*Nos informan los techos presupuestarios, por distritos, de los recursos de Coparticipación Tributaria, donde nos informan a cada barrio los recursos que nos toca para priorizar un proyecto que debe ser llenado y firmado por el presidente de cada OTB, el Comité de Vigilancia y el Subalcalde.</p>	<p>*El municipio no cumple con la esencia de la Planificación Participativa, porque no convoca a todos los sectores de las diferentes organizaciones, sólo coordinan con los presidentes de la OTBs y Comités de Vigilancia (14 personas de los 14 distritos).</p> <p>*A mediados de Diciembre, los Técnicos de la Alcaldía informan al CV la propuesta de distribución de los recursos de Participación Popular, en los programas fijos y recursos por distritos y OTBs. A partir de esta información el CV se pronuncia en el plazo de 15 días.</p> <p>*Las demás fuentes de financiamiento (IDH; HIPC, Recursos Propios, Créditos y Donaciones) lo definen las autoridades municipales, en una parte de acuerdo a las normas que fijan los porcentajes de inversión, pero en otra parte, de acuerdo a otros intereses que no son de la población mayoritaria.</p> <p>*No suelen tomar en cuenta las observaciones del CV. El documento es analizado por el Concejo Municipal. Esta instancia muchas veces no quiere “quemarse” y deja pasar el tiempo sin decir nada; pero el Alcalde tiene el recurso del “silencio administrativo” para aprobar el POA y presupuesto con resolución ejecutiva.</p> <p>*Después de ser aprobado el POA, los técnicos de la Alcaldía y Subalcaldías recién bajan a los Distritos, en Enero, para realizar los talleres de conciliación y para priorizar las obras para los barrios. Estos talleres sólo son con los dirigentes y no con toda la gente, que no se entera mucho de todas estas cosas que pasan.</p>

\* Estos son los perfiles de las personas entrevistadas en Cochabamba: Informante 1: Técnico de planificación de la Alcaldía (Varón); Informante 2: Ex dirigente de Distrito 3, ex presidente del Comité de Vigilancia, destituido por su posición independiente y crítica frente a la Alcaldía (Varón); Informante 3: Dirigente de OTB “Valle hermoso Norte” y dirigente de Comité de Agua Zona Sur (Mujer); Informante 4: Ex dirigente de un barrio de Villa Pagador, Zona Sur (Mujer).

Una mirada de conjunto a este bloque de información referido a la manera como se elabora la planificación participativa municipal en los 4 municipios urbanos más grandes del país, pone de manifiesto algunos elementos comunes.

### a. Comprensión de Planificación Participativa reducida a los procesos de construcción del POA

Un primer aspecto que salta a la vista en las respuestas de los entrevistados y entrevistadas es que cuando se habla de “planificación participativa”, la gran mayoría lo asocia con la planificación del “POA”. 11 de 17 entrevistados sólo se refieren a los procesos de elaboración del POA sin referencia alguna al PDM. De las 6 personas que sí hacen referencia al PDM al hablar de planificación participativa: 3 son dirigentes vecinales de nivel alto (aquellos que pertenecen a la élite dirigenal con quienes suelen interactuar los gobiernos municipales, es decir, dirigentes de Comité de Vigilancia, Distritos y Fedjuves); 2 son técnicos municipales y 1 es una dirigente de barrio.

Pero, ¿por qué es importante esta observación? Porque la Planificación Participativa introducida como obligatoria para los municipios en la normativa vigente (sobre todo en la Resolución Suprema 216961 de Mayo de 1997) el enfoque es integrador entre el largo, medio y corto plazo de la planificación. Además, el enfoque de la planificación participativa está relacionado con su articulación con la planificación departamental y nacional y ello sólo se logra a partir de una mirada que integra los distintos niveles de alcance temporal, que obedece a una articulada atención de la acción operativa, la planificación programática y la visión estratégica<sup>3</sup>.

Por tanto, la presencia de una comprensión “achicada” de la planificación participativa a la acción operativa anual, representa una inadecuada comprensión del enfoque de ella, propuesto por la misma legislación. Esta falencia tiene importantes repercusiones prácticas, como veremos más adelante; pero al mismo tiempo entre sus causas principales están las mismas contradicciones que presenta la normativa respecto a este enfoque inicial.

### b. ¿Existe o no existe una real planificación participativa? El peso de los hechos ratifica que no

Se hace evidente una marcada diferencia de opiniones entre quienes argumentan la existencia de la planificación participativa mediante el cumplimiento, en gran

<sup>3</sup> Al respecto, es oportuno destacar que los PDM's fueron una exigencia del gobierno central, tanto que incluso se llegó a coaccionar a los municipios amenazando con no asignar fondos a quienes no contasen con esta herramienta de planificación. En muchos casos, desde el principio el PDM fue elaborado no tanto como una herramienta de apoyo a la gestión, sino como el cumplimiento formal de un requisito para recibir fondos. Esta práctica formalista en la elaboración del PDM explica también la falta de renovación una vez pasados los 5 años de vigencia. Salvo algunas raras excepciones en los municipios urbanos (el caso del Municipio de La Paz y probablemente Santa Cruz), una vez pasados los primeros 5 años del primer PDM, no se volvió a realizar un nuevo proceso de planificación de mediano plazo, luego de una evaluación del quinquenio anterior, generando un nuevo PDM que garantice la continuidad de un proceso de gestión municipal con mínimas condiciones de racionalidad estratégica y de respuesta efectiva y procesual a los problemas del municipio. A lo más que se llegó es a una apurada “actualización” del PDM, realizada sin participación real de la población.

medida mecánico, de una “normativa” ya establecida, y quienes afirman que no existe planificación participativa real. Los primeros, sobre la base de su argumento (el cumplimiento de la normativa) describen unos procedimientos y procesos comunes, cuyas características similares detallaremos y analizaremos más abajo.

Los entrevistados que tienen una mirada optimista sobre la planificación participativa son aquellos que tienen vínculos directos o indirectos con el gobierno municipal: son funcionarios técnicos de la Alcaldía o miembros del Comité de Vigilancia<sup>4</sup> o dirigentes vecinales (de Distritos o de Juntas Vecinales) cercanos a los actores del gobierno municipal. Su opinión, por ello, está fuertemente condicionada por su compromiso con los gobiernos municipales vigentes.

Entre los entrevistados que tienen una mirada pesimista respecto de la planificación participativa se encuentran dirigentes o ex dirigentes que manifiestan –por lo menos hasta la toma de la entrevista- una efectiva independencia respecto de los actores del Gobierno Municipal y en muchos casos pueden mirar la gestión municipal desde la perspectiva de las necesidades e intereses de la población de base a quien representan.

Este hecho, es decir, la relación entre mayor optimismo sobre la planificación participativa y la cercanía al gobierno municipal, tiene lógica, pues el Gobierno Municipal asume como suya una determinada interpretación de la normativa sobre planificación participativa y la pone en práctica para afirmar que “cumple con la normativa”. Es decir, los gobiernos municipales siempre afirmarán que cumplen la planificación participativa porque *cumplen la letra de la normativa*, mejor dicho, con una determinada y propia interpretación del texto de la normativa.

De manera distinta, la opinión respecto a la no existencia efectiva de la planificación participativa, en boca de los/las entrevistados independientes del gobierno municipal, se hace sobre la base de su experiencia a partir de las acciones de demanda de la población hacia el Gobierno Municipal. Para estos actores, el cumplimiento mecánico de la norma sobre planificación participativa no es suficiente para afirmar que existe una participación real y eficaz de la población. Veamos los principales argumentos en boca de estos actores:

- La falta de una respuesta efectiva a las necesidades apremiantes de la población. “*Las ‘obras estrella’ no solucionan los problemas de los barrios en las ‘laderas’*” (Dirigente vecinal de Pasankeri, La Paz). “*Así, las obras se priorizan*”

4 Si bien estos miembros del Comité de Vigilancia no son funcionarios municipales sino, supuestamente, representantes de las organizaciones vecinales cuyo rol es la articulación de éstas con el gobierno municipal, en los hechos, frecuentemente han funcionado en un rol más cercano a la institución municipal. Sobre ello existe abundantes testimonios, sobre todo en los municipios urbanos. Igualmente, otros estudiosos de los procesos de descentralización en Bolivia afirman lo mismo. Por ejemplo, Assies, afirma que: “A pesar de la retórica participacionista, el aspecto participativo encarnado en los Comités de Vigilancia careció de una fuerza real desde el inicio y muy pronto se ha reducido a un mero ornamento al lado de otros canales para el procesamiento de demandas sociales. Es decir que no se constituyó como una nueva esfera público no estatal y a menudo se convirtió en mero apéndice del ejecutivo local” (Assies 2003, 135- 159).

*de acuerdo al criterio de los funcionarios municipales y no conforme a las necesidades y demandas de la población”* (Dirigente de Fedjuve independiente de la Alcaldía, Santa Cruz).

- La exorbitante asignación de recursos a obras de infraestructura vial y ornamental y el surgimiento de sospechas de fines oscuros que no responden a una planificación racional, que atienda las necesidades apremiantes de la población: *“Los pavimentos son para dar trabajo a las empresas afines al gobierno municipal”* (Dirigenta vecinal de Barrio Fabril, Santa Cruz); *“Las ‘obras estructurantes’ lo definen las autoridades de la Alcaldía y los presidentes. Más se gastan los recursos del municipio en obras ‘estructurantes’: Mercado Lanza, Camacho, Puentes Trillizos, pasarela grande en la Pérez Velasco. En estos proyectos no hay control. Nos dicen que costó un monto alto el proyecto Barrios de Verdad, pero no nos dicen en qué, en el asfalto, muro o qué mejora específicamente”*. (Dirigente vecinal Pasankeri, la Paz).
- Es decir, tras esta sospecha se encuentra el argumento de que las autoridades *no hacen* planificación participativa real porque en el fondo *no quieren hacerla*, pues pretenden asumir para sí el control de las decisiones sobre el presupuesto. Este control de las decisiones sobre el presupuesto es fundamental para tener poder sobre otras instancias y grupos sociales, y así afianzarse en el mando de la institución municipal.
- El hecho de que la Alcaldía traiga a los espacios de “participación” decisiones ya tomadas sobre el enfoque y la estructura grande del presupuesto. Si bien la normativa nacional tiene ya definiciones fijas sobre el presupuesto, las Alcaldías tienen aún un gran espacio para decidir de manera autónoma su política de inversión y la distribución de sus recursos. En este gran margen de autonomía de las decisiones sobre el presupuesto, las Alcaldías prescinden de una efectiva participación social en la construcción de decisiones sobre el mismo. *“Desde arriba ya viene definido los recursos para los barrios que es el 4% de los recursos de coparticipación tributaria”* (Dirigente vecinal Pasankeri, la Paz). *“Después de ser aprobado el POA, los técnicos de la Alcaldía y Subalcaldías recién bajan a los Distritos para realizar los talleres de conciliación y para priorizar las obras para los barrios”* (Ex dirigenta de un barrio de Villa Pagador Cochabamba); *“No hay planificación participativa, sólo nos hacen avalar el POA después de que ya está aprobado, con engaños en los talleres de priorización y conciliación de obras”* (Dirigenta vecinal y de Comité de Agua barrio Valle Hermoso Norte, Cochabamba). *“El Comité de Vigilancia conjuntamente con los Subalcaldes convoca a reuniones distritales de información para conciliar y priorizar los proyectos de la siguiente gestión; esto después que*

*el POA de la Gestión ya fue aprobado” (Ex dirigente de Distrito 3 y del Comité de Vigilancia, Cochabamba).*

- El malestar de los vecinos y dirigentes independientes de la Alcaldía se refiere a que la participación permitida por la Alcaldía sólo se hace efectiva sobre algunos sectores del presupuesto y sobre temas y decisiones irrelevantes, que no mejoran la situación de la población ni atienden sus necesidades más básicas como el agua y el alcantarillado. Las Alcaldías, haciendo una lectura, digamos “particular”, de la normativa sobre planificación participativa municipal, sólo se sienten obligadas a efectuar la Planificación Participativa, en el nivel de la planificación operativa<sup>5</sup>, de manera desconectada del PDM, y sobre el destino de una parte de los recursos de Co Participación Tributaria y no así de los otros recursos...

Las demás fuentes de financiamiento (IDH; HIPC, Recursos Propios, Créditos y Donaciones) lo definen las autoridades municipales, en una parte de acuerdo a las normas que fijan los porcentajes de inversión, pero en otra parte, de acuerdo a otros intereses que no son de la mayoría de la población.

(Ex dirigente de un barrio en Villa Pagador Cochabamba)

Nos informan los techos presupuestarios, por distritos, de los recursos de Co-participación Tributaria, donde nos informan a cada barrio los recursos que nos toca para priorizar un proyecto...

(Dirigenta vecinal y de Comité de Agua barrio Valle Hermoso Norte, Cochabamba).

Sobre esta problemática, remitimos a la lectura del apartado titulado “*La práctica de la planificación participativa: entre las contradicciones de la normativa y la interpretación sesgada de ella*”, más adelante, al finalizar esta sección.

- Relacionado con lo anterior está este otro hecho: los vecinos ven que sus opiniones y decisiones no son tomadas finalmente en cuenta. Ello provoca que la gente deje de participar. “*Los proyectos que se han ejecutado en el municipio de Santa Cruz no son proyectos que realmente hayan priorizado los vecinos. Son priorizaciones del gobierno municipal*” (Dirigenta vecinal de Barrio Fabril, Santa Cruz). “*Muchos vecinos se desanimaron de participar activamente*

<sup>5</sup> En el ámbito de la planificación de mediano y largo plazo, es decir los PDMs y la planificación estratégica, las Alcaldías facilitan la participación, en el mejor de los casos, más en la fase inicial del PDM (diagnóstico, definición de principios, misión, visión y otros temas generales) que en la fase de la definición de estrategias, políticas, líneas de acción y programas de inversión. Esto suele encargarse a las Consultoras que se adjudican la elaboración del PDM y los técnicos municipales, que en el mejor de los casos, convocan a la población sólo para la validación. Pero esto no es lo peor; la mayor deficiencia es que entre participación en la elaboración del PDM y participación en la elaboración del POA hay una fractura casi absoluta. Esto lo veremos más adelante.

*en la organización debido a que muchos de sus proyectos priorizados ante la Alcaldía no se ejecutaban” (Vecino activo, ex dirigente vecinal Santa Cruz). Es decir, el hecho de una gestión municipal que provoque en la gente apatía y desánimo para participar, es un argumento contundente para corroborar que no existe una efectiva planificación participativa.*

- La tergiversación del rol de los dirigentes y su entrada en relaciones clientelares con las autoridades y funcionarios municipales. En la pugna de intereses y fuerzas, muchos dirigentes inclinan su rol, su práctica y su compromiso hacia el Gobierno Municipal, en contra de sus bases.

Los POAs, fueron avalados por los dirigentes afines al gobierno municipal, quienes sin consultar a sus bases daban su visto bueno a los proyectos que el alcalde priorizaba”; “El municipio creó dirigencias paralelas para respaldar el POA y enviar informes avalados por estas OTBs al ministerio de Hacienda”; “El Comité de Vigilancia está completamente amañado por la presidenta del Concejo Municipal.

(Vecino activo, ex dirigente vecinal Santa Cruz)

Antes se planificaba en asambleas y salía en consenso el proyecto, ahora sólo con el dirigente, con el técnico de coordinación distrital definen los proyectos, más como un capricho del alcalde y no de consenso de la población.

(Dirigente y vecino de Pasankeri, La Paz)

La Alcaldía no convoca a representantes legítimos elegidos por la base, sino a dirigentes de organizaciones paralelas, con dirigentes afines al Alcalde.

(Dirigente de Fedjuve independiente de la Alcaldía Santa Cruz)

- El extremo más grave es que el manejo del presupuesto y la misma “planificación participativa” dirigida y hegemonizada por las autoridades y técnicos municipales sirven, al final de cuentas, como instrumento de control hacia la población y sus organizaciones legítimas: “Además, comenzó a existir un control político a través del Concejo y los barrios que comulgaban con la Alcaldía eran excluidos de la inversión y ejecución de sus obras”. (Vecino activo, ex dirigente vecinal Santa Cruz).

En la percepción de muchos vecinos y vecinas, las autoridades y funcionarios municipales utilizan su poder sobre la gestión municipal como un instrumento disciplinador hacia la población, un instrumento para premiar la obediencia de dirigentes que se someten y para castigar a los que no lo hacen.

Se perciben, pues, dos formas de comprender y practicar la planificación participativa: una, para legitimar un modelo práctico de gestión y de inversión municipal previamente establecido; la otra, como una exigencia de que la población tenga efectivo poder de decisión sobre la gestión municipal y, sobre todo, respecto a la distribución de recursos. En esta segunda forma, es la efectiva respuesta de la inversión municipal a las necesidades apremiantes de la población la que dará legitimidad una real participación. No al revés. Por tanto, el criterio de clarificación de la existencia o no de una participación en la planificación y la gestión municipal es la efectiva y sostenible respuesta de ésta a las necesidades de la población.

Aún así, un dirigente vecinal de Santa Cruz cercano al gobierno municipal en su opinión parecería romper este criterio, pues afirma:

En estos dos últimos años que no hubo la planificación participativa, igualmente se hicieron obras de acuerdo a la necesidad de la gente (pavimento de las radiales, 24 módulos educativos, centros de salud y mercados). Estos proyectos no surgieron de una planificación participativa, pero fueron ejecutados de acuerdo a la necesidad (de la gente).

(Ex Dirigente del Comité de vigilancia y actual dirigente de la Fedjuve paralela, afin a la Alcaldía, Santa Cruz).

Sin embargo, los mismos ejemplos que este dirigente da respecto a supuestas obras que responderían a la necesidad de la población delatan el uso engañoso de su argumento. Entre las obras que cita como ejemplo de una gestión municipal responsable con las necesidades de la población aunque no sea participativa, no se encuentran aquellas obras relacionadas con las necesidades vitales de los barrios de Santa Cruz, como son el agua potable y el alcantarillado. Muchas de esas obras citadas como ejemplo engrosan la enorme masa de recursos que se va al “cemento vistoso” y que busca plausibilidad social y electoral.

Por otra parte, es necesario apuntar que estas dos formas distintas de comprender y practicar la planificación participativa son reflejo de la confrontación de intereses que están debajo de toda sociedad en la que existe la desigualdad. Son dos formas confrontadas de comprender y practicar (o aspirar) la participación sobre la gestión municipal<sup>6</sup>. Responden a las fuerzas y los intereses contrapuestos que están latentes en la sociedad y en medio de la gestión pública. En medio de ello, la interpretación y

<sup>6</sup> El caso de los testimonios sobre la Planificación Participativa en el Municipio de El Alto al parecer señalarían una excepción respecto a esta polarización. Si bien se ve la misma prioridad a grandes obras de cemento. Si bien se ve la misma tendencia a participación formalista... no se percibe entre los distintos entrevistados esta polarización respecto a la planificación participativa. En los 4 testimonios recogidos hay un curioso y relativo consenso respecto a la existencia de una planificación participativa. Sin embargo, habría que explorar más profundamente este caso, pues los datos numéricos de la inversión de este municipio manifiestan que persiste una lógica de inversión incoherente con la realidad de necesidades básicas no satisfechas. Incluso algún entrevistado llega a decir que “son los mismos vecinos que piden las obras macro”, y que estas decisiones se hacen orgánicamente.

la práctica de las normas también entran en ese escenario de conflicto: al parecer, ninguna interpretación y práctica de la ley es neutra. Eso se pone en evidencia en el tema que analizamos. Por ello, es importante confrontar esta información cualitativa, de por sí conflictiva, con los datos que mostrábamos en la primera parte de este artículo.

En ello, esta visión crítica –la caracterizábamos antes como “pesimista”– de la planificación participativa, ofrece algunas respuestas a las grandes incoherencias y contradicciones que encontrábamos en los datos numéricos de los presupuestos municipales. Esta relación entre datos cualitativos y datos cuantitativos la analizamos un poco más adelante, en el punto 3 de esta misma sección. Antes de ello, hagamos una revisión de las características similares que decíamos que se perciben respecto de los procesos y procedimientos seguidos en la “planificación participativa” oficial, dentro de los 4 municipios estudiados.

### c. Procesos oficiales de participación en la planificación municipal: una participación inducida y controlada

Tanto en boca de los entrevistados cercanos al Gobierno Municipal como en los independientes de él, se percibe una constante referencia a unas prácticas y procesos de “participación participativa” auspiciados por las Alcaldías. En estas prácticas encontramos elementos comunes:

- Todos los procedimientos mencionados de planificación participativa parten de una reunión exclusiva entre funcionarios municipales (a veces sólo técnicos; a veces técnicos y autoridades) y algunos dirigentes o representantes reconocidos por la Alcaldía como sus exclusivos interlocutores válidos. Entre estos últimos están los representantes al Comité de Vigilancia y presidentes de Distritos<sup>7</sup>. En el caso de algunos municipios, en estas primeras reuniones participan también presidentes de la Federación Departamental de Juntas Vecinales (Fedjuve) y presidentes de Juntas Vecinales u OTBs.
- En todos los casos, las Alcaldías preparan un material que contiene ya una delimitación de la estructura del presupuesto, incluyendo lo que se suele llamar

<sup>7</sup> Cabe destacar que estas dos figuras dirigenciales tienen, por lo general, una particular distancia respecto de las personas de base y a las instancias donde estas personas tienen participación amplia, es decir asambleas o reuniones barriales. En el caso de los miembros del Comité de Vigilancia, son representantes elegidos (muchas veces sin la mediación de instancias asamblearias en los barrios) para formar un equipo de vigilantes para todo el municipio. Cada Distrito elige o nombra a 1 representante que dura 2 años en su gestión. En los municipios urbanos este representante distrital al CV no suele tener cercanía con la población a la que representa. Por ello, las decisiones que asume suelen ser sin consulta con la población. Por otra parte, en el caso de los Presidentes de Distrito, éstos son elegidos al interior de los distritos ya sea mediante Congresos Distritales o sólo por los presidentes de OTBs o Juntas Vecinales. Si bien tienen relativamente mayor cercanía a la vida de las organizaciones barriales, por las características complejas de la sociedad urbana y la gran cantidad de población y considerable tamaño del espacio de los distritos, igualmente, en la toma de decisiones importantes para el conjunto de la población a la que representan, no suelen tener mecanismos para la consulta a la población. Cuanto más –en el mejor de los casos– lo hacen con los presidentes de OTBs o Juntas Vecinales. Pero, no suelen tener contacto con organizaciones perirurbanas no territoriales o diferentes de las OTBs. Asimismo, es necesario recordar que los Distritos en los Municipios suelen ser unidades administrativas municipales cuya creación no siempre obedece a la voluntad popular, sino a decisiones de las autoridades municipales en función de criterios administrativos desde su perspectiva.



los “techos presupuestarios”. Éstos connotan ya una serie de decisiones sobre el presupuesto municipal que ya vienen tomadas por los técnicos y autoridades del municipio. En algunos casos, estas decisiones responden al cumplimiento de normativa específica sobre asignaciones fijas para salud, educación, asignaciones tope de gastos de funcionamiento, etc<sup>8</sup>. En otros casos, estas decisiones son asumidas por las autoridades municipales. En todo caso, estas definiciones de “techos presupuestarios” representan ya *una toma de decisiones no participativa* sobre el conjunto del presupuesto, que recorta las posibilidades de decisión de las organizaciones sobre la inversión municipal.

- Esta primera etapa del proceso de planificación es decisiva, pues en ella se definen los temas globales del presupuesto. En todos los casos, los informantes coinciden en que en esta etapa la participación de la población es nula; sólo participan los dirigentes del Comité de vigilancia o los presidentes de Distrito, sin que éstos tengan espacios de discusión previa o posterior con la población a la que representan. Esos dirigentes van a estas sesiones a validar lo que les muestran los técnicos y autoridades municipales.

En algunos casos (el municipio de La Paz), se hace referencia a una “negociación” entre los dirigentes del Comité de Vigilancia y los técnicos y autoridades municipales de temas relacionados con la definición “macro” del presupuesto. *“La directiva del Comité de Vigilancia negocia con el gobierno municipal los montos sobre los tres rubros: (Proyectos) Estructurantes, Estratégicos y Atención al vecino”* (Dirigente del Comité de Vigilancia de La Paz). Aparentemente, este dato indicaría que se plantea un escenario de participación para las organizaciones en temas estructurales y en decisiones importantes. Sin embargo, lo que se ha señalado en la nota a pie de página N° 4 y el carácter exclusivo de estas reuniones, nos da a pensar que más bien es un escenario que permite al Gobierno Municipal reforzar sus vínculos con estos dirigentes, pues dado el carácter exclusivo de estas reuniones preparatorias, ellos en ningún momento llevarán a discusión con las bases estas decisiones, ni mucho menos estará en la agenda de la Alcaldía este procedimiento. Más adelante, el mismo entrevistado agrega:

8 Ésta es una síntesis de esta normativa vigente hasta Julio de 2010, que afecta a las asignaciones presupuestarias municipales: 1. Los Recursos de Coparticipación tributaria están afectados por : la Ley de Participación Popular, Ley de Gastos Municipales 2296; Ley del SUMI 2426 y Ley del Deporte 2770 (Hasta 25% para Gasto Corriente; 10% para SUMI; 3% para fomento al deporte; 0,25% para Control Social hecho por los Comités de Vigilancia; seguro de salud para el Adulto Mayor, 56 \$us por cada uno). 2. Recursos HIPC –II: 20% para mejoramiento de la calidad de la educación pública; 10% para mejoramiento de la calidad del servicio de salud; 70% para obras de infraestructura productiva y social. 3. Recursos del IDH: la Ley de Hidrocarburos manda que se dediquen a programas y proyectos de Educación, Salud, Desarrollo económico y empleo, Seguridad Ciudadana y una contraparte municipal para la Renta Dignidad. 4. Recursos Propios: Ley de Municipalidades 2028, para cumplir las 53 competencias asignadas a los municipios, divididas en 5 materias: (Desarrollo Humano Sostenible; Infraestructura; Materia Administrativa y financiera; Defensa del Consumidor y Servicios) haciendo una planificación participativa según manda el DS. 216961 “Norma de planificación participativa municipal”, del 23 de Mayo de 1997. Toda esta normativa está integrada y redondeada por La Ley de Gastos Municipales 2296 que refrenda las normas anteriores y define varias normas para el conjunto del manejo presupuestario y la planificación.

Todo el presupuesto global lo aprobamos en el mes de octubre y una vez terminado bajamos a los distritos con lo que con lo que corresponde a (al programa) “Atención del Vecino”.

*(Dirigente del Comité de Vigilancia de La Paz)*

Es decir, la decisión global se la hace entre técnicos, autoridades municipales y una élite dirigenal con débiles vínculos con las bases y, por el contrario, con vínculos más fuertes con actores del gobierno municipal; luego recién “bajan” a los distritos en aquella porción del presupuesto denominada “Atención del Vecino”, que mirando los gráficos de la parte precedente a este capítulo, será la parte menor del presupuesto. Frente a esto, con razón un vecino independiente del gobierno municipal, señala con precisión y agudeza:

Desde arriba ya viene definido los recursos para los barrios que es el 4% de los recursos de coparticipación tributaria. (...)

Las ‘Obras Estructurantes’ lo definen los presidentes. Más se gastan los recursos del municipio en ‘Obras Estructurantes’ (...).

*Dirigente y vecino de Pasankeri, varón, independiente de la Alcaldía, La Paz.*

- Esta segunda fase, de “bajar a las bases” es común en todos los municipios. Consiste en dar a conocer la información de lo ya definido por esa élite de actores de Alcaldías, Comité de Vigilancia y en algunos casos de los Distritos; es decir, información sobre los “techos presupuestarios”, los montos asignados por distritos y macrodistritos o subalcaldías; las asignaciones a las OTBs; la definición de “obras estrella”, etc. Se suele hablar en varios casos de “carpetas” que contienen esta información, carpetas diferentes para cada distrito y para cada OTB, que ya señala un sesgo de la información que llega a los dirigentes de barrio y, tal vez, en algunos pocos casos, a la población. En algunos municipios (La Paz, El Alto) este proceso es descrito con más detalles y aparentemente hay una mayor rigurosidad en el cumplimiento de estos procedimientos (por lo menos por lo que se informa para el POA 2009). En los otros casos (Santa Cruz, Cochabamba) al parecer hubo este proceso de “planificación participativa” en años anteriores; pero para el año 2009 y los años colaterales, los entrevistados y entrevistadas afirman que “se dejó de lado la planificación participativa”. Es decir, en esta etapa aparece una diferencia notable en los procesos de “planificación participativa” en los 4 municipios estudiados: En el caso de La Paz y El Alto, según la información proporcionada por los entrevistados, luego de esta “bajada a las bases” de la información del POA y

el presupuesto, se tiene unos eventos masivos, denominados “Cumbres distritales o macrodistritales” que tienen una mayor participación de dirigentes de organizaciones de los distritos.

En el caso de Cochabamba, el proceso de “planificación participativa” concluye con la negociación por separado con los distritos y las OTBs para la aceptación por éstas de la distribución de recursos que ya viene contemplada en las “carpetas” y la definición de temas menores, como pequeños proyectos en los que las OTBs invertirán sus recursos de Coparticipación Tributaria (entre pocas alternativas, pues los montos suelen ser pequeños). En los últimos años, la Alcaldía introdujo también unas mini “obras estrella” para los distritos, que entran en esta última fase de discusión con los Distritos. La mayor parte de los informantes de estos dos municipios refieren que la planificación participativa es precaria o sólo nominal. Una prueba flagrante de ello es el hecho de que estas reuniones (llamadas “talleres de conciliación y priorización”) ya en la fase final del proceso de planificación se realicen en Enero, cuando el POA ya está aprobado. Estas reuniones con las OTBs y los distritos son sólo una formalidad para conseguir las actas firmadas por los dirigentes, que acrediten un (falso) proceso participativo en la planificación. Así lo testimonian tres de las cuatro personas entrevistadas de Cochabamba:

Después de ser aprobado el POA, los técnicos de la Alcaldía y Subalcaldías recién bajan a los Distritos para realizar los talleres de conciliación y para priorizar las obras para los barrios. Estos talleres sólo son con los dirigentes y no con toda la gente, que no se entera mucho de todas estas cosas que pasan.

(Ex dirigente de barrio, mujer, Villa Pagador, zona Sur)

El Comité de Vigilancia conjuntamente con los Subalcaldes convoca a reuniones distritales de información para conciliar y priorizar los proyectos de la siguiente gestión; esto después que el POA de la Gestión ya fue aprobado.

(Dirigente vecinal y de comité de agua, Valle Hermoso Norte, zona Sur)

Nos informan los techos presupuestarios, por distritos, de los recursos de Coparticipación Tributaria, donde nos informan a cada barrio los recursos que nos toca para priorizar un proyecto que debe ser llenado y firmado por el presidente de cada OTB, el Comité de Vigilancia y el Subcalde.

(Ex dirigente del Distrito 3, ex presidente del Comité de Vigilancia, destituido por su posición independiente respecto de la Alcaldía)

En el caso de Santa Cruz, los 4 informantes coinciden en la práctica inexistencia de planificación participativa, por lo menos en el tiempo en que se les tomó la entrevista. Según la percepción de la mayoría de las personas entrevistadas, la “planificación participativa” en este municipio está atravesada por la directa acción de control y manipulación de las organizaciones vecinales por las autoridades municipales, para lograr las formalidades de aval de participación:

Los POAs, fueron avalados por los dirigentes afines al gobierno municipal, quienes sin consultar a sus bases daban su visto bueno a los proyectos que el alcalde priorizaba. El municipio creó dirigencias paralelas para respaldar el POA y enviar informes avalados por OTBs al ministerio de Hacienda.

(Vecino activo, ex dirigente vecinal Santa Cruz)

Incluso, la información ofrecida por actores de los propios gobiernos municipales refuerza esta interpretación de los procesos de planificación. En boca de estos informantes se hace visible un procedimiento inducido en los procesos de planificación participativa, proceso que sigue una dinámica de arriba hacia abajo y sobre “paquetes pre elaborados” que ya estructuran el presupuesto municipal. Los informantes municipales refieren que el proceso de planificación participativa arranca anualmente con unas reuniones informativas sobre los techos presupuestarios, exclusivas con los miembros del Comité de Vigilancia,...

porque ellos son los máximos representantes a nivel de distrito; *son los que bajan línea* a las Organizaciones Territoriales de Base.... Los talleres distritales no se realiza con toda la población por la gran cantidad de personas, (entonces) forzosamente *nos agarramos del Comité de Vigilancia* porque ellos son los representantes y que *obviamente transmiten lo que nosotros les informamos*.

(Entrevista a Técnico de Planificación de la Alcaldía de La Paz. La Paz, Diciembre de 2009. Los destacados son nuestros.)

Estas expresiones denotan el carácter inducido de los procesos de planificación. Los técnicos municipales elaboran la estructura básica del presupuesto, la que se informa a los representantes distritales al Comité de Vigilancia. Los funcionarios municipales utilizan a los miembros del Comité de Vigilancia no sólo para “bajar la información” hacia las organizaciones sino también para “*bajar línea*”, es decir orientar la información hacia la aceptación de los marcos y estructuras ya establecidos para el presupuesto y la inversión. El Técnico de la Alcaldía pazeña afirma de manera

muy elocuente: tienen que “*agarramos del Comité de Vigilancia*” porque ellos son los representantes y “*transmiten lo que nosotros les informamos*”. El escenario y los actores están claros: la Alcaldía toma las decisiones; la población acepta; las élites dirigenciales (Comité de Vigilancia y presidentes de Distritos) son los intermediarios que aseguran que el teatro esté resuelto en la firma de actas y documentos de verificación de una planificación participativa inducida.

Por tanto, haciendo un recuento de toda esta faceta de “planificación participativa cumplidora de la ley”, tenemos un panorama que muestra dos escenarios, al final de cuentas, concurrentes en una misma lógica de participación controlada e inducida: uno que sigue con cierto mayor rigor los pasos de una planificación que en cierto grado involucra a la población (municipios de El Alto y La Paz); el otro escenario es el de unos procesos prácticamente inexistentes de planificación participativa, donde se hace evidente que el involucramiento tangencial a los dirigentes de las organizaciones de base (y no todas, si no sólo las vecinales-territoriales con personería jurídica otorgada por las Prefecturas y las Alcaldías) se hace sólo para cumplir una formalidad que requerirá de los comprobantes materiales de un documento y listas firmados, unas fotografías, unos descargos de realización de talleres, etc.

En el primer escenario, que al parecer cumpliría las normas y que, por ello, realizaría una efectiva planificación participativa,...

- Se trata de procesos que tienen un punto de partida ya definido previamente por las autoridades y técnicos municipales. Ellos toman ya decisiones sobre el todo del presupuesto, incluso más allá de las obligaciones fijas a las que les obligan las normas. Estas decisiones definen la orientación global de la política de inversión y dejan apenas fragmentos del presupuesto para la participación de las organizaciones vecinales.
- Se sigue un proceso de arriba hacia abajo; se inicia con la participación de reducidos grupos de dirigentes que en los hechos tienen débiles vínculos con la población. Las autoridades municipales sobredimensionan la importancia de estos dirigentes. Destacan que son el enlace con la población de base. Pero en los hechos, es altamente probable que la negociación con una élite dirigencial les resulte más fácil y haga más viable el proceso predefinido de construcción del presupuesto y el POA.
- Se instrumentaliza a los altos y medios dirigentes (del Comité de Vigilancia, de los Distritos, de las OTBs o Juntas Vecinales) para obtener un aval que exigen las instancias nacionales (el Ministerio de Hacienda) que tienen el control último de los desembolsos de dinero. Estos dirigentes aparecen en

un rol de “intermediarios viabilizadores de la política municipal”, desnaturalizando el encargo de sus bases, de representar sus intereses y sus demandas.

- En este escenario, la población queda como objeto depositario de unas decisiones ya tomadas; además, objeto decorativo de una supuesta participación ordenada por la ley, pero en el fondo no deseada por quienes tienen el control del presupuesto municipal.

Por tanto, estos procesos tienen todas las características de inducción y encauzamiento controlado de la participación de la población por el Gobierno Municipal. Se trata de una participación de baja calidad. Según la triple clasificación que hace Coraggio<sup>9</sup>, estamos objetivamente ante una participación ciudadana que consiste solamente en avalar o legitimar unas decisiones tomadas por otros en función de sostener un poder constituido. El deterioro mayor de estos procesos inducidos conduce a una abierta manipulación de las organizaciones.

Esta participación, que consiste finalmente sólo en un cumplimiento formalista y mecánico de una normativa, está dirigida a dar legitimidad social y legal a una gestión municipal que ya tiene sus decisiones tomadas, que ya tiene en la práctica una política de inversión definida, como ya vimos en la primera parte.

La puesta en práctica de la normativa planificación participativa, acomodada a los intereses y las prácticas desde los gobiernos municipales deriva, inclusive, en el uso del poder de decisión que tienen los gobiernos municipales sobre los recursos para crear y reforzar relaciones clientelares con dirigentes de organizaciones vecinales.

#### d. Participación controlada; por tanto, política de inversión a espaldas de las necesidades de la población marginal mayoritaria

Todo ello conduce a una inversión municipal que pone énfasis en las grandes obras –“obras estrella”, “obras estructurantes”, “obras de gran impacto”...- que finalmente no resuelven los acuciantes problemas y necesidades de la población. Estas opiniones corroboran la lógica *infraestructurista* que se revela en la política de inversión municipal, a través de los datos mostrados en la primera parte, sobre todo respecto a la alta inversión en el Programa Infraestructura Urbana (o sus equivalentes), en contraposición a la bajísima inversión en Saneamiento Básico.

---

<sup>9</sup> José Luis Coraggio (2004), afirma que existe una especie de pugna por los sentidos de la participación ciudadana. Identifica por lo menos tres sentidos en confrontación: 1. Participar en función de la reproducción de un sistema establecido (Participar = “Estar; ser parte de...”); 2. Participar como legitimar o deslegitimar el poder constituido y 3. El de la participación como un ejercicio autónomo de la soberanía popular.

La exposición de los mismos técnicos municipales revela esta contradicción. El Técnico de la Alcaldía de La Paz entrevistado, refiriéndose al PDM, por un lado señala que “*en el diagnóstico salió como necesidad primera los Servicios Básicos: agua, alcantarillado, salud y educación. Esto en los sectores periféricos*” (que, hay que decirlo, son mayoritarios). Más adelante añade: “*en el PDM se han priorizado proyectos grandes: Puentes Trillizos, ampliación Av. Zabaleta, Av. Bs. Aires, nueva Terminal de buses, viaducto de la calle Potosí...*”<sup>10</sup>

Hay que agradecer la sinceridad del técnico municipal paceño, pero nos queda la pregunta: ¿Cómo explicar la flagrante contradicción que el diagnóstico destaque una necesidad apremiante (los servicios básicos) y que en el presupuesto se prioricen grandes obras de infraestructura ajenas a esas necesidades vitales?

### e. Progresivo mayor relajamiento de la planificación participativa

En los últimos años se ha ido relajando más el cumplimiento de las normas sobre planificación participativa. Al parecer existe una gran facilidad para esquivar o dejar de lado la planificación participativa. Los informantes de Santa Cruz y Cochabamba destacan este hecho.

Sería muy productivo indagar más sobre las causas de este hecho, puesto que tiene relación con aspectos centrales sobre la relación Estado y Sociedad civil. Al lado del mayor relajamiento del cumplimiento de la normativa sobre planificación participativa están factores como la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil en su relación con el Estado y, de manera inversa, la mayor capacidad de los poderes fácticos afincados en las instituciones públicas para imponer prácticas y decisiones en la gestión pública orientadas hacia sus intereses. O, en el mejor de los casos, unos poderes públicos que reproducen moldes de gestión patrimonialista o paternalista en la gestión pública.

La planificación participativa, tal como ha sido asumida en la legislación del país, pretendería modernizar la gestión pública en una dinámica potenciadora del rol activo de la sociedad civil. Sin embargo, el balance que hasta ahora nos dan tanto los datos numéricos del presupuesto como la información cualitativa de las entrevistas, indica que este objetivo está aún muy lejano.

<sup>10</sup> Entrevista a Técnico de Planificación Alcaldía de La Paz, La Paz, Octubre de 2009.

## ¿QUIÉNES Y CÓMO SE PARTICIPA EN LA ELABORACIÓN DE POAS Y PDMS?

**Cuadro 02** Cuatro Municipios más poblados de Bolivia. Síntesis de información cualitativa recogida de informantes clave. Información recogida en diversas entrevistas entre Octubre de 2009 y Septiembre de 2010.

Respuestas a preguntas relacionada con quiénes y cómo se participa en la elaboración de POAs y PDMs

### Municipio de Santa Cruz de la Sierra (2-A)

	INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<b>2. ¿Quiénes participan en la elaboración POA?</b>	<p>*Técnicos de la alcaldía, sub alcaldía, dirigentes vecinales “paralelos”, afines al gobierno municipal.</p> <p>*En las 2 últimas gestiones no hubo planificación participativa.</p> <p>*Cabe recordar que la población del casco viejo ya no participa en su organización porque sus servicios están resueltos.</p>	*No responde directamente a la pregunta.	*Técnicos de la alcaldía, Comité de vigilancia y Algunos dirigentes no legítimos, de organizaciones paralelas funcionales al gobierno municipal.	<p>*Las dirigencias de organizaciones “paralelas” que responden a las órdenes de la Alcaldía.</p> <p>*Los presidentes legítimos no participan de las reuniones que convoca el Alcalde.</p>
<b>3. ¿Cómo se participó en la elaboración del PDM?</b>	*Desconocen el documento e insumos del PDM. “Nunca nos convocaron cuando este documento se estaba elaborando y socializando. Pero nosotros buscamos varias formas para informarnos”.	No responde	Desconoce. No sabe de ningún plan hecho con participación de la población.	*El Plan de Desarrollo Municipal, es desconocido por la mayoría de los vecinos y dirigentes, porque no participamos en su elaboración y tampoco el gobierno municipal lo socializaron oportunamente.
<b>4. ¿Quiénes participan en la elaboración PDM?</b>	Desconocemos. El gobierno municipal no coordina con la organización en este tema.	No responde	Desconoce	Desconoce

### Municipio de La Paz (2-B)

	INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<b>2. ¿Quiénes participan en la elaboración POA?</b>	Comité de vigilancia, presidentes de la Juntas Vecinales, Distritos, técnicos de planificación, técnicos del Concejo Municipal y de la sub alcaldía.	Técnicos del gobierno municipal, Comité de Vigilancia, Concejo Municipal, presidentes de las Juntas Vecinales y Distritos.	El Comité de Vigilancia, Alcalde y presidente de las Juntas Vecinales, FEJUVE, Presidentes zonales	<p>*Técnico de Coordinación Distrital, Comité de Vigilancia y el presidente de la Junta Vecinal.</p> <p>*Antes se planificaba en asambleas y salía en consenso el proyecto, ahora</p>

(Pasa a la siguiente página...)



(...viene de la anterior página)

				<p>sólo con el dirigente, con el técnico de coordinación distrital definen los proyectos.</p> <p>*El comité de vigilancia define los recursos. Algunos son la "mano derecha" del Alcalde, ellos definen los proyectos.</p>
<p><b>3. ¿Cómo se participó en la elaboración del PDM?</b></p>	<p>Metodología: trabajo por áreas (salud, educación, seguridad ciudadana, etc.). Talleres sectoriales. Grupos focales. Se complementó información con una encuesta a hogares y otra información estadística del INE y otras fuentes sólidas, hasta lograr un diagnóstico base completo.</p>	<p>* Se realizó varias reuniones, talleres con las diferentes organizaciones sociales, se hizo encuestas y entrevistas, se analizó los temas sociales.</p> <p>*La socialización de este documento fue intensiva.</p> <p>*Se hizo un diagnóstico</p>	<p>*Algunos antiguos dirigentes comentan que hubo varios talleres donde se trabajó el JAIMA ("un plan grande"), pero yo desconozco tal situación; pero sí sé que este documento fue difundido por varios medios.</p>	<p>Desconoce</p>
<p><b>4. ¿Quiénes participan en la elaboración PDM?</b></p>	<p>PDM se trabajó con 3 tipos de actores: Técnicos de la Alcaldía, autoridades del Concejo Municipal y representantes de diferentes organizaciones, según áreas temáticas (salud, educación y otras), organizaciones de género y generacionales, además de otras instituciones: asociaciones de profesionales, federaciones sectoriales, etc.</p>	<p>*Participaron técnicos de la alcaldía, concejo municipal, organizaciones sociales, vecinales, gremiales y otros.</p> <p>* El PDM fue elaborado con la participación de la población, se considera como uno de los mejores en nuestro país.</p>	<p>*El Alcalde, los presidentes de las Juntas Vecinales, el Comité de Vigilancia.</p>	<p>Desconoce</p>

## Municipio del Cercado Cochabamba (2-D)

	INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<p><b>2. ¿Quiénes participan en la elaboración POA?</b></p>	<p>*Técnicos de planificación, Técnicos de la sub alcaldía.</p> <p>*Comité de Vigilancia.</p> <p>*Presidentes de la OTBs, Representantes de los distritos.</p>	<p>*Sub alcaldías, Comité de vigilancia, Comité de representantes del comité y presidentes de OTBs.</p>	<p>Técnicos de la subalcaldía, presidentes de las OTBs, Comité de Vigilancia, algunos directores del municipio que vienen a informar la ejecución de un proyecto ya determinando.</p>	<p>14 personas del Comité de Vigilancia; Presidentes de las OTBs., representantes de los distritos y técnicos de la sub alcaldía.</p>

<b>3. ¿Cómo se participó en la elaboración del PDM?</b>	*El PDM se actualizó por una consultora; quienes realizaron entrevistas, encuestas y trabajo de campo en los distritos.	En una Primera instancia sólo lo realizaron lo técnicos de la Consultora, realizando encuestas, trabajos de campo.	No hubo participación, algunos dirigentes nos dieron un cuestionario para responder, sin el debido asesoramiento.	No hubo una real participación en la elaboración de este documento porque el alcalde dio el trabajo de reformular el PDM a una consultora, quien se limitó a elaborar este documento solamente con encuestas que fueron entregadas a los presidentes de las diferentes OTBs, quienes llenaron la encuesta según su criterio sin tomar en cuenta la voz de sus vecinos. Cuando la consultora hizo conocer el documento en los diferentes distritos, este documento fue rechazado en varios distritos porque los vecinos reclamaron que no participación y que además no recoge las verdaderas necesidades.
<b>4. ¿Quiénes participan en la elaboración PDM?</b>	*Técnicos de la Consultora contratada, técnicos de la Alcaldía, algunos presidentes de Distrito y Comité de vigilancia.	*Consultora con el apoyo de técnicos de planificación. No hubo participación de la gente.	*“Supongo que el Alcalde con sus técnicos y la consultora”.	*Consultora, Alcaldía y algunos presidentes de las OTBs. La mayoría de la población y dirigentes desconoce los contenidos del PDM.

Las 3 preguntas comprendidas en estos cuadros tratan de desarrollar y precisar mejor lo que ya dijeron las personas entrevistadas en la primera pregunta, que era abierta. Dos de estas preguntas indagan por los actores que participan en la elaboración del POA y del PDM. La otra pregunta insiste en interrogar por la forma como se participó en la elaboración del PDM. Si bien de alguna manera esta pregunta es reiterativa, en el proceso de estructuración de las entrevistas se vio conveniente introducirla, debido a la escasa referencia al PDM que se producía en las primeras entrevistas de validación del cuestionario inicial.

De igual forma que en los cuadros de la sección anterior, haremos el apunte de algunas observaciones de estos cuadros. Prescindiremos de aspectos que ya se destacaron antes.

### a. Concentración de actores en reducidas élites vecinales representativas

Ya se mencionó antes que en los procesos “oficiales” de planificación participativa en el POA, por el lado de la sociedad civil se muestra un protagonismo fuerte de un grupo reducido de representantes de organizaciones vecinales: delegados distritales al Comité de Vigilancia; presidentes de Distritos municipales y en algunos casos presidentes de Fedjuve y presidentes de OTBs. Sólo en el caso del Municipio de El Alto se afirma que se da una participación de otras organizaciones: laborales, gremiales, de educación, salud, etc. Sin embargo esta opinión es contradicha por otros entrevistados de este mismo municipio, que afirman que estas organizaciones no vecinales, no participan en la elaboración del POA, y tienen sus propias instancias de participación.

### b. Actores y forma de elaboración del PDM: temas débilmente conocidos

En cuanto a los actores participantes en el PDM, la variedad de participantes parece ser mayor. En los municipios de La Paz y El Alto se hace referencia a la participación de distintas organizaciones, no sólo vecinales y territoriales, y se incluye asimismo a otras instituciones de la sociedad civil, conocedoras de temas sectoriales de la planificación y competencia municipal. Sin embargo, es también más notoria la presencia de respuestas que dicen desconocer quiénes participaron en la elaboración del PDM o simplemente no responden a la pregunta (7 de 17 entrevistados).

Respecto a la forma de elaboración del PDM, 5 de 17 entrevistados desconocen o no responden a la pregunta. Pero, además, otros 3 entrevistados afirman que el PDM no se hizo de manera participativa y es ampliamente desconocido por la población. Incluso, un técnico municipal reconoce que “*El PDM se actualizó por una consultora; quienes realizaron entrevistas, encuestas y trabajo de campo en los distritos (...), pero sólo participaron efectivamente “los técnicos de la Consultora contratada, técnicos de la Alcaldía, algunos presidentes de Distrito y Comité de vigilancia”* (Técnico de la Dirección de Planificación, Alcaldía de Cochabamba). Es decir, si sumamos todos los entrevistados que no responden o desconocen sobre la forma de elaboración del PDM más los que afirman que no existe una verdadera participación de la población, la sumatoria da 9 de 17 entrevistados que de una u otra forma corroboran que la elaboración del PDM se hace entre pequeños grupos de dirigentes, sin una amplia participación. A ello hay que añadirle la consideración del perfil de estos 17 entrevistados: todos son conocedores de la gestión municipal. Si consideramos que la mayoría de la población no conoce la gestión municipal<sup>11</sup>, podemos fácilmente deducir que

11 Un breve estudio del año 2004 sobre el conocimiento que tiene la población de base respecto de temas de la gestión municipal en la zona sudeste de

el conocimiento del PDM por la mayor parte de la población es prácticamente nulo.

Volviendo a los datos de los cuadros, los entrevistados de La Paz y El Alto son los que mejor detallan la información sobre el PDM (actores y forma de elaboración), sin embargo, 3 entrevistados de estos municipios no responden o afirman desconocer sobre este tema.

En el caso de Cochabamba y Santa Cruz, el desconocimiento del PDM así como la afirmación de que no se hizo de manera participativa son abrumadoramente mayoritarios. En Cochabamba se hace referencia a la elaboración de un nuevo PDM que se plantea sólo en términos de “actualización” del anterior. Todos los entrevistados coinciden en que este proceso fue totalmente vertical, pues “la Consultora contratada” y los técnicos municipales hicieron todo el proceso prácticamente a espaldas de la población. Al respecto uno de los testimonios es altamente elocuente:

No hubo una real participación en la elaboración de este documento (el PDM) porque el Alcalde dio el trabajo de reformular el PDM a una Consultora, quien se limitó a elaborar este documento solamente con encuestas que fueron entregadas a los presidentes de las diferentes OTBs, quienes llenaron la encuesta según su criterio sin tomar en cuenta la voz de sus vecinos. Cuando la consultora hizo conocer el documento en los diferentes distritos, este documento fue rechazado en varios distritos porque los vecinos reclamaron que no participación y que además no recogía las verdaderas necesidades.

(Ex dirigente de barrio, Villa Pagador, zona Sur)

Más aún, a raíz de este descontento, durante el segundo semestre de 2007 se articuló una masiva movilización de organizaciones de la zona sur de Cochabamba<sup>12</sup> que tuvo como punto culminante una Cumbre Social que, por primera vez, aglutinó en un espacio de encuentro, debate y posicionamiento público, a una gran variedad de organizaciones de todos los distritos de esta zona. Si bien esta movilización no cuajó en una articulación sostenida y muchos de los dirigentes visibles aprovecharon la ocasión para recoger réditos personales de ella, lo que quedó en la memoria de mucha gente fue la reflexión en torno a varios aspectos relacionados con las necesidades y demandas insatisfechas de esta amplia población periurbana de Cochabamba. Uno de esos temas –el que dinamizó originalmente la movilización– fue la insatisfacción por la elaboración del PDM por una Consultora contratada y las autoridades municipales. Las resoluciones de esta cumbre destacan este hecho:

Cochabamba (Distritos 8, 9 y 14) concluía que menos del 20% de la población sabe lo que es un POA municipal y un 53% no sabe lo que es una OTB. Y aún más, un 82% de la población dice no haber participado en ninguna priorización de obras municipales en sus barrios, durante los años 2003 y 2004 (Centro Vicente Cañas Programa Desarrollo del Poder Local: 2004). En otro estudio algo más anterior, 57% de un universo de entrevistados en Villa Pagador (Distrito 14 Cochabamba) afirma que no sabe nada de la Ley de Participación Popular. Un 82% de las personas encuestadas no sabe lo que es una OTB; un 82% de los encuestados no se siente representado por el Comité de Vigilancia y un 64% no sabe de la existencia del Consejo Distrital. (Cf. CEDIB y DNI: 1999).

12 La zona periurbana de Cochabamba que tiene los más altos indicadores de pobreza; así también las más altas tasas de crecimiento poblacional, pues recibe la mayor cantidad de población inmigrante.

En fecha 17 de noviembre 2007 la Cumbre de Organizaciones Sociales de la Zona Sud, adoptó las siguientes resoluciones, que hace conocer al pueblo cochabambino y boliviano:

\* El Plan de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Distritales deben realizarse de manera participativa, consensuada, con amplia participación de vecinos y vecinas, los mismos deben contemplar el Plan de Reordenamiento Territorial que permita la ampliación de la mancha urbana, lo que significa reconocer la presencia de las Juntas Vecinales y que se les otorgue recursos de acuerdo a sus necesidades.

\* La elaboración de los planes operativos anuales deben estar enmarcados en las líneas estratégicas de desarrollo del Plan de Desarrollo Municipal y las mismas deben ser elaboradas por los vecinos y vecinas de todas las organizaciones vivas de la zona sud.

\* Los Comités de Vigilancia deben actuar en función a las resoluciones de sus entes matrices, que son las reuniones ordinarias de OTBs, Juntas Vecinales y Consejos Distritales.

Cualquier actuación al margen de estas instancias es rechazada y desconocida por las bases.

\* El total de los recursos del Municipio deben ser distribuidos de acuerdo a la necesidad de cada distrito, considerando además la tasa de crecimiento poblacional de cada año (...).

\* El Concejo Municipal no debe aprobar ningún POA sin antes verificar que haya sido elaborado y aprobado por los vecinos de acuerdo a nuestras necesidades. (...)

(Documento de resoluciones finales Cumbre de organizaciones populares de la zona sur de Cochabamba, 17 de Noviembre de 2007<sup>13</sup>)

### c. Desconexión entre procesos de planificación de mediano y corto plazo: desajuste estructural de la planificación participativa

Los dos anteriores hechos nos conducen nuevamente a la consideración de la desconexión que se da entre la planificación de mediano plazo (PDM) y la de corto plazo (POA). Y, como ya dijimos, si consideramos que el enfoque de Planificación Participativa tiene como eje la articulación entre lo operativo (corto plazo), lo programático (mediano plazo) y lo estratégico (largo plazo), esta desconexión entre POA y PDM tiene que ver con ***un desajuste estructural*** en las prácticas de planificación participativa municipal, por lo menos en los municipios urbanos más poblados del país.

13 Difundido en diversos medios. Nosotros tomamos el texto de: [http://www.constituyentesoberana.org/3/pronunciamentos/nov2007/171107\\_1.html](http://www.constituyentesoberana.org/3/pronunciamentos/nov2007/171107_1.html)

Sin embargo, sobre este tema, ya sin vínculo con los temas de planificación participativa, en las preguntas sobre la inversión, los entrevistados y entrevistadas aportan el siguiente cuadro de respuestas en torno a la articulación PDM y POA.

**Cuadro 03** Cuatro Municipios más poblados de Bolivia. Síntesis de información cualitativa recogida de informantes clave. Información recogida en diversas entrevistas entre Octubre de 2009 y Septiembre de 2010. Síntesis de respuestas a la pregunta “¿El POA se relaciona con el PDM?”

**Municipio de Santa Cruz de la Sierra (3-A)**

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
No responde	No responde	No responde	Desconoce

**Municipio de La Paz (3-B)**

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
A partir del PDM se priorizan los proyectos y programas en el POA. El PDM se reformula cada 3 años y el POA cada semestre.	El PDM tiene relación con POA porque los proyectos que fueron priorizados en la planificación del PDM están insertos en el Plan Operativo Anual del municipio, como Comité de Vigilancia controlamos que los proyectos del PDM se incorporen en el POA.	Desconoce	No responde.

**Municipio de El Alto (3-C)**

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
Sí, porque los proyectos a largo plazo están insertados y reflejados en el POA, además que el PDM se reformula cada 3 años	Si porque en el PDM se priorizó los proyectos viales, educación, salud, que se están ejecutando en los diferentes POAs.	En las cumbres distritales de priorización de necesidades nos fijamos que los proyectos del PDM estén insertos en el POA	No responden

**Municipio del Cercado Cochabamba (3-D)**

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
Sí, porque las obras distritales o estrellas están de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal y al Plan de Gobierno Municipal.	Sí, en los “proyectos estrella”	Desconocemos los proyectos del PDM.	No se relaciona debido a que el Plan Estratégico que está en vigencia reconoce que debería invertirse más en programas vitales como son los servicios básicos y los mismos no se reflejan en el POA

Haciendo un balance cuantitativo global, vemos que 9 de las 17 respuestas (es decir, más del 50% de dirigentes con conocimientos y experiencia sobre la gestión municipal) señalan un desconocimiento sobre la articulación PDM/POAs. Una respuesta dice explícitamente que no hay articulación y las restantes 7 afirman que hay articulación. Todas estas 7 respuestas afirmativas argumentan que en el POA se insertan los proyectos previstos en el PDM. Es decir, mirando los POAs podemos ver el PDM. El enfoque y la política de inversión delineada en los POAs sería también el enfoque y política de inversión asumida en los PDMs. ¿Cuál es este enfoque o política de inversión?

Las conclusiones que sacábamos en la primera parte de este estudio se corroboran en las respuestas respecto a la articulación PDM/POAs: la política de inversión municipal en los grandes municipios urbanos está orientada por las obras estrella. 4 de las 7 respuestas afirman explícitamente que los PDMs contienen las “obras estrella” (Técnico de Planificación Alcaldía de Cochabamba; Ex dirigente del Comité de Vigilancia Cochabamba), las grandes “obras viales” (Presidente del Comité de vigilancia El Alto) o “de largo plazo” (Técnico de planificación Alcaldía El Alto). Y, como ya hemos visto, las obras “de largo plazo” son aquellas grandes obras de infraestructura vial y ornamental que en muchos casos involucran varias gestiones del presupuesto.

La opinión de la ex dirigente de barrio de Villa Pagador (municipio del Cercado Cochabamba), complementa y aclara el sentido crítico de la respuesta del Ex dirigente del Comité de Vigilancia del mismo municipio. Ambos informantes afirman que la relación PDM/POA sólo se da en los “proyectos estrella”, es decir aquellos que marcan una orientación de la política de inversión contraria al mismo diagnóstico municipal, sobre el que se basa el PDM, que recoge como necesidades más apremiantes de la población, aquellas que están relacionadas con la falta de servicios básicos. Es decir, si hay articulación, es parcial y contradictoria: sólo para las “obras estrella”, dejando de lado las necesidades identificadas en el mismo diagnóstico municipal. La última informante de Cochabamba afirma categóricamente que la desarticulación PDM/POAs tiene que ver con la falta de atención a las necesidades vitales que señala la población y que están reconocidas en el Plan Estratégico Municipal, base del PDM. La prioridad a las grandes obras de infraestructura vial y ornamental señala un desajuste de fondo en la planificación municipal.

En el caso del Municipio de El Alto, la mayoría de los informantes dan cuenta de una dinámica constante en cuanto al PDM y los POAs. Al parecer es una dinámica formal y mecánica sobre la relación POA/PDM. Al respecto un dato muy elocuente relacionado con esta Alcaldía es una efímera polémica que se suscitó el año 2004 en relación a este tema, cuando el entonces Concejal Feliciano Ibáñez (Condepa) cuestionó al entonces Alcalde José Luis Paredes en los siguientes términos:

A mucha insistencia, se presentó (el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial, POUT) en diciembre del año pasado (se refiere a diciembre de 2003), de modo que una vez aprobado el POUT debía haberse elaborado el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), para luego recién diseñar los Programas Operativos Anuales (POAs). No se ha trabajado de forma ordenada. Los POAs se reducen a un listado de obras sin un horizonte, sin una planificación que garantice el desarrollo de la ciudad de El Alto.

(Feliciano Ibáñez, entrevista transcrita en: Ventana Ciudadana, La Paz, 20 de Agosto de 2004. Suplemento quincenal de la Razón dedicado a la municipalización y descentralización, p. 5).

Pero, lo más elocuente fue la respuesta del entonces Alcalde de la ciudad de El Alto, José Luis Paredes, quien, según la misma fuente, afirmó que *“el reclamo no tiene asidero es el Plan Progreso el instrumento de planificación que propuso a futuro”*. Es decir, la planificación participativa municipal es pura retórica; se cumple sólo para la formalidad de presentar informes y cumplir con requisitos que son exigidos por el ministerio de Hacienda.

En el caso de La Paz sólo el Técnico de Planificación y el presidente del Comité de Vigilancia afirman que hay relación entre PDM y POAs (los otros dirigentes vecinales –de nivel distrital- o no responden o afirman que no conocen sobre el tema). Pero en este punto conviene recordar la afirmación contradictoria del Técnico de Planificación de la Alcaldía de La Paz, comentada ya páginas atrás, en el mismo sentido que la contradicción señalada en el municipio de Cochabamba: en el diagnóstico base de la planificación municipal emerge como necesidad primordial la falta de servicios básicos, pero el PDM y los POAs priorizan las obras de infraestructura vial y ornamental. En el caso de Santa Cruz, la falta de respuesta o la afirmación de que desconocen el tema, da a pensar que más bien no hay articulación.

Es decir, la conclusión que sacábamos sobre la desarticulación entre los procesos de planificación de corto, mediano y largo plazo queda ratificada aun atendiendo la información de los cuadros 3-A, 3-B- 3-C y 3D.

## **¿SOBRE CUÁNTO DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO DECIDE LA POBLACIÓN?**

Ésta es una pregunta difícil y provocativa, pues pide que se diga una cantidad del presupuesto sobre el que tiene incidencia en la decisión la población. La dificultad consiste en que normalmente no se tiene cuantificado este dato. Ni aún los técnicos municipales se ocupan de medir la participación ciudadana en términos de su incidencia en las decisiones sobre el presupuesto. Sin embargo, nosotros consideramos que éste es precisamente el meollo de la calidad de la participación popular: el poder



de decisión sobre temas cruciales de la gestión pública, en este caso las decisiones sobre el presupuesto y la inversión. Por ello, en los cuadros que sistematizan las respuestas obtenidas encontraremos respuestas que parecen evasivas, pero en realidad demuestran esta carencia de esta información.

**Cuadro 04** Cuatro Municipios más poblados de Bolivia. Síntesis de información cualitativa recogida de informantes clave. Información recogida en diversas entrevistas entre Octubre de 2009 y Septiembre de 2010. Respuestas a la pregunta: “¿Sobre cuánto del total del presupuesto decide la población?”

**Municipio de Santa Cruz de la Sierra (4-A)**

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
Solamente sobre los recursos de Coparticipación Tributaria e IDH.	Sólo sobre una parte de los recursos de Coparticipación Tributaria.	Hasta el 2005 la población decidía sobre una pequeña parte de los recursos de Coparticipación Tributaria, pero ahora desconocemos el destino de estos recursos porque en estos últimos dos años no hubo ningún tipo de participación en los diferentes planes de desarrollo. Por otros medios nos informamos que el presupuesto del Municipio de Santa Cruz año tras año se incrementó considerablemente.	Sólo nos informan sobre una pequeña parte de los recursos de Coparticipación Tributaria.

**Municipio de La Paz (4-B)**

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
Sobre los recursos de Coparticipación Tributaria e IDH que representa el 12 % del total del presupuesto.	El comité de vigilancia accede a todos los recursos de proyectos estructurantes.	Debe ser sobre una mínima parte.	Sobre un 4 % de los recursos de Participación Popular.

**Municipio de El Alto (4-C)**

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
No responde a la pregunta. Responde con el siguiente rodeo: “El comité de vigilancia decide, como representante de los vecinos, el destino de los recursos de Coparticipación Tributaria e IDH”.	Sólo se decide sobre los recursos de Coparticipación Tributaria e IDH.	Sobre las cuatro fuentes de financiamiento: Recursos de Coparticipación Tributaria, recaudación local, IDH e HIPC.	Decidimos sobre los recursos de Participación Popular, IDH, HIPC con el Comité de Vigilancia.

**Municipio del Cercado Cochabamba (4-D)**

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
Los 14 distritos deciden sobre el 14 % del total del presupuesto municipal.	Sobre un 12%. El Alcalde define sobre 69% y el resto lo define la norma.	La población decide sobre una mínima parte de los recursos de Coparticipación Tributaria; el resto desconocemos su destino.	La población decide sobre un promedio del 14% del total de los recursos que la Alcaldía recauda.

De las 17 personas entrevistadas, sólo 5 aportan datos cuantificados a la pregunta; mientras que 12 son respuestas sin datos cuantitativos, pero casi todos –excepto 2– hacen referencia a fuentes de ingreso. De éstas, la más mencionada son los Recursos de Coparticipación Tributaria (11 veces), el IDH (6); los recursos del HIPC (2).

Al parecer, en los municipios urbanos, la forma de planificación y construcción del presupuesto hace que la población (más precisamente, los dirigentes de los distritos) sólo tengan posibilidades de decidir sobre una parte de los Recursos de PP (eventualmente sobre los recursos del IDH); es decir la parte que resulta de descontar los gastos fijos ordenados por ley y los gastos corrientes. En este marco, el porcentaje máximo de incidencia en la definición de los recursos municipales por las organizaciones vecinales está entre el 12 y 14%, según los datos que aportan los informantes entrevistados. Pero, haciendo una revisión meticulosa de los números, la cifra es aún más baja.

Al respecto, contamos con datos precisos para el caso del Municipio del Cercado de Cochabamba. Haciendo una minuciosa búsqueda en los presupuestos anuales, de los sujetos que deciden la asignación de recursos municipales, el CEDIB ha elaborado la Tabla 7 y el Gráfico 5, que muestran el detalle desde el año 2005 hasta el año 2010<sup>14</sup> (siguiente página).

Según este cuadro y gráfico, en el último sexenio, las autoridades municipales de Cochabamba 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 sobre planificación participativa municipal, 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 destinos de esos recursos.

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 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.

Pero, yendo más allá, las decisiones de las autoridades municipales responden también a otros poderes y fuerzas que, desde fuera y desde dentro, ejercen presión en el Gobierno Municipal para sostener su hegemonía sobre el poder de decisión de los recursos públicos, que no por ser recursos de gobiernos locales son irrelevantes.

<sup>14</sup> Una explicación más amplia de la gestión y el presupuesto en el municipio del Cercado Cochabamba se puede encontrar en: CEDIB: 2008 y CEDIB: 2011.

**Tabla N° 7** Municipio del Cercado Cochabamba. Comparación de montos globales presupuestados, según sujeto que decide asignación de montos, gestiones 2005 a 2010

¿QUIÉN DECIDE?	2005	2006	2007	2008
Ley gob.Central: Gastos Corrientes (*)	68.924.200	61.986.100	82.992.700	94.152.700
Ley gob.Central : SUMI-Seguro Vejez (*)	11.066.300	13.166.300	17.546.900	20.281.900
Ley gob.Central: Deportes (*)	1.365.000	2.240.000	3.900.700	5.484.500
Ley gob.Central: Control Social (*)	227.500	280.000	388.700	457.000
Ley gob.Central: Renta Dignidad (*)				31.689.600
Dirigentes 14 Distritos	23.132.500	27.015.500	46.531.900	70.018.700
Autoridades del Gobierno Municipal	262.455.200	400.694.000	619.647.500	455.592.500
<b>TOTALES</b>	<b>367.170.700</b>	<b>505.381.900</b>	<b>771.008.400</b>	<b>677.676.900</b>
¿QUIÉN DECIDE?	2009	2010	TOTALES	%
Ley gob.Central: Gastos Corrientes (*)	98.628.000	102.328.400	509.012.100	13.21
Ley gob.Central : SUMI-Seguro Vejez (*)	27.045.600	22.726.500	111.833.500	2.90
Ley gob.Central: Deportes (*)	7.513.700	6.217.900	26.721.800	0.69
Ley gob.Central: Control Social (*)	626.100	518.100	2.497.400	0.06
Ley gob.Central: Renta Dignidad (*)	31.044.500	20.315.700	83.049.800	2.16
Dirigentes 14 Distritos	85.556.600	65.185.800	317.441.000	8.24
Autoridades del Gobierno Municipal	536.368.700	526.880.500	2.801.638.400	72.73
<b>TOTALES</b>	<b>786.783.200</b>	<b>744.172.900</b>	<b>3.852.194.000</b>	<b>100.00</b>

(\*) Gastos asignados por ley.

**Gráfico 5** Municipio del Cercado Cochabamba. Comparación de montos globales presupuestados, según sujeto que decide asignación de montos, gestiones 2005 a 2010



Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales

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 construido con amplia participación de la población), pues todos los datos indican que, por lo general, éste se queda como un documento olvidado en los estantes de la Alcaldía.

Por otra parte, en la generalidad de los casos, esta decisión de la población sobre una pequeña parte del presupuesto, se hace en la lógica de fragmentar aún más el mismo. Es decir, en esta práctica de “planificación participativa” se suele otorgar a cada OTB o a cada Distrito la facultad de decisión sólo sobre su propia parcela de presupuesto.

Esta cadena de fragmentaciones del presupuesto<sup>15</sup> es paralela al proceso de jerarquización de la participación. Es decir, a medida que se desciende en la jerarquía de los actores de la “participación”, también se va achicando más el fragmento del presupuesto sobre el cual –supuestamente- se toma decisiones. Los altos dirigentes (delegados al Comité de Vigilancia, presidentes de Distritos) discuten el fragmento mayor del presupuesto; los dirigentes medios (presidentes de OTBs) discuten fragmentos menores equivalentes a sus Distritos y a sus barrios y la población de base sólo tiene, en el mejor de los casos, una reducida oportunidad de opinión sobre el fragmento menor que le toca a su barrio, entre reducidas opciones para tal o cual pequeño proyecto micro local. Por supuesto, este ritual jerárquico de dirigentes y fragmentos de presupuestos tiene que ser “adecuadamente” refrendado por un acta para garantizar que “se cumplió con la planificación participativa”.

Antes de la cumbre cada presidente tiene la responsabilidad de bajar la información sobre los techos presupuestarios de cada barrio y con esta base los vecinos deben priorizar una necesidad colectiva y respaldar con un acta firmada de esa reunión.

Dirigente vecinal Distrito 5 Municipio de El Alto.

En los hechos, se percibe que esta práctica lleva a una fragmentación de la demanda, así como a un socavamiento de los fundamentales lazos de solidaridad entre organizaciones o unidades territoriales administrativas, al entrar en un escenario de competencia por el acceso a mayores recursos, pues los pequeños fragmentos

<sup>15</sup> Otros estudios de la inversión municipal en perspectiva de proceso, identifican igualmente este defecto estructural en las prácticas de inversión. En concreto, el documento: “Características fiscales y financieras del proceso de descentralización en Bolivia, 1994-2008” (La Paz, Diciembre 2009), habla de una “distribución de la inversión pública”, es decir la asignación por distritos de los recursos municipales, como fenómeno recurrente y no deseable en la inversión municipal.

alcanzan apenas para pequeñas obras barriales y en ocasiones ni para eso<sup>16</sup>. En este escenario, la planificación pierde su enfoque de racionalidad de respuesta a corto y largo plazo, de manera estructural e integral, a los problemas de la población. Pasa a convertirse en una especie de “repartija” de pequeñas parcelas del presupuesto, generando peligrosas relaciones asimétricas entre: los funcionarios municipales y los dirigentes vecinales; entre dirigentes y población.

## **LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA: ENTRE LAS CONTRADICCIONES DE LA NORMATIVA Y LA INTERPRETACIÓN SESGADA DE ELLA**

Para justificar estas prácticas de “planificación participativa” existe en las opiniones de los informantes cercanos a los gobiernos municipales una constante afirmación del “cumplimiento de la ley 1551”. Tras esta insistente afirmación se percibe una especie de mecanismo de defensa ante las sospechas y acusaciones de falta de participación; por ello hay que reafirmar que “se está cumpliendo la Ley Participación Popular”. Al respecto, es necesario ir a examinar con cierto detalle la normativa sobre planificación participativa.

Esta normativa no se implementó desde el inicio de la ley de Participación Popular, sino algunos años después. Tiene su punto más alto en el Decreto Supremo 216965, del 23 de Mayo de 1997. En la Ley de Participación Popular no hay referencia clara a la participación de las organizaciones en la planificación municipal. Se afirma, entre los derechos de las OTBs una alusión a su participación tangencial en la gestión municipal, en términos de: “*Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural*”(Artículo 7, a) y más adelante: “*Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular*” (Artículo 7,e).

En cambio, respecto al Comité de Vigilancia, la LPP afirma con claridad unas atribuciones más específicas sobre la participación en la planificación y el presupuesto:

- a) Vigilar que los recursos municipales de Participación Popular, sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por la presente Ley.

<sup>16</sup> Al respecto, en el ya mencionado trabajo de Assies donde realiza un análisis global de la descentralización iniciada con la Ley de Participación Popular, él (citando a Blanes, Nijenhuis y Schulte) tiene una apreciación similar sobre este mismo efecto fragmentador en el conjunto de la sociedad civil y específicamente en las organizaciones indígenas y campesinas: “Con la municipalización y el reconocimiento de las OTBs -una por distrito o cantón municipal- se pretendía visibilizar y empoderar a las comunidades indígenas y campesinas. Empero, el resultado a menudo es su mayor fragmentación y el aliento de la competencia por recursos estatales entre esos fragmentos” (Assies: 2003, 151).

- b) Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 10 % de los recursos de la Participación Popular.
- c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado”

(Ley de participación popular, Artículo 10).

En los municipios urbanos, en su práctica de “planificación participativa”, se aplicó una lectura de la letra muerta de estos 3 incisos, sobre todo del inciso “a” (que será ratificado casi a la letra por el decreto reglamentario sobre Planificación Participativa Municipal, tres años más tarde). Esta lectura positivista de la ley no es casual. En base a ello, se permite una participación de las OTBs sólo en los recursos de Co Participación Tributaria (y ni siquiera en todos, pues hay que descontar de la participación social los recursos que van a las obligaciones fijas que asigna la ley a los municipios). Y se excluye de la participación los Recursos Propios que, como ya vimos, en los grandes municipios urbanos, representa la fuente mayor de ingresos. Por ello, en el fondo, la lectura y aplicación positivista de esta normativa en los hechos provoca que se mantenga el control para los Gobiernos Municipales de su poder de decisión sobre la mayor parte de los recursos municipales, legitimado por una supuesta participación social en la planificación y la elaboración del presupuesto.

Tres años después de la Ley de Participación Popular, se emite el ya mencionado Decreto 216961 que pretende “*institucionalizar la planificación participativa en el nivel municipal, para garantizar que los Planes de Desarrollo Municipal se constituyan en instrumento de una gestión pública alimentada desde este nivel*” (Art. 4°). Además, esta normativa se propone “*complementar la reglamentación requerida por el SISPLAN en el nivel municipal*” (Art. 5°, a) y busca: “*Facilitar el perfeccionamiento de los procesos de participación social, toma de decisiones y el surgimiento de las nuevas capacidades de los actores sociales e institucionales*” (Art. 5°, c).

Es decir, claramente esta norma intenta poner en términos sistemáticos la planificación participativa municipal articulada a una lógica racional de planificación y en el marco del sistema nacional de planificación, el SISPLAN. Esta norma pretende dar un básico enfoque estructural e integral a la planificación y a la ejecución de los recursos públicos, en este caso municipales. Sin embargo, cuando entra a las disposiciones en detalle, muchas de éstas entrarán en contradicción con ese enfoque.

Dos años después, la nueva Ley de Municipalidades del 28 de Octubre de 1999, se refiere ya a la planificación participativa como un concepto que atraviesa toda la gestión municipal y su aplicación tiene carácter obligatorio (Artículos: 80, 77, 8, 12, 54, 150, 165). En concreto, el artículo 80 vincula la planificación participativa con los objetivos mayores de la gestión municipal, como es el desarrollo humano sostenible. De hecho, esta ley marco para la gestión municipal, reafirma en su integridad el decreto sobre planificación participativa municipal del año 97, aunque como ya mencionamos en la primera parte, esta nueva ley municipal se encarga de poner la gestión municipal “a tono” con las reformas económicas neoliberales. Ese hecho será también significativo para los sesgos en la lectura y la práctica de la normativa sobre planificación participativa.

El problema de la sectorialización y fragmentación de la participación se concretiza también en el ejercicio del control social. En efecto, haciendo también esa lectura positivista de la normativa, a los Comités de Vigilancia sólo se les permite controlar la parte del presupuesto relacionada con las OTBs. Sin embargo, el año 2001, la Ley del Diálogo explícitamente quiere revertir esta sectorialización del control social, explicitando, en el artículo 27, parágrafo II, lo siguiente: “*Los Comités de Vigilancia tendrán, además de las ya reconocidas por disposiciones legales vigentes, la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000*”. Por lo que atestiguan casi todas las respuestas de los informantes en el Cuadro N°4, esta clara norma de la Ley del Diálogo fue absolutamente incumplida.

Veamos, a continuación, en el cuadro que sigue algunos elementos relevantes de la Norma de planificación participativa (aquellos referidos a los procedimientos de planificación participativa), contrastados con la realidad de la práctica de la “planificación participativa” a partir de las entrevistas realizadas y del conocimiento directo que tenemos del caso del Municipio del Cercado de Cochabamba.

**Cuadro 05 Procedimientos, actores e instancias de Planificación Participativa. Comparación entre la R.S 216961 y las prácticas en 4 municipios urbanos más poblados, según testimonios de personas entrevistadas, 2009**

RESOLUCIÓN SUPREMA 216961 “NORMA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL”, 23 MAYO 1997	EN LA PRÁCTICA (COMENTARIOS Y ANÁLISIS, SEGÚN LOS TESTIMONIOS DE LAS ENTREVISTAS)
<p><b>Proceso metódico e integralidad de la Planificación Participativa Municipal.</b></p> <p>“El proceso de Planificación Participativa Municipal se traduce en un conjunto de actividades estructuradas metodológicamente e integradas</p>	<p>-Amplio desconocimiento del PDM por la población y aun los dirigentes.</p> <p>-Desarticulación entre PDM y POA.</p> <p>-“Planificación participativa” de POAs realizada sin referencia a evaluación de avance del PDM..</p>

<p>en 6 etapas consecutivas y retroalimentadas permanentemente que hacen al PDM y su implementación y que son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Preparación y organización del proceso.</li> <li>Elaboración del diagnóstico municipal.</li> <li>Formulación de la estrategia de Desarrollo.</li> <li>Programación de Operaciones Anuales.</li> <li>Ejecución y Administración.</li> <li>Seguimiento, evaluación y ajuste”.</li> </ol> <p>(Artículo 20).</p>	<p>-Se percibe el PDM como un “documento muerto”, no como un proceso permanente, integral y vivo, que involucra de manera sistemática la reflexión y la acción.</p> <p>- Contrariamente a la concepción integral de la planificación contemplada en este artículo, en las prácticas de planificación municipal se restringe la participación de las organizaciones a determinados momentos y fragmentos del proceso y sus componentes: sesiones preliminares del PDM, en el diagnóstico; priorización de ciertos pedazos del presupuesto (saldo de recursos de Coparticipación Tributaria), etc.</p>
<p><b>Articulación de la planificación participativa municipal con otros procesos y niveles del SISPLAN.</b></p> <p>Acciones para hacer garantizar compatibilidad de objetivos y políticas municipales con políticas y programas del PGDES, PDD y políticas y estrategias de sectores.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>PDMs deben recoger visión de largo plazo del PGDES y del PDD, para construir estrategia municipal.</li> <li>Estructuración de políticas y programas de inversión departamentales y nacionales debe hacerse sobre la base de Planes Municipales.</li> <li>(...)</li> </ol> <p>(Artículo 30).</p>	<p>-No se encuentran referencias en los testimonios de importantes actores municipales respecto al cumplimiento de esta normativa.</p> <p>-En el mejor de los casos, esta articulación de la planificación de la planificación municipal con otros planes y niveles del SISPLAN debe quedar en los papeles elaborados por técnicos y autoridades municipales, al margen de la participación de la población, ni siquiera de los “dirigentes estrella” con quienes coordinan las Alcaldías.</p>
<p><b>Obligatoriedad de que POA haga efectivo el PDM de manera procesual</b></p> <p>Programación de Operaciones Anuales: efectivización obligatoria de prioridades y proyectos contenidos en el PDM.</p> <p>(Artículo 27).</p>	<p>-Amplio desconocimiento del PDM por la población y aun los dirigentes.</p> <p>-No existe un control desde las organizaciones de la sociedad civil para hacer cumplir esta disposición.</p> <p>-Por desconocimiento, los mismos dirigentes y la misma población entran en la dinámica de exigir pequeñas obras desarticuladas de la planificación de mediano y largo plazo.</p>
<p><b>Evaluación de proceso del PDM para ajustes.</b></p> <p>Evaluación periódica del avance de ejecución del PDM. Alcaldes deben elevar informes al Concejo Municipal y al Comité de Vigilancia. Sobre esa evaluación se deben hacer ajustes correctivos al PDM, para garantizar sostenibilidad del proceso de desarrollo municipal.</p> <p>(Artículo 29).</p>	<p>-No existen estas evaluaciones del PDM, salvo algunas referencias aisladas por parte de 2 técnicos municipales (uno de La Paz y otro de El Alto) más un dirigente de Distrito muy cercano a la Alcaldía de El Alto.</p> <p>-En el mejor de los casos sólo se evalúa la ejecución del POA, sin referencia al PDM.</p>

*(Pasa a la siguiente página...)*



(...viene de la anterior página)

<p><b>Elaboración participativa de los Planes municipales de ordenamiento territorial (PMOTs) y de uso de suelo.</b></p> <p>(Artículo 33).</p>	<p>Aunque la encuesta no incluía nada sobre PMOTs, el hecho de que no exista referencia alguna a éstos en las respuestas a preguntas abiertas, es ya un indicador elocuente de varias causas posibles, todas concurrentes en una falta de cumplimiento de este artículo:</p> <p>a) Desconocimiento de los PMOTs.</p> <p>b) No conciencia de su importancia dentro de la planificación municipal.</p> <p>c) Desarticulación o no integralidad en la concepción de la planificación municipal. Planificación de la gestión desarticulada de la planificación territorial y de la planificación del presupuesto municipal.</p>
<p><b>Actores sociales del proceso de planificación participativa municipal.</b></p> <p>a) Organizaciones Territoriales de Base (OTBs).</p> <p>b) Comité de Vigilancia</p> <p>c) Asociaciones Municipales</p> <p>d) Otras organizaciones de la Sociedad Civil.</p> <p>(Artículo 42).</p>	<p>-En el PDM se da una mayor participación y variedad de actores sociales. En el POA, en los reducidos espacios del presupuesto, la participación es exclusiva (y en orden jerárquico) de: delegados al Comité de Vigilancia, Presidentes de Distritos y eventualmente presidentes de OTBs.</p> <p>-Esas “otras organizaciones de la sociedad civil” quedan en los hechos excluidas de la planificación participativa, sin posibilidad de incidencia alguna en las decisiones. Estas organizaciones ni siquiera son consideradas como actoras en los procesos de planificación participativa municipal. Así lo afirman todos los testimonios de los informantes en las respuestas a las preguntas 2 y 4.</p> <p>-Otro tema de exclusión es la realidad urbana de un gran número de personas pertenecientes a estos Pueblos Indígenas referidos en la ley. Ellos y ellas viven en las periferias ciudades sin que se les reconozcan sus derechos como pueblos indígenas en el ámbito urbano. El tema aún ni está en el debate público. Ni siquiera los testimonios recogidos dan cuenta de esta realidad.</p>
<p><b>Actores sociales de la planificación participativa: Las OTBs.</b></p> <p>“Las Organizaciones Territoriales de Base (Comunidades Campesinas, Comunidades y Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales) son los actores principales del proceso de planificación y gestión del Desarrollo Municipal Sostenible. En ejercicio de sus deberes y derechos identifican, priorizan, supervisan y controlan la ejecución de las acciones que se desarrollan en beneficio de la colectividad”.</p> <p>“Competencias de las OTBs.:</p> <p>a) Identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, que se constituyen en la base para la elaboración del PDM.</p>	<p>-Todos los testimonios corroboran esta prioridad que da esta norma a las OTBs en los procesos de planificación y gestión del desarrollo municipal. Al parecer, aquí no hay un desencuentro entre norma escrita y práctica de planificación. Sin embargo el sentido de este artículo se refiere al proceso de planificación integral del municipio, al hecho de que no todas las demandas pueden ser ejecutadas al mismo tiempo; por eso hay la necesidad de hacer una priorización. En los hechos, la priorización ha sido convertida en un tema de “elección de obra”. Para que exista priorización se tendría que reunir a todos los actores municipales, y así definir prioridades municipales.</p> <p>-Este mismo Artículo 43 en su primera parte señala la orientación del rol de las OTBs por el <i>beneficio colectivo</i>, no excluyente. En los hechos, las OTBs se han constituido como una forma más de organización social que compete y pretende tener supremacía sobre otras formas legítimas de organización de la población.</p> <p>-Respecto a las competencias citadas en la segunda parte del artículo, las prácticas de planificación de las OTBs en la gestión municipal tienen características diversas.</p>

<p>b) Controlar la ejecución de los programas y proyectos que realicen en su jurisdicción territorial y reportar información al Comité de Vigilancia.</p> <p>c) Participar y cooperar en la ejecución de programas, proyectos o actividades emergentes del PDM.</p> <p>d) Proponer y sugerir ajustes al PDM para optimizar el uso de los recursos y la efectivización de sus demandas”.</p> <p>(Artículo 43).</p>	<p>*El control de la ejecución de programas y proyectos, referido en la competencia “b”, al parecer se cumple, cuando los dirigentes ejercen su rol. El cumplimiento es casi literal en lo referido a “cuando los proyectos se realicen en su jurisdicción territorial”. Los Gobiernos Municipales se encargan de achicar el control y participación a los estrechos límites de la jurisdicción territorial de las OTBs y Distritos.</p> <p>*La competencia “a”, referida a una participación en la fase de diagnóstico del proceso de elaboración del PDM, se cumplen en aquellos casos donde hay un cumplimiento aún formal de la planificación participativa (La Paz y El Alto, según los entrevistados) y no se cumple ni siquiera este nivel de diagnóstico en los casos en que no ha habido ya elaboración participativa del PDM (Santa Cruz y Cochabamba, según los testimonios recogidos).</p> <p>*La competencia “c”, referida ya al proceso de ejecución, asigna un rol de participación y cooperación en la ejecución de programas, proyectos y actividades ya definidos. No se dice nada sobre la participación en la toma de decisiones de estos proyectos y programas. Respecto a ello, en las entrevistas encontramos una doble situación, similar al caso anterior.</p> <p>*Sobre la competencia “d”, por el gran divorcio entre POA y PDM no se suele ejercer esta competencia, aunque se dio el caso en Cochabamba de una gran movilización para sugerir cambios en el PDM y en su forma de elaboración. Pero esa movilización fue autónoma, al margen de procesos institucionalizados y reglamentados desde el gobierno municipal.</p>
<p><b>Competencias del Comité de Vigilancia</b></p> <p>“El Comité de Vigilancia asume la representación de la sociedad civil en el control social a la gestión municipal velando por la inserción y materialización de las demandas y prioridades de sus mandantes en los Planes de desarrollo Municipales. Compete al Comité de vigilancia:</p> <p>a) Articular las demandas definidas por las Comunidades Campesinas y Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales, con la Planificación Municipal y velar para que sean asumidas como insumo fundamental en la elaboración, aprobación y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal.</p> <p>b) Efectuar seguimiento y control a la ejecución del PDM y al POA, velando por la plena articulación de los mismos, y representando ante las instancias correspondientes su inadecuado cumplimiento.</p> <p>c) Controlar y efectuar el seguimiento al proceso de Planificación y velar por la participación efectiva de las OTBs en él.</p>	<p>-En los hechos se cumple este sobredimensionado rol de representación social otorgado a los CVs. Decimos sobredimensionado, porque en los hechos, en la realidad y dimensión de los municipios urbanos, se verifica que es físicamente imposible ejercer con realismo y eficacia ese rol a unos representantes exclusivos de la sociedad civil. Sin embargo, pese a esa sobredimensión, los Gobiernos Municipales fortalecen esa exclusividad y aparentan dar “todo el poder” a los CVs., que en los hechos tampoco es real. Es, más bien, una acción para legitimar la gestión municipal ante una normativa que obliga a la planificación participativa.</p> <p>-Respecto a las competencias:</p> <p>*Las competencias “e”, “f”, “g”, “h” se cumplen literalmente, con un formalismo que refuerza —como ya se dijo— el cumplimiento positivista de la norma. Lo que hay que anotar respecto a estas competencias es que en los hechos señalan un achicamiento de la participación y el control social a una formalidad o a unos fragmentos de la planificación participativa sin mayor relevancia ni eficacia.</p> <p>*Sobre la competencia “a” referida a la articulación de demandas de las OTBs con la planificación municipal, se produce un cumplimiento formalista, sin llegar a la profundidad de las necesidades y demandas de la población. Prueba de ello son los permanentes conflictos y descontento social de la población de base respecto a la gestión municipal y el rol de los CVs.</p>

(Pasa a la siguiente página...)

(...viene de la anterior página)

<p>d) Proponer al Alcalde Municipal los correctivos al Plan de Desarrollo Municipal, a los programas y proyectos en ejecución, así como las medidas necesarias para mejorar la eficiencia institucional.</p> <p>e) Velar que los recursos municipales de la Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa.</p> <p>f) Pronunciarse sobre el presupuesto anual de los recursos de la Participación Popular.</p> <p>g) Pronunciarse sobre la formulación del PDM y del POA.</p> <p>h) Pronunciarse sobre la ejecución física-presupuestaria del Plan Operativo Anual".</p> <p>(Artículo 44).</p>	<p>*De la competencia "b" se cumple en el caso del POA, mucho menos o nada en el caso del PDM.</p> <p>*Las competencias "c" y "d" se cumple de manera formal, sin entrar en profundidad en lo que significa de proceso integral la planificación y gestión municipal participativa.</p>
<p><b>Sobre las "otras organizaciones de la sociedad civil" mencionadas en el artículo 42.</b></p> <p>"Son organizaciones de la sociedad civil (productivas, gremiales, profesionales, cívicas, deportivas, de educación, salud, etc.) cuya naturaleza y acciones responden a fines e intereses sectoriales o temáticas específicas.</p> <p>En el proceso de Planificación Participativa Municipal ejercen las siguientes funciones:</p> <p>i) Participar en el proceso en calidad de adscrito, proponiendo demandas y ofertando propuestas e iniciativas para el desarrollo municipal.</p> <p>j) Contribuir a la elaboración y ejecución técnica del PDM en los ámbitos de su especialidad.</p> <p>k) Orientar sus acciones en el marco del Plan de Desarrollo Municipal".</p> <p>(Artículo 46).</p>	<p>-Pese a que los entrevistados de organizaciones sociales son en su gran mayoría de organizaciones vecinales-territoriales, en las entrevistas aparecen referencias a estas "otras organizaciones de la sociedad civil", que la ley pone en segundo lugar en su participación en la gestión municipal. La referencia mayor es que esas "otras organizaciones" como las de salud y educación "<i>casi no participan en este proceso; ellos se reúnen en otros espacios...</i>", cuando se aborda sectorialmente la planificación.</p> <p>-Es decir, esta jerarquización de las organizaciones respecto a su rol y participación en la planificación y gestión municipal, conduce a una sectorialización que, nuevamente, va en contra del enfoque integrador que originariamente se recoge de la planificación participativa.</p> <p>-Otro tema que aparece indirectamente relacionado con este monopolio de las organizaciones territoriales-vecinales es la constante crítica a cooptación de dirigentes vecinales por los gobiernos municipales. Quizá si hubiese variedad y pluralismo en la representación, la propia población podría establecer mejores mecanismos de control de la cooptación partidaria de los dirigentes vecinales.</p>

Fuente: Elaboración propia

Pues bien, haciendo un balance de todo lo analizado hasta este momento, concluimos que las prácticas de “planificación participativa municipal” que se han venido dando en los últimos años en los municipios urbanos más poblados de Bolivia, están doblemente marcadas, por un lado, por las ambigüedades que presenta la misma normativa respecto a planificación participativa municipal y, por otro lado, por una determinada –al parecer sesgada- interpretación que se ha hecho de la normativa, en función de dar legitimidad –exaltando el “cumplimiento de la ley”- a un modelo de gestión y unas políticas y prioridades de inversión determinadas, presumiblemente, por la preservación de intereses de quienes ejercen hegemonía en los poderes locales, incluido el poder municipal.

Las ambigüedades de la normativa sobre planificación participativa consisten en una profunda contradicción que se da entre el enfoque integral y estructural que pretende asumir para la planificación municipal, donde el elemento de participación social sería un eje central, y las disposiciones específicas que determinan la preeminencia de algunos actores sociales sobre otros, así como el estrechamiento que estas disposiciones hacen del alcance y competencias respecto a los procesos de planificación participativa. La norma borra con el codo lo que escribe con la mano.

La preeminencia por los Comités de Vigilancia y las organizaciones territoriales ha supuesto en los hechos la exclusión de otras formas y dinámicas organizativas legítimas de la sociedad civil<sup>17</sup>, hecho sentido principalmente en los sectores populares, para quienes la participación es una necesidad básica en sus luchas por mejor calidad de vida y en la reivindicación de sus derechos. Asimismo, el detalle de la normativa sobre planificación participativa ha potenciado formas de participación delegada, que en el caso de los municipios urbanos, ha puesto de manifiesto enormes deficiencias y ha demostrado ser caldo de cultivo para generar o potenciar relaciones clientelares entre autoridades municipales y dirigentes vecinales; entre dirigentes caudillos y población de base.

En los hechos, con la determinación de algunas formas organizativas como “interlocutoras oficiales” ante la ley –es decir, las OTBs- se ha producido un fenómeno que podríamos llamar “sustantivización excluyente” de las OTBs. Este rótulo “Organización Territorial de Base” era en su origen una expresión para designar genéricamente organizaciones populares territoriales ya existentes. La Ley provoca que este rótulo se convierta en un sustantivo que excluye a otras formas (territoriales y no territoriales) de organización popular, como comités de agua, comités de salud, edu-

17 Otros estudiosos del modelo de descentralización municipal tienen parecida percepción. Ver, por ejemplo (Ayo: 2003), en el Séptimo Punto, afirma: “El mito de la sociedad territorial: El preludio del mito de la sociedad territorial se inicia con el Art.3 de la Ley 1551 de Participación Popular: Se define como sujetos de la participación popular a las organizaciones territoriales de base, (...).En este reordenamiento, sin embargo, las OTBs no termina(ro)n de representar a sociedades ciertamente más complejas. La sociedad territorial tan vitoreada no ha sido precisamente hegemónica (...).” También en una perspectiva latinoamericana se hace eco de este nudo problemático el CLAD (Cunill: 2000, 293-301).

cación, sindicatos, asociaciones laborales, organizaciones juveniles, organizaciones de mujeres, etc. Y este hecho incide en una fragmentación de la organización popular, debilitándola y poniéndola a merced del poder amplio que las reformas estatales de segunda generación del neoliberalismo otorgan a los partidos políticos<sup>18</sup>.

Es más, en algunos municipios, como el caso de Cochabamba, se ha dado el extremo de exclusión hacia las propias Juntas Vecinales de reciente formación, que por diversos motivos aún no acceden al documento de Personería Jurídica. Con ello se establece una jerarquización: OTBs con personería jurídica “valen más”, “son legales”; por tanto acceden a recursos del POA municipal; Juntas Vecinales “valen menos”, “no son legales”; no acceden a recursos del POA.

Además, a esas dinámicas de participación delegada, el detalle de la normativa ha definido unas competencias que dejan un marco estrecho de participación, reduciéndola a la vigilancia, la sugerencia, el control individual, el pronunciamiento público, la identificación de necesidades,... todo, menos el *poder de decisión* en temas centrales de la gestión municipal, como es, por ejemplo, la definición del presupuesto en lo macro y en lo micro. Las competencias que la Norma de Planificación Participativa Municipal asigna al Comité de Vigilancia y a las OTB, reducen la participación y ejercicio del control social a delimitadas parcelas de unos procesos que en la vida real funcionan integralmente.

En los hechos, la práctica de la planificación participativa, siguiendo un cumplimiento puntilloso de estas estrechas competencias, ha derivado en un descuartizamiento de la planificación participativa. Los temas y niveles “macro” lo definen los ejecutivos y técnicos municipales; a las organizaciones (mejor dicho, a los delegados de las organizaciones territoriales) les dejan pequeños fragmentos de decisión, que en la compleja realidad de necesidades insatisfechas, resultan irrelevantes para alimentar transformaciones sociales cualitativas.

A estas ambigüedades de la normativa se le suma una particular interpretación de la misma, construida en la práctica de gestión municipal a lo largo de estos años. Esta interpretación enfatiza determinados elementos, en un cumplimiento puntilloso y positivista, y deja de lado otras prácticas posibles, en aquellos temas que la ley abre la participación a un escenario más amplio, como es por ejemplo el tema de la integralidad de los niveles operativo y estratégico, o como es el explícito mandato del artículo 27 de la Ley del diálogo de un control social integral sobre el presupuesto.

18 Al respecto, Assies al hacer un balance del proceso de descentralización boliviano en su primera etapa (1994-2002) llega a una conclusión similar: “Los efectos del reconocimiento de las OTBs fueron ambiguos a lo mejor y en muchos casos contribuyeron a la fragmentación de formas de sociabilidad y organización existentes. Al mismo tiempo, para muchos habitantes de las áreas rurales los nuevos municipios no fueron referentes de identidad. En este contexto el nuevo espacio institucional pudo ser recuperado por las elites locales e invadido por un sistema de partidos políticos muy poco renovado. En lo que se refiere a éstos últimos cabe señalar que su contrapeso tradicional -el sindicalismo- está muy debilitado mientras que no han surgido otros contrapesos significantes. Así el sistema de partidos se ha convertido en un actor central sin mejorar su legitimidad en relación con la población. Antes de todo son máquinas prebendelistas marcadas por un déficit de representatividad” (Assies: 2003, 156).

Las prácticas de la gestión municipal pasan de largo la norma que obliga a que los POAs sean obligatoriamente la aplicación anual del PDM construido con participación y discusión amplia de la población. Es decir, esta interpretación práctica de la normativa es escrupulosa en detalles que favorecen unas prioridades y políticas de inversión que fortalecen, a su vez, el poder de grupos y partidos que tienen la hegemonía de los poderes locales, y es relajada o pasa de largo en temas o enfoques que pondrían en riesgo esa hegemonía. Las prácticas de planificación participativa municipal dejan de lado muchos elementos abiertos y progresistas contenidos en la norma (el enfoque integral del proceso de planificación participativa) y exaltan un cumplimiento literal de elementos que restringen la participación y contradicen el enfoque integral inicial.

Expresión patente de estas contradicciones son, por ejemplo, hechos paradójicos como el siguiente. Curiosamente, las grandes “obras estrella” (obras de infraestructura vial y ornamental) que, como se ve objetivamente en las cifras de la primera parte, absorben la mayor parte del presupuesto de inversión, aparecen siempre en los PDMs, supuestamente “con la aprobación de la población”, marginando o postergando la satisfacción de necesidades vitales. Al respecto, resulta altamente llamativo el ya mencionado testimonio del Técnico municipal de La Paz sobre la contradicción entre los problemas fundamentales que se identifican en el diagnóstico participativo y las prioridades que se asumen finalmente en el PDM.

Pero esta contradicción en la planificación y gestión municipal no acalla la insatisfacción y la protesta social. La población mayoritariamente excluida y carente de servicios básicos se rebela contra esta deficiente gestión pública y esta engañosa “planificación participativa”<sup>19</sup>. La contundente movilización social de inicios de los años 2000 por los servicios básicos (el agua, sobre todo), rebasando los estrechos márgenes de participación en la gestión municipal, se constituye en un irrefutable argumento. Y si el proceso de transformaciones que se supone estamos viviendo ahora no logra transformar este engañoso escenario de participación, tarde o temprano, emergerá nuevamente, por la fuerza de los hechos, la explosión o movilización social, interpe-lando una gestión pública que no da respuestas efectivas y sostenibles a la demanda social ni es capaz de transformarse a sí misma a partir de aprendizajes y experiencias pasadas.

<sup>19</sup> Existen muchas expresiones cotidianas de esta protesta social, y contradictoriamente los estudios críticos y documentados de estas experiencias son escasos. Asimismo, ha habido una escasa evaluación del modelo de descentralización y autonomía municipal antes de dar el salto a un nuevo escenario de descentralización y autonomías en el país. Como pequeños “lunares” de estos espacios de evaluación y debate con las organizaciones de base, se cuenta, por ejemplo, el Foro “Experiencias de participación y control social, 23 de Julio 2009”. Convocatoria y Conclusiones disponibles en internet en: [http://www.cedib.org/adjuntos/1419\\_conclusiones\\_foroparticippopul.doc](http://www.cedib.org/adjuntos/1419_conclusiones_foroparticippopul.doc), foro realizado en un proceso de reflexión y formación para construir una propuesta de nueva ley de participación y control social desde la experiencia y perspectiva de organizaciones populares urbanas. Asimismo, la Fundación Jubileo, en sus documentos preparatorios de la conmemoración/evaluación de los 10 años del Jubileo, recoge estas experiencias y percepciones críticas de la población respecto de los procesos institucionalizados de participación y control social: “la ‘planificación participativa’ se ha convertido en un ritual y exigencia para acceder a los recursos públicos, más que ser un efectivo proceso que responda a las demandas sentidas y estratégicas de la población. Se evidencia un desgaste y banalización de la planificación participativa municipal (...)” (Fundación Jubileo 2010).

## 2 LA INVERSIÓN MUNICIPAL: distribución de recursos y priorización de obras y proyectos

### ¿CÓMO SE DISTRIBUYEN LOS RECURSOS MUNICIPALES?

**Cuadro 06** Cuatro Municipios más poblados de Bolivia. Síntesis de información cualitativa recogida de informantes clave. Información recogida en diversas entrevistas entre Octubre de 2009 y Septiembre de 2010. Síntesis de respuestas a la pregunta “¿Cómo se distribuyen los recursos municipales?”

#### Municipio de Santa Cruz de la Sierra (6-A)

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2**	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<p>* La distribución de los recursos se lo hace partidariamente, con dirigentes afines al gobierno municipal.</p> <p>* Una cuarta parte de los recursos de Coparticipación Tributaria e IDH se distribuye a los distritos para priorizar obras.</p>	<p>(Respuesta indirecta)</p> <p>* La inversión en saneamiento básico es tan mínima que no soluciona el problema de los barrios periféricos.</p>	<p>* La mayoría de la población desconoce la distribución de los recursos, sólo el Comité de Vigilancia es la instancia que respalda el presupuesto (de la Alcaldía) ante el Ministerio de Hacienda.</p> <p>* También es necesario mencionar que la mayoría de los representantes ante el Comité de Vigilancia están amañados por representantes del Concejo Municipal, quienes le instruyen lo que van a hacer y decir.</p>	<p>* Se desconoce cómo se distribuyen los recursos del municipio.</p>

\*\* El informante 2 de esta pregunta es otra persona bajo el siguiente perfil: Dirigente de barrio periurbano, en el Distrito 12, zona fuera de los anillos urbanos (Varón).

#### Municipio de La Paz (6-B)

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<p>Los recursos de Coparticipación Tributaria e IDH se distribuyen según población a los distritos, pero las recaudaciones locales se distribuyen bajo un modelo econométrico que toma en cuenta cinco variables: Población, Territorio, Riesgo, Pobreza y Tributación que nos permite distribuir equitativamente y eficientemente los recursos.</p> <p>Los recursos de donación, crédito externo y otros los define el alcalde según el PDM (JAIMA).</p>	<p>Los recursos de Coparticipación Tributaria se distribuyen de acuerdo a la población, territorio y necesidad; los demás recursos se invierten en proyectos distritales.</p>	<p>Por habitantes, los recursos de Participación Popular.</p>	<p>Por Macrodistritos y por población.</p>

## Municipio de El Alto (6-C)

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4**
<p>* Recursos Propios, se distribuyen de acuerdo a las recaudaciones por distritos.</p> <p>* Coparticipación Tributaria se distribuye por Distrito y población. Internamente cada distrito tiene su propio mecanismo de distribución por OTBs.</p> <p>* Los recursos del IDH, se invierten de acuerdo al decreto reglamentario.</p> <p>* Los créditos y donaciones se definen de acuerdo al PDM que es discutido y definido en las cumbres distritales.</p>	<p>* Los recursos del TGN se distribuyen a los distritos, de acuerdo a la población, con excepción de los recursos del HIPC porque esta fuente se distribuye de acuerdo al grado de pobreza.</p> <p>* Internamente los distritos tienen sus mecanismos de distribución, ya sea por habitantes, por necesidad o igualdad.</p>	<p>* A partir de los techos presupuestarios de los recursos de Coparticipación Tributaria, HIPC, Recaudación Locales, Donaciones, Financiamiento Externo, Créditos. De estos recursos nos asignan un monto a los distritos para priorizar el proyecto para nuestro barrio.</p> <p>* El presupuesto se distribuye en 9 Distritos, los presidentes de las Juntas Vecinales pedimos informes a los técnicos de la Alcaldía sobre todos los recursos.</p> <p>* La información en el municipio de El Alto es abierta porque los vecinos no nos dejamos engañar, vigilamos constantemente. El Alteño se caracteriza por exigir más y no ser conformista y además somos celosos del manejo de los recursos.</p> <p>*Si algún distrito se opone en aprobar el POA el Alcalde debe buscar varias formas para contentar a este Distrito, en muchos casos consiguen recursos externos para invertir en el mismo.</p>	<p>Los recursos de Participación Popular e HIPC se distribuyen de acuerdo a la necesidad; los recursos del IDH se distribuyen de forma igualitaria.</p>

\*\* El informante para esta pregunta cambió. Éste es su perfil: Presidente de Junta Vecinal del Distrito 2 (Varón).

## Municipio del Cercado Cochabamba (6-D)

INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<p>* Recursos de Coparticipación Tributaria más o menos un 20% es priorizado por las OTBs.</p> <p>* Recursos del IDH de acuerdo al Decreto reglamentario.</p> <p>* Alcalde define el destino de las otras fuentes de ingreso (Recursos Propios, Créditos, Donaciones y otros) en "Proyectos Estrella" que están enmarcados dentro el Plan de Gobierno y Plan de Desarrollo Municipal.</p>	<p>* De los recursos de Coparticipación Tributaria sólo el 20% (promedio) se distribuyen en los 14 distritos y el resto lo define la norma y el Alcalde.</p> <p>* Los recursos de IDH, se distribuye de acuerdo al reglamento; sólo una mínima parte se distribuye por distritos.</p> <p>* Los Recursos Propios, Donaciones y Créditos son distribuidos de acuerdo al plan de gobierno del Alcalde.</p>	<p>* Una parte de los recursos de Participación Popular, se distribuye a los distritos, por número de habitantes; y cada distrito define su forma de distribución con sus OTBs.</p> <p>* Desconocemos la inversión de los demás recursos.</p>	<p>* En el presupuesto inicial del año 2009, los recursos de Coparticipación Tributaria se distribuyen: un 39% está normado por ley; 27 % lo define los técnicos municipales con el aval del Comité de Vigilancia y el 34% es distribuido en los 14 Distritos según cantidad de población.</p> <p>* Los demás recursos como son: IDH, Recursos Propios, HIPC, Crédito y Donaciones, lo define el Alcalde con sus técnicos y algunos dirigentes.</p>



## a. Conocimiento parcial de la distribución de recursos

Salvo contadas excepciones, las respuestas traducen un conocimiento fragmentario de la distribución de los recursos. Las respuestas dan cuenta de la distribución de recursos por parcelas, según fuentes de ingresos municipales. Sólo un caso (de las 14 respuestas totales) hace referencia a una lógica integral de la distribución de recursos, involucrando criterios, fuentes y la planificación. Aunque, como veremos más adelante, este mismo informante, al final, da cuenta de la lógica de dispersión y parcelación con la que se distribuyen los recursos municipales.

Ahora bien, haciendo un conteo de las veces que son mencionadas las diferentes fuentes de ingreso, en el conjunto de las respuestas prevalece la referencia a los Recursos de Coparticipación Tributaria o “Participación Popular” (12 respuestas de 16) y los recursos del IDH (7 de 16). Los demás recursos son mentados en número de veces, que no rebasa el 50% del total de respuestas (Recursos Propios y Créditos y Donaciones, a 5 respuestas de 16, cada uno; recursos del HIPC, 2 respuestas de 16). Estos datos, en unos informantes con mayor conocimiento de la gestión municipal que el común de la población, nos señalan que existe un conocimiento general y parcial acerca de la distribución de los recursos municipales.

Asimismo, es evidente que este conocimiento parcial está relacionado con la experiencia de los actores. Es un conocimiento nacido de la experiencia. Los recursos de Coparticipación Tributaria son los que llegan (en parte) a los distritos y barrios. Igualmente el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) está relacionado con las luchas populares por la nacionalización de los hidrocarburos.

Este conocimiento parcial y sesgado de algo que, ya dijimos, es el corazón de la gestión municipal (la inversión de recursos), al provenir de la experiencia, traduce de alguna manera lo que ya dijimos en relación a los sesgos de la participación de la población en la gestión municipal. La población sólo conoce, en el mejor de los casos, aquellas parcelas pequeñas del presupuesto al que tiene relativo acceso.

## b. Dispersión de actores, criterios y parcelas en la definición de la distribución de recursos

Otro hecho que se observa en las respuestas es la dispersión de actores, criterios y parcelas en la distribución del presupuesto. Ello señala una parcelación del presupuesto y de los procesos de gestión municipal.

Como **actores** que tienen que ver con la definición de la distribución del presupuesto aparecen:

- La “**normativa**”. Se refiere a las normas desde el Estado central que determinan asignaciones fijas del presupuesto para determinados temas, como salud, educación y otros. Estas normas que ya mencionamos en la nota a pie de página N° 7, aunque son comunes para todos los municipios, están señaladas en porcentajes; por tanto no es posible totalizar para todos los municipios cifras comunes y constantes. Depende mucho de cada municipio y varía según cada gestión. En la respuesta de una de las personas de Cochabamba encontramos un detalle bastante preciso para el caso de los recursos de Participación Tributaria, en el Municipio del Cercado de Cochabamba, para el año 2009. Esta persona señala un 39% de estos recursos que son definidos por la normativa vigente hasta esa gestión.
- Los **Gobiernos Municipales** (Ejecutivo y Concejo). Otra gran parte deciden los Gobiernos Municipales con el aval del Comité de Vigilancia, no necesariamente después del conocimiento y decisión desde las organizaciones. En el Cuadro y Gráfico 3-E encontramos unos datos muy precisos respecto al volumen global de presupuesto que en el Municipio del Cercado de Cochabamba es definido por el Gobierno Municipal, entre los años 2005 a 2010 (73%).
- Una pequeña porción los **dirigentes vecinales** aglutinados en los Distritos municipales. En el mejor de los casos se consulta a la población sobre el destino de montos muy pequeños destinados para obras microlocales en los barrios. El ya mencionado cuadro y gráfico 3-E revelan que los dirigentes vecinales (otra vez, no siempre con la participación de la población) apenas alcanzan a definir el 8% de los recursos municipales de la Alcaldía de Cochabamba, durante los años 2005 a 2010.

Entre los **criterios** de distribución que se mencionan en las respuestas citamos:

- El criterio de la norma: “La obligación de la norma central”
- El criterio demográfico: La cantidad de población (es considerado un criterio de “igualdad”)
- El criterio territorial: Por territorios administrativo-municipales: distritos, OTBs. Es mentado como un criterio de “igualdad”.
- El criterio de necesidad: Según condición de pobreza y/o riesgo.
- El criterio de la mayor tributación: Funciona como un incentivo a la mayor tributación de la población. Forma parte también de una política de crecimiento de la “capacidad recaudatoria” del gobierno municipal.
- Respecto a las **parcelas** de presupuesto, éstas se conforman sobre la base de las distintas fuentes de ingreso, como ya hemos visto.

El hecho que haya diferentes criterios de distribución no es en sí mismo un problema. Si están articulados a un plan y su enfoque no es contradictorio, pueden funcionar integrados entre sí. El problema es cuando éstos son utilizados funcionalmente a los intereses de los actores dominantes en la gestión municipal. Respecto a la dispersión de las parcelas del presupuesto (según fuentes), ésta variedad de fuentes, de ser un hecho pasa a funcionar como un “patrón de parcelamiento” del presupuesto y la gestión municipal debido también a los jalones por las fuerzas e intereses que pugnan, así también por las normas que se establecen.

Esta dispersión y parcelamiento del presupuesto y la gestión pública al parecer rompe la lógica que debería marcar a la inversión la construcción de un PDM participativo, coherente con la realidad y resultado de consensos sociales e institucionales. Al parecer hay una fractura entre PDM y toma de decisiones sobre el presupuesto. El PDM sólo sirve para que estén aseguradas las obras grandes.

Por lo que se ve, no es el PDM el que orienta la política de inversión municipal, sino que ésta viene jaloneada por la dispersión de criterios, pero en definitiva la orientación le viene por aquellos agentes que tienen mayor capacidad de decisión sobre el presupuesto; es decir, el poder de decisión sobre la mayor cantidad de recursos define la orientación de la política de inversión. En los municipios urbanos, esto tiene que ver con los Recursos Propios, los recursos de Co Participación Tributaria y los Recursos de Créditos y Donaciones. Por ello, para tener una mirada real de la gestión municipal, interesa ver sobre todo la decisión sobre estas grandes fuentes de ingreso.

Por otra parte, es muy probable que la pre eminencia de esta lógica de dispersión y parcelamiento del presupuesto sobre la racionalidad de un PDM se deba también, en el fondo, a la desproporción entre necesidades insatisfechas, competencias descentralizadas y la insuficiencia de los recursos y entidades municipales para dar respuesta en óptimas condiciones a esas necesidades y competencias. Es decir, la racionalidad deseable del PDM requiere de mayores recursos, más aún para contextos con altas tasas de crecimiento poblacional y expansión de la vivienda urbana. En este sentido, vemos que la descentralización de los años 90 ha operado como un mecanismo de distensión de los conflictos sociales por la vía de la dispersión de éstos a sus regiones.

## **PRIORIDADES DE INVERSIÓN DE LAS ALCALDÍAS VS. NECESIDADES Y DEMANDAS DE LA POBLACIÓN**

Presentamos a continuación tres grandes cuadros que sistematizan las respuestas a las preguntas correlativas: “¿Qué obras priorizan las OTBs?” y “¿En qué proyectos se invierten más los recursos municipales?”. Ambas intentan situarse, dentro del

contexto local, en la relación conflictiva entre demanda de la población y la respuesta de la inversión municipal. A nuestro entender, esta dinámica es, de alguna manera, el corazón de la relación entre sociedad civil y Estado en su dimensión de gestión local. Por ello, pensamos que estos cuadros nos introducen en el meollo de las contradicciones de la inversión municipal, que veíamos reflejadas en las Tablas 4, 5, 6-A, 6-B y 7; más los Gráficos 4-A, 4-B, 7-A, 7-B, 7-C de la segunda parte de este estudio.

**Cuadro 07** Cuatro Municipios más poblados de Bolivia. Síntesis de información cualitativa recogida de informantes clave. Información recogida en diversas entrevistas entre Octubre de 2009 y Septiembre de 2010.

Respuestas a las preguntas “¿Qué obras priorizan las OTBs?” y “¿En qué proyectos se invierten más los recursos municipales?”

**Municipio de Santa Cruz de la Sierra (7-A)**

	INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<b>¿Qué obras priorizan las OTBs?</b>	<p>*Los barrios de las periferias priorizan: Construcción de desagües pluviales, alcantarillado, agua potable, construcción de unidades educativas, postas de salud.</p> <p>*Los barrios céntricos priorizan: mejoramiento de parques urbanos, pavimento de calles.</p>	<p>*Construcción y equipamiento de nuevos centros educativos.</p> <p>*Los barrios periurbanos priorizan el servicio de saneamiento básico, construcción de desagües pluviales.</p>	<p>*En los barrios periféricos: agua, alcantarillado, desagüe pluvial, construcción de Centros Educativos, Postas de Salud.</p>	<p>*Construcción de Alcantarillado, desagües pluviales, construcción y ampliación de Centros Médicos.</p>
<b>¿En qué proyectos se invierten más los recursos municipales?</b>	<p>*Mejoramiento vial, construcción de módulos educativos, centros recreativos y otros.</p> <p>*El gobierno municipal invierte en barrios que ni siquiera se organizan su obra (los del casco viejo).</p>	<p>* Obras viales, parques, jardines, seguridad ciudadana.</p> <p>* Del presupuesto de seguridad ciudadana, el 80% es para la Guardia Municipal cuya función es “apalear” a los vecinos.</p>	<p>*De cara a las elecciones se está construyendo 20 módulos educativos. Desconocemos la calidad.</p> <p>* Se pavimentó varias avenidas; se construyó obras vistosas en los parques urbanos.</p>	<p>En proyectos que embellecen la ciudad mientras los barrios de la periferia vivimos en la extrema pobreza porque no contamos con los servicios básicos más vitales como son: agua, alcantarillado.</p>

## Municipio de La Paz (7-B)

	INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<b>¿Qué obras priorizan las OTBs?</b>	*Mejoramiento de caminos, construcción de parques, construcción de centros educativos, construcción de hospital de segundo nivel, pavimento y otros.	*Mejoramiento de vías, construcción de hospital de segundo nivel, de unidades educativas.  *Algunos barrios priorizan saneamiento básico (agua, alcantarillado y desagüe pluvial).	*Pavimento, enlosetado, centros culturales.	*Los barrios en las “laderas” priorizan las siguientes obras: mejorar las vías, graderías, canchas, sede social para reunión de los vecinos, cordones de acera, empedrados y algunos pocos vecinos no cuentan con agua y alcantarillado.
<b>¿En qué proyectos se invierten más los recursos municipales?</b>	*En proyectos grandes: puentes trillizos, construcción de mercados modelos, pavimentos, infraestructura educativa, hospitales y otros.	* En infraestructuras de proyectos grandes, Mercado Lanza, Parque Urbano, el Puente Trillizo, Puente a desnivel, Parques y otros.  * Muy poco en saneamiento básico porque este servicio está a Cargo de las EPSAS, empresa privada (Sic). Además gran parte de la población cuenta con este servicio.	*En los Puentes Trillizos, en los mercados, en construcción de parques, sedes sociales y otros.	* En “obras estructurantes”, Mercado Lanza, Camacho, Puentes Trillizos, Pasarela grande en la (calle) Pérez Velasco.  * En estos proyectos no hay control; nos dicen que costó un monto alto el proyecto Barrios de Verdad, pero no nos dicen en qué, en el asfalto, muro o qué mejora específicamente.

## Municipio de El Alto (7-C)

	INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4***
<b>¿Qué obras priorizan las OTBs?</b>	Vías, enlosetados, hospitales, alumbrado público, agua potable, alcantarillado, educación.	Mejoramiento vial, por muchas zonas tienen las vías desordenadas, no aptas para transitar sobre todo en épocas de lluvia, empedrado, enlosetado...; esto en barrios pobres. Y los barrios ya desarrollados: pavimento rígido y flexible, construcción de parques.	* Se prioriza los proyectos de: empedrados, apertura de calles, enlosetados, acera, pavimento rígido.  * Pero también existen distritos que priorizan postas sanitarias, escuelas, centros para la niñez.  * Algunos barrios priorizan los servicios de agua.	En mejoramiento de calles, construcción de centros culturales, salud, educación.
<b>¿En qué proyectos se invierten más los recursos municipales?</b>	En vías, en proyecto de desarrollo, enlosetado, en proyectos de salud, educación y muy poco en saneamiento básico.	Proyectos de infraestructura, programas de inversión y programas sociales, desayuno escolar, “mi primer empleo”, SUMI, mejoramiento vial, equipamiento de los centros de salud.	Doble vía Viacha, Doble vía San Roque, mejoramiento de calles, enlosetados, cordones, aceras, pavimentos, construcción de centros de salud, educación, módulos policiales, según el espacio físico y necesidad de cada barrio.	En Educación, Salud, Seguridad Ciudadana, Bonos.

\*\*\* El Informante 4 sólo es el Presidente de una Junta Vecinal del Distrito 2 (Varón).

## Municipio del Cercado Cochabamba (7-D)

	INFORMANTE 1	INFORMANTE 2	INFORMANTE 3	INFORMANTE 4
<b>¿Qué obras priorizan las OTBs?</b>	Saneamiento Básico, mejoramiento vial, construcción de unidades educativas, centros de salud, centros infantiles, construcción de mercados, hospitales de 2do. Nivel.	Construcción de canchas múltiples, agua, alcantarillado, sedes sociales, asfalto, empedrados, construcción de puentes.	Instalación de agua, alcantarillado, nuevos centros educativos, centros de salud, empedrados, sedes sociales.	Varios barrios de la zona sud priorizan agua y alcantarillado, pero estas obras no se ejecutan porque el presupuesto de estos barrios es insuficiente para este proyecto de vital importancia.
<b>¿En qué proyectos se invierten más los recursos municipales?</b>	En infraestructura urbano y rural se ejecuto más de 113 millones y en saneamiento básico se invirtió 23 millones. Los programas que más se invierte son: Desarrollo urbano, Desarrollo Vial Desarrollo humano, (salud, educación); Desarrollo económico y medio ambiente.	En obras de infraestructura como son: Construcción de asfaltos, pavimentos, construcción de puentes a desnivel, empedrados, sedes sociales poli funcionales y muy poco redes secundarias de agua.	En obras estrellas como puentes a desnivel, asfalto, construcción fuentes de agua (ornamentales), construcción de nuevos jardines.	Obras de cemento: construcción de puentes a desnivel, asfaltos, empedrados, fuentes de agua decorativas, sedes sociales, infraestructura de salud y educación. (La alcaldía busca créditos para proyectos de asfalto, pavimento y no para servicios básicos. Porque dicen "esas obras no se ven; están debajo de la tierra", pero el asfalto o el puente se lo ve y legitima su gestión).

### a. Contradicción básica: necesidades y demandas de la población Vs. decisiones del Gobierno Municipal sobre el presupuesto

El dato más evidente en estos cuadros es la relación opuesta y tensa entre necesidades-demandas de la población y prioridades de inversión en el presupuesto municipal. Esta tensión se percibe ya en la misma manera de expresar la información.

Veamos en detalle el contenido de unas y otras, haciendo un conteo pormenorizado según los términos que aparecen textualmente en las respuestas de los entrevistados y entrevistadas.

**Cuadro 07- E Cuatro Municipios más poblados de Bolivia. Contenidos sistematizados de respuestas a la pregunta: “¿Qué obras priorizan las OTBs?” (Información recogida de entrevistados entre Octubre de 2009 y Septiembre de 2010)**

TEMA	TOTAL MENCIONES	ESPECIFICACIONES	CATEGORIZACIÓN INFORMANTES	
			Mayor cercanía a Alcaldía	Mayor cercanía a población
Saneamiento ambiental básico	25	Desagües pluviales: 5 Agua potable: 9 Alcantarillado: 9 “Saneamiento Básico” en global: 2	1 3 2 1	4 6 7 1
Educación	12	Unidades educativas: 8 Centros infantiles: 2 “Educación” en general: 2	4 2 1	4 0 1
Salud	11	Postas o centros de Salud: 6 Hospital, Hospital de 2do. Nivel: 4 “Salud” en general: 1	2 4 0	4 0 1
Infraestructura vial	24	Mejoramiento de vías y caminos: 7 Pavimento o asfaltado de calles: 5 Apertura de calles y caminos: 1 Empedrado o enlosetado de calles: 7 Aceras y/o cordones de aceras: 2 Puentes: 1 Graderías para zonas empinadas: 1	5 3 1 3 0 0 0	2 2 0 4 2 1 1
Infraestructura ornamental	3	Parques urbanos: 3	2*	1*
Infraestructura deportiva y cultural	4	Canchas deportivas: 2 Centros culturales: 2	0 0	2 2
Infraestructura comunitaria	3	Sede social comunitaria: 3	0	3
Otros	2	Alumbrado público: 1 Mercados: 1	1 1	0 0

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 07- F Cuatro Municipios más poblados de Bolivia. Contenidos sistematizados de respuestas a la pregunta: “¿En qué proyectos se invierten más los recursos municipales?” (Información recogida de entrevistados entre Octubre de 2009 y Septiembre de 2010)**

TEMA	TOTAL MEN- CIONES	ESPECIFICACIONES	CATEGORIZACIÓN INFORMANTES	
			Mayor cercanía a Alcaldía	Mayor cercanía a población
Saneamiento ambiental básico	+1 - 4	“Saneamiento Básico” en global: +1 En sentido negativo. “Muy poco o nada en SBBB, agua”: - 4	1 -1	0 -3
Educación	9	Construcción de unidades educativas, módulos educa- tivos: 5 Desayuno escolar: 1 “Educación” en general: 3	2 1 2	3 0 1
Salud	8	Construcción de centros de Salud, hospitales: 3 Equipamiento centros de salud:1 SUMI:1 “Salud”, “proyectos de salud”, en general:3	2 1 1 2	1 0 0 1
Infraestructura vial	30	Grandes obras viales (puentes, pasos a desnivel,...): 11 Mejoramiento de vías y caminos, desarrollo vial: 6 Pavimento o asfaltado de calles: 6 Empedrado o enlosetado de calles: 4 Aceras y/o cordones de aceras: 1 “Infraestructura vial” en general: 2 ----- (Referencia triunfalista o crítica a “Grandes obras de infraestructura/Cemento”)	5 4 2 2 1 2 ----- (2)	6 2 4 2 0 0 ----- (3)
Infraestructura ornamental	11	Parques, parque urbano, “Proyectos de embellecimien- to ciudad”: 7 Jardines: 2 Fuentes de agua (decorativas): 2	3 0 0	4 2 2
Infraestructura comunitaria y comercial	8	Sedes sociales comunitarias, polifuncionales: 3 “Mercados” como obras “estrella”, “estructurantes”, “vistosas”: 5	0 2	3 3
Seguridad ciuda- dana	3	“Seguridad ciudadana” en general: 2 Módulos policiales: 1	0 1	2 0
Respuestas gene- rales y abstractas	4	“Desarrollo”: 1 “Desarrollo humano”: 1 “Programas de inversión y programas sociales”: 1 Desarrollo económico y medioambiente”: 1	1 1 1 1	0 0 0 0
Otros	2	Bonos: 1 Programa “Mi primer empleo”: 1	0 1	1 0

Fuente: Elaboración propia



Al finalizar la primera parte de este estudio, en la parte del análisis de datos numéricos del presupuesto, concluíamos diciendo: “*Política de inversión municipal: Cuando la gente dice ‘servicios básicos’, las Alcaldías responden ‘cemento y asfalto’ para las ‘grandes obras’*”. Esta afirmación que era refrendada por las cifras de las tablas y gráficos, ahora vuelve a ratificarse en estos cuadros de información cualitativa.

En efecto, aún asumiendo las limitaciones y características de esta información cualitativa, haciendo el recuento entre demanda de las OTBs y respuesta de los presupuestos municipales, el (des)balance es como sigue:

- 25 referencias a demanda de Servicios Básicos frente a -3 (menos tres) de respuesta de las prioridades del presupuesto.
- En educación es: 12 de demanda de la población frente a 9 de respuesta de los Gobiernos Municipales.
- En Salud es 11 frente a 8.
- En infraestructura vial, la demanda de las OTBs es 24 y las prioridades del presupuesto responden con 30. Pero, es necesario aclarar que de estas 24 demandas de la población, 18 son demandas para evitar los extremos de barro, polvo y para poder circular con fluidez; son demandas de infraestructura vial necesarias para cuidar la salud pública o para facilitar el necesario transporte de y hacia los barrios (7 “empedrados y enlosetados”; 7 “Mejoramiento de vías y caminos”; 1 “Apertura de calles y caminos”; 2 “Aceras y/o cordones de aceras”; 1 “Graderías para zonas empinadas”). Por el contrario, las prioridades del presupuesto municipal respecto a infraestructura tienen características muy diferentes. Su enfoque son las grandes y vistosas obras de cemento: 11 “Grandes obras viales (puentes, pasos a desnivel,...)”; 6 “Pavimento o asfaltado de calles” (esto es, zonas céntricas donde ya hay alcantarillado); 12 “Mejoramiento de vías y desarrollo vial”; 4 para “Empedrado o enlosetado de calles” y 1 para “Aceras y/o cordones de aceras”. Es decir, el desbalance o cruce de comunicación permanece.
- En infraestructura ornamental: a 3 demandas de la población responden 11 propuestas de parques, parques urbanos y jardines.

Es decir, haciendo un balance cualitativo que incluye hasta informantes más cercanos a los gobiernos municipales (7), el balance entre demanda de la población y respuesta de los Gobiernos Municipales está atravesado por unas fuertes incoherencias y contradicciones.

La contradicción mayor en la gestión municipal de los casos estudiados está referida a la alta demanda de la población por la solución de necesidades vitales no satisfechas (demandas que están vinculadas al Saneamiento ambiental básico y los

Servicios básicos en general) y la inversión municipal que se enfoca hacia otras prioridades que dan la espalda a esta demanda. Las prioridades del presupuesto municipal se concentran en las obras de infraestructura vial y ornamental; es decir aún denominándose “infraestructura urbana” no está relacionada con la gran demanda de saneamiento ambiental básico ni con infraestructura productiva, que podría tener incidencia en otra gran necesidad que es el empleo. El análisis de las cifras del presupuesto hecho en el anterior capítulo daba cuenta de esta misma conclusión.

## b. Las diversas percepciones y posiciones respecto a esta contradicción

Esta contradicción de una u otra forma es atestiguada por los diferentes entrevistados, aunque desde perspectivas distintas. Quienes tienen mayor cercanía y afinidad a los Gobiernos Municipales, al referirse a las prioridades de inversión municipal por las grandes obras de infraestructura destilan en su expresión cierto tono “triumfalista”. Citan de manera entremezclada y sin reparo alguno los “grandes proyectos” como sinónimo de una óptima gestión municipal con inversiones menores y dispersas.

(Se invierte en...) Doble vía Viacha, Doble vía San Roque, mejoramiento de calles, enlosetados, cordones, aceras, pavimentos, construcción de centros de salud, educación, módulos policiales, según el espacio físico y necesidad de cada barrio.

(Dirigente de Distrito 5 Municipio de El Alto, cercano a la Alcaldía)

(Se invierte en...) proyectos grandes: puentes trillizos, construcción de mercados modelos, pavimentos, infraestructura educativa, hospitales y otros”

(Técnico de Planificación Alcaldía de La Paz)

En infraestructuras de proyectos grandes: Mercado Lanza, Parque Urbano, el Puente Trillizo, Puente a desnivel, Parques y otros. Muy poco en saneamiento básico porque este servicio está a Cargo de las EPSAS, empresa privada (Sic). Además gran parte de la población cuenta con este servicio....”

(Dirigente de Comité de Vigilancia, La Paz)

Otros incluso dan datos precisos de cifras que expresan el volumen de la contradicción, sin que aflore algún comentario autocrítico:

En (el programa) Infraestructura urbana y rural se ejecutó más de 113 millones y en saneamiento básico se invirtió 23 millones.

(Técnico de Planificación Alcaldía del Cercado Cochabamba)

En estas respuestas no se hace evidente un análisis más crítico de las prioridades del presupuesto y su contraste con las necesidades y demanda de la población. Al parecer se da por sentado que “así es y así está bien”. La respuesta del Dirigente del Comité de Vigilancia de La Paz sugiere hacerse cargo de la contradicción señalada; sin embargo pronto justifica la política de inversión del Gobierno Municipal añadiendo que el tema de Saneamiento Básico está a cargo de EPSAS. Aparece un diligente descargo y defensa del Gobierno Municipal, antes que la interpelación a él, ante una evidente incoherencia del presupuesto respecto de las necesidades de la población. Incluso ironiza con EPSAS (a la letra significa: “Empresa pública social de agua y saneamiento”) calificándola de “privada”<sup>20</sup>, pero no por un compromiso con la demanda de agua potable de los sectores periurbanos (que también resaltan esa contradicción en EPSAS), pues añade finalmente, en descargo del Gobierno municipal de La Paz, que “la mayor parte de la población cuenta con este servicio”.

Muy diferente es la perspectiva e incluso el tono de otros entrevistados que asumen una posición crítica frente a la mencionada contradicción. En el caso de entrevistados que manifiestan tener independencia respecto de los Gobiernos Municipales de su ciudad, la constatación de la contradicción está acompañada de un fuerte tono de indignación y crítica. Ellos señalan los contrastes entre necesidades vitales insatisfechas y políticas de inversión para embellecer la ciudad y así deslumbrar y generar una opinión pública favorable a los Alcaldes...

(Los recursos municipales se invierten más...) En proyectos que embellecen la ciudad mientras los barrios de la periferia vivimos en la extrema pobreza porque no contamos con los servicios básicos más vitales como son: agua, alcantarillado.

(Dirigenta de OTB, barrio periférico Santa Cruz)

De cara a las elecciones... se pavimentó varias avenidas; se construyó obras vistosas en los parques urbanos.

(Ex dirigente vecinal y activista, Santa Cruz)

<sup>20</sup> Esto se debe a la polémica suscitada sobre todo en El Alto a raíz del proceso de salida del consorcio Transnacional Aguas del Illimani, que finalmente se inclinó por la compensación económica a la empresa accionista mayoritaria Suez Vivendi y la asunción de sus deudas por la nueva empresa. Asimismo, la posterior conformación de la nueva empresa denominada “EPSAS”, contrariamente a lo que indica su nombre, es, a decir de algunos dirigentes alteños como una forma encubierta de privatización. Algunos estudiosos de esta temática coinciden también en ello: “la EPSAS es en realidad una sociedad anónima; entonces no es verdaderamente una empresa “pública”: tiene dos socios privados y está sujeta a los marcos legales que rigen las entidades comerciales” (Spronk: 2008).

Varios barrios de la zona sud priorizan agua y alcantarillado, pero estas obras no se ejecutan porque el presupuesto de estos barrios es insuficiente para este proyecto de vital importancia. La Alcaldía busca créditos para proyectos de asfalto, pavimento y no para servicios básicos. Porque dicen “esas obras no se ven; están debajo de la tierra”, pero el asfalto o el puente se lo ve y legitima su gestión.

(Ex dirigente de un barrio de Villa Pagador, Zona Sur Cochabamba)

Otros señalan con agudeza la susceptibilidad de que las grandes obras de infraestructura conlleven negocios oscuros, dados los altos montos que implican y la información global, no detallada, con que estos proyectos son presentados.

La alcaldía más invierte en “obras estructurantes”: Mercado Lanza, Camacho, Puentes Trillizos, Pasarela grande en la (calle) Pérez Velasco; también en las obras de los proyectos ‘Barrios de Verdad’... En estos proyectos no hay control; nos dicen que costó un monto alto el proyecto Barrios de Verdad, pero no nos dicen en qué, en el asfalto, muro o qué mejora específicamente.

(Dirigente de barrio en zona Pasankeri La Paz)

Otros, finalmente, ven el contraste de hecho entre barrios ricos y barrios pobres. La política de inversión municipal finalmente se enfoca a quedar bien con los ricos...

Los barrios céntricos priorizan: mejoramiento de parques urbanos, pavimento de calles. (...). El gobierno municipal invierte en barrios que ni siquiera se organizan y tampoco priorizan su obra (los del casco viejo). A ellos les llegan nomás las obras.

(Dirigente de FEJUVE Santa Cruz, independiente de la Alcaldía)

Es decir, al final de cuentas, en un escenario social atravesado por la confrontación de intereses de clase, la política de inversión municipal se define por la prevalencia de los intereses de quienes ejercen hegemonía sobre el Gobierno Municipal.

No sólo los funcionarios municipales reaccionan ante esta flagrante contradicción en el presupuesto municipal defendiendo la posición de quienes la promueven y sostienen (los Gobiernos Municipales), sino también algunos dirigentes vecinales, que dicen representar a la población y a sus intereses. Es decir, en el contexto de la gestión municipal, en la conflictiva relación Estado - Sociedad Civil, son los representantes oficiales de ésta los que toman partido por unas políticas estatales contrarias al interés de la sociedad. Aunque parezca una pregunta ociosa, es necesario preguntarse ¿qué señala este hecho?

Hay contradicciones sociales profundas que no se resuelven con una afirmación idílica de una “Sociedad civil buenita” y un “Estado (nivel local-municipal) perverso”; o viceversa. Ni tampoco en una sentencia exculpatoria o atenuadora de la mayor responsabilidad del Estado, pues su razón de ser, el plus de poder que se le asigna, está fundamentado en el servicio del bien público. Tampoco al parecer esta contradicción se resolverá sólo contando con unos mecanismos técnicamente eficientes para una adecuada relación Estado/Sociedad civil. Al parecer, el problema exige que se vinculen soluciones técnicas con un enfoque político coherente. Siempre será insuficiente sólo la “re-ingeniería” en la gestión pública o en la relación Estado/Sociedad Civil si no viene acompañada de un debate político de fondo, que asuma la realidad de la confrontación de intereses que atraviesa la actuación de las entidades pública en su relación con la sociedad.

Estado y Sociedad civil son escenarios atravesados por confrontaciones más profundas. La contradicción en la inversión y gestión municipal, reflejada en las opiniones de los entrevistados es reflejo de contradicciones sociales y económicas más profundas; es expresión de la profunda confrontación de intereses que atraviesa la dinámica social, que repercute en la gestión pública. Y, a la inversa, en este escenario, no existe una gestión pública neutra. Esta contradicción configura, asimismo, la organización espacial y urbanística de las ciudades, entre espacios centrales y residenciales favorecidos y barrios periurbanos segregados.

Situados, pues, en este escenario, es necesario plantearse la pregunta por las causas de esa contradicción en la política de inversión municipal, planteando los intereses que están en juego al momento de determinarla como dominante en los municipios urbanos más poblados del país. ¿Qué intereses están detrás de la constante prioridad del presupuesto municipal a las mega-obras de infraestructura vial y ornamental? ¿Qué intereses impiden y postergan la satisfacción de necesidades vitales de la población periurbana, en procesos de alta expansión y crecimiento urbano?

Dejamos aún latente la respuesta a estas preguntas. Sólo apuntamos que existen intereses subterráneos que se articulan con un elemento que ya mencionamos en el marco contextual (primera parte): la persistencia de prácticas fundamentadas en imaginarios racistas en la concepción de la ciudad y su construcción social. Pero, insistimos, esta hipótesis ameritan un tratamiento específico que rebasa el alcance de este estudio. Aquí sólo las apuntamos con el respaldo de algunas fuentes y datos.

Lo que sí no puede dejarse de constatar es que esta gestión pública que segrega a los sectores periurbanos en el presupuesto, así como aparecen segregados en el espacio urbano, al no poder dejar sin resolver sus necesidades vitales, tienen ellos que asumir la satisfacción de las mismas, a costo de su propio bolsillo. Como señalaba un vecino de la zona de Pasankeri, una zona periurbana antigua, en la ladera Oeste de la ciudad de La Paz:

Los vecinos nos instalamos las redes de agua y alcantarillado con ayuda de algunas instituciones, como el Plan de Padrinos, donde los vecinos pagamos 75 dólares...

(Dirigente y vecino de Pasankeri, La Paz)

La segregación en el presupuesto provoca que se agudicen las condiciones de pobreza en los habitantes más pobres de las ciudades, pues finalmente ellos acaban autogestionando los servicios públicos con sus propios recursos, menguándolos más y deteriorando aún más sus ya precarias condiciones de vida. Se evidencia, pues, que tras esta política segregacionista de inversión municipal en las grandes ciudades, está una compleja apropiación de la plusvalía del trabajo de los habitantes marginales por las clases y grupos dominantes..





BALANCE FINAL

4







## CUARTA PARTE

# Balance final

La gestión municipal en las grandes ciudades es una realidad compleja que, además de involucrar varios componentes, actores y procesos, está atravesada por las contradicciones más profundas que configuran la sociedad urbana, una realidad con grandes desigualdades e inequidades en su interior. Sin embargo, es posible adentrarse a la comprensión de esta complejidad a través de su núcleo real: la política de inversión, es decir la orientación de fondo que siguen las decisiones sobre el presupuesto. Esta política de inversión expone a la gestión pública y sus agentes ante aquello que se presenta como sus objetivos y razón de ser últimos, es decir, la respuesta que ella/ellos deben dar, eficazmente, a los problemas y necesidades de la población. A partir de confrontar los datos e información reales sobre el presupuesto con las necesidades y demandas de la población, puede apreciarse mejor la orientación fundamental y de largo plazo, que guía las decisiones sobre el destino de los recursos públicos, en este caso, los recursos municipales.

Bajo esta premisa, se ha observado un caso específico pero relevante para el modelo de descentralización y autonomía en Bolivia (el caso urbano, de las 4 principales ciudades, que concentran el 39% de la población boliviana), y en un momento dado, el año 2009, en un momento de aparente finalización del modelo de descentralización implementado en los años noventa. A la vez se ha realizado el análisis e interpretación de los datos de la investigación teniendo en cuenta información del contexto histórico y del entorno.

Después del análisis realizado, concluimos lo siguiente.

## ¿QUÉ MODELO DE GESTIÓN MUNICIPAL SE PONE EN EVIDENCIA?

Tras el análisis hecho, en los grandes municipios urbanos bolivianos se vislumbra un modelo de gestión municipal caracterizado por su funcionalización a objetivos y procesos mayores en la política económica hegemónica en el nivel nacional. Ello trae algunas consecuencias importantes de ser anotadas en el contexto actual:

- Interpelando el uso habitual de la bandera de descentralización/autonomías como política pública siempre benéfica para los intereses de los sectores populares (bandera usada tanto por sectores de la derecha terrateniente como por otros sectores autodenominados “progresistas”, incluidos aquellos que se consideran impulsores del “proceso de cambio”, el partido gobernante en el gobierno central, el MAS; el partido gobernante en varios municipios, el MSM), se puede afirmar que no hay una automática correlación entre descentralización y bienestar; entre descentralización y desarrollo integral; entre descentralización y calidad democrática.
- Más bien, el modelo de descentralización vigente en Bolivia (y que, al parecer, se está ampliando y profundizando con el modelo autonómico consagrado en la nueva Constitución y la Ley Marco de Autonomías) deja una gran sombra de dudas respecto a los objetivos que postula y que le sirvieron para ganar legitimidad.

El modelo de descentralización municipalista, vigente hasta ahora, ha articulado un modelo de desarrollo local funcional al modelo económico aún dominante en el país, el modelo neoliberal. La funcionalidad de este modelo de desarrollo local con los propósitos de un capitalismo globalizado respecto a las economías de los países del Sur, se manifiesta en las enormes contradicciones en la gestión municipal respecto a sus propósitos y postulados últimos en que afirma su legitimidad. Estas contradicciones se ven, sobre todo, en el divorcio entre necesidades de la población y prioridades de la inversión, que se visualiza en las desproporciones anotadas en la inversión municipal entre: Infraestructura y Servicios Básicos; entre Infraestructura y Desarrollo Productivo.

Este modelo de gestión y esta política de inversión no es algo que se dé como resultado de una aplicación rigurosa de la ley. Es un proceso construido, que comporta sí el uso de una legislación que tiene ambigüedades profundas, sobre todo en cuanto a participación; pero es, ante todo, un uso sesgado e interesado de la ley, motivado por otros intereses.

Es decir, la construcción social de este modelo de gestión y esta política de inversión obedece a factores más profundos que tienen que ver con la lucha por preservar el poder para los grupos y la clase dominante en el ámbito local. Es una construcción social producto de las contradicciones que se viven al interior de la sociedad. Por ello, sólo una acción integral que tienda a desmontar la gran ventaja que tienen los grandes intereses de los grupos de poder, podrá rehacer un modelo de gestión participativa y realmente democrática.

## **LOS FACTORES QUE GENERAN LA POLÍTICA DE INVERSIÓN INFRAESTRUCTURISTA Y MEGA-OBRISTA**

La política de inversión *infraestructurista* y *mega-obrista*, responde al rol que el modelo económico asigna a las ciudades, como nudos y centros logísticos para la libre circulación de capitales y mercancías. La “modernización” de las ciudades es siempre parcial, aparente, sesgada, excluyente y encubridora de pobreza y retraso en las periferias. Al mismo tiempo, esta política de inversión municipal predominante en las ciudades, es también producto del rol que la política económica neoliberal ha dado a la descentralización, como herramienta para el achicamiento del Estado y la reducción de su competencia en torno a los derechos sociales.

- Esta es una política construida, con la influencia de diversos factores externos e internos:
- Herencia del modelo de desarrollo local y de los gobiernos locales implementado en los años 90 y aún no desmontado en el actual proceso político que vive el país.
- Concreción en la política de inversión municipal del rol de la descentralización funcional a la orientación del estado neoliberal: “achicamiento” estatal, mercantilización de los servicios básicos, liberalización de las relaciones productivas y sociales.
- Presión de los grupos y sistemas de poder en el ámbito local; grupos que hegemonizan el control de los capitales privados y públicos.
- Indirecta presión de las políticas sobre desarrollo local y gobiernos locales, sostenidas por las agencias financieras internacionales, la cooperación bilateral y multilateral.
- Dispersión de la organización popular periurbana y suburbana. Sector que ha sido controlado por estrechos modelos de participación localista y formal por las reformas institucionales, llamadas “de segunda generación”, en los años 90.
- En los sectores periurbanos, con fuerte presencia de sectores rurales/indígenas inmigrantes: el peso de una falta de experiencia vivencial del Estado de

bienestar, así como una incipiente experiencia directa de (o una no inserción real en) una economía capitalista. Este hecho funciona como engranaje que facilita la reproducción de relaciones clientelares y la reedición de una gestión pública patrimonialista.

- Modelo de participación sesgado, a favor de un control desde instancias del Estado hacia la sociedad.

Esta política “*mega-obrista*” opera también como un poderoso mecanismo de legitimación simbólica de un sistema económico político generador de desigualdades. Las grandes obras se posicionan como argumento *visible* en el espacio público para dar legitimidad al poder del sistema. Estas obras pretenden hablar de la razón por la que “el poder es poder en las ciudades y nadie debe interpelarlo”. Hacer gestión se identifica con “hacer grandes obras visibles”; es decir, se impone un modelo construido de desarrollo, marcado por su lógica jerárquica y excluyente en la construcción del espacio y la sociedad urbanas. Sin embargo, sus propias contradicciones delatan su carácter construido, por tanto transformable.

## **DESARROLLO LOCAL MEGA-OBRISTA Y AGUDIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES E INEQUIDADES SOCIALES**

La política municipal “*mega-obrista*” genera una aparente modernización en las ciudades. Tiende a edificar un sesgado rostro progresista y pujante en las urbes. Sin embargo, esta misma apariencia de modernización encubre la miseria de la mayor parte de la sociedad. Trata de esconder la precariedad y la miseria.

Con ello, se profundizan y se facilita la reproducción de las desigualdades e inequidades sociales. Unas reducidas élites urbanas gozan de los beneficios de las islas urbanas de modernidad, mientras que grandes mayorías sociales malviven sin servicios básicos. Y aún más, este modelo de desarrollo caracterizado por una modernización aparente, encubre las propias deficiencias de los sistemas básicos de salud pública hasta en los mismos centros urbanos, que no son visibles, pues están enterrados.

Asimismo, esta política de desarrollo local *mega-obrista* provoca la creación de unos complejos procesos y mecanismos de explotación de los sectores populares urbanos. Éstos, además de ser inmigrantes –es decir, en gran medida resultado de políticas económicas contrarias al interés de las comunidades campesinas e indígenas, ligadas a la pequeña producción agropecuaria– al llegar a las ciudades tienen que buscar, por cuenta propia, mecanismos y medios de sobrevivencia económica, en las peores condiciones de falta de seguridad laboral, no cumplimiento de los derechos laborales, explotación de la fuerza de trabajo y frecuentemente con escasa o nula calificación laboral.

A esta cruda realidad, la política municipal *mega-obrista*, le añade la carga de tener que construirse con sus propias manos los servicios básicos, imprescindibles para reproducir y preservar la vida y la salud. La autogestión que se da, de hecho, en la solución barrial de los servicios básicos, si bien tiene la ventaja de generar o fortalecer una base organizativa propia, haciendo cuentas finales genera un mayor empobrecimiento de la población, pues añade mayores cargas económicas a las ya precarias economías populares. Asimismo, tiende a naturalizar unas prácticas de gestión pública que refuerzan relaciones de dominación, al no interpelar una gestión pública irresponsable con las necesidades vitales de la población. En este sentido, la autogestión de los servicios básicos tiende a reforzar un modelo de gestión pública local, bajo el manto de un imaginario social donde aún tiene vigencia un Estado patrimonialista.

La reforma descentralizadora vigente en las autonomías municipales pone las fuerzas laborales de los sectores marginales urbanos a merced del Mercado y de sus servidores, los políticos, encaramados en el sillón de la administración pública. Esta exposición a la “ley del más fuerte”, se traduce en los hechos en un auténtico saqueo de la fuerza laboral popular, porque la ciudad es un escenario donde todos los habitantes se convierten *ipso facto* en tributarios y sostenedores del Estado en sus diferentes niveles, pero este hecho luego no se traduce para los sectores populares urbanos en una devolución estatal de servicios básicos y demás derechos y condiciones que aseguren una vida digna en la ciudad.

Asimismo, otra forma como la política “*mega-obrista*” contribuye a la agudización de las contradicciones y desigualdades sociales es por la vía de seguir “privilegiando a los privilegiados” a través de una trasferencia del valor que generan los recursos públicos en el incremento de capital económico individual. Una gran obra pública que se edifica produce un beneficio económico directo sobre quienes tienen propiedades en el entorno, debido al incremento de su valor en el mercado inmobiliario. Por ello es que la clase y los grupos dominantes buscarán siempre el control del poder local, en la medida que les permite reproducir e incrementar su patrimonio y su poder.

## **ANDAMIAJE DISCURSIVO QUE ENCUBRE LAS CONTRADICCIONES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL**

Obviamente estos procesos de exacción y apropiación del trabajo de los sectores populares urbanos están encubiertos y arropados por argumentos que operan ideológicamente. Uno de ellos es un nuevo enfoque o concepto de “ciudadanía responsable” promovido por las agencias de cooperación internacional. En efecto, la poderosa propaganda de las agencias financieras, promotoras del modelo neoliberal,

y repetida por muchos opinadores locales, se ha encargado de promover este enfoque de “ciudadanía” contrapuesta a aquel ejercicio de participación política de las organizaciones populares caracterizado por su histórica relación conflictiva y de confrontación con el Estado.

En un contexto en que las fuerzas populares más críticas estaban dispersas y desalentadas, la reforma descentralizadora adoptó esta concepción “racional y moderna” de ciudadanía, alentando al mismo tiempo un juicio positivo respecto de una gestión pública “autosostenible”, con ciudadanos cumplidores de sus obligaciones fiscales, con municipios con alta capacidad recaudadora. Junto a ello, esta propaganda se encargó de defenestrar aún la ínfima presencia del Estado en los reducidos sectores de la economía y de la gestión de los servicios básicos, mezclando en una sola bolsa toda forma de presencia estatal en la producción y la inversión social, acusándola de un “paternalismo estatal” insostenible que debería ser cambiado<sup>1</sup>.

Sin embargo, es necesario hacer pisar tierra a estos argumentos de legitimación del modelo de descentralización municipal de los años noventa; para ello hay que contrastar estos argumentos con los ya presentados datos de una contradictoria inversión de los recursos municipales y su relación con elementos del contexto; a partir de ahí encontramos nuevas luces para arribar a otra interpretación. Leídos en el contexto descrito, estos argumentos de la descentralización neoliberal señalan una situación altamente perjudicial para los sectores pobres de las ciudades, quienes aparecen con una triple exigencia que los sumerge más en una situación de pobreza:

- Por un lado, por la liberalización del empleo y las relaciones productivas a consecuencia del modelo neoliberal, además de su desventajosa situación de inmigrantes urbanos, tienen que autogestionar la generación de ingresos con diversas formas de autoempleo y subempleo;
- Por otra parte, como habitantes ya de las ciudades, están sumergidos dentro de los mecanismos de exigencias y tributación a las entidades públicas. El sistema tributario llega indefectiblemente a sus bolsillos, como una mano invisible que extrae tributos, impuestos y otras formas de recaudación.
- Sin embargo, en un contexto de achicamiento del Estado (y en países como Bolivia que han tenido una mínima tradición del Estado de Bienestar), estos sectores marginales urbanos, en la cotidiana construcción de su vida en la ciudad, aún siendo tributarios del Estado, sufren el abandono de la atención de éste: del estado central que ha delegado a gobiernos locales la competen-

<sup>1</sup> La inviabilidad de un “estado paternalista” fue uno de los argumentos más recurrentes en la defensa de las privatizaciones y la eufemísticamente llamada “capitalización”. Esta argumentación contenía una fuerte carga ideológica, que se difundió profusamente para justificar todas las reformas estatales de aquella época. Ver, por ejemplo, la argumentación de Gómez Úzqueda en el artículo: “Capitalización, paradigma del nuevo estado boliviano”, de octubre de 2001, disponible en internet en: <http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/26/capbol2.htm>

cia sobre la satisfacción de sus necesidades básicas; de los gobiernos locales que dejan al Mercado la satisfacción de estas necesidades, esquivando ellos en su inversión la responsabilidad de las mismas.

Aún más, el dato de que es la misma población la que soporta con sus impuestos la mayor parte del presupuesto municipal, es normalmente un dato desconocido por los sectores populares del municipio. Este desconocimiento tiene directa relación con la histórica característica de casos como Bolivia, de un Estado débil y patrimonialista<sup>2</sup>.

El desconocimiento del origen y los mecanismos de creación de los recursos públicos, refuerza la persistencia en el imaginario social de un Estado patrimonialista; se ve como algo “natural” las relaciones de dominación (prebendalismo, clientelismo) entre el Estado (municipios, en el caso que nos ocupa) y sectores populares de la sociedad civil. La población, sin contar con mayor información sobre el origen real de esos recursos, piensa que son los grandes empresarios y los grandes benefactores los que sostienen el erario público; a partir de esta falsa creencia, acepta o no cuestiona inmediatamente las prácticas patrimonialistas en la gestión y los recursos públicos. Ello facilita, a su vez, que los grupos dominantes –a la vez, frecuentemente, actores en los gobiernos locales- manejen los recursos públicos como si fueran suyos, para reproducir su poder.

Pues bien, la “autosostenibilidad del presupuesto público”, leída en el contexto que describimos en este estudio, y en con la fuerza fáctica de los datos presentados, es más bien un componente importante de la reproducción de una relación de dominación entre una entidad estatal local y los sectores pobres de la sociedad. Es, pues, una gestión pública que viene a ser eficiente resultado de unas políticas neoliberales de achicamiento estatal, que en los hechos viene a quitarle la responsabilidad social al Estado, exponiendo a la población, en la gestión de sus necesidades vitales, frente a la “ley del más fuerte”, en el escenario del Mercado.

## **CONTRIBUCIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE UNAS PRÁCTICAS EXCLUYENTES DE CIUDADANÍA**

Estas prácticas de gestión municipal, bajo esta política de inversión predominante, contribuye también a la construcción de concepciones y prácticas excluyentes de ciudadanía. El modelo de gestión municipal instaurado por el neoliberalismo ha puesto particular énfasis en la “legalización” de la propiedad urbana individual, entre otros motivos, para asegurar la base material de recaudación de tributos para sostener

<sup>2</sup> Es decir, el Estado concebido y manejado como prolongación del patrimonio de las clases dominantes. La categoría “Estado Patrimonialista” proviene de los estudios de Max Weber, sobre todo en el ensayo “Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva” (edición póstuma 1944).



las Alcaldías. Este afán por la legalización, la “regularización” y la formalización genera en los hechos la fuerte demarcación y diferenciación entre “lo legal” y “lo ilegal”; lo que está “dentro de la norma” y lo que está “fuera de la norma”. Con ello construye y pone en práctica un imaginario de ciudadanía excluyente, donde los sectores populares aparecen frecuentemente al margen de la “legalidad” (en sus terrenos, sus viviendas, sus barrios, sus organizaciones...) y, por tanto, desde el poder se dictamina que “no merecen” ser considerados ciudadanos y recibir los beneficios de la gestión municipal.

Este mecanismo de exclusión se refuerza por la puntillosa determinación de la “legalización” tanto en los predios como en las organizaciones. El obtener personería jurídica de “OTB” ha funcionado eficazmente como un mecanismo de exclusión sobre otras formas de organización, incluso formas vecinales y territoriales.

Sin embargo, este legalismo se delata como tal en numerosos casos en que desde las instancias de poder se observa que se recurre a la “legalidad” como una herramienta de control de los sectores populares. Con frecuencia, el poder que tienen los gobiernos municipales para determinar la “legalidad” de los predios y las organizaciones se ha utilizado para someter a las organizaciones barriales a su ámbito de influencia. Este poder de definición de la legalidad de predios y organizaciones mantiene en una situación de mayor vulnerabilidad a la población más pobre de las ciudades.

A partir de la utilización de estos mecanismos de dominación se ha construido incluso imaginarios que no tienen comprobación empírica, como aquello que “los barrios pobres no tributan” y desde ello se concluye que “no tienen derecho a recursos ni obras”.

## EL SECUESTRO DE LO PÚBLICO POR EL MERCADO

La política de descentralización en Bolivia aplicada a través del modelo municipal de los años noventa, por su funcionalidad a los procesos de privatización y achicamiento del Estado, ha contribuido a una deformación del sentido de *lo público* en la acción del Estado, llegando incluso al extremo de su absorción por el mercado<sup>3</sup>.

En el marco del Estado nacido del modo de producción capitalista, el rol y la razón de ser de la gestión pública se asientan en una fundamental obligación de respuesta a las necesidades básicas colectivas. Al orientar la función pública al escenario del mercado, la reforma estatal neoliberal –el modelo de descentralización municipal como componente importante- contribuye a un avance de la lógica lucrativa priva-

<sup>3</sup> Sobre este tema, a manera de introducción, puede verse el artículo de César Girardo (2008) reproducido en la Revista VillaLibre N° 2 (CEDIB 2008, 3-21).

da en materias y responsabilidades que son eminentemente públicas, como son los servicios básicos y dentro de ellos, los servicios que tienen relación directa con la conservación y reproducción de la vida: el agua potable, el saneamiento ambiental, la vivienda, las pensiones.

La permanente pretensión de una compatibilización armoniosa de los intereses públicos con los intereses privados-lucrativos, en los hechos deriva en un triunfo de estos últimos respecto de los primeros. Pero este hecho se encubre de muchas formas, queriendo hacer ver que es posible esa convivencia armoniosa. Los datos presentados en este estudio contribuyen a dar sustantivos argumentos a estas afirmaciones, poniendo en evidencia la propaganda neoliberal y denunciando las incoherencias internas de un sistema que está muy lejos de responder a las necesidades de la población.

## **OTRA DESPROPORCIÓN: GRAN VOLUMEN DE RECURSOS, PRECARIOS SISTEMAS DE CONTROL SOCIAL**

Se ha visto que los municipios más poblados –los municipios urbanos- absorben la mayor cantidad de recursos de las autonomías municipales, pero al mismo tiempo son los que al parecer tienen peores condiciones de participación ciudadana y control social. La relación es inversa entre mayor cantidad de recursos y menor calidad/eficacia de participación y control social. Quizá una de las principales causas de este hecho es la prevalencia del criterio demográfico en la asignación de recursos, el cual por sí solo no es eficaz para transformar las complejas realidades de inequidad y desigualdad presentes en los municipios urbanos.

Además los municipios urbanos más poblados tienen mayor capacidad de recaudación local. Acicateados por las agencias de cooperación, poco a poco implementan mecanismos más sofisticados de coacción para la recaudación. Sin embargo, a esta mayor sofisticación de mecanismos y recursos de apremio fiscal, no le corresponden similares mecanismos de control desde la sociedad y mucho menos de efectiva participación social en la construcción de las decisiones fundamentales de la gestión municipal. Entre unos y otros mecanismos del Estado y de la sociedad civil se verifica una notable asimetría. A esa alta sofisticación de los mecanismos de coacción fiscal, le corresponden, de manera asimétrica, unos precarios sistemas y mecanismos de participación, control y fiscalización social. Éstos son más utilizados como recurso de legitimación del modelo de gestión municipal que como eficaces mecanismos para avanzar por senderos de modernización democrática. Esto se debe, entre otros factores, a que aún prevalece en el imaginario y estructuras sociales prácticas patrimonia-

listas de gestión pública y de las relaciones entre actores de la sociedad civil y actores estatales. Estas prácticas sostienen, en una suerte de naturalización, las relaciones clientelares y prebendales entre agentes Estatales/municipales y sociedad civil, dentro de ésta, sobre todo los sectores populares. Son, al parecer, vestigios muy arraigados de prácticas e imaginarios coloniales aún no superados.

## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Uno de los argumentos que se ha levantado permanentemente para reforzar la legitimidad de los gobiernos locales es la mayor cercanía a la población, lo que permitiría un flujo mayor de información, comunicación, participación y, por tanto, pertinencia de su acción enfocada a la satisfacción de las necesidades de la población<sup>4</sup>.

Si observamos el primer peldaño de esta argumentación –la mejor información y comunicación entre Gobierno local y población– a la luz de los datos y conclusiones de esta investigación, el diagnóstico es más bien desalentador. Los procesos entre gobiernos locales y población reflejados en los datos de esta investigación ponen en evidencia que en los cuatro municipios del Eje urbano no se da un flujo de comunicación e información.

Por la parte estatal, el manejo de la información se la hace como si ella fuese un secreto a guardar con el mayor celo<sup>5</sup>. En el mejor de los casos se dejan caer hacia algunos representantes de determinadas organizaciones fragmentos de la información, que no permiten contar con una mirada global e integral de la inversión y la gestión municipal. La información municipal viene a ser un terreno que visibiliza las tensiones y pugnas que están latentes en la sociedad. Desde quienes tienen el control de la información se la esconde como un bien estratégico, para no permitir una apertura amplia y mayor participación en la toma de decisiones.

Por parte de la población, los mensajes de ésta no son escuchados por las autoridades. Hemos visto en la información cuantitativa y en la información cualitativa cómo se produce una profunda falta de sintonía. Donde la población prioriza temas urgentes de sus necesidades básicas insatisfechas, las decisiones de los gobiernos municipales priorizan otros temas.

4 Entidades altamente representativas de la descentralización y los gobiernos locales como la asociación “Ciudades y gobiernos locales unidos”, afirma en el Segundo Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia local “La argumentación más usual a favor de la descentralización se basa en dos ideas básicas. La primera es que los gobiernos locales están más cerca de los ciudadanos que los gobiernos centrales y, por lo tanto, tienen un mejor acceso a la información local para responder a las necesidades de los ciudadanos. La segunda es que, a diferencia de los gobiernos centrales, los gobiernos locales tienen mayores incentivos que les ayudan a buscar mejores soluciones para resolver los problemas locales. Por consiguiente tienen más posibilidades de optimizar el uso de los recursos públicos y de buscar formas innovadoras” (p. 12 del resumen ejecutivo).

5 Al respecto, es muy elocuente el detalle expuesto en el Marco Metodológico respecto a los complejos caminos seguidos para conseguir la información municipal base para este estudio.

## LA PARTICIPACIÓN: TEMA PENDIENTE

En los procesos de descentralización, en Bolivia y en otros países, ha sido frecuente el recurrir al discurso de “participación” para dar o reforzar la legitimidad de reformas estatales en medio de la implantación de modelos económicos antipopulares. En el caso de Bolivia, la reforma descentralizadora más importante de su historia (el modelo iniciado en 1994) ha venido directamente arropada de un fuerte discurso de inclusión y participación, paralelo al derrumbe de un movimiento popular altamente contestatario y autónomo respecto del Estado. En este escenario, se ha intentado crear desde el Estado nuevas prácticas de ciudadanía, encuadradas en el estrecho marco de la gestión local y con interlocutores válidos controlados desde el gobierno municipal.

La descentralización municipal ha asumido el modelo de “gestión participativa”, pero como hemos visto en este estudio, todavía tiene mucho camino por recorrer y pesan sobre ella unas deudas aún no saldadas, frente a la realidad y los altos propósitos en su discurso.

Tras el análisis realizado en las páginas precedentes, pensamos que el modelo de gestión local participativa sólo será eficaz y coherente con sus propósitos, si es capaz de hacer, por lo menos, dos autocríticas y transformaciones fundamentales:

- a. Revertir el enfoque de descentralización funcional a un achicamiento estatal favorable a los intereses de quienes controlan el mercado en su fase expansiva. Luego de ello, asumir un enfoque distinto, caracterizado por una efectiva democratización del poder, no sólo hacia las élites regionales sino hacia el conjunto de la población.
- b. Mirar de frente esa contradicción fundamental en la política de inversión, y transformar radicalmente la lógica de gestión municipal, asumiendo una posición efectiva por la construcción de una inédita gestión pública donde la participación deje de ser sólo un adorno y pase a ser el camino real para la construcción de las decisiones más importantes de la gestión local. Ello implica el desafío de construir una sociedad civil verdaderamente sujeto en los procesos políticos y económicos.

Como objetivo específico, este inédito modelo de gestión local participativa debe superar el *obrismo* (falsamente propuesto como “modelo de desarrollo”) y asumir un camino que aborde la planificación participativa integradora de los distintos niveles de planificación y temas de la gestión del desarrollo, en un solo proceso que involucre a los distintos actores sociales como sujetos con capacidad de acción y propuesta.

En este horizonte, pensamos que los sectores populares urbanos tienen muchos desafíos y un importante potencial para poder aportar con cualidad propia. Pero ello está sujeto a que estos sectores avancen cualitativamente en la conciencia de su rol y ubicación en la complejidad del medio urbano. Para ello, necesitan crear mecanismos que posibiliten la acumulación creativa de experiencias, conocimientos y acción política colectiva. Este estudio, al recoger las experiencias y perspectiva de estos sectores, pretende ser un aporte para ello.



# Bibliografía

## Fuentes principales (matrices de investigación de campo)

- Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB. Equipo Problemática Urbana. 2010. "Sistematización de cuadros de presupuestos municipales del año 2009, 4 municipios más poblados de Bolivia. Documento electrónico en programa Excel". Cochabamba.
- Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB. Equipo Problemática Urbana. 2009. "Registro de audio entrevistas Municipio de La Paz". Registro de audio en MP3. Cochabamba.
- Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB. Equipo Problemática Urbana. 2009. "Registro de audio entrevistas Municipio de El Alto". Registro de audio en MP3. Cochabamba.
- Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB. Equipo Problemática Urbana. 2010. "Registro de audio entrevistas Municipio de Santa Cruz". Registro de audio en MP3. Cochabamba, 2009
- Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB. Equipo Problemática Urbana. 2009. "Registro de audio entrevistas Municipio del Cercado Cochabamba". Registro de audio en MP3. Cochabamba.

## Otras fuentes

- ALBO, X., Sandoval, G., & Greaves, T. 1987. *Chukiyawu. La Cara Aymara de La Paz*. La Paz: CIPCA.
- ANTEQUERA, Nelson. 2007. *Territorios Urbanos*. La Paz: CEDIB- Plural.
- ASSIES, Willem (Edit). 2003. *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina. Innovando la gestión pública*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- 2003b. "La descentralización a la boliviana y la economía política del reformismo". En: Willem Assies (Edit.): *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina. Innovando la gestión pública*. El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán 2003. pp. 135- 159. El artículo también está disponible en internet, en: [www.urbaed.ungs.edu.ar/.../descentralización%20à%20la%20boliviana.doc](http://www.urbaed.ungs.edu.ar/.../descentralización%20à%20la%20boliviana.doc). Fecha de acceso: Diciembre de 2010.
- AYO, Diego. 2003. "Evaluando la Ley de participación popular. Once puntos en debate". En publicación: *Umbrales*, N°. 12. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia: Abril. 2003 Acceso al texto completo: <http://www.cides.edu.bo/cides/Umbrales12.pdf>
- 2010. *Democratizando la democracia. Una mirada de la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías*. La Paz: IDEA Internacional – PNUD Bolivia.

- BANCO Interamericano de Desarrollo Bolivia. s/f. *Programa de desarrollo local y responsabilidad fiscal Bolivia*. Disponible en internet en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=412771>
- BANCO Mundial. 1995. *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Washington DC: Banco Mundial.
- 2009. “Sistemas de ciudades. La urbanización motor del crecimiento y alivio a la pobreza. Estrategia del Banco Mundial para el sector urbano y los gobiernos locales”. Documento en formato PDF. Disponible en internet en: [http://siteresources.worldbank.org/INTURBAN-DEVELOPMENT/Resources/336387-1269651121606/UrbanStrategy\\_web\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTURBAN-DEVELOPMENT/Resources/336387-1269651121606/UrbanStrategy_web_Spanish.pdf). Fecha de acceso: Diciembre de 2010.
- BLANES, José. 1999. “La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales”. Disponible en internet en: [www.cebem.org/centdocum/.../d-descentralizacion-bol-def.PDF](http://www.cebem.org/centdocum/.../d-descentralizacion-bol-def.PDF). Página actualizada a Noviembre de 1999. Fecha de acceso: septiembre de 2010.
- 2007. “Bolivia: las áreas metropolitanas en la perspectiva del desarrollo regional”. En *VillaLibre. Cuadernos de estudios sociales urbanos N°1*, pp. 23 – 44. Cochabamba: CEDIB.
  - 2009. “Juntas vecinales y comités de vigilancia en las grandes ciudades. La Paz, Cochabamba y Santa Cruz”. En *Revista VillaLibre Cuadernos de estudios sociales urbanos N°4 La descentralización en las ciudades*. pp. 60 – 85. CEDIB: Cochabamba.
- CALDERON, F, & Alicia, S. 2000. *La política en las calles. Política, Urbanización y Desarrollo*. La Paz: Plural.
- CARAZAS, M. Icuña, S. y Apaza, N. 2009. “Exclusión y marginación de organizaciones sociales en la toma de decisiones sobre políticas públicas”. En *Revista VillaLibre N°4 La descentralización en las ciudades*. pp. 139 – 153. CEDIB: Cochabamba.
- CEDIB, Centro de Documentación e Información Bolivia y Defensa de Niños Internacional (DNI). 1999. *Diagnóstico de Villa Sebastián Pagador, Distrito Municipal 14 Cochabamba*. Cochabamba: Informe de investigación inédito.
- CEDIB, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB). 2008. *Teoría y práctica de la gestión municipal en la ciudad de Cochabamba*, Cochabamba.
- 2009. “Conclusiones del foro Experiencias de participación y control social, 23 de Julio 2009”. Disponible en internet en: [http://www.cedib.org/adjuntos/1419\\_conclusiones\\_foroparticippopul.doc](http://www.cedib.org/adjuntos/1419_conclusiones_foroparticippopul.doc)
  - 2009. *La Descentralización en las ciudades*. Revista Villalibre. Cuadernos de estudios sociales urbanos N° 4. Cochabamba.
  - 2011. *La gestión de los gobiernos locales. Situación actual y preguntas, después de 16 años de autonomía municipal*, Cochabamba.
- CENTRO de Estudios Populares. “Evo y partidos tradicionales negociaron a espaldas de sus bases y del pueblo”. Disponible en internet en: <http://www.lahaine.org/index.php?p=33762>. Actualizada a 24 de octubre de 2008. Fecha de acceso: 15 de Noviembre de 2010.

- CENTRO Vicente Cañas, Programa Desarrollo del Poder Local. 2004. *Investigación sobre participación de la población de la zona sudeste en la gestión municipal*. Cochabamba. Informe de investigación inédito.
- CIUDADES y Gobiernos Locales Unidos. 2007. La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe global 2007. Resumen Ejecutivo 2007. Disponible en internet en: [www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold.../00\\_summary\\_es.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold.../00_summary_es.pdf)
- 2010. El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del Siglo XXI. Segundo informe mundial sobre la descentralización y la democracia local. Gold II Resumen Ejecutivo 2010. Disponible en internet en: [www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_repor\\_2/2010%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20baja.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_repor_2/2010%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20baja.pdf)
- CLEMENTE, Adriana. 2004. “Descentralización y participación social en América Latina”. En: *El desarrollo social en América Latina. José Luis Rhi-Sausi*. Nueva Sociedad, Italia.
- 2006. “Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero”. En: *Desarrollo local una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- CORAGGIO, José Luis. 2004. De la emergencia a la estrategia. Más allá del ‘alivio’ a la pobreza. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- CUNILL, Nuria (Coord.). 2000. “Nudos problemáticos de los modelos orgánicos de control social”, en: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.
- COSSIO Muñoz, F. (19 de 02 de 2011). Informe de equidad fiscal en Bolivia. Cochabamba, Bolivia. ([http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_EquidadFiscal\\_bolivia.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/libro_EquidadFiscal_bolivia.pdf). 23/05/2011).
- DAVIS, Mike. 2005. *Planeta de Ciudades Miseria*. Madrid: Akal.
- EGUINO, Huascar y Terán, José Antonio. 2007. Estudio de ingresos municipales. Caso Bolivia. La Paz: BID
- FREIRE, Mila y Zang, Ming. “Estrategia urbana del Banco Mundial. Sistemas de ciudades. Consultas en la región de América Latina y El Caribe”. Página actualizada a Junio de 2009. Disponible en internet en: [www.wburbanstrategy.org/.../LAC%20Urban%20Strategy%20Consultations%20Presentation.pdf](http://www.wburbanstrategy.org/.../LAC%20Urban%20Strategy%20Consultations%20Presentation.pdf)
- FUNDACIÓN Jubileo. 2010. “Guía metodológica Encuentro Departamental. A los 10 años. Construyendo un desarrollo humano integral para todos”. Disponible en internet en: [www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/GuiaMetodolgica.pdf](http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/GuiaMetodolgica.pdf)
- FUNDACIÓN Tierra. 1994. “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”. La Paz: Fundación Tierra.
- GACETA Oficial de Bolivia. “Ley 1551 de Participación popular”. Disponible en internet en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/21599>.
- GACETA Oficial de Bolivia. “Ley 2028 de municipalidades”. Disponible en internet en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/21263>



- GACETA Oficial de Bolivia. “Ley 1600 del Sistema de regulación sectorial”. Disponible en internet en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/22110>
- GACETA Oficial de Bolivia. “Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000”. Disponible en internet en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/21042>
- GACETA Oficial de Bolivia. “Ley 1654 de Descentralización Administrativa”. Disponible en internet en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/21549>
- GACETA Oficial de Bolivia. “Decreto Supremo N° 216961 Norma de planificación participativa”. Disponible en internet en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas>
- GACETA Oficial de Bolivia. “Decreto Supremo N° 25737 Plan de readecuación financiera”. Disponible en internet en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/36014>
- GACETA Oficial de Bolivia. “Ley 2042 de Administración presupuestaria”. Disponible en internet en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/21247>
- GALINDO, M., & Medina, F. 1994. Descentralización Fiscal en Bolivia. CEPAL.
- GIRALDO, César (2008). “Rescate de lo público”. En Revista VillaLibre N° 2. *Organización y participación política*. pp. 3 – 21. Cochabamba: CEDIB.
- HEREDIA, Máximo. “Los problemas municipales y su solución: una estafa política para la población”, capítulo IV. Lima. Disponible en internet en: [http://www.maximoheredia.com/CONTENIDO\\_LIBRO.pdf](http://www.maximoheredia.com/CONTENIDO_LIBRO.pdf)
- GÓMEZ Úzqueda, Boris. “Capitalización, paradigma del nuevo estado boliviano”. Disponible en internet en: <http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/26/capbol2.htm>. Página actualizada a octubre de 2001. Fecha de acceso: Septiembre de 2010.
- INE, Instituto Nacional de Estadística Bolivia. “Santa Cruz: Proyecciones de población, por sexo, según Municipio, 2000 – 2010 (En número de personas)”. Disponible en internet en: <http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20407.HTM>. Fecha de acceso: Septiembre de 2010.
- INE, Instituto Nacional de Estadística Bolivia. “La Paz: Proyecciones de población, por sexo, según Municipio, 2000 – 2010 (En número de personas)”. Disponible en internet en: [www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20402.HTM](http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20402.HTM). Fecha de acceso: Septiembre de 2010.
- INE, Instituto Nacional de Estadística Bolivia. “Cochabamba: Proyecciones de población, por sexo, según Municipio, 2000 – 2010 (En número de personas)”. Disponible en internet en: <http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20403.HTM>. Fecha de acceso: Septiembre de 2010.
- JAMES, D. 1986. Rebelión en las Venas. La Paz: Quipus.
- KRUSE, Thomas. 2005. “La Guerra del Agua en Cochabamba Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas”. En: Enrique de la Garza Toledo (Comp.). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Colección grupos de trabajo CLACSO, pp. 121-161. Buenos Aires. Disponible en internet en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/sindi/kruse.pdf>

- LANDA, Fernando. 2002. *Pobreza y desigualdad del ingreso en Bolivia entre 1999 - 2002*. La Paz: UDAPE
- LANDAETA, Graciela. 2010. "Discurso y práctica discursiva sobre mejoramiento habitacional y participación social". Ponencia en el Seminario Internacional sobre Estudios Urbanos "Ciudades en transformación: Modos de vida y territorialidades". La Paz, 7 al 11 de Julio de 2010. CIDES UMSA La Paz y Lasur EFPL Suiza.
- LATHROP, Guillermo. (Coord.).2004. *Desarrollo económico local y alivio de la pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua. Informe temático, Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina*. San José, CR. Disponible en internet en: <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~adelo/material/DElyPobreza-Bolivia-Nicaragua-Honduras.pdf>.
- MARTINELLY, Erick. 2009 "Participación y (des) conocimiento popular en Oruro". En Revista VillaLibre Cuadernos de estudios sociales urbanos N°4 *La descentralización en las ciudades*. pp. 115 – 138. CEDIB: Cochabamba.
- MARTÍNEZ, José A. 2006. "Descentralización y crédito público". RAF.
- MIRABAL, Fernando. 2009. "Estudios sobre la vivienda en Bolivia" En: Semanario Nueva Economía, Año 15, N° 760, La Paz, 2 al 8 de Marzo de 2009.
- ORGANIZACIONES Populares de la Zona Sur de Cochabamba. "Resoluciones de la Cumbre de organizaciones populares de la zona sur de Cochabamba 17 de Noviembre de 2007". Disponible en internet en: [http://www.constituyentesoberana.org/3/pronunciamientos/nov2007/171107\\_1.html](http://www.constituyentesoberana.org/3/pronunciamientos/nov2007/171107_1.html) Actualizada el 19 de Noviembre de 2007. Fecha de acceso: Diciembre de 2010.
- PEÑAFIEL, Osvaldo. 2009. "El presupuesto público y la participación social. El caso del municipio de Santa Cruz de la Sierra". En Revista VillaLibre N°4 *La descentralización en las ciudades*. pp. 36 – 59. CEDIB: Cochabamba.
- PINTOS, Fernando. 2005. "Hacia una definición de líneas de intervención subregionales y nacionales en desarrollo local y participación en América Latina. Mapeo de obstáculos y facilitadores para el desarrollo local", NOVIB, ALOP, CLAEH, Montevideo, 2005. Disponible en internet en: [www.uimunicipalistas.org/proyectoexcelencia/scripts/download.php?doc=5](http://www.uimunicipalistas.org/proyectoexcelencia/scripts/download.php?doc=5)
- 2008. "El estado del Desarrollo Local en América Latina: obstáculos, facilitadores y liderazgos". En: *Interações (Campo Grande)* vol.9 no.2. Campo Grande Julio/Diciembre 2008.
- PIQUET, R. 2004. "A reestruturação da economia brasileira: desnacionalização e desemprego". En A. C. Torres Ribeiro, *El Rostro Urbano de America Latina* (pp. 145-161). Buenos Aires: Clacso.
- PRADO Salmón, Fernando. "El descuidado tema urbano en la Bolivia de hoy". En; *Tinkazos*, nov. 2008, vol.11, no.25, p.9-32.
- RENASEH. Políticas de vivienda en Bolivia. Introducción. Disponible en internet en: [http://www.renasehbolivia.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58:polcas-de-vivienda-en-bolivia&catid=19:boletin-nro-4&Itemid=107](http://www.renasehbolivia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=58:polcas-de-vivienda-en-bolivia&catid=19:boletin-nro-4&Itemid=107)
- REVILLA, Carlos. 2009. "Visibilidad y obrismo. La estrategia del Plan Progreso en El Alto". En: Revista Villalibre. Cuaderno de estudios sociales urbanos, N° 4 *La descentralización en las ciudades*, pp. 86-114. Cochabamba: CEDIB.

- RIVERA, Silvia. 2003. *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz: Aruwiyiri.
- ROMERO, J. L. 2005. *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SCHOOOP, W. 1981. *Ciudades Bolivianas*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- SIAM - FAM Bolivia. , Servicio de Información y Análisis de la gestión Municipal, 2009. *Características fiscales y financieras del proceso de descentralización en Bolivia 1994-2008*. La Paz: FAM.
- SPRONK, Susan. “Después de las Guerras del Agua en Bolivia: La lucha por una alternativa ‘público-social’”. Disponible en internet en: [http://www.laredvida.org/noticiasdestacados.php?tipo\\_noticia=Noticia&cod\\_noticia=242](http://www.laredvida.org/noticiasdestacados.php?tipo_noticia=Noticia&cod_noticia=242). Actualizada al 25 de Abril de 2008. Fecha de acceso: Diciembre de 2010.
- TORRICO, Escarley. 2008. “Cambios en la forma de participación en los sectores populares de Bolivia antes y después de la aplicación del modelo neoliberal”. En Revista VillaLibre N° 2 *Organización y participación política*, pp. 49 – 66. Cochabamba: CEDIB.
- VARGAS, Humberto. 1999. *Gestión Local en Bolivia y los avances en la última década*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- VENTANA Ciudadana, La Paz, 20 de Agosto de 2004. Suplemento quincenal de la Razón dedicado a la municipalización y descentralización
- ZAPATA, Juan Antonio. 2007. “La Descentralización en Bolivia”, BID. Disponible en internet en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1109502>. Fecha de acceso: Diciembre de 2010.



# PRESUPUESTOS URBANOS

## De la ritualidad participativa a la imposición del concreto

El modelo de descentralización municipalista, vigente hasta ahora, ha articulado un modelo de desarrollo local funcional al modelo económico aún dominante en el país, el modelo neoliberal. La funcionalidad de este modelo de desarrollo local con los propósitos de un capitalismo globalizado respecto a las economías de los países del Sur, se manifiesta en las enormes contradicciones en la

gestión municipal respecto a sus propósitos y postulados últimos en que afirma su legitimidad. Estas contradicciones se ven, sobre todo, en el divorcio entre necesidades de la población y prioridades de la inversión, que se visualiza en las desproporciones anotadas en la inversión municipal entre: infraestructura y servicios básicos; entre infraestructura y desarrollo productivo.

Este modelo de gestión y esta política de inversión no es algo que se dé como resultado de una aplicación rigurosa de la ley. Es un proceso construido, que comporta sí el uso de una legislación que tiene ambigüedades profundas, sobre todo en cuanto a participación; pero es, ante todo, un uso sesgado e interesado de la ley, motivado por otros intereses.

Es decir, la construcción social de este modelo de gestión y esta política de inversión obedece a factores más profundos que tienen que ver con la lucha por preservar el poder para los grupos y la clase dominante en el ámbito local. Es una construcción social producto de las contradicciones que se viven al interior de la sociedad. Por ello, sólo una acción integral que tienda a desmontar la gran ventaja que tienen los grandes intereses de los grupos de poder, podrá rehacer un modelo de gestión participativa y realmente democrática,



Con el apoyo de:



**ACSUR**  
LAS SEGOVIAS



Junta de Comunidades de  
**Castilla - La Mancha**

