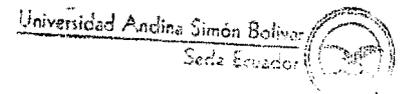


UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SUBSEDE ECUADOR



U11444

AREA DE DERECHO

Programa de Maestría
En Derecho Económico

La Ley de Participación Popular

Carmen Silvia Escobar S.

1998

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la Universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta por un período de 30 meses después de su aprobación.



Carmen Silvia Escobar S.

Quito, Febrero de 1998

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SUBSEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

Programa de Maestría
En Derecho Económico

La Ley de Participación Popular

Carmen Silvia Escobar S.

Tutora: Dra. Wilma Salgado

Ecuador, Quito, 1998

El propósito de esta tesis es realizar un análisis pormenorizado de la Ley de Participación Popular, vigente en Bolivia desde abril de 1994, y su aplicación dentro del marco de las reformas orientadas a lograr un crecimiento productivo y equitativo. Se realiza el análisis partiendo del hecho de que se trata de uno de los pilares fundamentales de la nueva política económica y que constituye el más importante intento de redistribución del poder político y económico llevado a cabo desde la Reforma Agraria de 1952.

Colateralmente se realizará un análisis del contexto social, económico y político en cuyo marco se introdujeron las reformas, puesto que es un sistema que ha favorecido la gobernabilidad, lográndose también una descentralización de decisiones que favorece la creación de ciudades intermedias, desestimulando una excesiva migración hacia las grandes urbes, ya que se crean condiciones de trabajo y mejores servicios en las áreas rurales del país para lo cual se cuenta con la participación de toda la población boliviana.

Mi profundo agradecimiento a mi esposo, a la Dra. Salgado y a todas las personas que me brindaron su apoyo y colaboración para la elaboración del presente trabajo

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

Capítulo I

Antecedentes - Marco Histórico

1. Latifundismo Servidumbral
2. Advenimiento de la democracia y crisis
 - a. Causas de la hiperinflación
3. Políticas de estabilización aplicadas en Bolivia
 - a. Gobierno de la Unidad Democrática y Popular
 - b. Advenimiento del nuevo gobierno: MNR
 - c. Pacto por la democracia y gobernabilidad
 - d. Decreto Supremo 21060 y estabilización económica
4. Costos sociales de la estabilización
5. Reformas estructurales iniciadas en 1993

Capítulo II

El Sistema de Participación Popular

1. Ley de Participación Popular (Ley No.1551 de 20 de Abril de 1994)
 - a. Los sujetos de la participación popular
 - Gobiernos Municipales (sujeto político)
 - Organizaciones Territoriales de Base (sujeto social)
 - Comité de Vigilancia

- b. Coparticipación tributaria de Gobiernos Municipales
- c. Municipalización de los servicios de educación y de salud
- d. La administración pública y la participación popular
- e. Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales
- f. Las Fuerzas Armadas y la participación popular

2. La planificación

- a. Planificación participativa

Conclusiones

Bibliografía

Anexos

LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

INTRODUCCION.

La promulgación de la Ley de Participación Popular es uno de los temas que ha generado mayor expectativa e interés en la población boliviana, especialmente en las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que están en relación directa con su ejecución. Las transformaciones que suponen la puesta en marcha de esta ley en todos los ámbitos del quehacer político, económico y social del país justifican su análisis para comprender mejor su carácter, posibilidades, alcances y también sus limitaciones.

Para nadie es un secreto que la falta de políticas estatales de largo plazo, la ausencia y debilidad del Estado en gran parte del territorio nacional y la falta de una normativa más precisa que oriente la asignación y uso de

recursos han tenido consecuencias negativas para el país, como la enorme discrecionalidad en la ejecución de programas y proyectos, escasos niveles de impacto y sustentabilidad, falta de racionalidad y control social en la asignación y uso de recursos, duplicación de acciones, etc. que nos muestran como resultado insuficientes y coyunturales respuestas para las poblaciones destinatarias. No es posible en estas circunstancias hallar un solo responsable, ya que tanto el sector público, como los organismos de cooperación internacional y las ONGs eran parte de esta forma de gestión. Ya no era posible pues eludir responsabilidades y se dotó al país con un instrumento legal en este sentido.

El propósito de esta tesis es realizar un análisis pormenorizado de la Ley de Participación Popular, vigente en Bolivia desde abril de 1994, y su aplicación dentro del marco de las reformas orientadas a lograr un crecimiento productivo y equitativo. Se realiza el análisis partiendo del hecho de que se trata de uno de los pilares fundamentales de la nueva política económica y que constituye el más importante intento de

redistribución del poder político y económico llevado a cabo desde la Reforma Agraria de 1952.

Colateralmente se realizará un análisis del contexto social, económico y político en cuyo marco se introdujeron las reformas, puesto que es un sistema que ha favorecido la gobernabilidad, lográndose también una descentralización de decisiones que favorece la creación de ciudades intermedias, desestimulando una excesiva migración hacia las grandes urbes, ya que se crean condiciones de trabajo y mejores servicios en las áreas rurales del país para lo cual se cuenta con la participación de toda la población boliviana.

Capítulo I

ANTECEDENTES - MARCO HISTORICO

Es necesario partir de un análisis histórico y socioeconómico de las décadas anteriores al momento en que se impone en Bolivia una Nueva Política Económica que introdujo profundos cambios en la vida del país.

1. Latifundismo servidumbral

Para quienes hemos nacido en una etapa posterior, nos parece cuento de fábula, el que nos digan que en Bolivia, hasta el año 1953, es decir hasta la mitad del siglo veinte, se mantuvo vigente el sistema del latifundismo servidumbral que imperó en la edad media y que fué trasladado a la América por los españoles, como sistema de explotación del trabajo del aborígen.

La propiedad agraria estaba dividida en inmensos latifundios, de propiedad de los llamados terratenientes o latifundistas.

Cada latifundio tenía un valor económico directamente relacionado con dos factores: a) calidad de tierras; y, b) número de pongos o siervos. La propiedad era tanto más valiosa cuanto mayor era el número de pongos sujetos a servidumbre que estaban asentados en ella.

Algunos latifundistas administraban personalmente sus propiedades. Los más, lo hacían mediante administradores o mediante arrenderos. El sistema de trabajo, simplícadamente descrito, consistía en que el patrón o el arrendero proporcionaban las semillas. Los siervos proporcionaban los instrumentos de trabajo, incluidas las yuntas de bueyes para el roturado de la tierra, los alimentos para su propio sustento y el trabajo manual personal gratuito durante tres días por semana. La cosecha era íntegramente de propiedad del patrón o arrendero.

El patrón, a cambio de ese aporte del siervo indígena, le permitía cultivar, para el sustento de su familia, un pegujal o sayaña (una pequeña porción de tierra en la que vivía con su mujer y sus hijos menores), y criar ganado en las tierras de pastoreo. Del ganado, lanar o vacuno, recibía, como compensación por el uso de las tierras de pastoreo, un diezmo de las crías. El derecho propietario sobre el pegujal o sayaña era del patrón latifundista.

El indígena, también estaba obligado a trasladar la cosecha de las tierras del hacendado hasta sus depósitos en la ciudad capital donde vivía, usando su propio ganado - burros, mulas o llamas - sin compensación económica alguna.

Este campesino indígena, desde la época colonial hasta el año 1953, estaba marginado de la vida política, social y cultural del país. Era analfabeto y al sistema le convenía mantenerlo en el analfabetismo. Carecía de asistencia médica, de derechos políticos y de toda posibilidad de ascenso social o cultural. Para mayor tragedia, constituía el 60% de la población boliviana.

Tuvo que ser una revolución muy profunda, como la que ocurrió en el año 1952, la que permitió ejecutar una reforma agraria que dió fin con este sistema servidumbral y liberó al campesino indígena, abriéndole nuevos horizontes a sus generaciones futuras.

Desde entonces, a la fecha, sólo han pasado 45 años, en realidad pocos para la vida de un país. En estos años, en las áreas rurales se han producido muchos cambios. Por el fraccionamiento no planificado de la tierra, se confronta el problema del minifundio. Si bien se liberó al campesino, no se le dieron las condiciones que le permitan superar su atraso cultural y su pobreza. El campo y los pequeños pueblos se mantuvieron marginados de la civilización y el progreso. Solo las zonas más próximas a las ciudades principales, ingresaron en un proceso de incorporación gradual a la vida civilizada. Del pongueaje económico y social se pasó al pongueaje político, porque se le dió derecho a voto pero no la libertad para elegir. Por la falta de medios de subsistencia, se inició un proceso de migración del campo a la ciudad, conformándose en las principales ciudades cordones de marginamiento y miseria.

2. Advenimiento de la democracia y crisis

Durante los años 60 y 70 era muy fuerte la concepción del Estado-empresario que consideraba al Estado no solo como el planificador de la economía sino que participaba como Estado-Inversor en la economía boliviana, creando y administrando empresas monopólicas. El gobierno asignaba la inversión a sectores productivos, pero no necesariamente en términos de la rentabilidad de los proyectos, sino en función de preferencias departamentales, o criterios de explotación de rúbricos considerados estratégicos, introduciendo una gran ineficiencia en la asignación de recursos.

El gobierno, que había acumulado la deuda externa y aumentó sus gastos en función de mayores niveles de ingreso durante los años 70, no realizó ajustes inmediatos para evitar efectos contractivos sobre la economía.

A principios de los años 80 se produjo un corte drástico en el ingreso de capitales por la crisis de la deuda externa. Los flujos de capital se

revierten, y el país tiene que pagar su deuda. Un problema adicional fue el incremento de las tasas de interés mundial. El aumento de las tasas de interés tornó muy costoso el servicio de la deuda externa para Bolivia.

Luego de una serie de presidencias militares o interinas que habían gobernado el país desde 1969, el 10 de Octubre de 1982 fué proclamado el gobierno del Dr. Hernán Siles-Suazo, quien conformó su gobierno con una coalición de partidos de izquierda y centro izquierda.

Al inicio de este gobierno existían dos aspectos muy importantes:

a. El relacionado con la transición a la democracia. Después de un largo periodo de regímenes militares, los diferentes sectores sociales no se encontraban en condiciones de entender y aceptar las reglas y mecanismos del juego democrático.

Desde un comienzo el gobierno de Siles-Suazo debió encarar el difícil dilema dado por la necesidad de un ajuste externo, requerido por el

servicio de la deuda externa, frente a las demandas de su electorado. Los obreros sindicalizados constituían el núcleo del electorado de Siles-Suazo. Los sindicatos, conscientes de su poder podían exigir la atención de sus demandas al gobierno con amenazas de retiro de su apoyo, que eran creíbles. Las demandas de los sindicatos estaban dirigidas: primero al incremento de salarios nominales para por lo menos compensar las pérdidas más recientes experimentadas por efecto de la inflación; y, segundo, la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector público.

Este gobierno tuvo, sin duda, un componente salarialista muy importante, pero, más que una política deliberada en ese sentido, reflejaba una reacción frente a presiones que no podía controlar. Las presiones tomaron formas violentas, por ejemplo, un gran número de paros de la producción, huelgas de hambre de dirigentes sindicales, y movilizaciones en las calles, llegando a adquirir tal fuerza que en marzo de 1985, unos diez mil trabajadores mineros se desplazaron desde los centros mineros a la ciudad de La Paz y virtualmente la ocuparon. Una discreta intervención del ejército, los hizo regresar a sus lugares de origen.

La Central Obrera Boliviana (COB) intentó sustituir al gobierno en la tarea de estabilización por lo menos en dos ocasiones y llegó a formular varios paquetes de estabilización alternativos a los del gobierno. Los proyectos de la COB eran más claramente populistas que los del gobierno.

Pero el problema político de esos primeros años de transición democrática no debe ser visto como una confrontación solamente entre el gobierno y la COB. Los enfrentamientos empresariales y regionales con el gobierno central fueron casi tan importantes aunque tomaron formas diferentes. Los conflictos traducían, en gran parte, problemas de mediación política. Es así que las reivindicaciones se introducían, con presiones, más bien al ejecutivo que al Congreso, que es la instancia representativa por excelencia. Sin embargo, también es cierto que el gobierno alentaba ese tipo de intercambio político, ya que, por la falta de apoyo parlamentario, recurrían a decretos supremos, que son instrumentos administrativos, en lugar de acudir a la legislación para regular la vida económica.

Los partidos de oposición controlaban casi completamente las dos cámaras y las pocas iniciativas presentadas por el ejecutivo para tratar de detener el deterioro fueron bloqueadas; en todo caso, no hubo intentos ni negociaciones del ejecutivo, con agendas específicas, para llegar a acuerdos con el legislativo.

Las controversias de la sociedad civil se trasladaron también al seno de los partidos políticos de la Unidad Democrática y Popular (UDP). La contradicción entre la necesidad de reestablecer los equilibrios financieros y de dar satisfacción a las demandas populares dió lugar también a posiciones encontradas muy fuertes en el gabinete entre los ministros “independientes”, que elaboraban los programas de estabilización, frecuentemente con asistencia técnica internacional, y los ministros “políticos”, que asignaban máxima importancia al mantenimiento de la base electoral y al apoyo de las organizaciones obreras. Las confrontaciones terminaron resolviéndose en favor de los ministros políticos. El presidente no prestó el respaldo suficiente a sus

ministros independientes, a pesar de que algunos de ellos le eran muy cercanos.

La UDP no fue inmune a las divisiones que causaba el curso de la política económica. A los pocos meses de instalado el gobierno de Siles-Suazo, el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) se retiró del gobierno, regresando posteriormente en abril de 1984. El MIR se dividió en tres partidos al finalizar el gobierno. El MNR se fragmentó completamente, con una parte importante que regresó al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) original para combatir al gobierno. Inclusive el Partido Comunista sufrió una división.

b. El segundo aspecto es el relacionado con el aceleramiento de una grave crisis económica, porque el gobierno heredó de la última dictadura militar unas finanzas públicas muy deterioradas, que provenían especialmente de la deuda externa y la acumulación de demandas sociales, cuyo elemento más explosivo era el deterioro del salario real en más del 10% en los tres primeros meses de 1982 y que a finales de los gobiernos militares fue contenida con medidas de fuerza, pero que se

convirtieron en causas inmediatas de la mayor aceleración del proceso inflacionario.

El peso de la deuda externa, en su interacción con las cuentas fiscales, se convirtió en el desencadenante de la alta inflación. En 1982, las transferencias netas de recursos al exterior desde Bolivia alcanzaron a 3.3% del PNB, en 1983 el 4.6%, en 1984 el 3.4% del PNB y en 1985 el 3.5%, y recién para 1986 se revirtió el signo de estas transferencias.¹

Las transferencias netas de recursos hacia afuera agotaron rápidamente las reservas de divisas a principios de 1982 y ante las nuevas condiciones del flujo de recursos externos, el ajuste recayó en el tipo de cambio. El gobierno militar de principios de 1982, estableció un régimen cambiario dual, con un tipo de cambio oficial para algunas transacciones y un tipo de cambio flotante para las demás y las devaluaciones sucesivas requeridas por el ajuste externo produjeron importantes caídas en los salarios reales.

¹ Fuente: BOLIVIA, Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE)

a. Causas de la hiperinflación

Entre 1983 y 1985, se intentó efectuar el ajuste externo con controles de cambio y de las importaciones que solo consiguieron originar brechas más significativas entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio paralelo.

Estas brechas cambiarias agravaban fuertemente las cuentas fiscales, porque una fracción de los ingresos se pagaba al tipo de cambio oficial, mientras que una importante parte de los gastos estaba indexada al tipo de cambio paralelo.

Por otra parte, la expansión del tráfico de cocaína, a partir de mediados de los años setenta, si bien creó una fuente adicional muy importante de divisas, produjo también una gran inestabilidad en el mercado paralelo, porque las fluctuaciones en el cambio paralelo parecían estar ligadas a

las fluctuaciones en la provisión de las divisas por los traficantes de cocaína.

Es importante anotar que la hiperinflación históricamente se dá a causa de una conflagración internacional o de una guerra civil. En Bolivia, la hiperinflación se dió por el gran esfuerzo conjunto que se realizó para cumplir con la deuda externa y por la poca capacidad del gobierno para recurrir a fuentes internas de recursos para financiarlos por los conflictos sociales generados que no permitían controlar el déficit fiscal que finalmente tuvo que ser financiado con emisión monetaria inorgánica, cuyo efecto inexorable es la aceleración dramática del proceso inflacionario.

La inflación se aceleró en Bolivia, cuando el gobierno fué incapáz de controlar las reacciones sociales al esfuerzo de ajuste externo, no logró cobrar impuestos adicionales, no pudo reducir los gastos corrientes y tampoco alcanzó las devaluaciones del tipo de cambio real requeridas. La inflación deterioró los ingresos fiscales y produjo un agravamiento de los déficits, que tuvieron que ser financiados con mayor emisión

monetaria; además, la población que anticipaba mayor inflación convertía el dinero nacional en dólares o bienes, lo que aceleró la devaluación y la inflación.

La hiperinflación, acompañada por el desabastecimiento de bienes básicos y de un ambiente de confrontación, por la cantidad de huelgas y marchas de protesta, produjo un gran cansancio en la población boliviana, que junto con los partidos políticos de la oposición comenzaron a pedir la renuncia del presidente, hasta que en 1984, con la intermediación de la Iglesia Católica, se acordó reducir el mandato presidencial por un año y se llamaron a elecciones anticipadas para junio de 1985, pero a fines de 1984 el gobierno concedió un incremento salarial que iba más allá de las expectativas de los mismos trabajadores causando un gran salto inflacionario en los meses de enero y febrero de 1985.

3. Políticas de estabilización aplicadas en Bolivia

a. Gobierno de la Unidad Democrática y Popular

Durante su gobierno, Siles Zuazo propuso paquetes estabilizadores en noviembre de 1982, noviembre de 1983, abril de 1984, agosto de 1984, noviembre de 1984 y febrero de 1985. Estos paquetes estaban todos destinados al fracaso porque contenían ajustes muy tímidos, con el objetivo de reducir la inflación gradualmente y en todos preveían un ajuste de precios relativos, tipo de cambio oficial y precios de bienes y servicios provistos públicamente. Como resultado, solo consiguieron agravar el desabastecimiento y desarrollar aún más los mercados negros.

Vale la pena revisar el plan de estabilización de noviembre de 1982 puesto que combinaba una política de rigor fiscal con una política de ingresos. Las medidas fiscales incluían incrementos en los precios de los carburantes y de servicios públicos así como una devaluación del 73% del tipo de cambio oficial. La política de ingresos se caracterizaba porque eliminaba el sistema de cambio dual y se volvía a un tipo de cambio fijo con control de cambios, congelaba los precios de una canasta de bienes esenciales, después de un reajuste inicial,

incrementaba el salario mínimo, que dió lugar en algunos gremios a incrementos que fueron mas alla de los previstos por la intención del programa; se estableció una regla de indexación de salarios, que resultó una fuente más de inflación; y una medida de desdolarización de la economía interna, por la que los contratos vigentes en dólares entre residentes se convertían en pesos bolivianos y se prohibían los contratos en dólares o con cláusula de indexación al dolar; los bancos quedaron prohibidos de operar con moneda extranjera. Este plan acentuó la demanda de dólares en los mercados negros de divisas; se incrementaron los mercados informales y creció la fuga de capitales.

La desdolarización, provocó un efecto confiscatorio del ahorro interno y una total pérdida de confianza del pueblo en el sistema financiero. Los aproximadamente \$us.600.000.000.- que tenía depositado el público en la banca privada en las modalidades de caja de ahorros y de plazo fijo, por efecto de la medida gubernamental, quedaron, de la noche a la mañana convertidos en pesos bolivianos al tipo de cambio oficial e inmovilizados para evitar una corrida de fondos. En la práctica, al final de este dramático proceso, todos esos depositantes, perdieron el cien por

ciento de sus ahorros, si tenemos en cuenta que al comenzar el proceso con la desdolarización, en octubre de 1982, el tipo de cambio oficial era de \$b.190.- por dólar, y al concluir, en agosto de 1985, llegó a \$b.1.000.000.- por dólar.

La inversión que realizaba el Gobierno, estaba básicamente concentrada dentro del Eje Central de desarrollo del País, constituido por los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Hasta fines de los años 80 el porcentaje de inversión pública en estos departamentos superaba el 75%; además, las diferencias entre campo y ciudad, eran muy evidentes, ya que las inversiones estaban concentradas en las ciudades y no eran realizadas en los sectores rurales de los departamentos.

Durante 40 años, hasta 1985, no se realizaban elecciones Municipales, lo cual generó una total dependencia de las regiones al Gobierno Central, incluso en lo referido a los gastos internos de funcionamiento de las municipalidades. Esto generó un centralismo absoluto que dirigió el gasto público principalmente a la ciudad sede de gobierno, La Paz.

A partir de 1985, se producen elecciones municipales que, generando algunas fuertes tensiones regionales, redistribuyen de alguna manera los ingresos, por lo menos en los niveles de inversión pública, llegando a

disminuir la inversión pública en el eje central a porcentajes más equitativos, como mostramos en el cuadro de los últimos 5 años:

Cuadro No.1

EJECUCION REGIONAL DE LA INVERSION PUBLICA (en porcentajes de inversión)

AÑO	EJE CENT	POTOS	ORURC	TARIJA	PANDC	BENI	CHUQ.
1990	54.96	2.81	1.74	9.78	0.54	5.33	8.06
1991	58.50	4.35	2.15	10.87	1.34	5.27	7.73
1992	56.55	6.56	5.22	9.92	1.39	3.26	7.01
1993	48.26	10.21	5.52	9.06	1.04	2.80	10.93
1994	60.09	7.03	7.04	8.92	0.96	2.91	8.70

FUENTE: Sistema Nacional de Inversión Pública

b. Advenimiento del nuevo gobierno: MNR

En las elecciones efectuadas en Julio de 1985, el expresidente Hugo Banzer ganó la primera mayoría, pero no la absoluta para ser elegido presidente. El Congreso, actuando como colegio electoral, proclamó al también expresidente Victor Paz Estenssoro como presidente de la República.

Los resultados de las elecciones de 1985 mostraron claramente que los partidos de izquierda de la UDP y fuera de ella, habían perdido representatividad por su populismo, su incompetencia en la gestión pública y por su oposición intransigente a los ensayos de estabilización. Existía claramente una demanda social por estabilidad económica y política, que la izquierda no podía satisfacer. Con ese dato fundamental, Paz Estenssoro comenzó su gobierno.

c. Pacto por la democracia y gobernabilidad

En Octubre de 1985, la Acción Democrática Nacional (ADN) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) firmaron un acuerdo

congresal, llamado Pacto por la Democracia, por el cual los dos partidos se comprometían a otorgar el apoyo que se requiriera al programa de estabilización y a la Nueva Política Económica. La ADN no participó con ministros en el poder ejecutivo, pero recibió la gestión y

administración de importantes empresas estatales y corporaciones regionales de desarrollo. También se debe hacer notar que algunos ministros independientes del gabinete de Paz-Estenssoro eran afines a la ADN.

El Pacto fue crucial para el éxito del programa, tanto porque permitió la aprobación para hacer pasar las leyes necesarias como la de reforma tributaria y la de presupuesto, cuanto porque evitó las desgastadoras interpelaciones al poder ejecutivo, que fueron tan frecuentes durante el gobierno anterior. El pacto tenía el apoyo de la prensa, porque una gran parte de los periódicos y estaciones de radio y de televisión del país estaban ligados a la ADN. La mayoría de la prensa nacional apoyó sin ambigüedades a la Nueva Política Económica.

El Pacto fué sorpresivamente roto de modo unilateral por el MNR, en febrero de 1989, en el contexto de una contienda electoral, por conveniencias políticas de su futuro candidato a la Presidencia de la República.

d. Decreto Supremo 21060 y estabilización económica

Con la reducción del período presidencial del Dr. Hernán Siles Suazo a tres años, en 1985 asume el poder un nuevo gobierno con el clamor popular de dirigir al país hacia una economía más ordenada.

Era primordial estabilizar la economía y detener la hiperinflación. Con ese fin, se aplica el Decreto Supremo 21060 que significó un golpe muy duro para la población, por su enorme costo social, pero el Gobierno ya tenía como objetivo cambiar el modelo de desarrollo, y se tomaron medidas concretas que señalaban el cambio de dirección de la política económica.

Una de las principales herramientas que utilizó el Gobierno, fue la política cambiaria. Durante la hiperinflación los precios estaban ligados al dólar; si la moneda subía los precios también subían, puesto que existía un tipo de cambio flotante de acuerdo a la oferta y la demanda, entonces se estableció un tipo de cambio flotante manejado por el Estado a través

del Banco Central de Bolivia, que fija el cambio de la divisa norteamericana en un bolsín, en función de la oferta y la demanda.

Paralelamente se controlan los gastos y se incrementan los ingresos a través de un impuesto a los carburantes generando una mayor transferencia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) al Tesoro General de la Nación; se establece una reforma integral del Sistema Tributario, se realiza una reforma arancelaria, se reforman las empresas públicas, se realizan reformas en el sector financiero nacional, y se llevan a cabo acuerdos en el marco del tratamiento de la deuda externa.

Si se realizan comparaciones, el Decreto Supremo 21060 no fué muy diferente a los programas de estabilización de Abril de 1984 y febrero de 1985.²

Las diferencias se encuentran más bien en la magnitud de las medidas que en su dirección y también en el manejo del tipo de cambio.

Se estabilizó el tipo de cambio mediante una política monetaria muy apretada inicialmente y luego se utilizó al tipo de cambio como ancla de la inflación.

Un componente fundamental del programa de estabilización fué el alivio en el servicio de la deuda externa. El nuevo gobierno continuó con la decisión del anterior de no pagar sus obligaciones a la banca comercial acreedora hasta llegar a un acuerdo de recompra. A pesar de la suspensión de pagos, Bolivia consiguió un préstamo stand-by del Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de 1986, que fue seguido por otros de la misma fuente y de otras agencias crediticias oficiales. Por otro lado, Bolivia acudió al Club de París y recompró su deuda a los gobiernos acreedores y normalizó sus pagos a las agencias

² Revisar Anexo No.1

multilaterales, obteniendo nuevamente transferencias netas positivas de recursos.

Las reformas estructurales se apoyaron básicamente en una liberalización de los mercados de bienes, capitales y trabajo, además en una reducción del tamaño del estado, mediante privatizaciones y traspasos de empresas a las corporaciones regionales de desarrollo y a las municipalidades.

4. Costos sociales de la estabilización

El primer año la inflación cayó drásticamente de 8.000% a 60%, hasta llegar, en años posteriores, a una cifra menor a dos dígitos. La estabilización de la economía fue lograda ampliamente, aunque el costo social fue muy alto.

Los salarios reales cayeron inmediatamente después del anuncio del D.S.21060 en un 21.5%, los salarios que pagaba el gobierno y las rentas para ciertas categorías de jubilados quedaron en niveles muy bajos.

Estos efectos, sumados a los efectos negativos de largo plazo por la reducción en el gasto público social, especialmente en educación, constituyen los mayores costos del programa de estabilización. Por ejemplo, el gasto público en educación no universitaria pasó de un promedio de 3.4% del PIB en el periodo 1980-1985 a 1.5% en 1986.³

Con la caída internacional generalizada de precios, que provoca una caída del precio de las materias primas que exporta el país, tal el caso del estaño, que constituía cerca al 70% de las exportaciones y el precio bajó cerca del 50%, y resultando entonces que las minas dejaron de ser rentables, el Gobierno, dentro de la implementación de la nueva política, se vio obligado a cerrar las minas, provocando una fuerte migración minas-ciudad. Alrededor de veintitres mil de treinta mil familias mineras quedaron cesantes, migrando principalmente a las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

5. Reformas estructurales iniciadas en 1993

³ BOLIVIA, Ministerio de Planeamiento, informe, 1988

Si bien, como se puede observar, los logros en general han sido significativos en términos de recuperar la estabilidad, el crecimiento y la confianza de los agentes de la economía, pero estos logros no son suficientes para que el país pueda alcanzar el desarrollo, aumentar significativamente los niveles de vida de la población y erradicar la extrema pobreza y marginalidad que aquejan a una gran parte de la población boliviana. El país enfrenta todavía restricciones estructurales y cuellos de botella que le impiden alcanzar estos objetivos.

Entre estos problemas los más importantes son:

- a) Los bajos niveles de ahorro interno e inversión alcanzados.
- b) El escaso acceso a tecnología de punta de las empresas nacionales.
- c) La baja productividad del factor trabajo, debido a la baja dotación de capital y al bajo nivel de calificación del mismo.
- d) La escasa integración existente en el país como consecuencia de la falta de infraestructura física y de servicios.

- e) Las graves desigualdades existentes en el país, especialmente la gran concentración de la pobreza en el área rural y en las áreas urbano-marginales.

Con estos antecedentes, con el objetivo de eliminar las restricciones estructurales y los cuellos de botella mencionados, a partir de 1993 el gobierno emprende un ambicioso programa de reformas estructurales y entre las mas importantes se encuentran: la capitalización y privatización de las empresas públicas, la reforma del sistema de pensiones, la reforma educativa y la participación popular y descentralización administrativa del Estado.

1. Capitalización y privatización de las Empresas Públicas

Tiene el objetivo de incrementar la tasa de inversión en sectores estratégicos de la economía, aumentar la transferencia de tecnología a estos sectores y mejorar la eficiencia en el funcionamiento de estos sectores.

La capitalización consiste en abrir al sector privado la posibilidad de invertir en sectores que antes se encontraban en manos de monopolios estatales, como ser los sectores de hidrocarburos, electricidad, transporte aéreo, ferrocarriles, telecomunicaciones, minería y fundiciones. Con este fin, se capitalizaron las seis empresas públicas más importantes que operaban en estos sectores, se privatizaron las restantes empresas públicas, y se creó un marco regulatorio general sectorial, con el fin de regular las relaciones entre los productores, los consumidores y el Estado.

A diferencia de una privatización común, que comprende la venta directa de las empresas públicas a los inversionistas privados, la capitalización de las empresas públicas consistió en invitar a estos inversionistas a realizar aportes nuevos de capital en las empresas, mediante la compra de una nueva emisión de acciones, a administrar las empresas y hacer inversiones para aumentar la capacidad de producción de las empresas y su productividad. Las acciones que existían previamente a la capitalización de las empresas se transfieren a un fondo no contributivo, administrado por las Administradoras de Fondos de

Pensiones (AFPs), que entregarán una pensión universal, mediante el pago de un bono anual vitalicio a los bolivianos que cumplan 65 años de edad.

Durante el proceso de capitalización, los socios estratégicos han comprometido un flujo de inversiones igual a \$us.1.700 millones (25% del PIB), los cuales deben ser invertidos en los próximos seis años.

La estrategia de capitalización seguida en cada uno de los sectores fué diferente, y la organización industrial resultante en cada uno de los mismos fué también distinta.

a. Sector eléctrico

En este sector se pueden distinguir tres procesos: producción, transporte y distribución.

Con anterioridad a la capitalización los procesos de producción y transporte se encontraban en manos de la empresa estatal ENDE

(Empresa Nacional de Energía Eléctrica), mientras que la distribución era realizada por empresas regionales públicas o privadas.

La nueva ley de electricidad establece libre competencia en la producción de electricidad. De esta forma la generación de electricidad de la empresa estatal ENTEL fué capitalizada en tres empresas distintas.

Los socios estratégicos que capitalizaron las empresas de producción de electricidad fueron: Dominion Energy, Energy Initiatives,

La etapa de transporte fue privatizada y capitalizada como monopolio donde existe acceso abierto. Esto fué posible ya que en Bolivia existía un sistema integrado de transporte. Algunas de las empresas públicas de distribución fueron privatizadas (ELFEC) y otras se encuentran en proceso.

b. Sector hidrocarburos

En el sector de hidrocarburos se distinguen cuatro procesos: prospección y producción, transporte, refinación y distribución.

La prospección y producción fue capitalizada y se estableció libre competencia en este sector, es decir libre entrada y salida en base a la concesión de áreas de exploración y explotación. Los procesos de exploración, producción y explotación de la empresa estatal YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) fué capitalizada en dos empresas separadas. En la parte del transporte, se distinguió entre las tuberías (gasoductos y oleoductos) que cruzan fronteras y aquellos que se utilizan en el transporte interno de hidrocarburos. El primer tipo de ductos (que incluye el gasoducto a la Argentina y el gasoducto al Brasil que actualmente se encuentra en una etapa inicial de construcción) fué capitalizado como una sola empresa. Los ductos internos quedaron en manos de la empresa YPFB estatal, residual lo mismo que las tres plantas de refinación de hidrocarburos para venta interna. La etapa de distribución donde ya existía libre competencia privada, permaneció de igual manera después de la reforma.

c. Sector Telecomunicaciones

En el sector de telecomunicaciones se diferencia la telefonía local de la telefonía de larga distancia. Antes de la reforma, la telefonía de larga distancia se encontraba a cargo de la empresa estatal ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones). ENTEL fue capitalizada como una sola empresa, que goza de una situación de monopolio, por un período de seis años. La parte de telefonía local, se encuentra en manos de cooperativas locales, las cuales también han obtenido mediante presiones políticas que se les otorgue una posición de monopolio por el mismo período de tiempo. La posición monopólica de las mismas está sujeta sin embargo, al cumplimiento de determinadas metas de inversión y expansión de la cobertura de este servicio.

d. Sector de transporte aéreo

Se capitalizó la empresa estatal (Lloyd Aéreo Boliviano) por parte de la empresa brasilera (VASP). El LAB tiene monopolio en las líneas internacionales, mantiene su condición de línea bandera nacional. En las líneas internas existe libre competencia.

e. Sector de transporte ferroviario

Con anterioridad a la capitalización y a las reformas, la empresa estatal controlaba las dos redes ferroviarias nacionales (la red oriental y la red occidental); no existe conexión entre ambos sistemas. Estos dos sistemas fueron capitalizados como dos empresas separadas. Sin embargo, Cruz-Blanca fue el socio estratégico que capitalizó ambas empresas.

Marco regulatorio sectorial

Para regular las relaciones entre consumidores, inversionistas y el Estado, con el objeto de garantizar el normal funcionamiento de cada uno de estos sectores que se encuentran sujetos al proceso de capitalización, se creó el SIRESE (Sistema de Regulación Sectorial), como una instancia administrativa de resolución de conflictos, en apego a las leyes sectoriales. Se halla organizado en base a una Gerencia General que supervisa el funcionamiento del sistema en su conjunto. De la Superintendencia General dependen Superintendencias Sectoriales (de hidrocarburos, electricidad, transporte, telecomunicaciones, minería) que se encargan de regular el funcionamiento de los sectores. Las superintendencias son entes autárquicos, con financiamiento propio, y

los superintendentes son elegidos por el Presidente de la República de una terna nombrada por el Congreso Nacional.

2. Reforma educativa

Es la reforma cuyos resultados serán sentidos a más largo plazo. La reforma abarca a la enseñanza privada y tiene los siguientes componentes:

- Reasigna recursos a la enseñanza primaria.
- Establece la enseñanza en el idioma materno de los educandos
- Modifica los curriculums, adaptándolos a las necesidades y realidades de los educandos.
- Dota de material educativo e infraestructura a las escuelas
- Establece programas de capacitación para los maestros.

3. Reforma del sistema de pensiones

Como objetivo fundamental, la reforma de pensiones busca mejorar el funcionamiento del sistema previsional, de tal forma que se cuente con

un sistema financieramente autosostenible, que permita a sus afiliados obtener una renta de jubilación justa, que les permita vivir en forma digna durante los años de retiro.

Como objetivo adicional de la reforma, también se espera que ésta pueda contribuir a incrementar el ahorro interno de largo plazo, incentive el desarrollo del mercado de capitales, y mejore la eficiencia en la asignación de recursos al interior de la economía.

La estrategia de reforma, al igual que otros países que han llevado adelante reformas a sus sistema previsionales, consistió en cambiar el sistema anterior de reparto (pay-as-you-go), beneficio definido, y administrado por el Estado, por un sistema nuevo de capitalización individual, autofinanciable, de contribución definida y administrado privadamente.

Las características particulares de la reforma de pensiones en Bolivia son las siguientes:

- Se produce un 100% de traspaso al nuevo sistema, es decir el antiguo sistema desaparece y es completamente sustituido por el nuevo sistema

- Se establecen solamente dos administradoras privadas de fondos de pensiones (AFPs), con el objeto de evitar que los altos costos de publicidad incurridos por las mismas para captar un mayor número de afiliados, encarezcan los costos de administración y por lo tanto las comisiones de administración pagadas a las AFPs por los afiliados.

- Las AFPs pueden invertir en activos externos hasta un 50% del fondo, a diferencia de otros países donde este porcentaje es como máximo un 10%.

- Se establece un vínculo entre la capitalización de las empresas estatales y la reforma de pensiones, a través de la transferencia de las acciones de las empresas capitalizadas que permanecieron en manos del Estado, a todos los bolivianos mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995. Estos recursos serán administrados por las AFPs, en un Fondo de Capitalización Colectivo (FCC). Esta población se beneficiará del FCC a través del cobro del Bono Solidario (BONOSOL), que consiste en un

pago anual vitalicio que la población beneficiada obtiene a partir de los 65 años de edad.

4. Descentralización administrativa y participación popular

La descentralización consiste en una administración departamental, que no llega en lo más mínimo a una federalización, y un gobierno local muy fuerte que es el gobierno municipal territorializado.

La descentralización administrativa y la participación popular, transfieren recursos y capacidad de gestión y control a los municipios y prefecturas. Se sustituye el antiguo concepto de municipio referente al área urbana, por el concepto de municipio como sección de provincia que integra la ciudad a su entorno rural inmediato. La Ley de Participación Popular establece que un 20% de los ingresos por impuestos nacionales (recursos de coparticipación) se distribuyan a las regiones de acuerdo a la población. La Ley también establece los mecanismos para que exista un control social sobre la utilización de estos recursos por parte de la comunidad, mediante comités de vigilancia

organizados por las juntas vecinales y comunidades campesinas e indígenas. Pero este tema será profundizado en las páginas siguientes.

Capítulo II

EL SISTEMA DE PARTICIPACION POPULAR

1. Ley de Participación Popular (Ley No.1551 de 20 de abril de 1994)

Dentro del marco global anteriormente señalado, el 20 de abril de 1994, durante la presidencia de Gonzalo Sanchez de Lozada, el Congreso Nacional sanciona la Ley No.1551, con el objeto de integrar a la vida política, jurídica y principalmente económica, a todos los habitantes del país, a través de una mayor participación de los diferentes sectores en lo relativo al desarrollo de la subregiones, y de una más justa distribución de los recursos.

Esta Ley tiene como punto principal y nervio central de la nueva política

económica, la redistribución de los recursos, de manera que se llegue a todos los sectores del país.

"Art.20... III. De la recaudación efectiva de las rentas nacionales... el 20% será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas". 4

El Estado, con el fin de llegar a todos los habitantes del país, y teniendo como meta una redistribución de los ingresos en forma equitativa e igualitaria, además queriendo subsanar errores del pasado y favoritismos de la clase dominante en desmedro de una mayoría marginada, a través de esta ley, incrementa los recursos en favor de los gobiernos municipales al mismo tiempo que delimita sus jurisdicciones y amplía sus competencias, con la finalidad de que todos obtengan beneficios con el aporte de todos.

a. Los sujetos de la participación popular

- **Gobiernos Municipales** (sujeto político)

4 BOLIVIA, Ley No.1551, *Ley de Participación Popular*, Gaceta Oficial de Bolivia, 1994, pg.13

El municipio, que debía responder a las necesidades de las organizaciones

comunales, de tradición milenaria, sólidamente organizadas y que han sido promotoras y ejecutoras del desarrollo rural, sufrió muchos cambios en la historia, apareciendo y desapareciendo, sufriendo avasallamientos del poder ejecutivo central, pero siempre visto como un municipio solamente urbano, herencia del municipio español, preocupado por las necesidades de las ciudades y no del campo. Nunca nadie se había preocupado por delimitar su jurisdicción territorial y su competencia se circunscribía al denominado "radio urbano".

Las elecciones municipales -cuando habían- reflejaban esta actitud, pues solo votaban los residentes urbanos y si acaso algunos vecinos de comunidades muy próximas. Más del 50% de la población se encontraba fuera del sistema municipal ya que no eran tomados en cuenta por ningún municipio, ni lejano ni cercano. Así lo admitían incluso los agentes cantonales o alcaldes de sección, al describir sus responsabilidades como dirigidas solamente al pueblo del cantón o sección.

Esta situación se pone en evidencia al constatar que los presupuestos de coparticipación municipal se concentraban en un 90% en las 10 ciudades principales del país y el resto en unas pocas capitales provinciales mayores. 171 municipios nunca habían recibido un solo centavo para su funcionamiento, sin mencionar los más de 1.300 cantones que no contaban con presupuesto. Sólo unos pocos gobiernos municipales tenían alguna capacidad de gestión antes de 1994.

Los pequeños pueblos rurales, para satisfacer sus más elementales necesidades de salud, educación y vinculación caminera, acudían a una lastimosa actitud de halago a los políticos de turno, para conseguir atención a las necesidades apremiantes de sus pueblos, a cambio de su apoyo electoral, dando lugar a lo que se conoció como "pongueaje político".

Conscientes de estas deficiencias, las organizaciones campesinas e indígenas venían demandando un reconocimiento oficial y un lugar en la organización institucional del país.

La Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB, dirigentes políticos y sindicales fueron los abanderados de estas luchas para defender los derechos de las organizaciones.

También los intelectuales sostenían la necesidad de replantear el alcance de la organización del municipio a través del concepto de "municipio territorial" con responsabilidad urbano-rural, y de descentralizar el país a través de la municipalización del territorio.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades

"La municipalidad, como gobierno local y autónomo, es la entidad de derecho público, con personalidad jurídica reconocida y patrimonio propio, que representa al conjunto de vecinos asentados en una jurisdicción territorial determinada, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad".

Con la Ley de Participación Popular, se modifica la jurisdicción

5 BOLIVIA, *Ley Orgánica de Municipalidades*, Editorial Universitaria, Cochabamba, 1985, art.1, pgs.83 y 84

territorial de los municipio, ampliándola a toda la Sección de Provincia. 6

A diferencia de los Gobiernos Municipales anteriores, ocupados únicamente en atender la zona urbana o el pueblo, ahora se amplía su jurisdicción, su competencia y sus atribuciones al ámbito rural. De esta forma ahora existen 311 Gobiernos municipales urbano-rurales en todo el país que corresponden a cada sección de provincia.

A partir de esta ley, los recursos de coparticipación tributaria deben ser distribuidos equitativamente entre las áreas urbanas y rurales para la realización de obras y servicios. Ello implica inversiones que pueden catalogarse como servicios públicos de apoyo a la producción, servicios públicos básicos, y otros (estas son inversiones que los gobiernos municipales deben planificar junto con las comunidades y priorizarlas de acuerdo a las necesidades).

El Gobierno Municipal, en coordinación con las organizaciones comunitarias puede conformar Distritos Municipales y nombrar Subalcaldes. Los distritos Municipales se crean para promover la

eficiencia de la acción interinstitucional en el manejo de los recursos y las políticas públicas sectoriales, para promover la eficacia de la gestión administrativa del municipio dentro de su ámbito territorial, en cuanto a la utilización de los recursos técnicos, humanos y financieros; para promover y articular la participación de las Organizaciones Territoriales de Base en los procesos de definición y gestión de las acciones que establece la Ley de Participación Popular, en la administración y planificación de desarrollo territorial, y finalmente para mantener la unidad socio cultural de las organizaciones sociales de carácter territorial, dentro de la jurisdicción del distrito.

La Ley de Participación Popular en su art.14 amplía todas las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial. Dentro de las competencias, amplía éstas a la dotación de infraestructura en salud y educación, cultura, saneamiento básico, además de la infraestructura vial y caminera para la integración y desarrollo de la región.

- **Organizaciones Territoriales de Base** (sujeto social)

La Ley de Participación Popular entiende a las Organizaciones Territoriales de Base como

"la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprendiendo una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guardando una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada".⁷

En esta definición se destacan tres elementos básicos, como son la organización, el territorio y la comunidad.

Para poder definir y priorizar las necesidades de un grupo social es primordial que este grupo se halle organizado sea en comunidades campesinas, pueblos indígenas o en barrios o juntas vecinales, pero que como unidades básicas de organización social de un ámbito, debe tratarse de familias campesinas que comparten un territorio común en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales, o bien de poblaciones asentadas con anterioridad a la

⁷ BOLIVIA, Decreto Supremo 23858, *Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base* de 9

conquista o colonización y que poseen todas sus características culturales manteniendo un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales, tal el caso de los pueblos indígenas, o de las juntas vecinales, que para la Ley de Participación Popular, son asociaciones de personas que tienen su domicilio principal en un determinado barrio en las ciudades y pueblos que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales dentro de su espacio territorial.

Un otro elemento muy importante es el territorio, porque es allí donde interactúan las comunidades o pobladores y es en base a ese territorio que se tienen que planificar y ejecutar los proyectos y programas de mejoramiento de la calidad de vida.

Finalmente tenemos a la población, que organizada en comunidades y manteniendo sus tradiciones y costumbres, es decir su propia cultura en los casos de las comunidades campesinas, pueblos indígenas, y las juntas vecinales, con sus peculiaridades propias de la vecindad en áreas

urbanas, se constituyen en el tercer elemento de la Organización Territorial de Base, puesto que serán estas comunidades organizadas las encargadas de

buscar las soluciones a los problemas de prestación de servicios básicos y mejoras urbanas, ya que cuentan con las herramientas necesarias para hacerlo. Pueden ser sujetos de donaciones o créditos y a través de la planificación participativa serán las mismas comunidades las que elaboren sus propios planes y políticas de desarrollo en su espacio territorial.

Para poder ejercer los derechos que se les reconoce, a partir de la Ley 1551, las Organizaciones Territoriales de Base deben obtener personalidad jurídica, que las habilite para ser sujetos de derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos en el ordenamiento jurídico nacional, y puedan ser administradores de servicios sin esperar ayuda o asistencia del Estado o de otras entidades.

Ahora bien, la obtención de la personalidad jurídica para los pueblos o

comunidades indígenas, las comunidades campesinas o las juntas vecinales fue en el pasado un objetivo o una aspiración, en la mayoría de los casos, inalcanzable.

Muy pocas comunidades urbanas o rurales pudieron obtener reconocimiento de su personería jurídica, después de largos, onerosos y penosos peregrinajes desde las comunidades hasta las capitales de departamento, de éstas hasta la sede del gobierno central y oficinas ministeriales. Sin mencionar el despotismo y la insensibilidad de la burocracia administrativa

El art.122 de la Ley de Reforma Agraria indica que a través de una ley se otorgará personalidad jurídica a las comunidades campesinas.⁸ Pasaron más de cuarenta años para que la voluntad política de un gobierno nacional haga realidad esta determinación. Así, desde abril de 1994 a través de la Ley 1551, se otorga personalidad jurídica a las comunidades campesinas, aplicando mecanismos simplificados, rápidos

⁸ BOLIVIA, Decreto Ley No.03464 de 2 de agosto de 1953, *Reforma Agraria de Bolivia*, en Revista Jurídica, Universidad Mayor de San Simón, Imprenta Universitaria Cochabamba, pg.481

y gratuitos.

La Ley también otorga personalidad jurídica a otras asociaciones comunitarias integradas por las Organizaciones Territoriales de Base como las Capitanías, Ayllus, Subcentrales, Centrales, Federaciones y

otras formas de organización, según sus usos y costumbres o sus disposiciones estatutarias, cuando estén comprendidas dentro de la jurisdicción territorial de un gobierno municipal, y cuando sobrepasan el ámbito de la sección municipal podrán registrarse ante el sub-prefecto o prefecto de departamento según corresponda.⁹

Una vez obtenida la personalidad jurídica las comunidades urbanas y rurales pueden conformar su Comité de Vigilancia, el que tiene la responsabilidad de relacionarse con el órgano público y de controlar que los recursos de la participación popular sean invertidos de acuerdo a los planes anuales operativos participativos que se realicen, y que el presupuesto sea canalizado adecuadamente.

⁹ BOLIVIA, Decreto Supremo No.23858 de 9 de septiembre de 1994, pg.88

Los derechos de las OTBs se encuentran establecidos en el art.7 de la Ley de Participación Popular y son los siguientes.

- a. Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de los servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.
- b. Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.
- c. Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.
- d. Proponer el cambio o la ratificación de las autoridades educativas y de salud dentro de su territorio.
- e. Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.¹⁰

Los deberes de las Organizaciones Territoriales de Base están definidos en el art.8 y son los siguientes:

- a. Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo

¹⁰ BOLIVIA, Ley No.1551, Ley de Participación Popular, pg.9

preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.

- b. Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos.
- c. Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.
- d. Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación.
- e. Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la presente ley.
- f. Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación.¹¹

El reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base es necesario para que las comunidades o pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales ejerciten plenamente sus derechos y obligaciones reconocidas en esta Ley; sean sujetos de donaciones, créditos y puedan relacionarse adecuadamente con los órganos del poder central y otras entidades.

¹¹ BOLIVIA, Ley 1551, pgs.10 y 11

Comité de Vigilancia

Uno de los desafíos más importantes que plantea la Ley de Participación Popular es el establecimiento de condiciones para ejercer el control de los recursos de Participación Popular y la articulación social con el Gobierno

Municipal. Lo hace a través del Comité de Vigilancia.

El Comité de Vigilancia es el órgano que tiene la comunidad para controlar el buen uso de los recursos de la coparticipación tributaria y la efectividad de las inversiones de parte del Gobierno Municipal. Es el organismo que articula a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales con el Gobierno Municipal; articula también las demandas de la población con la Planificación Participativa Municipal.

Está conformado por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción, elegido por las comunidades campesinas, comunidades y

pueblos indígenas o juntas vecinales de acuerdo a los usos costumbres o disposiciones estatutarias de las mismas comunidades.

El rol articulador consiste en actuar como nexo entre comunidades campesinas, comunidades o pueblos indígenas y juntas vecinales y el Gobierno Municipal. Esto significa que debe actuar como relacionador

entre ambas instancias, manteniendo su ligazón con las comunidades que representa a través de consultas permanentes e informándoles constantemente sobre la gestión municipal. Además, debe garantizar que el Gobierno Municipal tenga presente las necesidades y demandas del campo y la ciudad y actúe en consecuencia.

El rol de control social consiste en vigilar que la planificación participativa municipal refleje las demandas diferenciadas de las comunidades, que el gobierno municipal realice las inversiones públicas programadas y que los recursos de coparticipación tributaria se utilicen adecuadamente. Debe vigilar que los recursos de coparticipación

tributaria sean invertidos en forma equitativa, controlar la relación 90-10 entre gastos de inversión y funcionamiento, y también pronunciarse sobre el presupuesto con recursos de coparticipación y la respectiva rendición de cuentas realizada por las administraciones municipales.

b. Coparticipación Tributaria de Gobiernos Municipales

Uno de los rasgos sobresalientes de la economía boliviana en este siglo fue el cambio del patrón de acumulación minero hacia el hidrocarburífero y agropecuario. Durante mas de cuatro siglos la actual Bolivia vivió a expensas de la minería de la plata primero y del estaño después. La revolución del 52 reorientó las políticas de desarrollo para unir el oriente con el occidente. Sin embargo, a pesar de la caída de los precios de los minerales a comienzos de los 80, la minería sigue siendo el principal sostén de la economía boliviana, en una proporción menor, frente a los sectores no tradicionales de la economía industrial y del sector agropecuario.

Poco a poco se fue conformando y consolidando lo que ahora se denomina el EJE (conformado por los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) con un importante crecimiento de las inversiones, concentración de población y de servicios públicos. Estos tres departamentos, sobre todo sus capitales, concentran todo el poder económico y político en Bolivia.

Casi toda la actividad financiera estuvo -y todavía está- asentada en el Eje, tanto por la concentración de entidades crediticias, como por el volumen de ahorro y crédito disponible para empresarios. Respecto a la disponibilidad de los recursos de los órganos públicos regionales y municipales, en los últimos 8 años se produjo también un proceso de concentración como consecuencia de la Ley Tributaria No.843 de 1986. A partir de la Ley de Participación Popular se inicia un proceso de descentralización fiscal-financiera, determinando una desconcentración de los recursos de coparticipación, consolidándose este proceso con la Ley de Reforma Tributaria No.1606 de 1995.

La Ley de Participación Popular utiliza un criterio simple y eficaz de distribución de la coparticipación: el criterio de la distribución per cápita.

El anterior criterio de distribución (Ley 843) consistía en que del 100% recaudado se distribuía: 75% para el Tesoro General de la Nación, 5% para las universidades públicas, 10% a los Gobiernos Municipales de Capitales de Departamento; y 10% a las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Es importante referir que el porcentaje regional (25%) era distribuido allí donde tenía sentado el domicilio legal la entidad recaudadora de tributos y no donde se producía el hecho generador. Por ejemplo, la empresa estatal de petróleo que tenía su base legal en la ciudad de La Paz, vendía carburantes en todo el país pero pagaba todos los impuestos en la ciudad de La Paz. Lo mismo ocurría con las recaudaciones aduaneras, con los impuestos de las empresas estatales de transportes como el Lloyd Aéreo

Boliviano, Ferrocarriles, etc. De este modo, los departamentos que tenían una mayor recaudación quedaban beneficiados con impuestos y recaudaciones aduaneras generados con el aporte de otros departamentos.

La Ley de Participación Popular redistribuye los porcentajes de coparticipación tomando como masa distribuible el 100% de la

recaudación de impuestos nacionales en las siguientes proporciones: 75% para el Gobierno Central, 20% para los Gobiernos Municipales en función del número de habitantes de cada municipio, y el 5% para las universidades públicas.

Las Corporaciones de Desarrollo Regional, que percibían un 10% de coparticipación, pasan a integrarse a los gobiernos departamentales, presididos por los Prefectos, que tienen como fuentes de financiamiento: los ingresos por regalías departamentales y recursos de un Fondo de Compensación por Regalías, financiado por el Tesoro General de la Nación.

CUADRO No.2

COPARTICIPACION TRIBUTARIA CIUDADES CAPITALES Y

PROVINCIAS

(en porcentaje)

AREAS	1993	1994	1995
1. Ciudades	92.10	54.40	38.90
2. Provincias	7.90	45.60	61.10

Fuente: Secretaría Nacional de Participación Popular

La coparticipación tributaria, anterior a las reformas, concentró los recursos financieros públicos en las ciudades capitales dejando al resto del país coparticipando del 10% (1993) de los ingresos tributarios, lo cual significa en otras palabras que gran parte de los Municipios y regiones bolivianas nunca recibían por coparticipación ni un centavo del Estado. En esta concepción centralista radicó la causa fundamental del atraso del sistema municipal boliviano contemporáneo y el marginamiento de las poblaciones rurales. Porque no era suficiente realizar elecciones cada dos años para consolidar la democracia municipal, faltaba el componente económico financiero que vitalice a los municipios y motorice la participación de las comunidades.

El criterio adoptado, de distribución per cápita en la coparticipación

tributaria, aproxima al país a una situación ideal de equidad entre regiones y poblaciones.

Para una mejor comprensión del cambio registrado en la política de distribución de los ingresos tributarios, es conveniente anotar la

clasificación de los ingresos que tiene el Estado, con la finalidad de distinguir ingresos nacionales, de ingresos departamentales e ingresos municipales:

1. Ingresos Nacionales

- . Impuesto al valor agregado (IVA)
- . Régimen complementario del IVA (RC-IVA)
- . Impuesto a la renta presunta de empresas (IRPE)
- . Impuesto a las transacciones (IT)
- . Impuesto a los consumos específicos (ICE)
- . Gravamen aduanero consolidado (GAC)
- . Impuesto a las sucesiones
- . Impuesto a las salidas al exterior

2. Ingresos Departamentales

- . Las regalías asignadas por ley.

3. Ingresos Municipales

- . Impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes.

. Patentes e impuestos establecidas por Ordenanza Municipal, de acuerdo a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

Examinando esta clasificación resulta evidente que el Estado, percibiendo considerables ingresos, invertía de forma poco equitativa y de manera

dispersa, sin contemplar necesidades reales y apremiantes que permitieran el desarrollo integral del país. A partir de la aplicación de la Ley de Participación Popular, el Estado debe realizar una transferencia del 5% de los recursos provenientes de los Ingresos Nacionales en favor de las Universidades Públicas y del 20% a los gobiernos municipales, lo que significa mejorar la calidad de vida de los habitantes, y que a su vez redunda en beneficio de la economía del país.

Los gobiernos municipales para el cumplimiento de sus fines, cuentan, además de los ingresos antes mencionados, con el total de los impuestos y patentes municipales. El Gobierno Central retiene el 75% de los Ingresos Nacionales para atender servicios de orden social, Fuerzas Armadas, casos de conmoción interna o externa, proyectos de desarrollo

nacional, etc.

Conforme hemos anotado, la distribución de esta coparticipación tributaria se realiza en función al número de habitantes de cada jurisdicción municipal, estableciéndose el principio de distribución

igualitaria por habitante, con el fin de corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales. Esto quiere decir que cada uno de los habitantes recibirá la misma cantidad de dinero en beneficios a través de su municipio, sin importar si habita en el sector urbano o rural.

De este modo, los ingresos de los gobiernos municipales se ven sustancialmente incrementados por la transferencia de fondos que realiza el Gobierno, ya que esta transferencia se realiza tomando como base el número de habitantes que contempla cada jurisdicción municipal, así las municipalidades con mayor número de habitantes bajo su jurisdicción recibirá un mayor monto por concepto de Participación Popular.

De esta manera, departamentos que, como Cochabamba, que el año 1993 recibió 30.05 millones de bolivianos, con la Participación Popular el año 1994 recibió 68.83 millones de bolivianos; o el departamento de Potosí, que en 1993 recibió 1.41 millones de bolivianos, en 1994 el monto recibido por concepto de Participación Popular fue de 30.49 millones de bolivianos, todo esto en función del número de habitantes bajo su jurisdicción, notándose un considerable incremento.

Continuando con esta comparación de ingresos por concepto de Coparticipación Tributaria, Tarija que en el año 1990 recibió la suma de 1.720.000.00 bolivianos, en 1994 con la aplicación de la ley que examinamos, ha recibido la suma de 16.680.000.00 bolivianos; el departamento de Pando donde el número de habitantes es menor a cualquier otro departamento de la República recibió en el año de 1990, increíblemente, la suma de 50.000.00 bolivianos, para el año de 1994 sus ingresos se vieron incrementados considerablemente en función al número de habitantes de este departamento.

Este cuadro, explica muy claramente la relación de desigualdad entre departamentos que existió durante los años anteriores a 1994 y la nueva tendencia económica y de distribución mas justa para los departamentos poco atendidos.

CUADRO NO.3

COPARTICIPACION TRIBUTARIA PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

(En millones de Bolivianos)
(USD \$ 1 aprox. Bs.4.75)
(Inflación del período = 10% anual)

AÑO	LPZ	SCR	CBA	ORU	CHU	TJA	PTS	BEN	PND
1990	35.71	17.13	12.79	2.81	1.85	1.72	0.57	0.45	0.05
1991	53.47	24.73	19.76	3.42	2.29	1.89.	0.76	0.56	0.09
1992	76.68	41.45	26.08	4.99	3.29	2.88	1.11	0.73	0.11
1993	93.43	48.20	30.05	6.04	5.43	4.05	1.41	0.77	0.11
1994	145.61	94.84	68.83	20.07	22.45	16.68	30.49	12.91	1.77

FUENTE: Bolivia, Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico
Secretaría Nacional de Hacienda
Contaduría General del Estado.

LPZ= La Paz

SCR= Santa Cruz

CBA= Cochabamba

ORU=Oruro

CHU=Chuquisaca

TJA= Tarija

PTS= Potosí

BEN=Beni

PND=Pando

El objetivo de lograr un mayor equilibrio regional en Bolivia tiende a consolidarse. Los municipios provinciales aumentan sus ingresos del 7% en 1993 al 46% en 1995. El país ha entrado desde hace algunos años en una mayor disciplina y eficiencia tributaria producto de reformas administrativas y eficiencia recaudadora: en el período 1990-1994 el ritmo de crecimiento de los ingresos de coparticipación tributaria creció a un 47% anual. Los ingresos por tributos en materia de inmuebles, vehículos y rentas de la tierra crecieron a un ritmo del 41% anual.¹²

Todos los ingresos sean de dominio exclusivo de los municipios como los que coparticipan de los impuestos nacionales tiene tasas positivas de crecimiento desde hace cinco años. Los ingresos del Tesoro General de la Nación han crecido en proporción al PIB, debido al crecimiento de las recaudaciones aduaneras y de impuestos internos. Los ingresos tributarios representaron el 39.1% de los ingresos ordinarios en 1990 y el 52.9% en 1995.¹³

¹² Fuente: Bolivia Secretaría Nacional de Participación Popular. 1995

¹³ Idem.

La descentralización del gasto a través de la Participación Popular incrementó los recursos de los departamentos. Así, en términos generales, antes de la Ley de Participación Popular, los departamentos recibían 222.789.563 bolivianos por concepto de coparticipación tributaria (sin tomar en cuenta la concentración referida anteriormente), en 1994 la coparticipación de acuerdo a la Ley de Participación Popular incrementó

a 678.734.860 bolivianos.¹⁴

c. Municipalización de los servicios de educación y de salud

Completando esta tarea de descentralización administrativa y de municipalización de los servicios, el Gobierno Central ha transferido a los Gobiernos Municipales la infraestructura física correspondiente a los servicios de educación y de salud: establecimientos educativos, casas de cultura, bibliotecas, museos, hospitales, postas sanitarias y otros que eran dependientes del Gobierno Central.

¹⁴ FUENTE: Secretaría Nacional de Participación Popular. 1995

Sigue dependiendo del Tesoro General de la Nación la obligación de pago de sueldos y salarios a los profesionales que trabajan en ambos servicios. Los gobiernos municipales tienen la obligación de administrar, mantener y renovar toda esta infraestructura con recursos propios y los que le sean asignados, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

Como el impuesto a la propiedad inmueble constituye ingreso municipal, también se le ha confiado la administración de los sistemas de catastro urbano y rural, de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.

Los gobiernos municipales, para poder disponer de los recursos de la coparticipación tributaria, deben elaborar un presupuesto que estará en concordancia con el Plan Anual Operativo, asignando por lo menos el 90% de los recursos de la Participación Popular, a inversiones públicas, que estén en función de promover el desarrollo de las comunidades bajo su jurisdicción, a fin de integrar todas las regiones del país.

Este trabajo, tiene que ser realizado con el apoyo técnico de los gobiernos departamentales en lo que se refiere a planificación de carácter regional, subregional y microregional, coordinando, no solo con el gobierno municipal departamental, sino también con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

d. La Administración pública y la Participación Popular

El art. 25 de la Ley de Participación Popular, establece el nexo necesario para la operatividad de esta ley con los órganos de la administración pública indicando:

"..., los Prefectos, Subprefectos y Corregidores, promoverán, coordinarán y apoyarán la Participación Popular así como el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones que esta Ley define entre las Organizaciones Territoriales de Base y el Poder Ejecutivo" 15

15 BOLIVIA, Ley 1551, pg.14

Otra consecuencia de la Ley de Participación Popular es la transformación de la administración pública. La principal transformación estatal se dio en las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Fueron disueltas y sus competencias y atribuciones en tareas de planificación fueron transferidas a los gobiernos departamentales presididos por los Prefectos.

La administración regional en general se vio transformada con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa. Con la puesta en marcha de los Poderes Ejecutivos Departamentales, se reorganizó la administración regional adecuándose a los cambios ya realizados en el Poder Ejecutivo Central con la Ley de Ministerios

Para dar coherencia y coordinación a las acciones del poder central en la aplicación de las políticas públicas y en materia de implementación de la Ley de Participación Popular se creó el Comité Intersecretarial donde participan Secretarios y Subsecretarios Nacionales de los Ministerios de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Este comité tiene como objetivo coordinar y concertar las políticas y la aplicación operativa de la Ley, lo que posibilita la formación de grupos de trabajo para definir líneas operativas a nivel regional o municipal.

e. Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales

Haciendo un balance sobre el funcionamiento de los gobiernos municipales es fácil constatar que adolece de muy graves deficiencias como sistemas administrativos y organizativos obsoletos, lentos y burocráticos, poco conocimiento de la legislación municipal por parte de funcionarios y autoridades municipales, deficiente estado de administración de las finanzas municipales, bajo nivel técnico-administrativo de los funcionarios municipales, poca planificación y ordenamiento urbano y rural y una visión patrimonial y prebendalista de Alcaldes y Concejales de la administración municipal. Estas, en realidad, son algunas de las deficiencias más sobresalientes que hacen que se intente dar una nueva concepción al municipio en Bolivia, donde

tiene que existir una ligazón entre su funcionamiento interno (administrativo y operativo), su relación con la base social, su vinculación con la base productiva del municipio y su relación con la estructura del Estado. Es así que el fortalecimiento municipal tiene que ir ligado a todas las políticas de desarrollo urbano y rural, indígena y agropecuario, industrial y artesanal.

El Fortalecimiento Municipal se orienta a buscar que los gobiernos

municipales alcancen los siguientes resultados: ¹⁶

- a. Fortalecimiento de la Democracia Representativa y fomento de la Democracia participativa, promover y consolidar la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana y su futuro. Asegurar el adecuado uso de los recursos públicos en términos de racionalidad, economía y transparencia por parte de los servidores públicos y, finalmente a través del control social, institucionalizar la rendición pública de cuentas respecto al mandato recibido por

¹⁶ BOLIVIA, publicación en internet sobre Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.

parte de la sociedad y los resultados alcanzados por la administración municipal. Defender la institucionalidad desterrando definitivamente la práctica del despojo vigente en el país.

b. Gobernabilidad, tiene que ver con la legitimidad en la toma de decisiones, la creación de consensos y acuerdos con los actores sociales e institucionales de la jurisdicción, y la distribución y el uso del poder político por parte de las autoridades, el

cumplimiento de la constitución y las leyes vigentes y, fundamentalmente con la capacidad de los administradores municipales de resolver los problemas y satisfacer las necesidades de la población de manera oportuna y eficiente;

c. Desarrollo económico, productividad y competitividad, crear las condiciones para que los actores locales satisfagan sus necesidades y obtengan el mayor beneficio económico a través de la adecuada y racional utilización de los recursos existentes

en el territorio y, logren además mejoras rápidas y sostenidas en los niveles de vida de la población asentada en su jurisdicción;

- d. Desarrollo local con equidad, fomentar la creación de riqueza a nivel local mediante el diseño y la ejecución de políticas públicas destinadas a estimular y proteger la inversión privada concertando esfuerzos con los grupos de productores y empresarios actuales y potenciales. Buscar la redistribución social y territorial de la riqueza generada, creando condiciones propicias para que los sectores marginados de la vida económica, política y social gocen de los beneficios de los cuales fueron excluidos;
- e. Sostenibilidad del desarrollo local, mediante el aprovechamiento racional y planificado de los recursos naturales existentes en el territorio y una adecuada distribución de los costos y beneficios ambientales que trae aparejados esta

explotación.

Para avanzar en el proceso de Fortalecimiento Municipal, se han delineado planes, programas y proyectos de largo, mediano y corto plazo, destinados a orientar las actividades de todos los actores públicos y privados para lograr la armonización de las actividades dentro un marco previamente definido.

f. Las Fuerzas Armadas y la Participación Popular

Siguiendo con este proceso de integración del pueblo boliviano, la Ley de

Participación Popular, incorpora a las Fuerzas Armadas de Bolivia (FFAA) en este proceso, cuando en el art.27 establece que las FFAA quedan incorporadas al proceso de Participación Popular conforme a su Ley Orgánica.

.Muchas disposiciones jurídicas, desde la Constitución Política del

Estado hasta la Ley de Participación Popular, han establecido otros roles a las Fuerzas Armadas bolivianas que el referido a la seguridad y defensa nacional.

El apoyo al desarrollo nacional es la segunda tarea que la institución armada debe cumplir por mandato de las leyes nacionales.

La Ley de Participación Popular incorpora a las FFAA al proceso de participación popular como inicio del reencuentro e integración entre los ciudadanos de uniforme y los de civil. La mejor manera de hacerlo es participando en actividades de apoyo a los planes, programas y proyectos

2. La Planificación

Si bien el Gobierno Nacional mantiene la responsabilidad y dirección de la planificación estratégica del país, los verdaderos actores de la planificación son las Corporaciones Regionales de Desarrollo, los Gobiernos Municipales y las Organizaciones Territoriales de Base.

La planificación estratégica y el Presupuesto General de la Nación se aprobarán como establece la Constitución Política del Estado, dentro de las treinta primeras sesiones del Parlamento. Las Corporaciones Regionales tienen tres nuevas funciones: inversión, planificación y fortalecimiento municipal, lo que significa que el tratamiento de la temática municipal le posibilitará cumplir con las otras dos funciones. La Corporación debe elaborar la planificación regional, subregional y microregional.

El segundo actor de la planificación son los Gobiernos Municipales, aspecto que está establecido tanto en la Ley Orgánica de Municipalidades

como en la Ley de Participación Popular. La elaboración de los Planes Anuales Operativos y presupuestos deben responder a la planificación de desarrollo municipal donde están incluidas las inversiones de corto, mediano y largo plazo

Y, finalmente, están los sujetos sociales de la planificación: las Organizaciones Territoriales de Base, y otras formas de planificación de la demanda.

La planificación regional y subregional deberá ser el resultado de la planificación municipal, es decir que deberá incorporar aquellos proyectos y programas que responden a las necesidades y potencialidades municipales, así se evitará el sobredimensionamiento y la dispersión de la inversión.

La planificación tradicional y tecnocrática que históricamente se realizó en Bolivia ha fracasado y ahora no existe ninguna discusión de ello. Con el mecanismo de la planificación participativa se incorporan las demandas

de la sociedad civil a través de las Organizaciones Territoriales de Base y se garantiza institucionalmente el éxito y la sustentabilidad de la planificación ya que las Organizaciones Territoriales de Base se incorporan, no sólo en la toma de decisiones, sino también en el control

social del órgano público planificador.

a. Planificación Participativa

Es a través de este instrumento que la sociedad incorpora sus demandas e identifica sus potencialidades a ser tomadas en cuenta en los planes anuales operativos y en el plan de desarrollo municipal. Con esta metodología, las Organizaciones Territoriales de Base deciden qué proyectos priorizados por ellos mismos deben estar incluidos en el Plan Anual Operativo Municipal. Además de esta forma de poder, tienen la posibilidad de control sobre su ejecución a través de su Comité de Vigilancia constituido por ellos mismos.

La Ley de Participación Popular en la práctica pone en manos de la sociedad organizada al órgano público autónomo como son los Gobiernos Municipales. Lo hace en el proceso de planificación participativa que tiene su etapa terminal en la asignación de recursos económicos para financiar proyectos identificados por las propias

Organizaciones Territoriales de Base, a través del mecanismo de la planificación participativa.

La Planificación Participativa es una propuesta estatal para facilitar la coordinación de los órganos públicos en el territorio, en los municipios, sobre todo de los gobiernos municipales. No tiene carácter obligatorio ni normativo como es el Plan General de Desarrollo Económico y Social del Poder Ejecutivo o la Planificación Estratégica del Sistema Nacional de Planificación. Sin embargo por la oferta de inversión estatal que este mecanismo conlleva, y por su propuesta participativa de incorporación de las Organizaciones Territoriales de Base en el proceso, la planificación participativa ha demostrado ser atractiva y eficaz para los gobiernos municipales.

De lo que se trata es de que con la planificación participativa se concretice lo que la Ley de Participación Popular reconoce y legaliza: el reconocimiento efectivo de las Organizaciones Territoriales de Base,

Comités de Vigilancia.

CONCLUSIONES

1. Una respuesta a necesidades dramáticas.

La participación popular no es un invento boliviano. Es una aspiración contemporánea, pero tan antigua como la propia democracia. Lo que en Bolivia ha conseguido la Ley de Participación Popular es encontrar un mecanismo enraizado en su propia cultura y trayectoria política. Esta ley no inventa nada nuevo, nada que estudiosos de la temática no hayan pensado o planteado antes; lo que hizo, con acierto, fue recoger de la tradición nacional, las tendencias que corren, por encima o por debajo de la superficie, a lo largo de la historia nacional.

La única innovación, es la que hecha por tierra la tradicional teoría sobre los municipios, como concepto ligado a lo urbano. La Ley decidió que los municipios se constituyan en gobiernos que abarquen territorialmente toda la sección de provincia, ampliando su jurisdicción y competencia a lo

urbano y a lo rural. Esta decisión política ha determinado que los municipios sufran transformaciones profundas porque asumen responsabilidades sobre la calidad de vida de toda la población asentada en su territorio ampliado, en interacción permanente con las juntas vecinales a nivel urbano, y con las comunidades campesinas e indígenas a nivel rural, que, como Organizaciones Territoriales de Base, adquieren protagonismo en las tareas de planificación, priorización y fiscalización de los proyectos de inversión que deban ejecutarse.

2. Los nuevos protagonistas.

Otro aspecto de la mayor trascendencia en esta nueva política de incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones de los gobiernos municipales, otorgando personalidad jurídica a las organizaciones territoriales de base, es que en el proceso, la ley no impone la creación de nuevos modelos de organización de los grupos sociales, se respetan sus usos y costumbres y se otorga reconocimiento a las organizaciones que ya existían como órganos y canales de expresión natural. Este hecho

constituye un reconocimiento del pluralismo social y da solución a una compleja tensión política entre la democracia formal que se practica y la democracia participativa que se demanda como aspiración de todos los estamentos sociales.

3. Recursos económicos, la tercera prioridad.

El tercer aspecto, para que marche el proceso de participación popular, es que se proveen recursos económicos con ese criterio de igualdad que se aplica a la coparticipación tributaria, que permite a cada municipio recibir la misma alícuota, dependiendo el volumen de recursos de la densidad demográfica asentada en su territorio.

El sistema de coparticipación permite a los municipios medir su capacidad económica, no solo de ejecución de proyectos, sino de pago, para acceder, como sujetos de crédito, a mercados de capital interno e internacional, obteniendo recursos de ayuda y préstamos concesionales que les permita encarar la ejecución de programas de mayor aliento para

el desarrollo urbano y humano de su jurisdicción.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), tiene, con la Ley de Participación Popular, un real desafío para justificar su existencia y los recursos que emplean, para convertirse en animadores y ejecutores de proyectos de desarrollo social y económico, en coordinación con la base y con el gobierno municipal de su zona de trabajo.

4. Conjugación la dicotomía entre lo urbano y lo rural.

Un dato revelador de la mayor importancia es que actualmente, de los 311 gobiernos municipales que existen en Bolivia, el 75% tiene una población mayor en el área rural que en el área urbana.

Constituye una exigencia, para el éxito del proceso, la introducción de un nuevo sistema de planificación. La Ley de Participación Popular provee un marco básico: actores definidos, unidades básicas de planificación, recursos monetarios. La Planificación Participativa tiene que ser la ley

en

movimiento; un proceso de aprendizaje continuo en el que los actores públicos y sociales reconocidos ejerciten sus competencias, derechos y deberes en diálogo y tensión permanente. Porque la Ley implica un cambio tanto en lo administrativo como en la manera de encarar el desarrollo del país y de establecer las relaciones entre la sociedad civil y el poder público. Con el proceso se busca transformar las economías rurales de sobrevivencia en economías que generen excedentes, manteniendo activa a la población organizada en la búsqueda de su desarrollo, con el concurso de todos los organismos que trabajan con ese mismo objetivo, sean públicos o privados.

5. Ventajas comparativas.

Al estar reconocida constitucionalmente la autonomía de los Gobiernos Municipales, éstos se encuentran en ventaja frente a otros niveles de gobierno en un Estado Unitario como Bolivia. La autonomía supone una descentralización política, económica y administrativa, por cuanto

comprende la elección directa de las autoridades edilicias, la capacidad normativa y de gestión, la existencia de un patrimonio propio, recursos y competencias a ser cumplidas.

"Al privilegiar la estructura municipal, la Ley de Participación Popular aprovecha el régimen autónomo para explotar las mayores posibilidades descentralizadoras que otorga el ordenamiento jurídico del Estado Boliviano"¹⁷

6. Retos a futuro.

Conforme apunta Carlos Hugo Molina Saucedo¹⁸ en el corto plazo, el proceso de participación popular tiene que enfrentar, entre otras, las siguientes dificultades y limitaciones:

a) Actitud de la burocracia central, reacia al cambio;

¹⁷ BARBERY, Anaya, Roberto, Una revolución en democracia, Publicaciones de la Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, Bolivia, 1996. Pg.86

¹⁸ MOLINA Saucedo, Carlos Hugo, Decisiones para el futuro, Secretaría Nacional de Participación

- b) Percepción de los actores cívicos, gremiales, profesionales y sindicales, que pierden preeminencia y deben modificar sus comportamientos por los cambios operados;
- c) Percepción de algunos grandes municipios capitalinos urbanos, que perdieron protagonismo de ser los únicos actores municipales;
- d) Capacidad de gestión de los municipios, inexistente en la mayoría de los casos;
- e) Límites jurisdiccionales que no tenían respaldo efectivo en normas legales ni mapas que los expresen;
- f) Falta de información adecuada, que sustituya el concepto de propaganda por los de información y educación masiva;
- g) Percepciones políticas de los partidos ubicados en la oposición;

- h) Percepciones de los grupos de poder funcional. En un país como Bolivia, de estructura básicamente corporativa, resulta un reto recuperar lo territorial sobre lo exclusivamente sectorial;
- i) Traslape de competencias administrativas con graves incoherencias entre los niveles nacional, departamental y municipal;
- j) Recursos económicos que puedan resolver con suficiencia -aún cuando sea relativa- las necesidades en el lugar en el que deben administrarse.

7. Palabra final.

La experiencia recogida en los dos años de aplicación de la Ley de Participación Popular, es positiva. Permite prever que este proceso radical de descentralización política, administrativa y económica, con fuerte participación de la base social, sea irreversible

ANEXO No.1

PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN

	12 ABRIL 84	8 FEBRERO 85	29 AGOSTO 85
Tipo de cambio	Devaluación (2.000)	Devaluación (50.000)	Devaluación (1.077.887)
Régimen cambiario	Control de cambios atenuados	Reducción de ámbito de control de cambios. Banco Central fija la tasa	Flotación administrada. Supresión de control cambiario. Retorno a convertibilidad. Establecimiento del "bolsín para remate de divisas. Derogación de decreto de desdolarización.
Régimen de importaciones	Lista de prohibiciones	Sin cambio	Eliminación de toda restricción. Rebaja de aranceles
Reajuste precio de carburantes	Moderado	Fuerte	Muy fuerte
Régimen de precios sector privado	Control para una canasta previo muy fuerte reajuste	Control para una canasta previo muy fuerte reajuste	Supresión de los controles de precios.
Régimen de tasas de interés	Fuerte aumento con tasas controladas	Fuerte aumento con tasas controladas	Supresión de topes a tasa de interés activas o pasivas.
Régimen salarial	Creación de bonos de compensación. Flexibilización de indexación.	Aumento salarial mediante bonos de compensación	Congelamiento de salarios en sector público. Libre negociación sector privado. Consolidación de bonos al salario

	12 ABRIL 84	8 FEBRERO 85	29 AGOSTO 85
Tratamiento de deuda externa pública	Propuesta de renegociación a bancos acreedores		Cesación servicio a bancos acreedores. Negociación en Club de París. Normalización con acreedores multilaterales.
Tratamiento de deuda externa privada	Propuesta de renegociación de operaciones desdolarizadas		Conversión deudas bancos nacionales en bonos de inversión.
Reforma tributaria	Rebaja de impuesto a la venta	Indexación de tributos en mora	Profunda reforma tributaria
Negociaciones con el FMI	Ninguna	Ninguna	Préstamo stand-by en Junio de 1986
Acceso a nuevos créditos externos	Ninguno	Ninguno	Importantes desembolsos.

ANEXO No.2

LEY No.1551

LEY DE 20 DE ABRIL DE 1994

GONZALO SANCHEZ DE LOZADA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente Ley:

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,

DECRETA:

TITULO I
DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR
CAPITULO I
DEL ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

ARTICULO 1°. (Objetos). La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.

ARTICULO 2°. (Alcance). Para lograr los objetivos señalados en el artículo 1°:

a) Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales, y las relaciona con los órganos públicos.

b) Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

c) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.

d) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente Ley.

CAPITULO II
DE LOS SUJETOS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

ARTICULO 3°. (Organizaciones Territoriales de Base y Representación).

I. Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.

II. Se reconoce como representantes de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios (as) Generales y otros (as), designados (as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

ARTICULO 4°. (Personalidad Jurídica)

I. Se reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base que representen a toda la población urbana o rural de un determinado territorio, correspondiente en el área urbana a los barrios determinados por los Gobiernos Municipales y en el área rural a las comunidades existentes, con el único requisito de registrarse de conformidad al procedimiento establecido en la presente Ley.

II. La personalidad jurídica reconocida por la presente Ley, otorga capacidad legal a sus titulares para ser sujetos de los derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional.

ARTICULO 5°. (Registro de la Personalidad Jurídica)

I. El registro de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales en la Sección de Provincia, se hará según la jurisdicción, mediante Resolución de la Prefectura o Subprefectura, en favor de la Organización Territorial de Base que presente documentos comunitarios tales como libros de acta, actas de asambleas, acta de posesión que designe a sus representantes o autoridades, y/o Estatutos o Reglamentos respectivos, de acuerdo a la naturaleza del peticionante, y previa Resolución afirmativa del Consejo o Junta Municipal correspondiente. Cumplidos los requisitos establecidos precedentemente, la autoridad administrativa competente no podrá negar el registro, siendo responsable de cualquier acción u omisión que incumpla lo establecido en el presente artículo.

II. Las Organizaciones Territoriales de Base que hubieren obtenido personalidad jurídica con anterioridad a la promulgación de la presente Ley, para gozar de los derechos establecidos en favor de la Participación Popular, deberán registrarse en las Prefecturas o Subprefecturas según corresponda, sin que la autoridad administrativa pueda formular observación alguna.

III. El trámite para el registro de la Personalidad Jurídica reconocida por la presente Ley, será gratuito.

IV. Las demás Asociaciones Civiles se rigen por lo establecido en las leyes que norman la materia.

ARTICULO 6° (Unidad de Representación)

I. En cada unidad territorial, se reconocerá una sola Organización Territorial de Base, para acceder a los derechos y deberes definidos en la presente Ley.

II. Para cada Organización Territorial de Base se reconocerá una sola representación.

III. En caso de presentarse conflicto de representación, territorial o institucional, cuando las partes no lleguen a una solución concertada, la situación será resuelta en única instancia administrativa por el Consejo o Junta Municipal de la jurisdicción respectiva, sin perjuicio de que posteriormente las partes puedan recurrir a las instancias del Poder Judicial definidas por Ley. Mientras dure el conflicto, quedan suspendidos los derechos reconocidos en favor de las Organizaciones Territoriales que sean parte de la controversia.

IV. Los Gobiernos Municipales y las Asociaciones Comunitarias, velarán por la unidad, organización y fortalecimiento de las Organizaciones Territoriales de

Base, buscando evitar el fraccionamiento y la división innecesaria del territorio donde se encuentran.

ARTICULO 7°. (Derechos de las Organizaciones Territoriales de Base). Las Organizaciones Territoriales de Base, tienen los siguientes derechos:

- a) Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.
- b) Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.
- c) Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.
- d) Proponer el cambio o la ratificación autoridades educativas y de salud dentro de su territorio.
- e) Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.

ARTICULO 8° (Deberes de las Organizaciones Territoriales de Base). Las Organizaciones Territoriales de Base, tienen los siguientes deberes:

- a) Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.
- b) Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos.
- c) Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.
- d) Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación.
- e) Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la presente Ley.
- f) Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación.

ARTICULO 10°. (Comité de Vigilancia)

I. Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un(a) representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva, con las siguientes atribuciones:

- 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.

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 en conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

II. En las jurisdicciones municipales donde exista un solo Cantón, las Organizaciones Territoriales de Base elegirán tres ciudadanos para conformar el Comité de Vigilancia, y donde existan dos Cantones, cada uno elegirá dos.

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

ARTICULO 11°. (Suspensión de los recursos de la Participación Popular)

I. Cuando exista una denuncia del Comité de Vigilancia con relación a Ordenanzas y Resoluciones Municipales, referidas a la administración de los recursos municipales definidos para la Participación Popular, el Poder Ejecutivo, efectuará la evaluación consiguiente, y en su caso, requerirá a la municipalidad transgresora para que subsane la situación observada. En caso de no ser atendido el requerimiento, de conformidad al Inc.9 del artículo 96° de la Constitución Política del Estado, el Poder Ejecutivo denunciará al Gobierno Municipal requerido ante el Senado Nacional.

II. El Poder Ejecutivo también podrá requerir de oficio al Gobierno Municipal, la rectificación de actos que considere contrarios a la Constitución Política del Estado y a las leyes; en caso de que la municipalidad requerida no acceda a subsanar las observaciones realizadas, el Poder Ejecutivo denunciará la omisión al Senado Nacional.

III. Si el Senado Nacional admite la denuncia, quedan suspendidos los desembolsos de coparticipación tributaria para la Participación Popular, correspondientes al Gobierno Municipal denunciado. En tanto el Senado Nacional resuelva definitivamente la situación, los recursos de coparticipación continuarán acumulándose en la cuenta del Gobierno Municipal observado.

TITULO II
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
CAPITULO UNICO
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

ARTICULO 12°. (Jurisdicción Municipal).

I. La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia.

II. Habrá un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia.

III. La jurisdicción municipal en las capitales de Departamento, corresponderá a su respectiva Sección de Provincia.

ARTICULO 13°. (Transferencia de Infraestructura Física)

I. Se transfiere a título gratuito en favor de los Gobiernos Municipales, el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la

infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinas y micro-riego, consistentes en:

- a) Hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud de área y puestos sanitarios dependientes de la Secretaría correspondiente al Ministerio de Desarrollo Humano.
- b) Establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario.
- c) Campos deportivos para las prácticas masivas y canchas polifuncionales deportivas, con excepción de las instalaciones ligadas a la práctica deportiva nacional e internacional.
- d) Infraestructura de micro-riego y de caminos vecinales de propiedad estatal.
- e) Casas de cultura, bibliotecas, museos y otros dependientes del Gobierno Nacional, con excepción de aquellas instituciones considerada como Patrimonio Nacional y aquellas que sean de propiedad de las universidades de cada jurisdicción departamental.

II. El Poder Ejecutivo es el responsable de normar y definir las políticas nacionales para los sectores de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales, riego y micro-riego; regir los servicios técnico-pedagógicos en educación y médico-profesionales en la salud. Todo el personal docente, administrativo y técnico especializado, responsable de ejecutar dichas políticas, queda bajo la dependencia del Gobierno Nacional quien deberá remunerarlos, asegurando así la unidad en la prestación de estos servicios sociales.

ARTICULO 14°. (Ampliación de Competencias Municipales)

I. Se amplían todas las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial.

II. Además de lo establecido en el artículo 9° de la Ley Orgánica de Municipalidades, se amplía la competencia municipal en las siguientes materias:

- a) Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal, incluyendo los transferidos por la presente Ley, reglamentando su uso.
- b) Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, administrando y supervisando su uso, para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte.
- c) Supervisar, de acuerdo a los respectivos reglamentos, el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, y proponer a la autoridad Educativa Departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
- d) Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública, con arreglo a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
- e) Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.

- f) Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de Uso de Suelo aprobados por el Poder Ejecutivo.
- g) Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones.
- h) Promover y fomentar las prácticas deportivas buscando su masificación y competitividad.
- i) Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de micro- riego y caminos vecinales.
- j) Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.
- k) Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio.
- l) Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
- m) Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares.
- n) Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales arriba mencionadas.

ARTICULO 15°. (Otros Recursos para el Ejercicio de Competencias Municipales). El Poder Ejecutivo podrá destinar recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional, para apoyar el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Municipales, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y contrapartes establecidas para su disponibilidad.

ARTICULO 16°. (Elección de Concejales)

I. Se modifica la segunda parte del artículo 13° de la Ley Orgánica de Municipalidades cuyo texto dirá: "Los(as) Concejales serán elegidos de conformidad al número de habitantes de los municipios, y en número máximo de once, de la siguiente manera:

- a) Población hasta 50.000 habitantes, 5 concejales.
- b) Por cada 50.000 habitantes más o fracción, dos concejales, hasta llegar al máximo establecido.

II. Las capitales de Departamento tendrán 11 Concejales.

ARTICULO 17°. (Agentes Municipales Cantonales y Sub-Alcaldes)

I. Los Agentes Municipales Cantonales, miembros de la comunidad y residentes del lugar, serán elegidos por voto popular y directo, durarán sus funciones el mismo período que los Concejales y tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Apoyar a las Organizaciones Territoriales de Base del Cantón, rurales y urbanas, en el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la presente Ley.
- b) Ejercer las funciones delegadas por el Alcalde Municipal a nivel del Cantón.
- c) Responder a la demanda y control de las Organizaciones Territoriales de Base del Cantón de conformidad con los derechos y deberes que les reconoce la presente Ley.

II. Los(as) Sub-Alcaldes urbanos, serán designados por el Alcalde Municipal como responsables administrativos del Distrito que se les asigne y deben ser residentes de este Distrito.

III. En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural, productiva o económica, menor o mayor a un Cantón, el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un(a) Sub-Alcalde.

ARTICULO 18°. (Distritación). Para efectos de la prestación de Servicios Públicos, y delimitación de Unidades Censales, Electorales o de Planificación Rurales y/o urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como Distrito Administrativo al que deberán adecuarse todos aquellos servicios públicos que permitan tal Sistema de Administración. Cada instancia distrital, rural y/o urbana estará integrada al Sistema de la Participación Popular definida en la presente Ley.

TITULO III DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR CAPITULO UNICO

ARTICULO 19°. (Clasificación de los Ingresos del Estado). A los efectos del artículo 146° de la Constitución Política del Estado, los Ingresos del Estado se establecen con la siguiente clasificación:

A) SON INGRESOS NACIONALES:

- 1) El impuesto al valor agregado (IVA)
- 2) El régimen complementario del IVA (RC-IVA)
- 3) El impuesto a la renta presunta de empresas (IRPE)
- 4) El impuesto a las transacciones (IT)
- 5) El impuesto a los consumos específicos (ICE)
- 6) El Gravamen Aduanero Consolidado (GAC)
- 7) El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Sucesiones)
- 8) El impuesto a las salidas al exterior.

B) SON INGRESOS DEPARTAMENTALES:

- 1) Las regalías asignadas por Ley.

C) SON INGRESOS MUNICIPALES

c.1. El Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende:

- 1) El Impuesto a la propiedad rural (IRPPB)
- 2) El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB)
- 3) El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB)

c.2. Las patentes e impuestos establecidas por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del estado.

ARTICULO 20°. (Coparticipación Tributaria)

I. La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales en favor de los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas, para el ejercicio de las competencias definidas por Ley, y para el cumplimiento de la Participación Popular.

II. De la recaudación efectiva de las rentas nacionales definidas en el artículo 19° inc.A) de la presente Ley, el 20% será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas.

III. La totalidad de las rentas municipales definidas en el artículo 19° inc.C) de la presente Ley, es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto

Municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico-tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 21°. (Distribución por Habitante de la Coparticipación Tributaria). La Coparticipación Tributaria señalada en el artículo anterior, se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal, y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentre.

ARTICULO 22°. (Cuenta de Participación Popular)

I. La Coparticipación Tributaria destinada a las Municipalidades será abonada automáticamente por el Tesoro General de la Nación a través del Sistema Bancario, a la respectiva Cuenta de Participación Popular, en aquellos Municipios cuya población sea mayor a 5.000 habitantes.

II. Los Municipios que no posean una población mínima de 5.000 habitantes, deberán conformar mancomunidades para poder acceder a los mismos, a través de la Cuenta de la mancomunidad.

ARTICULO 23°. (Condiciones para la Coparticipación Tributaria)

I. Para disponer de los recursos de Coparticipación Tributaria, abonados en la cuenta de Participación Popular, los Gobiernos Municipales, en el marco del artículo 146° de la Constitución Política del Estado, deberán elaborar su Presupuesto Municipal, concordante con su Plan Anual Operativo, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior, de conformidad a lo prescrito por el artículo 152° de la Constitución Política del Estado.

II. En caso de que el Gobierno Municipal no dé cumplimiento a las disposiciones del presente artículo, y a las normas de los Sistemas de Administración y Control establecidos por la Ley No.1178, el Poder Ejecutivo lo denunciará ante el H. Senado Nacional para los fines consiguientes.

III. Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 90% de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular.

ARTICULO 24°. (Información sobre Población)

I. El Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado el año 1992 constituye la referencia oficial sobre población.

II. A partir del Censo a efectuarse el año 2.000, la información relativa a población, será obtenida cada cinco años de la encuesta demográfica intercensal levantada por el Instituto Nacional de Estadística, y por los Censos Nacionales que se efectuarán obligatoriamente cada diez años.

III. En consideración al necesario ajuste y corrección censal emergente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, la próxima encuesta demográfica, se efectuará el año 1996.

TITULO IV
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR
CAPITULO I
PODER EJECUTIVO

ARTICULO 25°. (Atribuciones del Prefecto, Subprefecto y Corregidor). En el ámbito de su jurisdicción y competencia, los Prefectos, Subprefectos y Corregidores, promoverán, coordinarán y apoyarán la Participación Popular así como el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones que esta Ley define entre las Organizaciones Territoriales de Base y el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 26°. (Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales). El Poder Ejecutivo, establecerá instrumentos de fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa y planificadora en favor de los Gobiernos Municipales.

ARTICULO 27°. (Participación de las Fuerzas Armadas). Las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su misión constitucional de cooperar al desarrollo integral del país, quedan incorporadas al proceso de Participación Popular conforme a su Ley Orgánica.

CAPITULO II CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO

ARTICULO 28°. Crearse las Corporaciones Regionales de Desarrollo en cada uno de los Departamentos de la República, para el ejercicio de los fines establecidos en el presente capítulo.

El Poder Ejecutivo reglamentará su organización y funcionamiento.

ARTICULO 30°. (Corporaciones Regionales de Desarrollo).

I. Las regalías departamentales, y los recursos de los Fondos Compensatorios por Regalías establecidas en el presente Capítulo, serán administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo para los siguientes fines:

a) La planificación de carácter regional, subregional y micro-regional en coordinación con los gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

b) La inversión para la infraestructura física, en el campo social, ambiental, de servicios básicos y de articulación vial, concurrente con el Gobierno Nacional y/o con los Gobiernos Municipales en los casos que corresponda.

c) El fortalecimiento de la capacidad de gestión y prestación de servicios administrativos en favor de los Gobiernos Municipales.

II. Las Corporaciones no podrán realizar transferencias de recursos a terceros, excepto para proyectos en materia de cultura, investigación e impacto productivo, que cuenten con financiamiento nacional o internacional mayoritario.

III. Las Corporaciones utilizarán preferentemente los recursos que administran, como contraparte financiera para la obtención de nuevos recursos destinados al mejor ejercicio de sus atribuciones.

IV. Las Corporaciones no podrán asignar más de un 15% de sus ingresos para atender sus gastos de funcionamiento.

ARTICULO 31°. (Directorio de la Corporación)

I. El Directorio de las Corporaciones de Desarrollo queda conformado de la siguiente manera:

a) El Presidente Ejecutivo, designado conforme a la Constitución Política del Estado.

- b) Tres ciudadanos, elegidos por los Alcaldes de Sección de Provincia del Departamento.
- c) Tres representantes del Poder Ejecutivo propuestos por el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y designados por Resolución Suprema.
- d) El Presidente del Comité Cívico Departamental.
- e) El Secretario Ejecutivo de la Federación Departamental de Campesinos.
- f) El Presidente de la Federación Departamental de Juntas Vecinales.
- g) Concurrirá al Directorio el Gerente General, con derecho a voz, designado por el Directorio a través de un Concurso de Méritos.

II. Los Directores asumirán responsabilidad personal, solidaria e ilimitada sobre los actos de administración en que intervengan.

III. Los directores designados no podrán desempeñar actividades financieras, empresariales o comerciales relacionadas con la Corporación, y tendrán la responsabilidad de informar convenientemente a sus mandantes con una frecuencia no mayor de un mes.

CAPITULO III INSTITUCIONES EJECUTORAS

ARTICULO 32°. (Instituciones Ejecutoras). Las Instituciones Ejecutoras, en especial el Fondo de Inversión Social, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Campesino y ONAMFA, tendrán preferentemente entre los sujetos sociales beneficiados a las Organizaciones Territoriales de Base, directamente o por intermedio de los gobiernos Municipales, Prefecturas, Corporaciones Regionales de Desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales u otros intermediarios.

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 33°. (Aplicación de la Presente Ley). La presente Ley no restringe el ejercicio de los derechos de libre asociación y petición, ni excluye otras formas legítimas de Participación Popular existentes en el territorio nacional.

ARTICULO 34°. (Otras Instituciones de la Sociedad Civil). Las instituciones cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales con presencia en los Cantones, Secciones de Provincia, Provincias y Departamentos, podrán desarrollar acciones según su propia naturaleza, para el logro de los objetivos de la Participación Popular.

ARTICULO 35°. (Consejos Provinciales de Participación Popular). Se reconoce la existencia de los Consejos Provinciales de Participación Popular que integren de manera efectiva los principios de la presente Ley e incorporen concertadamente a las instituciones de la sociedad, de acuerdo a la realidad de cada Provincia. Los Consejos Provinciales de Participación Popular, se articularán de forma consultiva con la instancia pública que corresponda, para contribuir al desarrollo provincial.

ARTICULO 36°. (Exención de Pago de Impuestos). Se mantiene lo establecido en la Ley No.1305 de 13 de febrero de 1992, referido a la exención de pago de

impuestos a la propiedad rural en favor de las Comunidades Indígenas y Campesinas.

ARTICULO 37°. El Gobierno Nacional asignará, en forma prioritaria, recursos de origen interno y/o externo, a las regiones más deprimidas o de baja densidad población, con el objeto de disminuir gradualmente las históricas diferencias de desarrollo relativo.

ARTICULO 38°. (Abrogaciones y Derogaciones).

I. Abróganse las siguientes leyes: Ley No.1399 del 15 de diciembre de 1992; Ley No.1113 de 19 de octubre de 1989.

II. Se abroga el Decreto Ley No.15307 del 9 de febrero de 1978.

III. Se derogan los artículos 56°, 63°, 68° y el Título IX de la Ley No.843 de 20 de mayo de 1986

ARTICULO 39°. (Vigencia)

I. Esta Ley entrará en vigencia desde el primer día del mes siguiente a su publicación.

II. En lo que respecta a los aspectos financieros, la Ley entrará en vigencia a partir de la reglamentación que se dicte para el efecto.

ARTICULOS TRANSITORIOS

ARTICULO 1°. (Situación de los Recursos).

I. Los recursos asignados a la Sección de Provincia sin Gobierno Municipal constituido, serán acumulados para su utilización cuando exista Gobierno Municipal.

II. En las Secciones de Provincia donde aún no se hayan constituido Gobiernos Municipales, y para los efectos de hacer uso de la transferencia financiera que les corresponde, las Organizaciones Territoriales de Base de la jurisdicción, podrán solicitar formar una mancomunidad municipal con otro Gobierno Municipal.

ARTICULO 2°. (Transferencia de Obras y Proyectos)

I. Las obras de competencia municipal que se estuviesen realizando por las Corporaciones Regionales de Desarrollo, serán transferidas a los Gobiernos Municipales, junto con el financiamiento internacional y los pasivos, de la parte de la obra o el proyecto a ejecutarse, si lo hubiere.

II. Los proyectos y obras de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que por razones técnicas y/o financieras calificadas por el Sistema Nacional de Inversión Pública, no pudieran ser transferidas a los municipios, se mantendrán bajo la responsabilidad de aquella, con el fin de evitar desfases en su ejecución.

III. Los proyectos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que se encuentran en fase de aprobación por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sean de competencia municipal, serán objeto de concertación entre los Gobiernos Municipales y las Corporaciones para determinar la modalidad de ejecución y participación técnico-financiera de ambas instituciones. En estos casos, los municipios tendrán la prioridad para definir su participación.

ARTICULO 3°. (Cumplimiento de obligaciones). Las obras y proyectos en ejecución de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, anteriores y distintos

al rol asignado a la presente Ley, serán analizados en cada caso a través del Sistema Nacional de Inversión Pública.

ARTICULO 4°. (Reorganización). Las Corporaciones Regionales de Desarrollo reorganizarán su estructura orgánica y administrativa, de conformidad al nuevo marco legal, y al Decreto Supremo que para el efecto dictará el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 5°. (Administración de los Impuestos a la Propiedad Inmueble Urbana, Vehículos y Propiedad Rural).

I. Hasta que las municipalidades practiquen los avalúos fiscales que sustituyan los autoavalúos de inmuebles urbanos, se mantendrá el procedimiento descrito en el artículo 6° del D.S. No.21458 del 28 de noviembre de 1986.

II. Para la determinación de la base imponible de vehículos automotores, motonaves y aeronaves, se mantendrá el procedimiento descrito en el artículo 7° del D.S. No.21458 de 28 de noviembre de 1986.

III. Hasta la gestión fiscal de 1995, la Dirección General de Impuestos Internos será la encargada de la recaudación de estos impuestos, sin que se afecte el nuevo sistema de distribución establecido en la presente Ley. Durante este período, la mencionada Dirección capacitará y transferirá a los Gobiernos Municipales que tengan capacidad administrativa, la recaudación de estos impuestos.

ARTICULO 6°. (Suspensión de Trámites Territoriales). Se suspende la creación de nuevas Secciones de Provincia y Cantones hasta el 1° de enero de 1996.

ARTICULO 7°.

I. Los Gobiernos Municipales y sus Concejales electos en las elecciones municipales de diciembre de 1993, y que su población por efecto de la presente Ley quede comprendida dentro de otros municipios, por esta única vez, mantendrán sus competencias hasta la conclusión de su mandato.

II. En las gestiones fiscales correspondientes a 1994 y 1995, las poblaciones que tenían la calidad de Capitales de Provincia, recibirán los recursos de coparticipación sobre la base de los habitantes existentes en el Cantón donde tiene su asiento.

III. Los planes y programas aprobados por la Junta Municipal de la población de referencia, deberán ser coordinados y compatibilizados con el Consejo Municipal del cual dependerán a partir del 1ro. De enero de 1996.

Sala de sesiones del H. Congreso Nacional.

La Paz, 20 de abril de 1994