

Atrapada y sin salida

La Participación Popular entre sus logros y fracasos



Con la transferencia de las empresas del Estado a manos privadas, las fuentes de enriquecimiento de los políticos de turno, ahora están en los 320 municipios de Bolivia, quienes no reparan en los medios para lograr sus fines. Mientras la Ley de PP –que busca promover el desarrollo regional– la desconocen los beneficiarios, quienes deben proponer, controlar y supervisar la realización de obras de acuerdo a sus necesidades.

Por Angel D. Alarcón

La Participación Popular (PP), en su implementación, data de 1995 tras el objetivo de promover y consolidar la participación de las comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales de todo el país, que posibiliten elevar las condiciones de vida de sus habitantes, con base en la redistribución equitativa de los recursos públicos, determinada por el número de habitantes.

Su organización

La lógica de su funcionamiento y cohesión está basada en sus propias organizaciones y tradiciones, que dan vida a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), las cuales tienen la potestad de: proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras de acuerdo a las necesidades de la población. Estas deben estar inscritas dentro de los ámbitos de: educación, salud, deportes, saneamiento básico, micro riego, caminos vecinales, medio ambiente, entre las principales.

Los Comités de Vigilancia, en cada municipio, son el instrumento supervisor de la ejecución de obras y del manejo transparente de los recursos, asimismo, de coordinar las demandas de las OTB. De acuerdo a su Ley, los montos que se destinan a inversión y gastos corrientes, están en función al tamaño de los municipios. Así, las alcaldías menores a 5.000 habitantes y entre 5.000 a

15.000 (categorías A y B, respectivamente) pueden destinar hasta el 65 por ciento a inversiones y el resto a gastos de administración, mientras que en las grandes, con el ramillete de la diversidad, el porcentaje fluctúa, pero, siempre debe ser superior al 65 por ciento para inversiones.

Sus competencias

Se les transfirió la administración de la infraestructura física de los servicios de salud pública, educación, cultura, deportes, caminos. Sin embargo, la Ley 1551 aclara que el Poder Ejecutivo es responsable de normar y definir las políticas nacionales y que los trabajadores están bajo la dependencia del gobierno nacional.

Los ingresos de la Participación Popular provienen de:

- La Coparticipación Tributaria. El gobierno transfiere el 20 por ciento de los ingresos tributarios.
- La condonación de la deuda externa. Estos recursos provienen del Programa de Alivio a los Países Pobres Altamente Endeudados *Highly Indebted Poor Countries* (HIPIC). La condición que exige este plan es que se destine el 90 por ciento para inversiones y el 10 por ciento para gastos de administración municipal.
- Los ingresos propios que surgen de los impuestos sobre inmuebles y vehículos principalmente.
- Otros, como los créditos.

El Poder Ejecutivo –a través de la creación del Viceministerio de Participación Popular y la Prefectura, que administra los recursos provenientes de las regalías– establece las normas y fortalece a los gobiernos municipales, al coordinar los planes nacionales y departamentales, con los diferentes municipios.

Cada municipio está en la obligación de elaborar un Plan de Desarrollo Municipal (PDM), donde se plasma la planificación participativa de "abajo hacia arriba". En él se diseñan las propuestas de todas las organizaciones de la sociedad. Es decir, el PDM es el documento oficial en el cual se expresan la problemática, potencialidades, limitaciones, objetivos, estrategias, programas y proyectos priorizados para garantizar el desarrollo regional, por un periodo de cinco años.

El Plan rector

Para ejecutar, de manera ordenada, los proyectos del PDM, cada año los municipios deben programar –con participación de las organizaciones sociales– los proyectos y las actividades con sus respectivos presupuestos. En otras palabras, el Plan Operativo Anual (POA) es el instrumento que establece las actividades listadas que pueden ser realizadas, a la vez que es un instrumento técnico anual fruto del trabajo profesional de especialistas. Cabe subrayar que el POA municipal obedece al PDM, y que ambos son parte de la Planificación Participativa Municipal.

Los recursos del alivio a la deuda externa HIPC II alcanzan a 23,3 millones de dólares estadounidenses y los del Fondo de Inversión Productiva-Social (FPS) a 100 millones de dólares, ambos para la presente gestión. Del total de estos recursos, los municipios recibirán montos de acuerdo a su población. Así, los municipios con 10.000 habitantes recibirán, alrededor de dos millones de bolivianos, sólo por coparticipación tributaria.

Una evaluación necesaria

El Viceministerio de Participación Popular, hasta la fecha, evaluó los resultados de la Participación Popular dos veces (1996 y 1999). Fruto de esta labor son las publicaciones: *Evaluación y Aprendizaje de la Participación Popular 1996*, y *Evaluación y Aprendizaje de la Participación Popular 1999*. Entre sus conclusiones más relevantes están:

- Poco hábito de rendición de cuentas.
- Limitaciones para el mejor control.
- Los Comités de Vigilancia no cumplen su función, de forma adecuada.
- Hay una dinámica municipal de confrontación y no de concertación.
- Aún existe excesiva centralización.
- Se evidencia escasa participación de la mujer.
- No hay consistencia entre los PDM y los POA, entre otros.

Un mirada crítica

Existe un convencimiento de que la planificación de

arriba hacia abajo, no sirve, porque mantiene el atraso en los sectores rurales y urbanos. Cambiando la forma de planificación, con la participación y la toma de decisión de la población se podría revertir estas condiciones. Con toda seguridad, el tipo de planificación tiene poco que ver con la miseria de Bolivia, porque se pueden utilizar ambas y combinarlas.

El problema central está en la transformación de la forma de producción, que daría la posibilidad real de aumentar la productividad de la tierra. Este factor no sólo es el tecnológico, sino el de la propiedad. En otras palabras no es suficiente traer tractores, pues, en parcelas pequeñas, éstos hasta resultan antieconómicos.

Si este problema en el sector rural no se soluciona, todas las medidas, incluidas las de Participación Popular, sólo darán pequeños parches y estarán destinadas al fracaso, porque la Ley –y sus recursos– no está destinada a modificar esta situación.

Este escenario muestra el fracaso de la estructuración de la Planificación Participativa, porque si se investiga en la población su participación y conocimiento de la ley, se constata que es casi nula. En general, el único que conoce las normas –y no por completo– es el dirigente, en razón de que sólo le interesa la cantidad de recursos que llegará a su municipio.

Después del proceso de transferencia de las empresas del Estado a manos privadas, desaparecen las fuentes de enriquecimiento de los políticos de turno. Este fenómeno explica que éstos ahora, se abocan a capturar las alcaldías de todo el país, sin reparar en los medios. Así, realizan convenios y cuando no les resulta lo que esperaban, incluso acuden al asesinato, sino basta recordar los hechos ocurridos en el Municipio de Santa Ana de Yucumo en el Beni ■

La lógica del funcionamiento y cohesión de la Participación Popular está basada en sus propias organizaciones y tradiciones, que dan vida a las Organización Territoriales de Base (OTB), las cuales tienen la potestad de: proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras de acuerdo a las necesidades de la población.

Recursos de Coparticipación Tributaria Municipal
(Proyección en bolivianos, gestión 2002)

Departamentos	Población	Coparticipación
Chuquisaca	453.756	92.802.200
La Paz	1.900.786	388.748.833
Cochabamba	1.110.205	227.059.175
Oruro	340.114	69.560.130
Potosí	645.889	132.097.248
Tarija	291.407	59.598.572
Santa Cruz	1.364.389	279.044.894
Beni	276.174	56.483.118
Pando	38.072	7.786.484

Fuente: VPEPP.

