

# MUNICIPIOS:

## Qué hacer antes que sea demasiado tarde

Las Normas Básicas del SNIP no constituyen un apoyo efectivo a la creación y consolidación de los municipios productivos, cuando el nivel de exigencia y condicionamiento para la formulación de proyectos de inversión se encuentran más allá de la capacidad técnica de los municipios; estas exigencias conducen a que los municipios contraten, por sí mismos o a través de las prefecturas, a consultoras privadas y ONGs quienes formulan sus proyectos; evidentemente, quienes ganan en experiencia son dichas organizaciones y no así los municipios.

Jaime A. Rivera Cabezas\*

Aquí y en todas partes, lo municipal constituye un tema de actualidad, debido a que el escenario de los municipios se encuentra más próximo a la población y por tanto, constituye un espacio donde la percepción, reacciones y propuestas de la sociedad, ante la falta de desarrollo económico y social, pueden ser verificados de manera mucho más precisa.

A poco más de ocho años de la promulgación de la Ley de Participación Popular, se puede realizar una evaluación de los aspectos de mayor relevancia, buscando las fortalezas y debilidades que tuvo en este período, pero también con el objeto de recoger enseñanzas o lecciones aprendidas a partir de las que es, siempre, posible y necesario generar propuestas.

### Algo de lo sucedido en los últimos siete años

Es conocido que a partir de 1985 se postularon cambios en el rol del sector público de Bolivia, tornándose imprescindibles modificaciones en la estructura institucional del Estado.

Si bien la temática municipal no estuvo presente en el inicio de los cambios institucionales, el Gobierno de Bolivia comenzó en 1992, programas tales como el Convenio de Cooperación Técnica no

Reembolsable entre el Gobierno de Bolivia y el BID (ATN/SF-3586-BO) que pretendían fortalecer la capacidad técnica y operativa de los municipios para la prestación de servicios y la inversión en infraestructura de apoyo a la producción.

La segunda fase de los procesos de modernización del Estado, se dio a través de la participación popular (1994) y la descentralización (1995), leyes que permitieron dotar de mayores instrumentos de decisión a los municipios.

De esta manera, la dinámica de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil tuvieron un efecto explícito en el escenario de los procesos de planificación, los que pasaron de ser, verticales y centralizados, para asumir el rol de participativos, particularmente en la identificación y priorización de las demandas sociales y su compatibilización con la oferta estatal para el logro de los objetivos del desarrollo regional.

Así, la nueva planificación, llamada también *planificación participativa*, se convirtió en una política de Estado el 20 de abril de 1994 con la promulgación

de la Ley de Participación Popular (LPP) y se asentó principalmente en el principio de *subsidiaridad*, por el cual ningún organismo del nivel central puede planificar acciones que deben ser llevadas a cabo, efectivamente, por órganos locales. Una importante proporción de municipios cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal para cinco años.

Los cambios en la asignación de recursos fiscales nacionales a los municipios, a través de la coparticipación tributaria y la Ley del Diálogo Nacional, trajeron consigo un volumen de dinero que antes de 1994 no era concebible a nivel municipal. En efecto, la coparticipación por habitante pasó de 62 Bolivianos en 1994 a 193 Bolivianos el año 2000, otorgando a los municipios un nuevo poder económico para lograr los objetivos de desarrollo local.

### Algunas lecciones aprendidas del desarrollo municipal

La Ley de Participación Popular fue formulada buscando que los procesos de descentralización no se queden a medio camino, es decir, solamente a nivel departamental, sino que alcancen un horizonte



más próximo a la población, como ser la que vive en provincias, secciones y comunidades rurales.

Durante la anterior gestión de gobierno (1997-2002), los procesos vinculados a la aplicación de la Ley de Participación Popular no tuvieron el impulso necesario y suficiente, debido, fundamentalmente, al descuido y negligencia del organismo central de participación popular y de la entidad departamental encargada de otorgar apoyo a los municipios. A partir de la actual gestión de gobierno, la creación del Ministerio de Desarrollo Municipal alienta la posibilidad de retomar instrumentos y procedimientos urgentes para que los municipios se consoliden en el escenario del desarrollo económico nacional.

Entre algunas de las lecciones aprendidas, resalta el hecho que la herramienta básica de la planificación participativa todavía no está consolidada: nos referimos al control social, principalmente porque los Comités de Vigilancia carecen de instrumentos de gestión, tales como reglamentos internos, manuales de procedimientos para ejercer el control y vigilancia sociales y para ejecutar los ingresos que perciben a partir de la Ley del Diálogo Nacional y de la Política Nacional de Compensación.

Unidos a estos aspectos está el hecho de que aún no se ha podido establecer un proceso coordinado de trabajo con los Concejos Municipales. Avance en el que no colabora el prevendalismo que ha surgido en las relaciones entre el Alcalde, los Concejeros Municipales y los miembros de los Comités de Vigilancia; de este modo, estos últimos se encuentran inhibidos de cumplir con sus funciones debido a que mantienen importantes compromisos sociales, de amistad y parentesco con los Alcaldes.

Otra lección aprendida es que el gasto de inversión en los municipios todavía no alcanza a convertirlos en "municipios productivos" como era el objetivo en la siguiente etapa de la promulgación de la Ley de Participación Popular. Debido a que todavía no existen condiciones para que los municipios efectúen tal tarea. En la actualidad el gasto en inversión se dirige principalmente a obras en salud, educación, saneamiento básico y ornato urbano; los municipios compiten entre sí con el propósito que el gobierno central no revierta sus fondos procurando gastarlos antes del final de cada gestión.

En los municipios del occidente de Bolivia, el cambio periódico (anual) de alcaldes se debe en muchos casos a la detección y comprobación de casos de corrupción o negligencia, pero en otros casos, simplemente obedece a la interpretación psicosocial y a la cultura andina que postula que ningún cargo de decisiones o mando debe ir más allá de un año, con el propósito de democratizar el poder y no permitir que este sea reterido por una sola persona; claro que dicha postura obedece a tiempos distintos y no va de la mano con el tiempo que debe durar un alcalde (5 años).

Los objetivos de los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) cuando reflejan las necesidades del municipio lo hacen sólo en el momento en que fueron formulados; posteriormente, los objetivos se van ajustando, no en función al surgimiento de nuevas necesidades o al replanteo del diagnóstico social, sino debido a los cambios en el volumen de recursos financieros. Por tanto, los Planes Operativos Anuales (POAs) no reflejan los PDMs.

La planificación participativa no llega a ser tal debido a que el proceso es encargado a consultoras u ONGs y supervisado y evaluado por las prefecturas (PDCRs) sin que los municipios lleguen todavía a internalizar el proceso porque falta crear la articulación entre prefecturas y municipios en el tema de control, seguimiento y evaluación al proceso de formulación de los PDMs y los POAs.

Las Normas Básicas del SNIP no constituyen un apoyo efectivo a la creación y consolidación de los municipios productivos, cuando el nivel de exigencia y condicionamiento para la formulación de proyectos de inversión se encuentran más allá de la capacidad técnica de los municipios; estas exigencias conducen a que los municipios contraten, por sí mismos o a través de las prefecturas, a consultoras privadas y ONGs quienes formulan sus proyectos; evidentemente, quienes ganan en experiencia y currículo son dichas organizaciones y no así los municipios.

El nivel de pago de impuestos en los municipios es alarmantemente bajo; algunos investigadores señalan que la gente no paga porque no ve obras realizadas y que esto se debe a la corrupción y a la ineptitud de los ejecutivos municipales; por el contrario, los alcaldes dicen que si la gente no paga no es posible efectuar obras. Evidentemente lo segundo es más lógico, pero requiere de un proceso

de enseñanza de la cultura de pago de impuestos, además de ajustes a la Ley SAFCO para que esta se convierta también en un instrumento a la altura del municipio.

## Qué acciones tomar

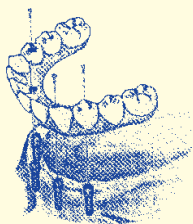
En el área ejecutiva, es necesaria la consolidación de los procesos de fortalecimiento de las unidades municipales encargadas de prestar apoyo a las agrupaciones comunitarias que administran servicios, este es el caso de las Unidades Técnicas Internas Municipales (UTIMs) que otorgan apoyo poco eficiente y efectivo a los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPYS) en las comunidades rurales.

Las Prefecturas deben enfatizar en el fortalecimiento del control social a través de la consolidación de la capacitación a los Comités de Vigilancia; si bien la capacitación que se pide aquí, viene realizándose desde hace algún tiempo con modalidades formal y horizontal a cargo de consultoras y ONGs, es necesario que los resultados de los talleres de capacitación sean validados y aplicados por medio de un proceso de seguimiento y control al desempeño de los Comités de Vigilancia; si es posible, con el apoyo de las autoridades originarias; evidentemente esto no es sencillo y además requiere más recursos financieros que la simple capacitación pero es absolutamente necesario, so pena de perder la etapa más importante del proceso de planificación participativa.

Deben consolidarse los Grupos Operativos Locales (GOL) y otras formaciones propiciadas particularmente por el Ministerio de Desarrollo Municipal (p.e. Jóvenes contra la Pobreza) y las prefecturas.

El advenimiento del municipio productivo no sólo es una cuestión de mayor gasto en inversión sino también de la formulación de estrategias y políticas municipales –y departamentales– que señalen qué, dónde, cómo y cuándo invertir y producir; es decir, el cumplimiento de los principios básicos de la ciencia económica: qué, cómo y para quién producir; pero en un proceso interactivo entre las actuales consultoras y ONGs que formulan los PDMs y POAs y el propio Gobierno Municipal ■

*\* Consultor privado especializado en desarrollo municipal*



## IMPLANTES DENTALES

**Dr. Raúl Burgoa V.**  
CIRUJANO DENTISTA

Conferencista internacional sobre implantes

ORTODONCIA, PERIODONCIA IMPLANTES, ENDODONCIA  
(No a las extracciones dentales, casi siempre hay posibilidades de hacer tratamiento conservador de los dientes). Prótesis de porcelana,  
Dentaduras con paladar blando y ajuste ganchos plásticos  
ATENCIÓN A NIÑOS Y ADULTOS

CONSULTORIO: c. Potosí 1375, Edificio Fénix (YSCEA)  
Favor pedir hora a los teléfonos 2216930, 2200947 • Emergencias: 706-48888