

ANALISIS

investigaciones



NOVIEMBRE 2015

GESTIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL



Revista Análisis e Investigaciones N° 5

Director Fundación Hanns Seidel

Philipp Fleischhauer

Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Marcelo Peralta García

Director Carrera Derecho - UMSA

Javier Tapia Gutierrez

Consejo Editorial

Franklin Pareja Aliaga

Justino Avendaño Renedo

Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

Diagramación:

Jorge Dennis Goytia Valdivia

<http://gyg-design1.blogspot.com/>

Impresión:

SOIPA Ltda.

<http://imprentasoipa.blogspot.com/>

Depósito Legal:

4 - 1 - 1423 - 13

La Paz - Bolivia, 2015

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Hanns Seidel con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de las carreras de Derecho y Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Fundación Hanns Seidel.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

Índice

Presentación.....	5
Introducción.....	7
Una visión al proceso de elaboración de las Cartas Orgánicas Municipales en Bolivia.....	9
1. Introducción.....	9
2. Algunos antecedentes.....	11
I. Autonomía Municipal y Cartas Orgánicas.....	16
II. Marco legal para la elaboración de la Carta Orgánica Municipal en Bolivia.....	20
III. El “Esquema Modélico de Contenidos” y el “Modelo de Preceptos” para la elaboración de Cartas Orgánicas Municipales.....	21
IV. Una puntualización sobre la elaboración del proyecto de Carta Orgánica del Municipio de La Paz.....	26
V. Situación de avance del proceso de elaboración de las Cartas Orgánicas.....	29
3. Reflexiones finales.....	37
Bibliografía.....	39
Normas y Leyes.....	40
Webs consultadas.....	40
Los procesos del proceso. Continuidades y rupturas que orientan la Gestión Pública en Bolivia.....	41
1. Orientaciones iniciales.....	41

2. Empoderamientos ciudadanos, gobernabilidad pactada y escenarios de concertación inconclusos: construcción de la Gestión Pública Participativa en Bolivia (1990-2009)	44
3. Nuevo Estado, “conocimientos otros” y transformación institucional: Construcción de la Gestión Pública Participativa en el Estado Plurinacional (2009-2015)	56
4. Consideraciones finales	85
Bibliografía	88
Normas y Leyes.....	90
Mejor cabeza de un cercano ratón que cola de lejano león	91
1. Sistema de asignación competencial.....	93
2. Subsidiariedad.....	97
3. Gradualidad	103
4. Recursos para el ejercicio competencial.....	112
5. Finalidad de la descentralización.....	117
6. A modo de conclusión.....	122
Normas y Leyes.....	125
Elementos para reflexionar sobre el Modelo Municipal de Gestión Participativa Estratégica	127
1. El liderazgo del Ministerio de Autonomías y sus aliados en la marcha municipal.....	128
2. La importancia del Servicio Estatal de Autonomías	132
3. La importancia de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional.....	138
4. La importancia del Viceministerio de Planificación y Financiamiento Externo.....	141
5. Síntesis gráfica del Modelo Municipal de Gestión Participativa Estratégica.....	144
Referencias.....	145
Normas y Leyes.....	145

Presentación

Las carreras de Derecho y Ciencia Política & Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés, con el apoyo de la Fundación Hanns Seidel, tienen la grata complacencia de hacer entrega al lector el quinto número de la revista científica *Análisis e Investigaciones*. En esta ocasión, abordaremos la temática de la gestión municipal del Estado Plurinacional de Bolivia, en un momento clave del desarrollo del proceso autonómico boliviano. Es así que nos detenemos un momento a reflexionar acerca de todo lo avanzado en el gran desafío que supone para los bolivianos asumir desde sus regiones la construcción de sus autonomías municipales.

Con cada número nuevo, la revista científica *Análisis e Investigaciones* se va consolidando en un proyecto académico de gran calidad, afirmando con certeza que este emprendimiento es un aporte significativo para el público en general y los círculos académicos, que buscan producción novedosa y propositiva, que al mismo tiempo sea responsable y científica.

Consecuentes con nuestra visión pluralista, académica y científica, en esta edición procuramos hacer un seguimiento al tema de gestión municipal. Proponemos las reflexiones de cuatro profesionales bolivianos que poseen experiencias, vivencias y funciones relacionadas al campo de estudio del presente número.

Invitamos al amable lector a disfrutar de esta nueva propuesta y hacernos llegar sus comentarios y sugerencias para seguir mejorando nuestro trabajo, con el apoyo de toda la comunidad universitaria y círculos de estudiosos, analistas e investigadores.

Marcelo Peralta García
Director
Carrera Ciencia Política
& Gestión Pública UMSA

Javier Tapia Gutiérrez
Director
Carrera de Derecho UMSA

Philipp Fleischhauer
Director
Fundación Hanns Seidel

Introducción

El quinto número de la Revista Científica *Análisis e Investigaciones* explora la complicada transición de los gobiernos sub nacionales municipales, en el marco del régimen de autonomías vigente en el país, a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE).

Si bien es cierto que a partir de la Ley N° 1551 de Participación Popular, del 20 de abril de 1994, se logró importantes y significativos avances en términos cualitativos y cuantitativos en la descentralización, no deja de ser menos cierto que, a partir de la NCPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, del 19 de julio de 2010, Bolivia empieza a transitar una nueva realidad, una realidad autonómica.

Al encontrarnos a un lustro de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías, vale la pena hacer una evaluación acerca de la Gestión Municipal en el Estado Plurinacional de Bolivia. Para tal efecto, en esta oportunidad, contamos con cuatro articulistas de reconocido prestigio, quienes desde una perspectiva crítica, académica y reflexiva nos orientan en sus respectivos trabajos, para entender las luces y sombras de un proceso multifactorial y multinivel complicado, entreverado, pero al mismo tiempo apasionante.

El tránsito de un estado republicano centralista a un estado plurinacional con autonomías no constituye una simple denominación retórica; al contrario, representa la construcción colectiva de la nueva arquitectura jurídica nacional, que va aparejada a la nueva ingeniería fiscal, requerida por el denso entramado de la nueva estatalidad.

Hernán Clavel, abogado, experto y profesor de municipalismo, analiza la ruta crítica de la elaboración de las cartas orgánicas desde una perspectiva jurídica y política. Ludwig Valverde, politólogo, experto en municipalismo y gestión pública, se adentra en un análisis profundo de la problemática municipal. Daniel Viscarra, abogado, experto en autonomías y régimen competencial, nos presenta una perspectiva clara y muy didáctica del proceso autonómico boliviano, desentrañando de manera prolija los aspectos fundamentales del régimen competencial. Finalmente, Diego Ayo, politólogo, docente titular de la Carrera de Ciencias Políticas y Gestión Pública, experto en descentralización, nos presenta una propuesta para promover el funcionamiento de un modelo municipal de gestión participativa estratégica.

Los cuatro artículos tienen un hilo conductor relacionado directamente con los fenómenos sociales, económicos, jurídicos y políticos del municipalismo en Bolivia, en el periodo del Estado Plurinacional.

Franklin Pareja
Coordinador Revista
Análisis e Investigaciones

Una visión al proceso de elaboración de las Cartas Orgánicas Municipales en Bolivia

Hernán Mario Clavel Salazar¹

1. Introducción

A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, Bolivia ha configurado una nueva estructura territorial, en la que, además de los municipios, también se ha otorgado la cualidad de entidad territorial autónoma a los departamentos, regiones y territorios indígena originario campesinos, como consecuencia de una nueva estructura y organización territorial del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹ Abogado egresado de la Universidad Mayor de San Andrés. Magister en Seguridad, Defensa y Desarrollo, por la Universidad Militar de las F. F. A. A. de Bolivia. Postgrado en Derecho Administrativo, Poder Reglamentario y Regulación Económica, por la Universidad de Salamanca, España. Diplomado en Organización y Administración Pedagógica del Aula en Educación Superior, en el Centro de Estudios de Postgrado y de Investigación en Educación Superior, en CEPIES UMSA. Ha trabajado en el Gobierno Municipal de La Paz entre los años 1992 a 1995, como Director de Actas del Honorable Concejo Municipal, Asesor de la Comisión Jurídica del Concejo Municipal, Coordinador de OTB y Asesor Legal de la Sub Alcaldía de San Antonio Distrito N° 4. Es autor de la Guía Municipal de distribución gratuita, editada el año 2006 en castellano y aymara.

La autonomía municipal es una cualidad que faculta a sus entidades para la elaboración de sus cartas orgánicas, en un proceso participativo sujeto a un control constitucional previo.

En este artículo se verá, en un sucinto resumen, cuál ha sido la vida de la institución municipal, incluso antes de la fundación de la República de Bolivia, para darnos cuenta del desarrollo de esta entidad. Se analizarán las corrientes negatorias de la autonomía municipal; además, el hecho de que en los 190 años de vida república recién desde el 2009 se eligen alcaldes y alcaldesas en lista separada de los cargos concejiles: es decir que durante 184 años los alcaldes han sido elegidos por los miembros del concejo municipal y, en épocas precedentes, incluso por el Presidente de la República.

Se propone una visión del proceso que ha seguido la elaboración de las cartas orgánicas municipales: ¿cuál ha sido la participación, la intervención o el apoyo del nivel central, mediante el Ministerio de Autonomías? Se puntualizará acerca del estado de elaboración en el que se encuentran las cartas orgánicas, con miras a la posterior aprobación de este instrumento normativo –que, a la fecha, no tiene ninguno de los 328 municipios.

Se hará hincapié en el análisis del “Esquema Modélico de Contenidos para Carta Orgánica Municipal”, sugerido por el Ministerio de Autonomías. Este hecho lleva a reflexionar cuán útil o perjudicial resulta que el nivel central intervenga en el desarrollo de la autonomía municipal. Así también, se hará un acercamiento a otros modelos que complementan el esquema señalado y que se han elaborado a nivel de las asociaciones municipales departamentales.

Se planteará una mirada al proceso de elaboración que han seguido las cartas orgánicas municipales en los nueve departamentos y con relación a los 328 municipios, para conocer el proceso de elaboración y aprobación de sus cartas orgánicas municipales. Este aspecto se estudiará a nivel de municipios por departamentos, para comparar cuáles tienen más avanzados sus trámites.

Finalmente, se realizará una reflexión sobre el tema de las autonomías municipales, en relación a los aspectos que impiden el avance sobre la aprobación y la puesta en funcionamiento de las Cartas Orgánicas Municipales para el desarrollo pleno de la autonomía municipal.

2. Algunos antecedentes

El municipio surge y se caracteriza por ser una entidad natural muy particular en la consolidación de sociedades:

Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas, formando alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causa, más que del parentesco, de la proximidad y contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común –territorial y espacial– se convertirá en régimen de policía y, por fin, en régimen local o municipal.²

De ahí se dice que el municipio es una entidad natural que existe donde hay un territorio con familias organizadas en función de sus intereses y necesidades, con la característica de contar con una autoridad y estar inmersa dentro de una entidad superior, el Estado.

Otro aspecto que resaltar sobre esta entidad es la finalidad que persigue: busca satisfacer las necesidades colectivas más elementales. La característica más relevante de la municipalidad, en tanto institución, es conducirse dentro de un marco autonómico, cualidad que no solo le permite elegir a sus gobernantes locales, administrar sus recursos o ejercer sus facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva –en su jurisdicción, dentro de las competencias y atribuciones que se le otorga, como señala el artículo 272 de la Constitución Política del Estado–, sino también elaborar su Carta

2 V.V.A. A. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX. Buenos Aires: Editorial Driskill, 1984, p. 961.

Orgánica, que es la norma a través de la cual se perfecciona el ejercicio de su autonomía y su elaboración es potestativa.

Sin perjuicio de lo señalado, es necesario puntualizar, siguiendo a Antonio María Hernández, (h) (*Derecho Municipal - Volumen I*), que la autonomía municipal se maneja y conduce dentro de un espacio más o menos amplio, que tiene que ver con el carácter del Estado: sea un Estado más centralista o, de lo contrario, uno que opte por una mayor descentralización, la autonomía adquiere especificidades en sus procesos.

A partir de ese criterio, se puede señalar que la cualidad autonómica de los municipios en cuanto a su alcance, varía, es diferente de acuerdo a los estados donde se desarrolla. Esta variación se da también en el tiempo. De esta manera, la autonomía se ha ido desarrollando en este contexto y, para evidenciar ello, se puede realizar un punteo del Régimen Municipal Boliviano.

Tomando como referencia la obra *Derecho Municipal* de Abraham Maldonado, la institución municipal se desarrolla entre avances y retrocesos, como se detalla a continuación:

- En 1825, aún antes de la fundación de la República de Bolivia, habían municipios. Basta recordar a los “cabildos insurgentes” que contribuyeron a la independencia de Bolivia: muchos historiadores señalan que fueron los cabildos desde donde se gestó el grito libertario. A partir de este contexto, se señala:

Arribado que hubieron a La Paz los generales Sucre y Bolívar en siete de febrero y diez y ocho de agosto respectivamente; fue el ayuntamiento, presidido por el Alcalde de primer voto don Francisco Ruiz de Sorzano, quien les dio la bienvenida y los colmó de presentes en nombre de los pueblos altoperuanos... Igual recibimiento tributaron las municipalidades de Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba a ese binomio de héroes que cimentó la nacionalidad boliviana en los años de 1825 al 1827.³

3 A. Maldonado, *Derecho Municipal*. La Paz: Librería Renovación, 1969.

- Sin embargo, por Ley de 21 de junio de 1826, los libertadores suprimieron todos los ayuntamientos, al parecer para aplacar focos de rebelión, teniendo como antecedente el carácter insurgente de los cabildos. La Primera Constitución del mismo año confirmó esta supresión.
- En las constituciones de los años 1831 y 1834 no se establece nada con relación al régimen municipal.
- La cuarta Constitución establece, entre sus artículos 128 y 137, la vigencia de los Concejos Municipales. Se le otorga varias atribuciones, incluso de carácter nacional como la de proponer ternas para elegir a Ministros de la Corte Suprema de Justicia.
- La Constitución de 1843 elimina el régimen municipal y lo suple con las intendencias de policía.
- La constituyente de 1861 repone los gobiernos municipales (18 años después).
- En 1865, en el gobierno de Mariano Melgarejo, luego de disolverse el Consejo Municipal de Cochabamba, mediante Decreto se suprimen los municipios; en la Constitución de 1868 se los mantiene, pero apenas en tres artículos.
- La Constitución de 1871 restituye la organización de los gobiernos municipales; lo propio ocurre con las constituciones de los años 1878 y 1880.
- En el Gobierno de Gregorio Pacheco, el 15 de noviembre de 1887 se promulga la Ley Orgánica de Municipalidades, con 60 artículos y siete capítulos.
- Dentro de este recorrido sinuoso en la institución municipal, resalta el Decreto Supremo de 14 de agosto de 1936, por el que el Coronel David Toro sustituye los concejos municipales por un órgano consultivo, que es expresión de sectores representados en el mismo, como la Cámara de Comercio, Industria, Federación Obrera, Colegios de Abogados, Arquitectos, Ingenieros, Médicos, Juntas vecinales y otros. Estos cargos eran *ad honorem*, en tanto que el único cargo rentado lo tenía el alcalde.
- En la Constitución de 1938 se establece que el gobierno municipal está compuesto por un alcalde, elegido por el Presidente de la República y un

concejo deliberante, elegido por sufragio popular. Pese a ello, esta carta Fundamental señala que el gobierno comunal es autónomo, cuando uno de sus rasgos que caracterizan a la autonomía es que sean los vecinos los que elijan a sus autoridades.

- El 2 de diciembre de 1942, en el gobierno de Enrique Peñaranda, se promulga la segunda Ley Orgánica de Municipalidades, con 60 artículos y seis secciones.
- La Constitución de 1945 dispone que el Presidente realiza la elección de los alcaldes, a partir de ternas que eleven de entre sus miembros los consejos deliberantes.
- El año 1951 el Gral. Hugo Ballivián dispone que es el Poder Ejecutivo quien nombra directamente a los alcaldes. Esto significa un retroceso para la consolidación de la autonomía municipal.
- La Constitución de 1961, bajo el segundo mandato del Presidente Víctor Paz Estenssoro, se establece la vigencia de alcaldes y los órganos deliberantes bajo la denominación de concejos municipales.
- En la Constitución de 1967 el régimen municipal está normado en los artículos 200 al 206. La forma de elección de los alcaldes era la siguiente: los vecinos eligen mediante votación a los miembros del Concejo Municipal y este órgano, de entre sus miembros, designa al alcalde por un periodo de dos años.
- El año 1985, bajo la Presidencia de Hernán Siles Zuazo, por Ley del 10 de enero de 1985, se promulga la tercera Ley Orgánica de Municipalidades, con 125 artículos y cinco títulos. De ella resalta el artículo 2, que establece que la autonomía se ejerce a partir de: “a) la libre elección de sus autoridades; b) la facultad de recaudar recursos e investirlos; c) la programación y ejecución de toda gestión técnica y administrativa, jurídica, económica y financiera, cultural y social; d) el ejercicio de las atribuciones señaladas en la Constitución Política del Estado”.
- Esta norma municipal establece que los concejales son elegidos por sufragio popular y, en esta instancia, uno de sus miembros es elegido alcalde. Es decir, se mantiene la tradición municipal, en el sentido de que sólo se elige por sufragio a concejales y es este órgano -en sus orígenes

denominado cabildo abierto, luego cabildo cerrado- quien tiene la facultad de nombrar al alcalde.

- La Reforma Constitucional iniciada en abril de 1993, que entra en vigencia por Ley N° 1615 de 6 de febrero de 1995, establece el régimen municipal en sus artículos 200 al 206. De esta ley resalta la autonomía municipal, aunque los alcaldes aún son elegidos por los Concejos, con la variante de que son candidatos a alcaldes los que estén inscritos en primer lugar en las listas de concejales de los partidos. Se establece que se puede ser alcalde en forma directa cuando el partido obtiene la mayoría absoluta de votos; caso contrario, el Concejo Municipal elige. Otra novedad es el denominado “voto constructivo de censura” para los alcaldes elegidos por los Concejos Municipales -determinación que tanto daño e inestabilidad ha causado a la democracia municipal.
- El 28 de octubre de 1999, mediante Ley N° 2028, se promulga la Ley de Municipalidades, con 178 artículos ordenados en ocho títulos. La elección de los miembros del Concejo Municipal y del alcalde no varía por estar sujeto a la Constitución; sin embargo, en el Título IV, Capítulo II, entre los artículos 50 y 51, se norma el procedimiento del “voto constructivo de censura” y se establece pasos previos para aplicar esta forma de remoción de los alcaldes, que habría generado crisis de gobernabilidad municipal.
- La Reforma Constitucional aprobada en el Gobierno de Carlos D. Mesa Gisbert, -mediante Ley N° 2631 de 20 de febrero de 2004, que reforma 15 artículos en cuanto a implicancia municipal- establece en su artículo 224 que no sólo los partidos políticos, sino también las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas pueden postular directamente a candidatos a alcaldes, concejales y agentes municipales.
- La actual Constitución Política del Estado, que emerge de un proceso constituyente y que está en vigencia a partir del 7 de febrero de 2009, señala que Bolivia es un Estado Plurinacional, con autonomías, no sólo municipales sino también departamentales, indígena originario campesinas y regionales, como consecuencia de una nueva estructura y organización territorial del Estado Plurinacional de Bolivia.

- Se establece un cambio en el régimen autonómico porque hasta ese entonces la única entidad territorial autónoma era el municipio. También se señalan las competencias de estas entidades, así como del nivel central, clasificadas en competencias privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes.
- Además se resalta que, por primera vez en la historia de Bolivia, se dispone que la elección del alcalde o alcaldesa se hace por lista separada de los miembros del Concejo Municipal, órgano colegiado que tiene potestad legislativa y que elabora en forma participativa su Carta Orgánica Municipal.
- A la fecha ninguno de los 328 municipios tiene aprobada en referendo su Carta Orgánica Municipal, por lo que el Órgano Legislativo aprobó la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, de 9 de enero de 2014, que abroga la Ley N° 2028 de Municipalidades. Esta determinación señala que, hasta que los municipios se doten de una Carta Orgánica, deberán aplicar supletoriamente esta norma en cuanto a la estructura administrativa y funcionamiento de los gobiernos municipales, así como otras normas, como la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización.

Éste ha sido un panorama resumido que muestra cómo se ha desenvuelto -entre luces y sombras- el régimen municipal y autonómico de institución de municipios, considerada la más cercana al ciudadano.

I. Autonomía Municipal y Cartas Orgánicas

En un criterio básico, la autonomía es entendida como la facultad de administrarse y de gobernarse que tienen determinados entes públicos. Como Señala Antonio María Hernández,

[la] cualidad de los municipios –que son realidades históricas– fue variando a lo largo del tiempo. De ahí que distinta sea la apreciación de la autonomía de la Antigüedad, la Edad Media y la época contemporánea. También varió el concepto del municipio y su base sociológica, la ciudad.... La existencia de gran cantidad de definiciones muchas veces contradictorias, hace casi imposible, como lo ha dicho Albi, formular una “construcción doctrinal que

recoja y hermane las distintas escuelas”. Estos obstáculos emanan de variados orígenes históricos y diversos fundamentos ideológicos de los regímenes municipales, según los países.⁴

De ahí que tengamos distintas visiones sobre el alcance de la autonomía municipal, entre las que podemos resaltar:

- El profesor argentino Ricardo Miguel Zuccherino dice sobre la autonomía: “... caracterizamos a esta figura como a la facultad poseída por un ente a los fines de darse sus propias instituciones dentro de los marcos de sujeción jurídica natural que lo obligan en relación de otro ente de graduación superior”.⁵ (1992: 94)
- Por su parte, la Carta Europea de Autonomía Local (15 de octubre de 1985), en su Preámbulo señala: “Concepto de la autonomía local.- 1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficios de sus habitantes”.
- La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 del Perú señala que: “La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”.

Los criterios en los que se concibe a la autonomía no son iguales, difieren en función de su realidad, de sus necesidades. Como bien apunta Antonio María Hernández, hay variados orígenes y fundamentos en referencia a este concepto y cualidad que se da a los municipios. Aunque sí pueden existir coincidencias centrales, como el hecho de que autonomía no implica soberanía, ni independencia y que estas entidades siempre respetan un orden superior y no pueden pasar el ámbito del Estado.

4 En: *Memorias del I Congreso Nacional de Derecho Municipal, Descentralización y Gobernabilidad*. Arequipa: Autonomía Municipal, 2010, p. 367.

5 *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*. Buenos Aires: Editorial de Palma, 1992, p. 94.

La Constitución Política del Estado de Bolivia, en su artículo 272, señala que:

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

El desarrollo de sus competencias no se delega a una ley, sino que es la misma Constitución la que determina para todas las entidades territoriales autónomas, entre ellas la municipal.

La revisión de lo apuntado arroja las siguientes conclusiones. No todas las entidades municipales cuentan con una Carta Orgánica. Este hecho se puede evidenciar en la República del Perú, que para el desarrollo de la autonomía municipal tiene únicamente la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por su parte, en la República Federal de la Argentina, cada provincia tiene su Ley Orgánica Municipal y de ella emerge su Carta Orgánica. Sin perjuicio de ello, en algunas provincias argentinas los municipios se categorizan como municipios de primera, de segunda y juntas de fomento, ello en función al tamaño del municipio (densidad poblacional y territorio), por lo que no todos cuentan con Cartas Orgánicas. Es decir, no se da una situación uniforme en relación al alcance de la autonomía

Con relación a la Carta Orgánica Municipal, se puede decir que Ley N° 031 Marco de Autonomía y Descentralización, en su artículo 60, refiere:

I.- El estatuto autonómico es la norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado.

Si bien este párrafo obvia señalar o precisar el nombre de Carta Orgánica Municipal -lo que constituye un lapsus en la redacción- por el contenido del capítulo se entiende que la definición que se da, alcanza y comprende también a las Cartas Orgánicas. Es decir, se trata de una definición que sirve para identificar de manera general a las normas fundamentales de las entidades territoriales autónomas en Bolivia.

Por su parte, el Ministerio de Autonomía señala que la autonomía:

Es la norma básica institucional del municipio, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado.⁶

Norma Durán expresa que:

Una Carta Orgánica Municipal es la expresión de la autonomía municipal entendida como el ejercicio del autogobierno en el marco de lo que define la Constitución Política del Estado.

La Carta Orgánica Municipal comparativamente, es una constitución o carta fundamental que se dan los ciudadanos o vecinos de un municipio, toda vez que implica un pacto social que será aprobado por el Órgano Deliberante o Concejo Municipal y aprobado mediante referéndum.⁷

6 Ministerio de Autonomía Bolivia, www.autonomias.gob.bo. Consulta en línea: 26.10.15.

7 N. Durán, "¿Qué son las Cartas Orgánicas Municipales?". Entrada del 09.09.10 en <http://cartaorganicamunicipal.blogspot.com/2010/09/que-son-las-cartas-organicas.html>. Consulta en línea: 26.10.15.

Asimismo, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz apunta:

La Carta Orgánica es una norma institucional básica. Tendrá que ser aprobada según el Art. 275 de la NCPE... Será una voluntad colectiva democrática que guiará el camino para la realización de nuestras utopías, la cohesión social en torno a nuestra identidad intercultural paceña y consolidará la transformación y liderazgo de nuestra ciudad.⁸

II. Marco legal para la elaboración de la Carta Orgánica Municipal en Bolivia

Realizadas estas consideraciones, la Constitución Política del Estado faculta a las entidades territoriales municipales para que estas elaboren su Carta Orgánica, cuyo procedimiento está previsto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031. En la misma, el artículo 62 detalla los contenidos mínimos y los contenidos potestativos que debe tener una Carta Orgánica.

En relación al procedimiento de aprobación dentro de lo establecido por la Ley N° 031, así como por el Código Procesal Constitucional, Ley N° 254, se puede hacer el siguiente esquema:

- El Concejo Municipal elabora el Proyecto de Carta Orgánica.
- Esta elaboración debe ser participativa, o realizarse en consulta con las organizaciones sociales al interior del municipio.
- El Concejo Municipal aprueba por dos tercios (2/3) de votos del total de sus miembros.
- El proyecto se remite al Tribunal Constitucional Plurinacional, para que éste realice un examen de constitucionalidad, pudiendo, si existen observaciones, devolver el proyecto al Concejo Municipal cuantas veces sea necesario para la realización de correcciones.
- Si no existiesen observaciones o salvadas las mismas, el Tribunal Constitucional Plurinacional emite una Declaración de Constitucionalidad en la que señala la compatibilidad de la Carta Orgánica.

8 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, www.lapaz.bo. Consulta en línea: 26.10.15.

- Posteriormente, se remite y notifica con esta resolución al Concejo Municipal y se comunica al Órgano Electoral Plurinacional.
- El Concejo Municipal realiza ante el Órgano Electoral Plurinacional la solicitud de convocatoria a Referendo. Esta instancia administra el proceso de consulta y emite los resultados oficiales del mismo.
- Si la consulta determina la aprobación del contenido de la Carta Orgánica, ésta entra en vigencia, previa sanción y promulgación.

III. El “Esquema Modélico de Contenidos” y el “Modelo de Preceptos” para la elaboración de Cartas Orgánicas Municipales

La Constitución Política del Estado, en su artículo 271, refiere que el procedimiento para elaborar las Cartas Orgánicas, será establecido por la Ley N° 031 de Marco de Autonomías y Descentralización. Esta Ley entró en vigencia el 19 de julio de 2010; sin embargo, antes de aprobarse la ley marco, ya se han propuesto esquemas modélicos e incluso en un municipio el proceso de elaboración de su carta orgánica ha empezado antes.

Lo que llama la atención no es solo el hecho de que antes de tener un procedimiento para aprobar las Cartas Orgánicas, ya se haya establecido desde el nivel central modelos, sino sobre todo que, a la fecha, luego de cinco años, no haya concluido el proceso de elaboración ni haya entrado en vigencia alguna Carta Orgánica de los 328 municipios que hay en Bolivia.

Dentro de este contexto es bueno destacar, siguiendo un criterio cronológico, lo siguiente:

- El año 2009 desde el Ministerio de Autonomías se publicó el “Esquema modélico de contenidos para carta orgánica municipal”, con el objeto de que este documento apoye a los Concejos Municipales en la elaboración “participativa” de su Carta Orgánica.
- También en la gestión 2009, en algunas entidades que agrupan a municipios a nivel departamental, se han publicado otros instrumentos de apoyo, por ejemplo el documento que elaboró la Asociación de Municipios de Cochabamba (AMDECO), titulado “Modelo de

preceptos en el desarrollo de cartas orgánicas para los municipios de Cochabamba”.

- La Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, que tiene por objeto regular el procedimiento para la elaboración de Cartas Orgánicas, recién entró en vigencia el 19 de julio de 2010.

Ante estos hechos, se pueden efectuar las siguientes puntualizaciones: elaborar un esquema modélico antes de que el Órgano Legislativo apruebe la ley que regula el procedimiento de elaboración, donde se señalen los contenidos mínimos y los contenidos potestativos, obedece a una y estrategia política para de avanzar en este punto.

Es más, denota una actitud coordinada entre el nivel central (Ministerio de Autonomías) con organizaciones municipales como AMDECO de Cochabamba, ya que el “Esquema Modélico” es complementado con el “Modelo de Preceptos”

Para evidenciar lo afirmado se puede comparar el Título I de ambos modelos y evidenciar cómo el “Esquema Modélico” señala la base del artículo y el “Modelo de Preceptos” propone como debería estar redactado el mismo.

<p>Esquema Modélico de Contenidos para Carta Orgánica Municipal (Ministerio de Autonomías)</p>	<p>Modelo de Preceptos en el desarrollo de Cartas Orgánicas para los Municipios de Cochabamba (Asociación de Municipios de Cochabamba)</p>
<p>Título I Disposiciones generales</p>	<p>Título I Bases fundamentales Capítulo Primero Disposiciones generales</p>
<p>Artículo 1. De la autonomía municipal.- En qué consiste el régimen autonómico municipal, cuál es su origen, cómo se ejerce, cuál es su finalidad.</p>	<p>De la Autonomía Municipal: Referente: Se menciona en qué consiste el régimen autonómico municipal, cuál es su origen, cómo se ejerce, cuál es su finalidad. <i>Ejemplo: Artículo 1.-</i> I. En el marco del Artículo 269 Parágrafo I de la Constitución Política del Estado, se reconoce como parte de la organización territorial de Bolivia al Municipio. En ese marco, la voluntad del pueblo de, por tener un Gobierno Municipal autonómico, le permite elegir libremente a sus autoridades para ejercer la administración completa en el Municipio (Art.272 CPE). II. La Autonomía Municipal es entendida como el gobierno constituido por un Concejo con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde (Art. 283 CPE).</p>
<p>Artículo 2. De la carta orgánica.- Estructura de la carta orgánica y su posición jerárquica.</p>	<p>De la carta orgánica: Referente: Incorporar la estructura de la Carta Orgánica y su posición jerárquica en relación al ordenamiento jurídico del Estado. <i>Ejemplo: Artículo 2.-</i> La Carta Orgánica Municipal es la norma institucional fundamental en el Municipio, que busca expresar las características particulares del mismo, entre otras, declara y consagra los derechos de los habitantes del Municipio, define la estructura y el funcionamiento del Gobierno Municipal y establece la forma de reforma de las normas institucionales del Municipio.</p>

	<p><i>Artículo 3.-</i> La estructura jerárquica en el Municipio con relación al ordenamiento jurídico es la siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política del Estado Plurinacional. 2. Tratados Internacionales. 3. Ley Marco de Autonomías y Descentralización. 4. Estatuto Autonómico Departamental/Carta Orgánica Municipal. (*) 5. Ley Municipal. 6. Ordenanza Municipal. 7. Resolución Municipal.
<p>Artículo 3. Denominación, símbolos, idiomas</p> <p>Nombre del municipio.- Según artículo 5, parágrafo II de la CPE, al menos dos oficiales.</p> <p>Símbolos (bandera, escudo).</p>	<p>Denominación, Símbolos, Idiomas</p> <p>Referente: Incorporar el Nombre del municipio, idiomas oficiales (mínimo dos) y símbolos (bandera, escudo, otros).</p> <p><i>Ejemplo: Artículo 4.-</i> En el marco de la presente Carta Orgánica Municipal y por decisión histórica de nuestro pueblo, denominamos de ahora en adelante a nuestro Municipio como “... ..”, el cual tiene como idiomas oficiales el Castellano y el (Quechua), y presenta como símbolos locales la bandera de colores y el escudo con las siguientes características:</p>
<p>Artículo 4. Principios rectores.- Pueden complementar pero no contravenir a los establecidos en el CPE</p>	<p>Principios Rectores</p> <p>Referente: Incorporar los principios que sustentan el comportamiento del Municipio. Tomar en cuenta que pueden complementar pero no contravenir a los establecidos en la Constitución Política del Estado.</p> <p><i>Ejemplo: Artículo 5.-</i> El Gobierno Autónomo Municipal de “... ..” sustenta su comportamiento de vida democrática en el marco de valores establecidos en la Constitución Política del Estado, los cuales son: inclusión, dignidad, libertad, respeto, armonía, igualdad de oportunidades, equidad social en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.</p>

<p>Artículo 5. Vigencia del derecho autonómico.- Naturaleza jurídica del régimen autonómico municipal, Incluye jerarquía normativa. Probable mapeo de las normas que se van a generar en la autonomía.</p>	<p>Vigencia del Derecho Autonómico</p> <p>Referente: La autonomía en la jurisdicción municipal es de carácter indefinido (Incorporar la naturaleza jurídica del régimen autonómico municipal, incluye jerarquía normativa, probable mapeo de las normas que se van a generar en la autonomía).</p> <p><i>Ejemplo: Artículo 6.-</i> El Gobierno Municipal guiará su comportamiento autónomo en el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Carta Orgánica Municipal presente y otras que sean aprobadas por la Asamblea Plurinacional.</p> <p><i>Artículo 7.-</i> La legislación municipal tendrá el siguiente rango de jerarquía:</p>
---	---

Esta situación puede ser considerada como una forma de direccionar e uniformar el contenido de las Cartas Orgánicas, que dejarían de ser una creación participativa de los miembros del municipio mediante sus organizaciones sociales.

Pero también este apoyo a la construcción de Cartas Orgánicas puede ser considerado como un soporte a la implementación y profundización de la descentralización política y administrativa con autonomías, como señala el Decreto Supremo N° 29894 de Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, cuando establece las atribuciones de la Ministra (o) de Autonomía, en el artículo 30, inciso f): “Formular, impulsar e implementar políticas de desarrollo institucional democrático de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas en coordinación con estas”.

Finalmente, este apoyo puede ser entendido como un acto de directa intromisión del nivel central, mediante el Órgano Ejecutivo, en una entidad que precisamente debería por si misma construir su carta orgánica, “[...] en lo que sería el ejercicio de un poder constituyente de tercer grado como lo dijo Carlos Sánchez Viamonte, es un municipio autónomo”, citando a Antonio María Hernández (1997: 377). Bajo este criterio, no cabría la posibilidad de que una Carta Orgánica modelo sea realizada por el nivel central.

IV. Una puntualización sobre la elaboración del proyecto de Carta Orgánica del Municipio de La Paz

La elaboración del Proyecto de Carta Orgánica del Municipio de La Paz comenzó el 02 de abril de 2009, con la aprobación de la Ordenanza Municipal G.M.L.P. N° 184/2009, donde se fijan 14 ejes temáticos; sin embargo, aún no se había aprobado la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 y, por ende, no estaban señalados los contenidos mínimos, ni tampoco los contenidos potestativos.

Esta Ordenanza Municipal aprueba un reglamento para la elaboración participativa del instrumento de la Carta Orgánica, que normará la vida de los y las paceñas.

Por ello, se considera en este análisis realizar también un cuadro en el que se detalle los ejes temáticos señalados por esta Ordenanza Municipal, los contenidos mínimos y potestativos que luego, el 19 de julio de 2010, estableció la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 y el índice del Proyecto de Carta Orgánica del Municipio de Nuestra Señora de La Paz, que se concluyó y publicó el 28 de mayo de 2012.

De este cuadro se puede evidenciar que no todos los ejes temáticos fueron incorporados en el Proyecto de Carta Orgánica; tampoco están todos los contenidos mínimos que establece la Ley N° 031.

Finalmente, se considera que el hecho de haber empezado antes la elaboración del proyecto, no ha dado los resultados esperados, porque a la fecha, según la información proporcionada por el Ministerio de Autonomías está concluido el anteproyecto, pero no fue aprobado por los dos tercios (2/3) en el Concejo Municipal y menos enviado para su control constitucional al Tribunal Constitucional Plurinacional, estando entre los municipios más retrasados en este trámite.

<p>Ejes temáticos de la elaboración del proyecto de Carta Orgánica del Municipio de La Paz Ordenanza Municipal 184/2009 de 02 de abril de 2009</p>	<p>Contenidos mínimos y potestativos de una Carta Orgánica (Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 de 19 de julio de 2010)</p>	<p>Índice del proyecto de Carta Orgánica del Municipio de La Paz (28 de mayo de 2012)</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Disposiciones generales. 2. Régimen de desarrollo humano integral. 3. Régimen de las culturas e interculturalidad en el municipio de La Paz. 4. Régimen de participación ciudadana y control social. 5. Régimen de planificación, gestión y ordenamiento territorial. 6. Régimen de conservación del medio ambiente y recursos naturales, municipio sostenible. 7. Régimen de tráfico y transporte. 8. Órganos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. 9. Régimen electoral e institutos de democracia participativa municipal. 10. Régimen de transparencia y ética municipal. 	<p>Contenidos mínimos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Declaración de la sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes. 2. Identidad de la entidad autónoma. 3. Ubicación de su jurisdicción territorial. 4. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades. 5. Forma de organización del órgano legislativo o deliberativo 6. Facultades y atribuciones de las autoridades, asegurando el cumplimiento de las funciones ejecutiva, legislativa y deliberativa; su organización, funcionamiento, procedimiento de elección, requisitos, periodo de mandato. 7. Disposiciones generales sobre planificación, administración de su patrimonio y régimen 	<p>Título I.- Carta Orgánica Del Municipio de La Paz</p> <p>Capítulo I.- Disposiciones Generales.</p> <p>Capítulo II.- Valores, principios y definiciones.</p> <p>Capítulo III.- Derechos y deberes.</p> <p>Capítulo IV.- De la entidad territorial autónoma.</p> <p>Título II.- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz</p> <p>Capítulo I.- Conformación.</p> <p>Capítulo II.- Órgano Legislativo Municipal.</p> <p>Capítulo III.- Órgano Ejecutivo Municipal.</p> <p>Título III.- Desarrollo Competencial</p> <p>Capítulo I.- Desarrollo Humano.</p> <p>Capítulo II.- Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.</p> <p>Capítulo III.- Economía plural municipal.</p> <p>Capítulo IV.- Medio ambiente sostenible.</p>

<p>11. Régimen de planificación estratégica municipal y programación operativa.</p> <p>12. Régimen patrimonial, fiscal y financiero.</p> <p>13. Régimen de promoción económica y desarrollo productivo.</p> <p>14. Relaciones intergubernamentales y de cooperación del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.</p>	<p>financiero, así como establecer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales.</p> <p>8. Previsiones para desconcentrarse administrativamente en caso de necesidad.</p> <p>9. Mecanismos, formas de participación y control.</p> <p>10. El régimen para minorías ya sea pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos o quienes no son parte de ellas, que habiten en su jurisdicción.</p> <p>11. Régimen de igualdad de género, generacional y de personas en situación de discapacidad.</p> <p>12. Relaciones institucionales de la entidad autónoma.</p> <p>13. Procedimiento de reforma del estatuto o carta orgánica, total o parcial.</p> <p>14. Disposiciones que regulen la transición hacia la aplicación plena del estatuto autonómico o carta orgánica, en correspondencia</p>	<p>Capítulo V.- Servicios municipales.</p> <p>Capítulo VI.- Defensa de los derechos de usuarias, usuarios, consumidores y consumidoras.</p> <p>Título IV.- Hacienda Municipal, Patrimonio y Bienes Municipales</p> <p>Capítulo I.- Hacienda municipal.</p> <p>Capítulo II.- Dominio tributario municipal.</p> <p>Capítulo III.- Administración patrimonial, economía, financiera y fiscal.</p> <p>Capítulo IV.- Patrimonio y bienes municipales.</p> <p>Título V.- Participación Ciudadana y Control Social</p> <p>Capítulo I.- Participación ciudadana y control social.</p> <p>Capítulo II.- Institutos de participación ciudadana y democracia directa.</p> <p>Título VI.- Jerarquía Normativa y Reforma de Carta Orgánica Municipal</p> <p>Capítulo I.- Jerarquía normativa.</p> <p>Capítulo II.- Reforma de la carta orgánica municipal.</p> <p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p>
--	---	---

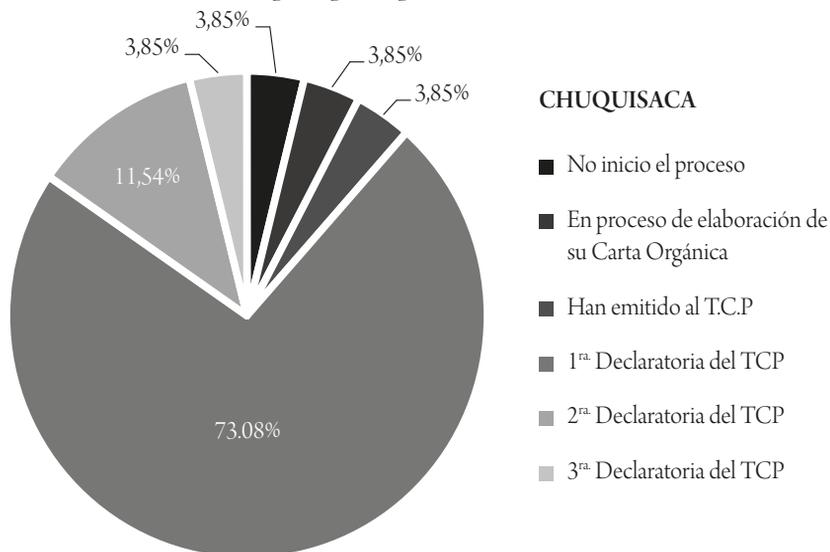
	<p>con lo establecido en la presente Ley.</p> <p>Contenidos Potestativos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Idiomas oficiales. 2. Además de los símbolos del Estado Plurinacional de uso obligatorio, sus símbolos propios. 3. Mecanismos y sistemas administrativos. 4. (no aplica) 5. Previsiones respecto a conformación de regiones. 6. Otros que emerjan de su naturaleza... 	
--	---	--

V. Situación de avance del proceso de elaboración de las Cartas Orgánicas

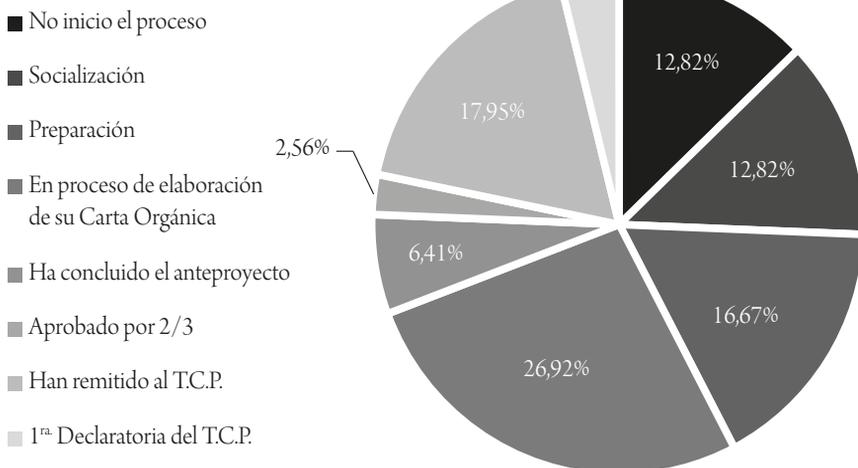
De la información socializada por el Ministerio de Autonomía, con referencia al avance en el proceso de elaboración de las cartas orgánicas municipales, se tiene que éste ha ido lento, pese a contar con un esquema modélico y otros modelos de preceptos.

Expuestos los cuadros de resumen se puede hacer algunos comentarios.

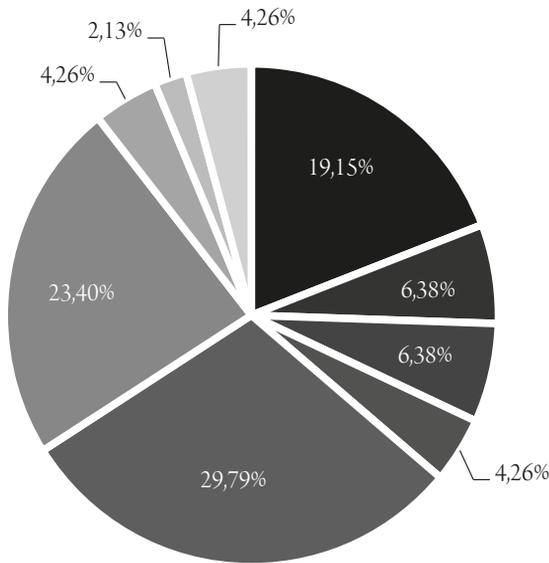
Proceso de elaboración de las Cartas Orgánicas Municipales por departamentos en Bolivia⁹



LAPAZ



9 Información proporcionada por el Ministerio de Autonomía - junio 2015

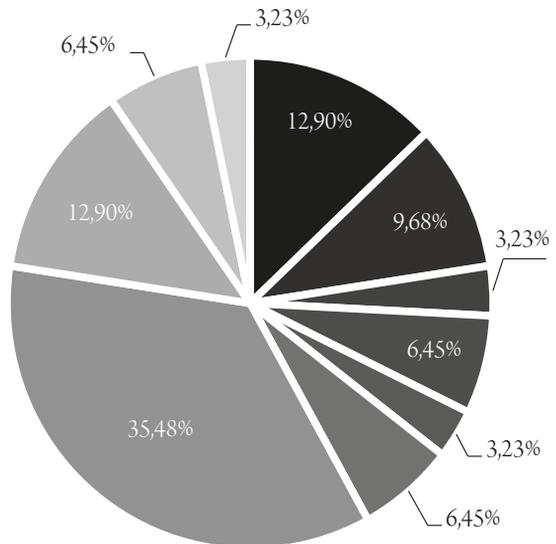


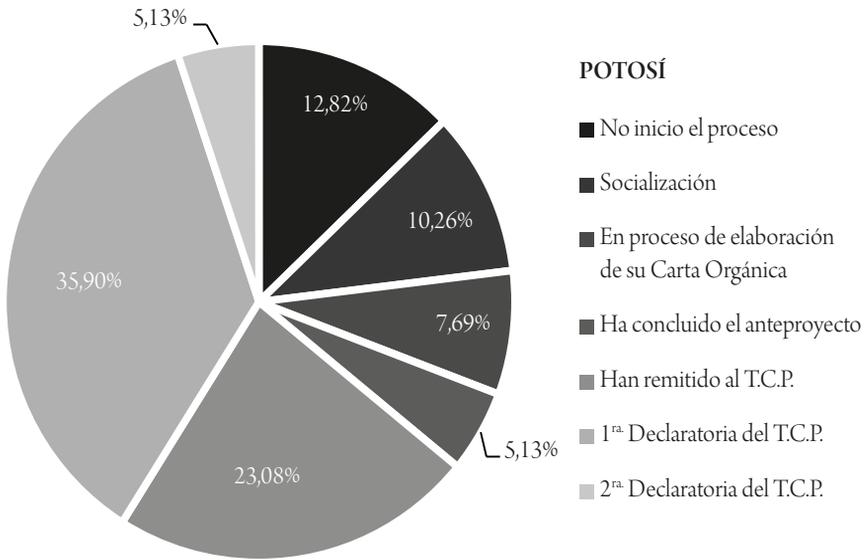
COCHABAMBA

- No inicio el proceso
- En proceso de elaboración de su Carta Orgánica
- Ha concluido el anteproyecto
- Aprobado por 2/3
- Han remitido al T.C.P.
- 1ª Declaratoria del TCP
- 2ª Declaratoria del TCP
- 3ª Declaratoria del TCP
- Realización del Referendo

ORURO

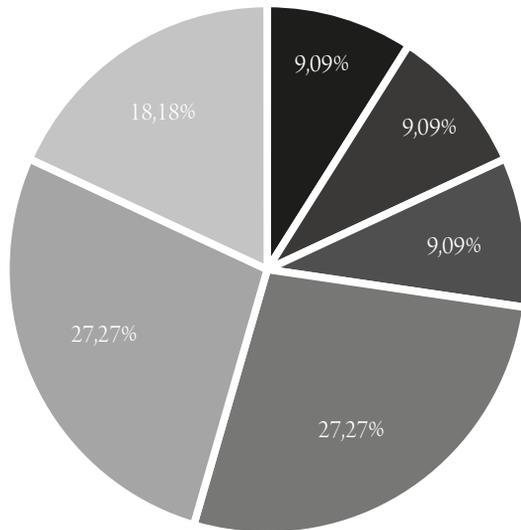
- No inicio el proceso
- Socialización
- Preparación
- En proceso de elaboración de su Carta Orgánica
- Ha concluido el anteproyecto
- Aprobado por 2/3
- Han remitido al T.C.P.
- 1ª Declaratoria del T.C.P.
- 2ª Declaratoria del T.C.P.
- Realización del Referendo

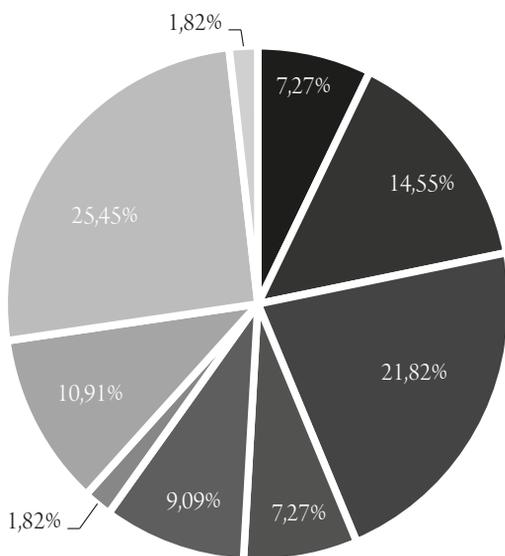




TARIJA

- No inicio el proceso
- Preparación
- Ha concluido el anteproyecto
- Han remitido al T.C.P.
- 1ª Declaratoria del T.C.P.
- 2ª Declaratoria del T.C.P.



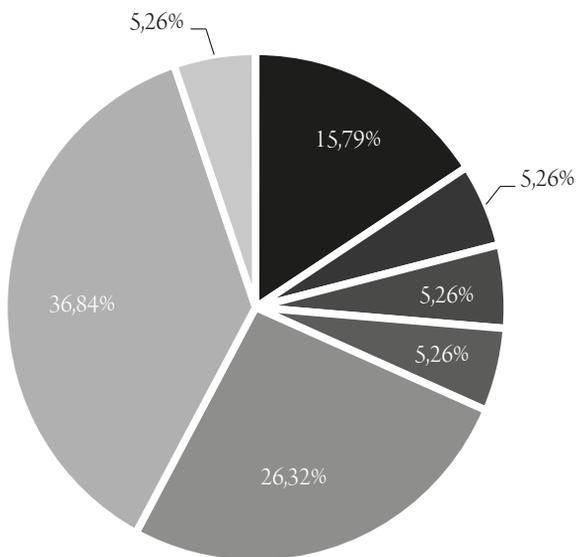


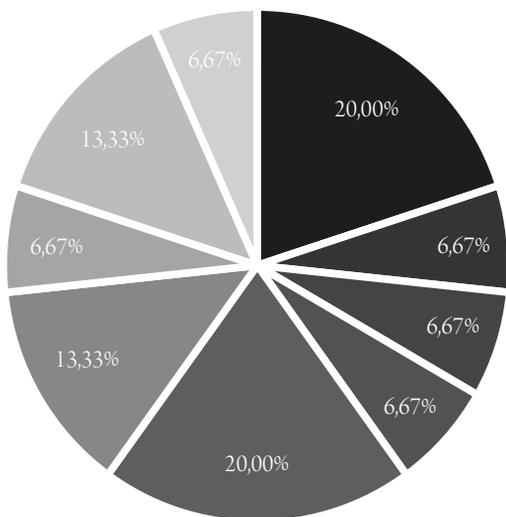
SANTA CRUZ

- No inicio el proceso
- Socialización
- Preparación
- En proceso de elaboración de su Carta Orgánica
- Ha concluido el anteproyecto
- Aprobado por 2/3
- Han remitido al T.C.P.
- 1ª Declaratoria del T.C.P.
- 3ª Declaratoria del T.C.P.

BENI

- No inicio el proceso
- Preparación
- En proceso de elaboración de su Carta Orgánica
- Aprobado por 2/3
- Han remitido al T.C.P.
- 1ra. Declaratoria del T.C.P.
- 2ra. Declaratoria del T.C.P.



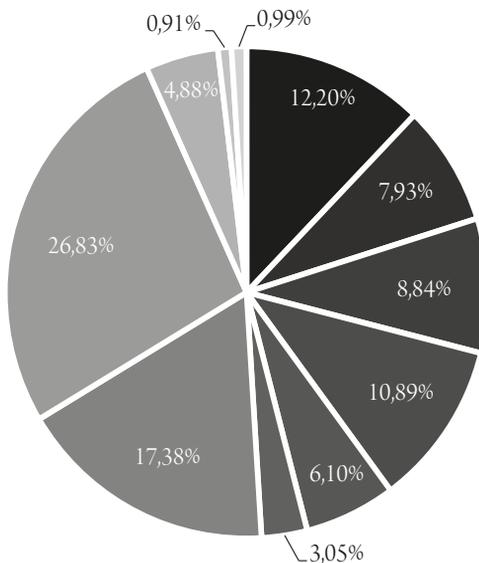


PANDO

- No inicio el proceso
- Socialización
- Preparación
- En proceso de elaboración de su Carta Orgánica
- Ha concluido el anteproyecto
- Aprobado por 2/3
- Han remitido al T.C.P.
- 1ra. Declaratoria del T.C.P.
- 3ra. Declaratoria del T.C.P.

NACIONAL

- No inicio el proceso
- Socialización
- Preparación
- En proceso de elaboración de su Carta Orgánica
- Ha concluido el anteproyecto
- Aprobado por 2/3
- Han remitido al T.C.P.
- 1ra. Declaratoria del T.C.P.
- 2ra. Declaratoria del T.C.P.
- 3ra. Declaratoria del T.C.P.
- Realización del Referendo



Fuente y elaboración: Ministerio de Autonomías.

Si se toma en cuenta estos cuadros y se relaciona el porcentaje de Cartas Orgánicas que ya se encuentran en el Tribunal Constitucional Plurinacional tramitando el examen de constitucionalidad, se extrae lo siguiente:

- **Chuquisaca:** El 92,32% de sus Cartas Orgánicas Municipales, es decir de 24 de sus 26 municipios, ya se enviaron al Tribunal Constitucional.
- **La Paz:** Apenas el 28,8%, es decir 24 de 85 municipios, remitieron sus Cartas Orgánicas al Tribunal Constitucional. También llama la atención que 10 municipios no iniciaron el proceso de elaboración.
- **Cochabamba:** El 59,58% se encuentra para el control constitucional, o sea 30 de sus 47 municipios han ingresado a esta etapa y dos de sus municipios (Tocopaya y Cocapata) tienen declaratoria de constitucionalidad y sus Cartas Orgánicas serán objeto de referendo.
- **Oruro:** El 54,83% de sus Cartas Orgánicas se han remitido al Tribunal Constitucional, lo que equivale a 18 de sus 31 municipios, con la particularidad de que uno de ellos (Municipio de Huanuni) ya está habilitado para el referendo, es decir, cuenta con la declaratoria de constitucionalidad.
- **Potosí:** El 64,11% de sus Cartas Orgánicas está en el Tribunal Constitucional, es decir 25 de sus 39 municipios.
- **Tarija:** Tiene el 72,72% de sus Cartas Orgánicas en el Tribunal Constitucional, lo que equivale a 8 de sus 11 municipios.
- **Santa Cruz:** El 38,18% de sus Cartas se encuentra para control constitucional, es decir, 21 de sus 55 municipios.
- **Beni:** Tiene remitidos al Tribunal Constitucional el 67,92% de sus Cartas Orgánicas, o sea 13 de sus 19 municipios.
- **Pando:** El 26,67% de sus cartas orgánicas han sido puestas a consideración del Tribunal Constitucional, lo que equivale a 4 de sus 15 municipios.

Este análisis muestra que La Paz, Santa Cruz y Pando son los departamentos cuyos municipios tienen más rezagados el trámite de aprobación de cartas

orgánicas, en tanto que los municipios de Chuquisaca, Potosí y Tarija son los que más avanzaron en este propósito.

Cuadro general de avance del proceso de elaboración de las Cartas Orgánicas Municipales en Bolivia

DEPARTAMENTOS	Ira ETAPA		2da ETAPA		3ra ETAPA						TOTAL	Conversión a AIOC	TOTAL INCLUIDO AIOC	
	No inicio el proceso	Socialización	Preparación	Elaboración	Concluido anteproyecto	Aprobado por 2/3	Remitido al T.C.P.	Ira. Declaratoria T.C.P.	2da. Declaratoria T.C.P.	3ra. Declaratoria T.C.P.				Realización de Referendo
Chuquisaca	1	0	0	1	0	0	1	19	3	1	0	26	3	29
La Paz	10	10	13	21	5	2	7	14	3	0	0	85	2	87
Cochabamba	9	0	0	3	3	2	14	11	2	1	2	47	0	47
Oruro	4	3	1	2	1	2	11	4	2	0	1	31	4	35
Potosí	5	4	0	3	2	0	9	14	2	0	0	39	1	40
Tarija	1	0	1	0	1	0	3	3	2	0	0	11	0	11
Santa Cruz	4	8	12	4	5	1	6	14	0	1	0	55	1	56
Beni	3	0	1	1	0	1	5	7	1	0	0	19	0	19
Pando	3	1	1	1	3	2	1	2	1	0	0	15	0	15
TOTAL	40	26	29	36	20	10	57	88	16	3	3	328	11	339

Fuente: Ministerio de Autonomía (junio de 2015). Elaboración propia.

El Ministerio de Autonomía ha señalado tres etapas en el proceso de elaboración de Cartas Orgánicas, de cuya información a nivel nacional se resalta:

- A la fecha, 40 municipios -que equivale al 12.20%- no han iniciado el proceso de elaboración de sus Cartas Orgánicas, es decir, aún no han ingresado a la primera etapa.
- Entre la socialización y preparación de la Carta Orgánica, que significa la primera etapa, se encuentran 55 municipios, que equivale al 16.77%.
- Los municipios que tienen elaborado y concluido el anteproyecto suman 56, que comprende el 17.08%, siendo esta fase la segunda etapa del proceso.
- En la tercera etapa, que implica que los proyectos de Cartas Orgánicas ya fueron aprobados por los dos tercios de sus Concejos Municipales e ingresaron al Tribunal Constitucional Plurinacional para su respectiva revisión, se encuentran 177 municipios, lo que equivale al 53.96%.
- Sin embargo, dentro de este último porcentaje se tiene que sólo tres municipios cuentan con la declaración de constitucionalidad y, por tanto, están listos para consulta en el referendo, que debe aprobar o rechazar la carta orgánica. Estos municipios son el Gobierno Autónomo Municipal de Tacopaya y el Gobierno Autónomo Municipal de Cocapata en el Departamento de Cochabamba, y el Gobierno Autónomo Municipal de Huanuni en el Departamento de Oruro.
- Finalmente, estos datos revelan que hay 11 municipios que están en proceso de conversión a Autonomía Indígena Originaria Campesina.

3. Reflexiones finales

En base a los aspectos analizados y la información que se ha obtenido, se puede señalar, a manera de reflexión final, los siguientes aspectos:

- El desarrollo de la entidad municipal, así como de su cualidad autonómica en Bolivia ha estado llena de avances y retrocesos.
- La elaboración de las Cartas Orgánicas Municipales como instrumento que normaría la vida institucional, política y económica de los municipios y de los ciudadanos que conforman los mismos, ha sido

establecida en la Constitución Política del Estado vigente desde el 7 de febrero de 2009.

- De ahí que no se tiene tradición, ni cultura sobre la elaboración, el alcance y las características que debe tener una Carta Orgánica, lo que influye en su actual proceso de elaboración y posterior aprobación.
- El nivel central del Estado, mediante el Ministerio de Autonomía, ha realizado gestiones proporcionando capacitación que pueda guiar su proceso de elaboración; incluso, ha proporcionado un “Esquema Modélico de Contenidos para la elaboración de Cartas Orgánicas Municipales”, reforzado y en coordinación con “Modelos de preceptos” impulsados por las asociaciones departamentales de municipios. Pese a ello, no hay resultados concretos.
- Las Cartas Orgánicas debieran mostrar la identidad de cada municipio y, en base a sus cualidades económicas, ambientales, geográficas, sociales y otras que son particulares y únicas en cada municipio, establecer la proyección, las estrategias y los ejes tendientes a cumplir con la finalidad primordial que tiene la entidad municipal: satisfacer las necesidades colectivas de sus miembros.
- Por ello, se considera que no es recomendable propiciar la elaboración de Cartas Orgánicas en serie ni en la redacción del contenido de los artículos, ya que estas acciones le quitan fecundidad a este instrumento y hacen que deje de ser participativo.
- Muchos de los proyectos de Cartas Orgánicas, cuyo análisis puede ser objeto de otro estudio, son el reflejo de parte de los reglamentos internos que tenían sus Concejos Municipales.
- Después de seis años de haber entrado en vigencia la actual Constitución Política del Estado, y de cinco años de haberse aprobado la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que establece, entre otros, el procedimiento de elaboración de Cartas Orgánicas, sólo tres municipios de los 328 que hay en Bolivia tienen su Declaración de Constitucionalidad, que determina la compatibilidad de la Carta Orgánica y la dispone para la consulta mediante referendo.

Bibliografía

AMDECO

2009 *Modelo de preceptos en el desarrollo de Cartas Orgánicas para los municipios de Cochabamba*. Disponible en: www.amdeco.org.bo. Consulta en línea: 26.10.15.

ARIAS, Iván (coord.)

1999 *Municipio Productivo. Promoción Económica Rural. Aprendiendo de la realidad municipal*. La Paz. PADER/COSUDE.

DURÁN, Norma

2010 “¿Qué son las Cartas Orgánicas Municipales?”. Entrada del 09.09.10 en <http://cartaorganicamunicipal.blogspot.com/2010/09/que-son-las-cartas-organicas.html>. Consulta en línea: 26.10.15.

HERNÁNDEZ, Antonio María

1997 *Derecho Municipal*. Buenos Aires: Editorial De Palma, 1997.

MALDONADO, Abraham

1969 *Derecho Municipal*. La Paz: Librería Renovación, 1969.

MINISTERIO DE AUTONOMÍAS

2009 “Esquema Modélico de Contenidos para Carta Orgánica Municipal”. Disponible en: www.autonomias.gob.bo. Consulta en línea: 26.10.15.

V. V. A. A.

1985 “Preámbulo”. En: *Carta Europea de Autonomía Local*. Madrid: Civitas, 1985.

V. V. A. A.

1984 *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Tomo XIX. Buenos Aires: Editorial Driskill. 1984.

ZUCCHERINO, Ricardo Miguel

1992 *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*. Buenos Aires: Editorial De Palma, 1992.

Normas y Leyes

- 2009 Constitución Política del Estado.
- 2010 Ley N° 031, del 19 de julio. Ley Marco de Autonomía y Descentralización “Andrés Báñez”.
- 1989 Ley Orgánica Municipal de la República Federal de la Argentina. Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48. Consulta en línea: 26.10.15.
- 2003 Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, del 26 de mayo, Perú.
- 2009 Ordenanza Municipal N° 184, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- 2012 Proyecto de Carta Orgánica del Municipio de Nuestra Señora de La Paz.

Webs consultadas

Ministerio de Autonomía Bolivia | www.autonomias.gob.bo

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz | www.lapaz.bo

Los procesos del proceso. Continuidades y rupturas que orientan la Gestión Pública en Bolivia

Ludwig Ángel Valverde Botello¹

1. Orientaciones iniciales

Durante los últimos años en Bolivia se ha diseñado una serie de procesos que fundamentan la necesaria transformación del Estado demandada por la sociedad boliviana en su conjunto. Estructuralmente, forman parte de la agenda pública de nuestro país dos temas que son hoy y serán, en el futuro, motivo recurrente de la gestión pública, por lo menos los próximos 25 años: *a) las autonomías* y *b) la inclusión indígena*. Se puede afirmar que ambos

1 Político y Literato por la Universidad Mayor de San Andrés. Especialista en Gestión Pública Participativa. Catedrático de pre y post grado en Universidades Públicas y Privadas. Maestría en Filosofía y Ciencia Política y doctorante en Ciencias Políticas. Cuenta con postgrados en "Prospectiva Política Aplicada", "Educación Superior", "Poder Constituyente y Estado" y "Estudios Culturales, Teorías Postcoloniales y Políticas de Descolonización". Estuvo y está vinculado, desde ámbitos de dirección y de consultoría, a programas de gestión pública y de gestión parlamentaria de la cooperación internacional. Cuenta con publicaciones en estos temas. Entre los varios reconocimientos y premios recibidos, resalta la Condecoración Pedro Domingo Murillo en grado de Honor Cívico, otorgada en 2014 por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz por su contribución al desarrollo municipal del país. Actualmente es Presidente del Colegio Departamental de Políticos de La Paz.

temas orientan y orientarán las políticas estatales, las políticas públicas, los programas, los proyectos y las acciones que se impulsarán desde el Estado y que, necesariamente, se concertarán con la sociedad civil a través del conjunto de espacios y mecanismos con los que actualmente cuentan las instituciones públicas y que están registradas en la Constitución Política del Estado y las normas subsecuentes. Sin embargo, más que tratarse de un cumplimiento taxativo de la legislación, se trata de la construcción de un país que desarrolle una *cultura de la acción colectiva* cualitativamente distinta a la que pretende superar. En esto, la comprensión del poder y la naturaleza de la política, en el sentido puro de su acepción "bien común", constituyen el baluarte y la vanguardia de esa transformación.

Queda lejos, por lo menos a nivel de diseño, concebir procesos de exclusión de toda laya y que las instituciones del Estado, el comportamiento de las y los servidores públicos y las acciones que debe encarar la gestión pública en su cotidianidad no consideren ni atiendan reivindicaciones históricas de sectores marginados y vulnerados en sus derechos, y que los procesos gubernativos y de decisión no se estructuren con base en la participación social como ejercicio de ciudadanía. Queda también en el pasado eludir procesos de coordinación entre los niveles de gobierno que tiene actualmente el país en términos de diseño autonómico, escenario crucial de la gestión pública en Bolivia. Sin embargo, estos aspectos aún constituyen desafíos que culturalmente ameritan un tratamiento sostenido.

Los estudios sobre cultura política en Bolivia y, particularmente, el último realizado en 2014² exponen algunos datos dignos de consideración, en lo referido a institucionalidad, canal de relación de la ciudadanía con el Estado y espacio, por excelencia, de la gestión pública. Un dato relevante es "que las diferencias generacionales demuestran que los jóvenes tienen una visión más optimista que sus mayores sobre el desempeño institucional; los habitantes de ciudades pequeñas y áreas rurales también evalúan más positivamente

2 Ver: Ciudadanía, LAPOP. *Cultura política de la democracia en Bolivia. Hacia una democracia de ciudadanos*. Cochabamba: Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública/Proyecto de Opinión Pública en América Latina, 2014, *passim*.

el desempeño institucional del gobierno frente a los habitantes de ciudades medianas, grandes y de las áreas metropolitanas del país, aunque también son los que se sienten más seguros en sus comunidades y la corrupción tiene menor incidencia en sus entornos inmediatos. Asimismo, con el incremento del nivel educativo de las personas parecen incrementarse sus expectativas. Las personas con mayores niveles de educación evalúan más críticamente el desempeño institucional que las personas con nivel educativo intermedio o básico”.³

Este dato referencial evidencia que la gestión pública no solo organiza canales de contacto, sino, ante todo, legitima acciones de gobierno, construye valor público y proyecta las sociedades hacia el futuro. En ese sentido, en el presente trabajo se mostrarán los procesos que se han impulsado en Bolivia desde mediados de los años noventa del siglo XX, en el que políticas de modernización e institucionalización fueron impulsadas desde el Estado: se crearon canales de relacionamiento con la sociedad civil; se establecieron modos de gobierno que fomentaron la comprensión del equilibrio de las fuerzas políticas emergentes de la voluntad popular; se establecieron tácticas y estrategias de interacción con el entorno; y se formalizaron ejercicios de ciudadanía como el control social. Del lado de las limitaciones a ese proceso, está la deficiente atención y resolución de fundamentales problemas estructurales del país como la pobreza, la corrupción o el desarrollo económico-productivo. Las prácticas mencionadas fomentaron la creación de una cultura de participación ciudadana en la gestión pública y una cultura de la concertación en el tratamiento de la planificación pública, principalmente. Con base en esos procesos, se fijaron continuidades y se establecieron, también, rupturas que, las primeras décadas del siglo XXI, *modelan* un nuevo tipo de Estado y de gestión pública.

La gestión pública plurinacional es, en los hechos, una profundización de los procesos iniciados y, a nivel de diseño, expresa radicalidad al plantearse el desafío de producir un “conocimiento otro” expresado en nuevas formas de construir democracia, ciudadanía y ejercicio de gobierno, a través de la aún

3 *Ibid*, p.135.

pendiente visibilización e incorporación al Estado de saberes alternativos existentes en el conjunto de las formaciones sociales vivas en el país. Saberes que no solo son de naturaleza indígena originario campesina, cuya comprensión es posible a través de sus cosmovisiones, sino que también están presentes en las prácticas urbanas que innovan permanentemente sus niveles de participación, planteando a los actores públicos y a las instituciones nuevos retos. Bolivia hoy enfrenta el desafío de extender las formas comunitarias existentes en su interior a la lógica estatal, en tanto el Estado es una comunidad ampliada de bolivianas y bolivianos.

Continuidades y rupturas en la gestión pública que acompañan el “movimiento del Estado” valen la pena comprenderlas y dimensionarlas en esa perspectiva histórica. Ese ejercicio, útil para comprender las configuraciones públicas en nuestro país, planteará las orientaciones finales del viaje temporal que pretendemos realizar con este ensayo.

2. Empoderamientos ciudadanos, gobernabilidad pactada y escenarios de concertación inconclusos: construcción de la Gestión Pública Participativa en Bolivia (1990-2009)

En 1994 se promulga la Ley 1551 de Participación Popular, normativa crucial en Bolivia para comprender los actuales procesos de descentralización y autonomías en el país. La normativa contempla la organización del país en municipios, con gobiernos locales elegidos por voto popular y participación ciudadana en la planificación del desarrollo y en la concertación del presupuesto, estableciendo espacios de acuerdo en la definición de estas temáticas, acordes a las demandas y necesidades de la sociedad. El contexto de esta Ley, producto de las denominadas “reformas de segunda generación”⁴

4 Se denominan "reformas de segunda generación" al conjunto de políticas públicas de carácter moderno que, en Bolivia, a partir de mediados de los años noventa del siglo XX, crearon escenarios para el incremento de una mayor interrelación y comunicación entre Estado y Sociedad, en el que la participación ciudadana en el ámbito local, la educación en lengua materna o la membresía ciudadana a empresas capitalizadas eran ejes de ordenamiento institucional. Las "reformas de primera generación" de corte eminentemente económico, en su aplicación, generaron situaciones de desgobierno y produjeron actores "fuera del sistema" (outsiders) pero de efectiva movilización social y política que se proyectaron

que se implementaron en el país para lograr una mayor cercanía entre Estado y Sociedad, es la búsqueda de condiciones óptimas para la incorporación de la voluntad social en la organización del Estado a través de sus instituciones.

En el marco de las “reformas de segunda generación” se crean las diputaciones uninominales, la defensoría del pueblo, las tierras comunitarias de origen (TCO); se implementa una reforma educativa, con base en la educación en lengua materna; se realiza la regulación sectorial y la capitalización como estrategia del Estado boliviano para formar y/o fortalecer lógicas de consumo individual en el ciudadano y de participación en acciones de las empresas del Estado que le corresponden en un 51%. Todas estas “macro-políticas públicas”, de largo plazo, traducen un tipo de estado y un tipo de sociedad. En breve, un estado gerencial pequeño y una sociedad organizada, con una cultura de consumo capitalista, con participación regulada y con mecanismos y espacios formalizados para su intervención en el ámbito público y en la construcción de los procesos de gobernabilidad.

En estos años, es incipiente el desarrollo de políticas públicas interculturales; sin embargo, existe una profundización del desarrollo humano sostenible con proyectos inicialmente experimentales que llegan a captar la atención del Estado y se institucionalizan. Por ejemplo, en materia de equidad de género, la participación política de la mujer o, en el ámbito económico, la figura de “Municipio Productivo” con el consiguiente desafío de desarrollar capacidades en agentes económicos. Son los años en los que social y políticamente se abordan en Bolivia la naturaleza y los alcances, para el mediano y largo plazo, del desarrollo humano sostenible y del desarrollo económico, haciéndolos conceptualmente complementarios.

Durante una década, hasta el año 2004, pueden rastrearse estas formulaciones y sus alcances prácticos, tanto por el impulso que le da el Estado a través de las instituciones de la gestión pública, como por los proyectos de

históricamente como alternativa a procesos modernos y excluyentes. Las "reformas de segunda generación" se plantearon y desarrollaron en el marco de las "políticas con rostro humano" y como respuesta al creciente descontento social que surgía por la aplicación de medidas de corte monetarista, que incrementaban los niveles de pobreza, desempleo, violencia y coerción del Estado.

cooperación que implementan estas iniciativas de forma experimental, piloto. Eran otros tiempos para la cooperación internacional y para el mundo de las ONG y de las fundaciones; todas pugnan por un reconocimiento del Estado para aplicar a escala nacional sus experiencias. En la medida en que técnicamente probaban su solvencia eran de interés del Estado y se comenzaba un proceso de negociación al más alto nivel, ya sea para incrementar la inversión destinada al perfeccionamiento de los procesos técnicos y/o darle el visto bueno para su continuidad, o para adoptarlas y/o replicarlas, con adecuaciones pertinentes, desde el Estado. De ese modo, una experiencia piloto podía convertirse en política nacional. Ese fue el lado bueno de esta modalidad de relación entre Estado/gobierno y cooperación internacional. El otro lado, lo sabemos: los condicionamientos hacia la erradicación de la hoja de coca, cuyos resultados fueron deficientes.

En ese marco es que surgen programas experimentales en salud sexual y reproductiva, en desayuno escolar, en desarrollo económico local, en atención materno-infantil, en atención al adulto mayor, en atención a las personas con discapacidad, en reformas de la justicia —proceso aún inacabado—, en formación de nuevos liderazgos —tanto los provenientes del mundo indígena como los de las organizaciones sociales de toda laya—.

Hacia fines de los años noventa se trabajó con inusitado interés en desarrollo democrático y en empoderamiento ciudadano,⁵ en paralelo a los procesos de modernización que se implementaban en Bolivia desde fines de la década de los ochenta del siglo XX, y que aún adolecen del impacto esperado. En la década 1994-2004 se producen importantes contribuciones en el área de la gobernabilidad y se posiciona la categoría “gobernanza democrática” en el país. Con la crisis del “Estado del libre mercado” o “Estado neoliberal”,

5 Reflejan ese momento los siguientes trabajos pioneros; en términos de interpretación teórica: G. Berthin Siles, E. Yáñez. *¿Qué sabemos sobre el desarrollo democrático boliviano?* La Paz: Maestrías para el Desarrollo/ Universidad Católica Boliviana/ Harvard Institute for International Development, 1999; y, en términos de educación cívica/ciudadana para el empoderamiento: C. Laserna, L. A. Valverde. *Ciudadanía en la Participación Popular. Guía para facilitadores*. La Paz: Desarrollo Democrático Participación Ciudadana/ República de Bolivia/ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1999. Este libro agotó su edición de 5000 ejemplares, gracias a su amplia distribución a nivel nacional e internacional.

suscitada a partir el año 2000 y la posterior realización de la Asamblea Constituyente —en la serie de acontecimientos que organizan el proceso constituyente y que tienen un punto alto de resolución en la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado—, en febrero de 2009, se irá explorando y trabajando la categoría “Buen Gobierno”; todavía sin formulación terminada y menos realmente incorporada a la gestión pública del actual Estado Plurinacional.⁶

Hasta antes de ese punto de ruptura histórica, las experiencias positivas de gestión pública en Bolivia serán “oxigenadas” por el persistente e innovador rol de los proyectos de cooperación internacional, a partir de procesos que se inician de modo particular y que, cuando logran éxito, son incorporados al Estado. Los proyectos de cooperación internacional, en materia de gestión pública, trabajarán, en mayor o menor medida, tres componentes de la gestión pública: a) *la gestión estratégica*; b) *la gestión*

6 ¿Qué diferencia gobernabilidad, de gobernanza (democrática) y de buen gobierno? Siguiendo el análisis politólogo contemporáneo, en realidad se trata de *modos de gobierno* producidos por la necesidad del Estado de implementar decisiones con valor público. Situación presente en la vida democrática y en la historia de la gestión pública del país y de sus instituciones. Así, por ejemplo, gobernabilidad es el arte/técnica, de lograr equilibrios, internos y externos. Gobernanza es el arte/técnica de construir redes y alianzas estratégicas entre el ámbito público y el privado. Existirán pues, distintos tipos de alianza: público-privado, público-público y privado-privado. Esto es, alianzas entre el Estado y la empresa privada; alianzas entre los distintos niveles del Estado, a través de sus gobiernos y alianzas al interior del ámbito privado; por ejemplo, alianzas entre la pequeña y la mediana empresa o la micro y la pequeña empresa. Gobernanza Democrática es el arte/técnica de incorporar en estos procesos la participación de la sociedad civil en la construcción y toma de decisiones. Finalmente, Buen Gobierno es el arte/técnica de implementar procesos socio-institucionales, cuyos actores pactan valores y principios de acción colectiva. Comprendiendo condiciones y necesidades reales de convivencia social, los actores logran practicar y producir una nueva cultura de la relación Estado-Sociedad, acorde con la preeminencia de los valores, fines y principios pactados, estas prácticas son reconocidas por el Estado, incorporadas en la gestión pública y en la organización de la vida social. Todos estos *modos de gobierno* son constatados en su existencia por la construcción de indicadores que en la gestión pública, verifican, básicamente: *transparencia pública, legitimidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad cívico/ciudadana*. El éxito de la aplicación de los *modos de gobierno* es producido por la realización óptima de estos indicadores en la gestión pública, indicadores verificables, de modo cuali-cuantitativo, por el nivel de impacto logrado a través del diseño y la implementación de políticas públicas. Esto es, por ejemplo y en breve, la respuesta a la siguiente ecuación: cuántos problemas, en términos de salud, se han resuelto en una Entidad Territorial Autónoma, en cuánto tiempo, con qué costo, si esa solución es sostenible e incorpora el compromiso y la responsabilidad ciudadana.

operativa y c) la gestión de la participación social. Será exitoso el proyecto que desarrolle, simultáneamente, los tres componentes, los equilibre, los conciba interrelacionados y logre resultados demostrables en la práctica social de los actores que intervienen.

El Municipio es el espacio donde se realizan estas experiencias a partir del proceso de Participación Popular. La Ley 1551⁷ (1994-2009) tiene, principalmente, las características expuestas en el Cuadro 1 en lo referido a la gestión pública boliviana. Es central en los procesos locales y en el diseño y en la ejecución de políticas públicas producidas por la municipalización del país.⁸

Como en toda política pública, se trata de hacer posibles los postulados normativos en acciones concretas, que construyan procesos y obtengan resultados. Los procesos de modernización del Estado, de origen coetáneo con la Participación Popular, provienen de principios de los años noventa con

7 Cf. Ley N° 1551, de Participación Popular, de 20 de abril de 1994 y Decreto Supremo N° 23813, Reglamento de la Ley de Participación Popular, de 30 de junio de 1994.

8 Fue siempre pretensión del proceso de participación popular expandir sus características al ámbito departamental y nacional, pero se hizo muy poco por lograrlo. Incluso los proyectos de cooperación más exitosos de esos años y que tuvieron importante incidencia en la organización de la gestión pública boliviana, lo más que alcanzaron, en ese sentido, fue a formular y a producir prácticas de coordinación e interacción inter-niveles: entre el ámbito local y los ámbitos departamental y nacional. Si bien los logros alcanzados en el proceso de "profundización de la participación popular" superaron las propias expectativas de la Ley, hoy muchos de sus resultados son *tareas pendientes* para el Estado y para la gestión pública del país. Son asignaturas a atenderse por parte del sistema autonómico plurinacional. Los procesos más relevantes en ese sentido, son los realizados por la cooperación norteamericana, la cooperación alemana y la cooperación suiza. Los proyectos correspondientes a las entidades de las cooperaciones mencionadas lograron sistematizar sus enfoques teóricos y su aplicación práctica en diversidad de materiales. Forman parte de la memoria histórica de la gestión pública boliviana. En su momento, provocaron, persistentemente, la innovación de la gestión pública y la dinamizaron. Sus iniciativas fueron subsumidas por el Estado. Independientemente de sus importantes éxitos, tan necesarios para la república aquellos años, no lograron resolver los problemas estructurales del país que tienen larga data y que orientan, también ahora, las acciones de la gestión pública del Estado Plurinacional: *a) pobreza; b) corrupción y c) desarrollo integral.* Estos problemas persisten hoy en el país. Al respecto, ver, por ejemplo, L. A. Valverde, H. Condarco. *Congreso Representativo. Encuentro de Decisiones Concurrentes.* La Paz: Desarrollo Democrático Participación Ciudadana. Vol. 6, Colección *Gestión Municipal Participativa*, 2002; y L. A. Valverde. *Encuentro de Decisiones Concurrentes. Memoria 2001 – 2002.* La Paz: Desarrollo Democrático Participación Ciudadana, 2002.

la Ley 1178, Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (Ley SAFCO). Esta Ley, esencialmente, orienta su concepción de la gestión pública a la organización de acciones para la obtención de resultados. Uno de los desafíos de la Participación Popular fue obtener resultados, pero, sobre todo, construir procesos.

¿Qué procesos se construyeron con la Participación Popular? Al menos tres: a) la articulación de la sociedad civil con el Gobierno Municipal, a través de la concertación de la planificación y la organización de políticas públicas; b) el establecimiento “formalizado” del control social en la administración del Estado en el ámbito local;⁹ y c) una nueva cultura burocrático-administrativa y de servicio público que tuvo la tarea cotidiana de producir, técnicamente, alternativas institucionales a la demanda social expuesta en eventos públicos. Las decisiones institucionales de los gobiernos municipales se las realizaban en permanente “negociación” con la sociedad civil organizada. El siguiente cuadro expone las características centrales de la gestión pública y de las políticas públicas de la Participación Popular, además de los enunciados normativos que señala la Ley del mismo nombre para realizar estas políticas en la práctica social y en la organización institucional.

9 En Bolivia, los procesos de participación y control social tienen larga data. Forman parte de la cultura organizativa y de movilización de la sociedad que, en proceso intercultural, van acumulando experiencias de acción colectiva. Las comunidades rurales, principalmente andinas y con sentido colectivo, son productoras de esta *clave de explicación* de la convivencia social; organizan sus grupos humanos en torno a ello. El Estado de la Revolución Nacional, de los años cincuenta del siglo XX, tanto en ámbitos urbanos como rurales, logró producir uno de los imaginarios colectivos más fuertes y persistentes en lo que a cohesión social se refiere, a partir de las nociones: *bolivianidad* y *nacionalización*. La participación, el interés por lo colectivo, la vigilancia y el control social tienen esos antecedentes culturales y de memoria histórica que la Participación Popular incorporará en sus postulados, en su organización normativa y en la visibilidad de sus procesos y resultados. Varios estudios sobre el tema han concordado que lo “nacional-popular” en Bolivia tiene también esas características.

Cuadro N° 1. Gestión Pública de la Participación Popular

Enunciados normativos	Características de la gestión pública y de las políticas públicas de la Participación Popular	Enunciados normativos
<p>La 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción de la participación ciudadana en la priorización de necesidades y demandas. ▪ Supresión de las diferencias entre lo urbano y lo rural. 	<p>La Ley 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</p>
<p>Para disponer de recursos de Coparticipación Tributaria, abonados en la cuenta de Participación Popular, los Gobiernos Municipales, en el marco de la Constitución Política del Estado, deberán elaborar su Presupuesto Municipal concordante con su Plan Anual Operativo, así como efectuar la rendición de cuentas correspondiente a la ejecución presupuestaria de la gestión anterior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amplia competencias e incremento recursos financieros a los Gobiernos Municipales. ▪ Jurisdicción municipal como espacio de articulación entre sociedad civil y administración pública. ▪ Transferencia de la propiedad de infraestructura pública de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla. 	<p>La Ley 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 de mujeres y hombres.</p>

Enunciados normativos	Características de la gestión pública y de las políticas públicas de la Participación Popular	Enunciados normativos
<p>Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un/a representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido por la Organización Territorial de Base respectiva, con las siguientes atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 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 en la Ley. ■ Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 10% de los recursos de la Participación Popular. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Control social sobre el uso de recursos públicos. 	<p>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 acuerdo a disposición constitucional, el Poder Ejecutivo denunciará al Gobierno Municipal ante el Senado Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 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.

Enunciados normativos	Características de la gestión pública y de las políticas públicas de la Participación Popular	Enunciados normativos
<ul style="list-style-type: none"> Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de la Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del Fondo de Inversión Social, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Desarrollo Campesino, que deben asignar sus recursos exclusivamente a partir de demandas de la sociedad civil organizada. Establecimiento de procesos de distribución con gestión unificada de políticas sociales y distribución per cápita de recursos estatales por coparticipación tributaria. 	<ul style="list-style-type: none"> 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.
<p>Se reconoce la existencia de los Consejos de Provinciales de Participación Popular que integren de manera efectiva los principios de la Ley de Participación Popular e incorporen concertadamente a las instituciones de la sociedad civil 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.</p>		<p>Para efectos de la prestación de Servicios Públicos y de delimitación de Unidades Censales, 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 Participación Popular.</p>

Fuente: Ley N° 1551, de Participación Popular, de 20 de abril de 1994; Decreto Supremo N° 23813. Reglamento de la Ley de Participación Popular. 30 de junio de 1994. Elaboración propia.

La Participación Popular en la gestión pública produjo una cultura que pervive en tiempos del Estado Plurinacional, cuyos nexos están en las formaciones socio-culturales del país que fueron modelando la idea de comunidad y de nación. En tiempos de la Participación Popular se constituirán en la “clave explicativa” de una nueva composición de la relación Estado-Sociedad, la subsecuente organización de las instituciones del Estado con esos elementos y desde el ámbito más próximo al ciudadano, el Municipio, así como la identificación de nuevas acciones que dimensionen el sentido de desarrollo en el país.

El Municipio se constituye, por definición normativa de aquellos años, en la célula básica de la organización del Estado, en el espacio más cercano del Estado al ciudadano y en el lugar donde es posible construir respuestas concretas a la infinidad de problemas que aquejan a la sociedad.¹⁰ Las dimensiones de los problemas sociales se concentraron en dos paradigmas, vigentes hasta el presente, el paradigma del Desarrollo Humano Sostenible y el paradigma del Desarrollo Económico-Productivo. El primero agrupó las necesidades y demandas sociales en el desarrollo de capacidades humanas para la participación social en la solución de los problemas de salud, educación y saneamiento básico, principalmente; y el segundo, en la creación y el fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas para la participación en la economía y en la producción. Ambos, centrarán sus preocupaciones en el desarrollo de capacidades individuales y sociales, tanto para la organización de la participación social como para la construcción de procesos económicos identificados en espacios de corta escala como la micro-empresa o la pequeña empresa.¹¹

10 Alguno de los intelectuales de la época, de notable influencia esos años, equiparó el proceso con la realización de los postulados positivos de Alexis de Tocqueville en *La democracia en América* (1835, 1840), llegando a parangonar ese clásico de la Ciencia Política con la realidad rural boliviana.

11 Ver, por ejemplo, H. Grebe. *La propuesta del Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio. *Estudios de Milenio* N° 7, 1997, *passim*; y para el tema económico-productivo: I. Arias (coord.). *Municipio Productivo. Promoción Económica Rural. Aprendiendo de la realidad municipal*. La Paz: PADER/COSUDE. 1999, *passim*.

Cuadro N° 2. Gestión Pública de la Participación Popular Paradigmas de Desarrollo

Desarrollo Humano Sostenible	Desarrollo Económico-Productivo
<p>Ampliación de opciones y oportunidades que disponen las personas, particularmente en cuanto a tener una vida larga y saludable, poder acceder a los conocimientos y códigos de la modernidad, así como de disponer de un ingreso estable que les garantice un nivel de vida decoroso y libre de privaciones reñidas con los derechos humanos.</p> <p>Implica que la economía debe estar antes que nada al servicio de la mejora del bienestar social y la seguridad humana.</p>	<p>Política de desarrollo local donde los actores económicos privados son los protagonistas del proceso, apoyados por el conjunto de los actores locales.</p> <p>Política pública dirigida a dinamizar la creación de riqueza y lograr la sostenibilidad del proceso de participación de los actores locales.</p> <p>Acción de los gobiernos municipales para lograr mayor eficiencia y equidad en la asignación de recursos y su utilización en la generación de riqueza, tendente a mejorar las condiciones de vida de la población.</p>
<p>El concepto está asociado a las nociones de “libertad real” e “igualdad compleja”.</p> <p>Libertad real se entiende como el desarrollo de las diversas capacidades humanas para que las personas y las comunidades, de acuerdo a sus valores, decidan el tipo de vida que desean llevar.</p> <p>Igualdad compleja se entiende como la participación que realizan unos y otros ciudadanos en el ámbito político con vistas a preservar o a cambiar el sistema de intereses dominantes, construyendo así el vínculo de la comunidad de ciudadanos.</p> <p>No supone una noción lineal de progreso, sino una redefinición de lo que puede y se desea hacer, en función de la complejidad del mundo moderno y de los valores culturales de la sociedad de la que se habla.</p>	<p>Promoción del desarrollo humano a través de la articulación entre Estado y sociedad para luchar contra la desintegración social y la pobreza, desarrollando el territorio local a partir de mecanismos participativos y de promoción del capital social; tomando en cuenta la complejidad económica y sociocultural nacional y planteando acciones de “geometría variable”.</p> <p>Promoción de la constitución de redes y vínculos entre las colectividades, las instituciones, las personas y el Estado para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas de fomento de la competitividad, de reducción de las desigualdades y de formación de una auténtica cultura que coloque la información como epicentro del desarrollo.</p>

Fuentes: H. Grebe. *La propuesta del Desarrollo Humano en Bolivia*, La Paz: Fundación Milenio. *Estudios de Milenio* N° 7, 1997, p. 17 ss. PNUD. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. La Paz: PNUD, 2002, p. 38; I. Arias (coord.,). *Municipio Productivo, Promoción Económica Rural. Aprendiendo de la realidad municipal*. La Paz: PADER/COSUDE. 1999, p.15 ss. PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2000*. La Paz: PNUD, 2000, p. 29 ss. Elaboración propia.

Estos paradigmas orientaron la organización de la gestión pública en Bolivia, tanto desde el Estado —que en el contexto de la época, se había reducido a una expresión mínima y cuya presencia se encontraba en el Municipio—, como a través de la sociedad civil y la cooperación internacional.

La evaluación de este proceso tiene luces y sombras. Algunos elementos al respecto, que terminaron señalando el camino a la gestión pública del Estado Plurinacional, pueden ser abordados del siguiente modo: a) La Participación Popular logró “mejorar sustancialmente la vida de la población boliviana”; b) la asignación de recursos en el ámbito local no estuvo priorizada ni respondía a una planificación nacional orientada por propósitos estratégicos; c) los servicios públicos (por ejemplo, educación, salud, saneamiento básico) mantuvieron una estructura mayormente centralizada.¹² A esto debe sumarse que los resultados no resolvieron estructuralmente la pobreza, no aseguraron un país con certezas para el largo plazo ni trabajaron a profundidad políticas locales de lucha contra la corrupción. Pobreza, corrupción y seguridad ciudadana son temas centrales de la agenda pública del Estado Plurinacional.

Una evaluación crítica y de “ruptura” con el proceso descrito anota que la pobreza es desigualdad y discriminación y que hacia el año 2006 aumentó en profundidad y extensión; que es producto del colonialismo y del patrón primario exportador y de lo que se trata es de suprimir las causas que generan la desigualdad y la exclusión social del país, cambiar el patrón primario exportador así como los fundamentos del colonialismo y del neoliberalismo que lo sustentan. Para superar esa situación es preciso desmontar todos los dispositivos (económicos, políticos, sociales y culturales) de índole neoliberal y colonial que se encuentran diseminados en toda la organización del Estado y en la mente de las personas a través de sus prácticas sociales individuales, en detrimento de la solidaridad y la complementariedad. En oposición a la Participación Popular, se trata de construir un Estado descolonizado,

12 En: D. Ayo. *Democratizando la democracia. Una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías*. La Paz: PNUD/IDEA, p. 148 ss.

protagonista y promotor del desarrollo.¹³ Esos serán los lineamientos que advertirán la emergencia del Estado Plurinacional de Bolivia y sus consiguientes procesos de gestión pública.

3. Nuevo Estado, “conocimientos otros” y transformación institucional: Construcción de la Gestión Pública Participativa en el Estado Plurinacional (2009-2015)

El instrumento central de la gestión pública del “proceso de cambio” fue hasta hace poco el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien” (PND). Este instrumento —que aún espera una evaluación real de las metas que se planteó para el quinquenio 2006 -2011, en los hechos— ha sido reemplazado por la “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025” (AP), un conjunto de principios orientadores de la organización de la gestión pública de Bolivia. Sin embargo, como lo establece la Constitución Política del Estado, queda pendiente la elaboración del mencionado Plan con las características que el nuevo Estado exige.¹⁴

El PND 2006-2011 (Decreto Supremo 29272, de 12 de septiembre de 2007) es un documento técnicamente sólido; con argumentos, políticas públicas, estrategias, indicadores y metas claramente identificados. Su visión de desarrollo se basa en cuatro pilares: a) Bolivia digna; b) Bolivia democrática; c) Bolivia productiva y d) Bolivia soberana. Organiza sus contenidos del siguiente modo:

13 C. Villegas, “Introducción”. En: Estado Plurinacional de Bolivia, *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006 - 2011*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, Edición Especial N° 0103, 2007, pp. 3, 5.

14 Cfr. “El Gobierno elabora un plan de desarrollo económico quinquenal. La meta del plan es erradicar la extrema pobreza en el marco de la Agenda Patriótica 2025”. En Periódico *Cambio*, 22.02.2015. Se trata de una nota periodística al flamante ministro de Planificación del Desarrollo, René Orellana Halkyer, en la que se expone la importancia y la necesidad de elaboración del “Plan de Desarrollo Económico Social Integral del Estado Plurinacional de Bolivia” (2015-2020), a través de los logros alcanzados al presente y en el marco de la Agenda Patriótica 2025.

Cuadro N° 3. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011
Estrategias nacionales

Estrategias nacionales			
Bolivia Digna	Bolivia Democrática	Bolivia Productiva	Bolivia Soberana
<p>Eradicación de la pobreza y toda forma de exclusión, discriminación, marginación y explotación.</p> <p>Ejercicio pleno de derechos sociales, políticos, culturales y económicos de la población.</p> <p>Solidaridad y reciprocidad expresada en un patrón equitativo de distribución de ingreso y la riqueza, con una población en situación de menor riesgo en lo social, económico y político.</p>	<p>Fundamentación en la sociedad plurinacional y comunitaria, donde el pueblo ejerce el poder político desde las regiones con los actores sociales y los movimientos sociales e indígenas.</p> <p>El pueblo no sólo elige sino revoca mandatos, ejerce control social sobre la gestión estatal y es corresponsable en las decisiones sobre su propio desarrollo.</p>	<p>Transformación, integración y diversificación de la matriz productiva en el marco del nuevo patrón de desarrollo.</p> <p>Ocupación del conjunto del territorio y logro del desarrollo de los complejos productivos integrales.</p> <p>Creación de productos materiales e intelectuales con marca boliviana.</p> <p>Industrialización de recursos naturales y aumento del valor agregado de exportaciones con el apoyo del Estado promotor y protagonista del desarrollo.</p> <p>Estado con políticas productivas y con un mercado interno fortalecido, generador de excedentes, contribuyente de la acumulación interna y distribuidor de la riqueza equitativamente.</p>	<p>Toma de decisiones propias y autónomas a partir de necesidades, perspectivas e identidades.</p> <p>Relacionamiento digno y exitoso con el contexto mundial.</p> <p>Preservación de relaciones armónicas y de equilibrio entre los países y consolidación de la soberanía alimentaria y energética en beneficio del Vivir Bien.</p>

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia. *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, Edición Especial N° 0103, 2007, pp. 33 ss. Elaboración propia.

Este instrumento expone una visión integral y holística de país, que se asume organizado en torno a la noción de Vivir Bien que ocupa el *centro del sentido*¹⁵ de la propia existencia social y de la razón de Estado. Todo gira alrededor de este concepto *cosmocéntrico*,¹⁶ a diferencia y en ruptura con los paradigmas temporalmente anteriores de la concepción de Estado (*supra*).

Se trata de rupturas, de desmontajes, de nuevas construcciones en las que prevalece lo comunitario, la asociación de “complementarios que a su vez son diversos”, de la reciprocidad, de la relación armónica hombre/mujer con la naturaleza y la visión holística de la realidad. El Estado, en el corto plazo, es promotor y protagonista del desarrollo; distribuidor de riqueza y de oportunidades; productor, socio mayoritario e impulsor de la convivencia entre economía privada, comunitaria y mixta.¹⁷

En el diagnóstico del Plan, lo realizado por el periodo neoliberal que dura 20 años (1985-2005), producto de la herencia colonial, ha generado un país con una estructura socioeconómica y sociocultural inequitativa y excluyente

15 Me refiero a que esta noción es asumida como una *clave explicativa*, una *epistemología estatal* que revela la existencia de Bolivia en tanto convivencia histórica de pasado, presente y futuro. Son temporalidades que se reconocen coetáneas, con herencias y conexiones entre sí. Estructuras genealógicas necesariamente interconectadas que sostienen que aún, en el siglo XXI, persisten cuestiones de origen colonial, pre-republicanas, así como problemas estructurales no resueltos como la pobreza o la discriminación, cuyos orígenes pasados persisten visiblemente en el presente y cuyo desafío de resolución debe comenzar hoy para proyectarse hacia el futuro. Se trata de una explicación fundamental de la existencia de país y una resolución de sus problemas estructurales. Así como existen problemas no resueltos, están también presentes, y en tensión, formas de resistencia socio-cultural que construyen alternativas a la crisis de la modernidad y al capitalismo mundial, que prefiguran el horizonte de viabilidad política del país. En Bolivia existen tecnologías alternativas, preservadas durante siglos y que han combinado sus saberes originarios con los saberes desplazados por occidente a través del Estado. Esa tensión intercultural está presente en todos los pilares del Plan Nacional de Desarrollo y fundamenta el diseño de las políticas públicas en Bolivia, haciendo posible el Vivir Bien.

16 No el hombre, sino el cosmos, es el centro de la comprensión de la vida. La organización del Estado, y consiguientemente las políticas públicas y la gestión pública, son concordantes con ello. En el paradigma del Desarrollo Humano, el ser humano (mujer u hombre) es el centro de las políticas públicas.

17 Estado Plurinacional de Bolivia. *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006 - 2011*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, Edición Especial N° 0103, p. 33 ss.

de las diversidades en su conjunto; ha producido alta desigualdad en la distribución de ingresos y en el acceso al empleo digno y remunerado. Estas desigualdades económicas y sociales brindan escasas oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo: educación, salud, vivienda, justicia, seguridad ciudadana, etc., siendo los más afectados los indígenas, las mujeres, los campesinos, los adultos mayores; en general todos los actores vulnerables que “en su conjunto son la mayoría nacional”. Esta grave situación se refleja en: a) pobreza, la más extensa y profunda de la región; b) alta vulnerabilidad social en todas las dimensiones del desarrollo; misma que afecta con mayor rigor a los pobres; c) alta desigualdad en la distribución de los ingresos y en el acceso al empleo digno; d) inequidad, exclusión estructural y discriminación, principalmente hacia los pueblos indígenas y originarios; e) enormes diferencias entre pobres y ricos; área rural y área urbana; regiones y eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) con respecto al resto del país; f) debilitamiento de las capacidades integrales individuales y comunitarias en términos de: i) reproducción social (educación, salud, habitabilidad, tierra, cultura, justicia, seguridad); ii) manejo territorial (tierra territorio, sistemas de manejo de recursos naturales, agua, aire, biodiversidad, etc.); iii) Reproducción económica de la producción, transformación, circulación y distribución; g) Rupturas civilizatorias de la diversidad.¹⁸

En esta lectura de la realidad, las “macro políticas públicas” como las referidas en los acápites precedentes —por ejemplo, la Participación Popular— han sido, realmente, un fracaso. En cuanto a desarrollo democrático se refiere, se reconoce que la democracia es más que la formalidad del acto electoral, que es la expresión de la participación plena, permanente, decisiva, movilizadora y creativa de la sociedad, que incide en la gestión pública en su manifestación local, regional y nacional. La democracia es el sistema de gobierno estatal, de autogobierno social y comunitario y la vinculación de ambas; y que se integra a la gestión pública que tiene como características la autogestión, la autorregulación y la reconstitución de todas las estructuras sociales. La legitimidad del Estado se basa en el reconocimiento real de que todo poder deriva del pueblo. El control social y la transparencia son

18 *Ibid*, p. 38 ss.

mecanismos del ejercicio del poder social que enriquecen y perfeccionan la gestión pública en su proceso de articulación con la gestión privada y con la gestión comunitaria.¹⁹

El siguiente gráfico expone, de modo esquemático, el planteamiento referido. En el gráfico están presentes los siguientes elementos en la interpretación del paradigma del Vivir Bien y su organización en el Estado a través de sus instituciones: a) en la base, el Estado asume el rol de Promotor y Protagonista del Desarrollo Productivo, articulando armónicamente la economía estatal, la privada, la comunitaria y la mixta; b) el norte es el Estado Social y Comunitario; es un tipo de estado fuerte, que, atendiendo las demandas y necesidades sociales, garantizando la vigencia de derechos, reconoce y fortalece a la sociedad en su conjunto, re-vitalizando a la comunidad, principalmente la existente en espacios rurales, indígena originario campesinos; c) la puesta en práctica del paradigma desmonta el colonialismo y el neoliberalismo, y construye el Estado plurinacional y comunitario. Colonialismo es antítesis de Plurinacional y Neoliberalismo antítesis de Comunitario. Se construye el Estado Plurinacional a través de políticas institucionales y se transita del neoliberalismo al Estado Comunitario a través de la estabilidad Macroeconómica; d) Es posible desmontar el Estado colonial y construir el Estado Comunitario a través de cuatro estrategias nacionales: Económica Productiva, Sociocomunitaria, Poder social y Relacionamento Internacional; e) son transversales a esta transformación estatal los ejes: Innovación, Equidad, Medio Ambiente y Riesgos.

19 *Ibid*, p. 101 ss.

Gráfico 1: Estrategia general del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011



Fuente y elaboración: Estado Plurinacional de Bolivia. *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, Edición Especial N° 0103, p. 35.

Cada pilar que sustenta el PND determina estrategias, éstas políticas y sectores, y en algunos casos están presentes indicadores y *propuestas de cambio*. A continuación, sintetizamos los principales aspectos del PND que configuran el espacio de la gestión pública del Estado Plurinacional de Bolivia. Es importante señalar que, en este escenario, por mandato constitucional, la participación ciudadana y el control social son transversales. Están presentes en los ciclos de las políticas públicas, programas y proyectos los procesos de diseño, ejecución, monitoreo, control y evaluación.

Cuadro N° 4. Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011)

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
Bolivia Digna	Estrategia Nacional Sociocomunitaria	<ul style="list-style-type: none"> ■ Construcción de comunitarismo intercultural y democrático. Rompimiento con formas tradicionales de poder y de asignación de recursos para el "Sector Social" porque esas formas coadyuvan a que las estructuras reproduzcan la desigualdad en la dimensión económica, en el poder y en el sistema mundial. ■ Asunción de una proyección tetradimensional: a) Generación de capacidades humanas y comunitarias; b) Distribución de factores y medios de producción; c) Generación de desarrollo sociocomunitario y d) Orientación de la reproducción de la equidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Políticas y Estrategias Sociales Integrales y Sostenidas. ■ Política Social de Estado. ■ Políticas Sociales como parte de la revalorización de los derechos de las personas y grupos sociales. ■ Políticas de acción afirmativa para los sectores excluidos. ■ Políticas de construcción del poder social de los excluidos. ■ Políticas de valoración de los saberes y conocimientos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Generadores de activos sociales: educación, salud, agua y saneamiento. ■ Generadores de condiciones sociales: justicia, seguridad pública, defensa nacional y culturas. ■ Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (PS-DIC) orientado a fortalecer la capacidad autogestionaria de las comunidades urbanas y rurales en la identificación, priorización, ejecución y seguimiento de proyectos de desarrollo integral comunitario, con articulación intersectorial e interinstitucional.

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
Bolivia Democrática	Estrategia Nacional de Poder Social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación social como ger- men y espacio de desarrollo del cambio estructural del país. ■ Profundización de la democra- cia sustentada en los movimien- tos sociales y la sociedad civil, en la perspectiva de lograr equili- brio entre sociedad y Estado. ■ Fortalecimiento de la sociedad como base fundamental del nuevo enfoque de desarrollo, prioridad esencial para con- solidar la capacidad crítica y propositiva de la sociedad y su alianza estratégica con el Estado para integrar gestión pública de calidad, autogestión, autorregu- lación y reconstitución de todas las estructuras sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Constitución del Esta- do Social Plurinacio- nal y Comunitario. ■ Constitución del Po- der Social cultural- mente territorializado. ■ Construcción del Po- der Social a partir de la presencia efectiva de los excluidos en las instancias del poder político. ■ Transparencia de la gestión del desarrollo nacional, departamen- tal, regional y munic- ipal pública, privada y comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Intervención Intersectorial: Consejos de Desarrollo que Construyen Poder Social y Comunitario. ■ Sectores que Consolidan y Reconstituyen Poder Socio Comunitario: Movimien- tos sociales y sociedad civil. ■ Sectores que Consolidan y Profundizan la Demo- cracia: Descentralización – Gestión Pública y Trans- parencia.

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ La democracia es el sistema de gobierno estatal, de autogobierno social y comunitario, y la vinculación de ambas manifestaciones. ▪ La legitimidad del Estado se basa en el reconocimiento real de que todo poder real deriva del pueblo y se canaliza mediante sus diversas formas de manifestación democrática y ejercicio real de ese poder de manera permanente. ▪ El control sociocomunitario y la transparencia son mecanismos del ejercicio del poder social que enriquece y perfecciona la gestión pública en su proceso de articulación con la gestión privada y comunitaria. ▪ La participación y el veto social son complementarios en la construcción del modelo de desarrollo; implica 		

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
		<p>corresponsabilidad, pertinencia y legitimidad social, cultural, económica y política.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La autonomía y la descentralización son expresiones de milenarias luchas libertarias que profundizan la descentralización y el desarrollo territorial. ▪ El objetivo de la democracia es el Vivir Bien, como paradigma diverso del desarrollo que canaliza la búsqueda activa y permanente de la equidad, equilibrio, interdependencia, complementariedad y armonía. ▪ Democracia y desarrollo están estructuralmente articulados a tal punto que no se puede pensar lo uno sin lo otro. 		

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
Bolivia Productiva	Estrategia Económica Productiva Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribución a la transformación de la matriz productiva para cambiar el patrón primario exportador excluyente. ▪ La estructura de la matriz productiva nacional está formada por dos grupos de sectores: los estratégicos generadores de excedente y los generadores de empleo e ingresos. ▪ Los sectores estratégicos están integrados por Hidrocarburos, Minería, Electricidad y Recursos ambientales, que resguardan la nacionalidad porque abarcan los recursos naturales, recuperados y reconocidos como patrimonio del Estado. Requieren elevadas inversiones en tecnología, son intensivos en capital y a su vez tienen gran capacidad para generar excedente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas productivas selectivas. ▪ Política comercial estratégica. ▪ Política de seguridad con soberanía alimentaria. ▪ Política de inversiones. ▪ Política de financiamiento al sector productivo. ▪ Política de innovación y desarrollo tecnológico. ▪ Política de empleo. ▪ Política de gestión ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervención Intersectorial: Complejos Productivos Integrales (CPI). ▪ Sectores estratégicos: Hidrocarburos, Minería y Metalurgia, Electricidad y Recursos ambientales. ▪ Sectores generadores de Ingresos y Empleo: Desarrollo agropecuario, Transformación Industrial, Manufacturera y Artesanal, Turismo, Vivienda, Dignificación del empleo. ▪ Sectores de Infraestructura para la Producción: Transportes y Telecomunicaciones. ▪ Sectores de apoyo a la producción: Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID), Banco de Desarrollo Productivo, SAM: Rol del Estado en el SINAFID y Ciencia y Tecnología.

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
		<ul style="list-style-type: none"> ■ El Estado es protagonista del desarrollo mediante la creación o refundación de empresas estatales que promueven el desarrollo de los sectores estratégicos, maximice el excedente económico, su apropiación, uso y distribución a través de la reinversión además de inversiones y transferencias a otros sectores que componen la matriz productiva y la matriz sociocomunitaria, optimizando su uso para diversificar la economía y mejorar el bienestar social en un contexto de equilibrio con el medio ambiente. ■ El país necesita alianzas estratégicas con el sector privado nacional e internacional y con otras naciones a objeto de establecer criterios de desempeño para generar circuitos virtuosos entre el Estado y las empresas transnacionales. 		

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los sectores generadores de ingresos y empleo están integrados por: Desarrollo agropecuario, Transformación industrial, manufacturera y artesanal. ▪ Los sectores de infraestructura para la producción están encargados de crear condiciones necesarias para transformar la matriz productiva. Estos sectores son: Transportes y Telecomunicaciones. ▪ Los sectores de apoyo a la producción facilitarán medios e instrumentos esenciales para mejorar la productividad y viabilizar la producción. Este objetivo se logrará a través del Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo (SINA-FID) que incluye el Banco de Desarrollo Productivo y el Sistema Boliviano de Innovación. 		

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
Bolivia Soberrana	Estrategia Nacional de Relacionamento Internomacional	<ul style="list-style-type: none"> ■ El avance de la revolución democrática y cultural que vive Bolivia es interdependiente con la evolución de los procesos mundiales. ■ La nueva política exterior de Estado se sustenta en la valorización de la identidad nacional, en la defensa de sus recursos naturales y en la proyección geopolítica en la región, en la transformación e industrialización de los recursos naturales, en la articulación de alianzas estratégicas para incrementar la capacidad negociadora del país y en el desarrollo de mecanismos operativos para la participación de instituciones y sectores sociales. ■ La política de relaciones exteriores, está orientada 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Integración con soberanía. ■ Relaciones bilaterales complementarias y de mutuo respeto. ■ Reintegración marítima. ■ Verdadero multilateralismo. ■ Comercio solidario y complementario. ■ Inversiones en el marco del respeto a la Constitución Política del Estado. ■ Revalorización de la hoja de coca. ■ Lucha contra el narcotráfico. ■ Reconocimiento a los derechos de los Pueblos Indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Relaciones exteriores. ■ Relaciones económicas internomacionales.

Pilares	Estrategias	Definición	Políticas	Sectores
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ a forjar un mundo justo, diverso, inclusivo, equilibrado y armónico con la naturaleza para el Vivir Bien de todos los pueblos a nivel mundial. ▪ Son pilares de la política de relaciones exteriores: a) diplomacia de los pueblos; b) ejercicio efectivo de soberanía; c) diversidad cultural; d) armonía con la naturaleza; e) reducción y superación de las asimetrías, que busca la complementariedad y la solidaridad antes que la competitividad. ▪ Se requieren normas internacionales sesgadas en pro de los más desfavorecidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defensa internacional de la biodiversidad y el agua. ▪ Relaciones con movimientos sociales en el exterior. 	

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia. *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, Edición Especial N° 0103. Elaboración propia.

El enfoque de gestión pública del Estado Plurinacional de Bolivia, inscrito en el PND, instrumento orientador de las políticas públicas del país desde 2006, define sus acciones hacia la articulación directa entre las demandas de los grupos sociales y la respuesta de las entidades estatales responsables de la gestión pública -el órgano ejecutivo-, a través del gabinete de ministros y como principal escenario de la toma de decisiones. La coordinación con el órgano legislativo es entendida como útil para la formulación de marcos normativos que respondan a las demandas de los sectores sociales que coadyuvarán en la legislación, fiscalización y gestión de los poderes legalmente constituidos. “La medición del impacto político y social de las medidas gubernamentales será el insumo para la toma de decisiones en el Poder (*sic*) Ejecutivo”.²⁰

En este contexto, es importante señalar las características normativas que garantizan la participación ciudadana,²¹ en la elaboración de políticas públicas y en la legislación del Estado boliviano. Particularmente, el sistema autonómico boliviano es un escenario de ampliación democrática, de construcción de nuevos “modos de gobierno”²² para el desarrollo de una gestión pública de amplio carácter participativo.²³ Como hemos señalado, este rasgo es sustantivo a la orientación de la gestión pública plurinacional.

20 *Ibid.*, p. 125 ss.

21 Participación ciudadana es un derecho democrático que ejercemos, de forma individual o colectiva, directamente o por medio de nuestros representantes (concejales/as, diputados/as, etc.); para participar en el diseño y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, planes y programas y en la toma de decisiones, de manera independiente. Algunos espacios de participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas son: a) Audiencias Públicas; b) Encuentros comunales, distritales; c) Encuentros y talleres municipales; d) Foros y mesas de diálogo temáticos. En: Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Autonomías. *Guía para la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y legislación*. La Paz: 2014, p. 18.

22 Ver nota 6.

23 Art. 139 (Gestión Participativa): “Las normas de los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo, considerando como mínimo: 1) Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos; 2) Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa; 3) Canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana. En: Ley N° 031: Ley Marco de Autonomía y Descentralización “Andrés Báñez”.

Es transversal a la dinámica de los actores del sistema autonómico en el país²⁴ y se constituye en un desafío de los *procesos decisionales de gobierno* a nivel nacional y a nivel subnacional; quedando como tarea de la gestión pública boliviana incrementar e innovar la “calidad” de la participación ciudadana²⁵, así como desarrollar la *calidad* de la representación.²⁶ Dado el

24 El sistema autonómico boliviano tiene como antecedente inmediato la experiencia local de la participación popular (supra). Con base en la misma, se configura la participación ciudadana como transversal a la gestión pública en Bolivia. El debate del proceso constituyente, cuyo producto central es la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada en febrero de 2009, ha abordado, en profundidad, el análisis de constituir la participación ciudadana y el control social como un órgano de poder del Estado, con incidencia directa en los procesos decisionales de gobierno a nivel local, departamental y nacional. Este tema fue ampliamente debatido en la Asamblea Constituyente, quedando, por consenso, definida la participación ciudadana y el control social como transversal a la organización del Estado boliviano y no como órgano de poder. Este es un rasgo fundamental en la comprensión contemporánea de la democracia participativa en el país, en tanto ampliación de los espacios de incidencia de la ciudadanía en la construcción y en la definición de las políticas públicas en Bolivia, en la intervención directa del control a la corrupción, en la elaboración normativa y en el ampliación de la experiencia local/municipal de la participación y el control social a los actos de gobierno en general. A razón del Diálogo Nacional del año 2000, producto del debate público en torno a la definición del destino de recursos económicos de alivio de la deuda externa de Bolivia, en el marco de la Iniciativa Internacional de Alivio de la Deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados Reforzada (Programas HIPC I y II), se creó el “Mecanismo de Control Social” en el ámbito municipal, departamental y nacional. La experiencia más notable de este Mecanismo estuvo en el nivel municipal debido a la instalación de la práctica del control social ejercida por los Comités de Vigilancia. La demanda pública de control social y participación ciudadana, extensible a todos los niveles del Estado, será entendida, desde 2005, con el precepto: “mandar obedeciendo” que se constituye en principio filosófico de los actos de gobierno en el Estado Plurinacional. Sin embargo, aún queda pendiente desarrollar procesos que incrementen la *calidad de la participación* y la *calidad de la representación*.

25 No es suficiente registrar sólo el número de ciudadanas y ciudadanos que participan de las acciones que se desarrollan en la gestión pública, sino, ante todo, *cómo* se lo hace. Este enfoque permite desarrollar, por ejemplo, los canales de acceso a información pública, el uso de esa información, el ejercicio de un control social que incremente competencias básicas en áreas que son de dominio técnico, como informes de auditoría, estados financieros, diseño de infraestructura (por ejemplo, puentes, edificaciones, etc.), manejo estadístico en educación, salud, crecimiento económico, etc. En Bolivia existen algunas experiencias significativas en esta área en programas denominados de “peritaje social”, basados en capacitación permanente al ejercicio de la participación ciudadana y el control social y/o formación de liderazgos sociales. La gestión pública plurinacional tiene el desafío de afrontar esta tarea desde el Estado. Una ciudadanía informada que es capaz de aplicar datos cuanti-cualitativos al ejercicio del control social incide significativamente en la comunicación efectiva entre sociedad y Estado, a través del gobierno, facilitando el logro de acuerdos y desarrollando de modo más efectivo sus atribuciones.

26 La calidad de la representación se traduce, básicamente, en la construcción demostrable de procesos sociales, institucionales, etc., direccionados a transformar las condiciones de vida de la población, que es la fuente del mandato recibido en periodos electorales. Es también la obtención de resultados en

diseño normativo, a nivel constitucional y de normas conexas, ambos tipos de calidad (participación y representación) tienen el desafío de incorporar, en *articulación intercultural*, prácticas socio-político-culturales propias de las cosmovisiones de las naciones indígena originaria campesinas y del conjunto de mestizajes existentes en Bolivia.

Cuadro N° 5. Participación Ciudadana en la Gestión Pública Plurinacional

Enunciado normativo	Ubicación normativa
El Estado garantiza a sus ciudadanas y ciudadanos:	
Igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación.	Art. 8 CPE
La participación de jóvenes.	Art. 65 CPE
El derecho a participar libremente en ejercicio del poder político, de manera individual o colectiva, con equidad y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.	Art. 26 CPE
Participar en el diseño de las políticas públicas.	Art. 241 CPE
Participar en la formulación de las políticas de Estado y apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.	Art. 242 CPE
El Derecho a elaborar y presentar proyectos de leyes, de manera individual y colectiva.	Art. 162 CPE
La Ley de Participación y Control Social garantiza:	
Consolidar la participación ciudadana en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de las políticas públicas.	Art. 3 LPCS
El derecho a participar en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado.	Art.8 LPCS
Promover políticas públicas y proponer proyectos normativos nacionales, departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos.	Art. 9 LPCS

los tiempos que organiza la gestión pública, por ejemplo, planificación, rendición pública de cuentas, decisión concurrente, establecimiento de alianzas, canalización de cooperación, generación de agendas públicas, etc. Significa sostener e incrementar niveles de legitimidad, confianza y comunicación con los representados. Es construir articulaciones efectivas con el entorno, aplicar criterios técnicos y de impacto en el corto, mediano y largo plazo en los procesos decisionales y contribuir al incremento permanente de la corresponsabilidad y del compromiso ciudadano con la gestión pública.

Enunciado normativo	Ubicación normativa
Que los gobiernos autónomos departamentales, municipales y regionales, garanticen la participación ciudadana en la construcción de legislación y normativa.	Art. 23 LPCS
La Ley de Gobiernos Autónomos Municipales garantiza que:	
Las ciudadanas, ciudadanos y organizaciones sociales, tienen el derecho de elaborar y presentar proyectos de leyes, para su tratamiento obligatorio en el Concejo Municipal.	Art. 22 LGAM

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Autonomías. *Guía para la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y legislación*. La Paz: 2014, pp. 14 ss. Elaboración propia.

El Estado Plurinacional ha creado nuevos escenarios, mecanismos e instituciones para el desarrollo de la gestión pública; y es el sistema autonómico el espacio donde se construyen y/o renuevan relaciones y dinámicas de contacto entre sociedad civil y Estado. Las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) ejercen su cualidad gubernativa a través de: a) la elección directa de autoridades; b) la administración propia de recursos económicos; c) el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva a cargo de sus órganos; y d) la igualdad jerárquica de rango constitucional. La gestión pública del siglo XXI en Bolivia tiene esta característica fundamental y es necesario profundizar y potenciar el sistema construyendo permanentemente articulaciones complementarias y armónicas. De ese modo, por ejemplo, tiene mayor posibilidad de éxito la realización de valores que sustentan el Estado²⁷ y la gestión pública.

27 Art. 8 (I) CPE: El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).

La complementariedad, la reciprocidad, la solidaridad, la armonía, la transparencia, el equilibrio, el bienestar común, la redistribución y distribución de productos y bienes sociales para Vivir Bien²⁸ no solo son enunciados de alcance jurídico-administrativo, sino son fundamentos de acción colectiva, propósito, cimiento y, ante todo, sentido de la comprensión de la naturaleza y los alcances del Estado, los actos de gobierno y el *oficio* de ciudadanía.²⁹ Principios como la legitimidad, el compromiso e interés social, la ética, la competencia, la eficiencia, la calidad, la calidez, la honestidad, la responsabilidad y, sobre todo, la obtención de resultados, son posibles de ser realizados en ese contexto.³⁰ Políticas públicas, visiones de desarrollo, proyectos, programas y acciones ciudadanas y de gobierno están permeadas por estos valores y principios.³¹

28 Art. 8 (II) CPE: El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para Vivir Bien.

29 Cfr. F. Bárcena. *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A. 1997, *passim*. En breve, Bárcena plantea que la ciudadanía, producto permanente de formación, se desarrolla en un marco de aprendizaje continuo. Gobernantes y ciudadanos, en general, construyen esos momentos de aprendizaje en el espacio público.

30 Art. 232 CPE: La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

31 La importancia y los alcances de valores y principios en el Estado y en la Administración Pública deben ser comprendidos como núcleo, como "clave explicativa" no solo del *qué* sino, ante todo, del *por qué* de las acciones de gobierno, las prácticas de ciudadanía y el ejercicio del servicio público. Los procesos de desarrollo de capacidades y evaluación del talento humano, en ámbitos de la gerencia pública contemporánea, parten de la comprensión y el entrenamiento en valores y principios de acción humana para el desempeño efectivo de funciones. ¿Cómo se desarrolla compromiso en el servicio público? A través del fomento de la comprensión y la práctica de valores y principios que explican *por qué* una persona desempeña funciones en el servicio público. Entonces, no solo se trata de cumplir la ley o las regulaciones normativas pertinentes, sino de comprenderlas para practicarlas. Experiencias en la elaboración de "Códigos de Ética" en el servicio público son exitosas si se trabaja con este enfoque. En Bolivia, principalmente en el ámbito municipal, se han producido experiencias relevantes en esta temática. En materia de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, uno de los problemas centrales que tiene Bolivia desde hace varias décadas, el Estado Plurinacional fundamenta la misma con dos normativas centrales, el D.S. N° 0214 correspondiente a la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y la Ley N° 004 de 31 marzo de 2010: Ley de Lucha Contra la Corrupción Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas "Marcelo Quiroga Santa Cruz"; ambas enfatizan en el carácter preventivo y

La gestión pública del Estado autonómico boliviano se organiza con base en cuatro tipos de competencia: a) *privativas*; b) *exclusivas*; c) *concurrentes*; y d) *compartidas*. 199 competencias son distribuidas entre los distintos niveles de gobierno.³² Los mecanismos de coordinación y cooperación para el ejercicio de competencias son: el Consejo Nacional de Autonomías (CNA), el Servicio Estatal de Autonomías (SEA), el Sistema de Planificación Integral y los Consejos de Coordinación Sectorial³³. Los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas Municipales los principales instrumentos que garantizan el ejercicio de las competencias en los niveles subnacionales de gobierno. Como puede advertirse, la coordinación entre el nivel central del Estado y las ETA “es una obligación ineludible y la garantía del funcionamiento del Estado Plurinacional con autonomías”.³⁴

educativo hacia la sociedad civil, mismo que se produce por la difusión y el aprendizaje de contenidos en esta temática, antes que por la “sanción ejemplificadora” ante la comisión de los delitos penales de corrupción; necesaria también. Conceptos como Transparencia, Acceso a la Información, Ética Pública, Control Social, Rendición Pública de Cuentas, Corrupción, Imparcialidad, Bien Común, Cooperación amplia, etc., son principios y valores fundamentales de estas normas y de otras conexas.

32 En breve, las competencias privativas están reservadas en su totalidad al nivel central del Estado. Las competencias exclusivas asignan la titularidad al nivel central del Estado pero también a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA). Las competencias concurrentes son ejercidas entre el nivel central del Estado y el resto de las ETA. Las competencias compartidas son ejercidas entre el nivel central del Estado y las ETA. A nivel de gobierno regional, constitucionalmente, no se atribuye titularidad a ésta sobre concretas materias competenciales, así como tampoco se le reconoce facultad legislativa.

33 El Consejo Nacional de Autonomías (CNA) es una instancia consultiva y se constituye en la instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las ETA. El Servicio Estatal de Autonomías (SEA) es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las ETA y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado. El Sistema de Planificación Integral recoge propuestas de los actores sociales, privados y comunitarios para que las entidades del sector público, de todos los niveles territoriales del Estado, adopten decisiones que permitan construir estrategias apropiadas para alcanzar objetivos de desarrollo, a través de un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político. La consolidación de la planificación del desarrollo se produce a través de la organización territorial, articulando en el corto, mediano y largo plazo la economía plural, el uso y la ocupación del territorio y las estructuras organizativas del Estado, programando la inversión, el financiamiento y elaborando presupuestos plurianuales. Los Consejos de Coordinación Sectorial son instancias consultivas, de proposición y concertación entre el gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos subnacionales para la coordinación de asuntos sectoriales.

34 Art. 120, Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Además, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización menciona que esta coordinación se establece con un permanente y adecuado flujo de información y, fundamentalmente, en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero; mediante la institucionalidad establecida. Las ETA pueden producir Acuerdos y Convenios Intergubernativos para el ejercicio de sus competencias, así como para la implementación conjunta de programas y proyectos, los mismos que serán vinculantes por fuerza de ley una vez ratificados por sus organismos deliberativos y legislativos. Es importante también señalar la existencia de Consejos de Coordinación entre gobiernos autónomos municipales y gobiernos autónomos de territorios indígena originario campesinos, cuya finalidad es regular que estos últimos asuman competencias municipales determinadas en su Estatuto Autonómico como parte de su desarrollo institucional.³⁵ Por último, en este diseño, la Región y el Distrito Municipal son espacios de planificación y gestión y la Mancomunidad una institucionalidad creada de forma voluntaria por las ETA para la coordinación y/o ejecución conjunta de tareas y actividades para el beneficio mutuo de sus integrantes.

Sin embargo, este conjunto de mecanismos e instrumentos aún no se ha consolidado y uno de los principales desafíos de la gestión pública del Estado Plurinacional es afianzarlos e institucionalizarlos plenamente.

Con posterioridad al PND (2006-2011), se ha diseñado el Plan Económico y Social (2012-2015), con las siguientes características:

35 Art. 121 ss., Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Cuadro N° 6. Plan de Desarrollo Económico y Social (2012-2015)

Áreas

N°	Áreas	Propósito
1	Patria Unida con la nueva Constitución	Consolidar la construcción del Estado unitario social de derecho donde seamos un Estado comunitario, libre, independiente, soberano, con derechos fundamentales para todos.
2	Patria Grande e Industrial en la era satelital	Dar un salto industrial, dejar de ser un país exportador de materias primas para generar ese valor agregado en beneficio nuestro.
3	Patria Fuerte con Producción y Empleo	Velar por la seguridad y soberanía alimentaria, garantizar los derechos fundamentales adquiridos por Ley sobre la tierra y fomentar los emprendimientos económicos.
4	Patria Segura Patria para Todos	Construir una sociedad justa, armoniosa, una sociedad sin exclusión social.
5	Patria Libre Símbolo Mundial	Erradicar toda la corrupción, el narcotráfico, poder generar paz, armonía en el país y también a nivel internacional con todos nuestros vecinos y la comunidad mundial.

Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo, *MPD informa*, N° 1, febrero de 2015.

Disponible en: <http://www.planificacion.gob.bo/sites/folders/boletin-interactivo/feb2015/index.html> Consulta en línea: 23.03.15. Elaboración propia.

En septiembre de 2011, la estructura programática de este Plan fue presentada y publicadas las Directrices de Planificación e Inversión Pública, con el fin de que todas las entidades, órganos cabeza de sector, Gobernaciones y Municipios puedan elaborar su Plan Operativo Anual con base en estos lineamientos estratégicos. Se definió que la articulación de este nuevo Plan estaría a cargo de los Ministerios de Planificación del Desarrollo, Economía y Finanzas Públicas, así como de los Ministerios cabeza de sector.³⁶ Sin embargo, este Plan debilitó su viabilidad por la emergencia de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 (AP) y la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012.

A 2015, la AP es el instrumento central que orienta la gestión pública del Estado boliviano. Con los datos oficiales del Censo 2012 y una vez

³⁶ Ver: <http://www.planificacion.gob.bo/sites/folders/boletin-interactivo/feb2015/index.html>. Consulta en línea: 23.03.15.

constituido el “sistema de gobierno plurinacional”, conformado por los diferentes tipos de gobierno existentes en el país —nacional, regional, departamental, municipal e indígena originario campesino, elegidos en 2014 y en 2015—, se tienen condiciones mínimas para el diseño de un nuevo Plan de Desarrollo Nacional quinquenal, previa evaluación del Plan 2006-2011, el Plan Económico y Social 2012-2015 y una evaluación de lo avanzado con la AP. La AP será el instrumento que aplicará el Gobierno Central a la hora de concertar políticas públicas, programas, proyectos, etc., con los Gobiernos Subnacionales en el periodo 2015-2020; por lo que deben establecerse técnica y socialmente los procesos de articulación de la AP con la diversidad de ofertas electorales presentadas en 2014 y 2015 y que han sido respaldadas por la población, fuente de legitimidad del mandato de autoridades y de representantes elegidos.

La AP que guía y guiará las políticas públicas del nivel nacional y el subnacional, hasta el 2025, tiene los siguientes 13 pilares de la Bolivia Digna y Soberana.

**Cuadro N° 7. Agenda Patriótica 2025 del Bicentenario
Pilares**

N°	Pilar
1	Erradicación de la pobreza extrema.
2	Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3	Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
4	Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5	Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero.
6	Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
7	Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8	Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien.
9	Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.
10	Integración complementaria de los pueblos con soberanía.

Nº	Pilar
11	Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo.
12	Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños.
13	Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia/Ministerio de Autonomías. *Agenda Patriótica 2025*.
 ¿Quién hace qué? Serie Autonomías para la gente, N° 6, 2013. Elaboración propia.

La AP conceptualiza cada pilar e identifica para cada uno de ellos un conjunto de metas. El pilar 11, relativo a gestión pública, establece que “no puede haber Estado fuerte si no hay transparencia, ética y moral en la administración pública. Un Estado con funcionarios públicos injustos, corruptos, oportunistas, ladrones y flojos es un Estado anti patria. Los funcionarios públicos corruptos así como los políticos que buscan el poder del Estado para tener la oportunidad de hacerse ricos, robando y engañando son traidores a la patria. La patria es justicia y verdad, es solidaridad y respeto, es comunidad, es complementariedad, la patria es equidad. Quienes piensen primero en sus intereses agrediendo y dañando al pueblo, a la ley y sus instituciones son enemigos de la patria y así los trataremos y así debemos juzgarlos”.³⁷

Este enunciado, en lo correspondiente a gestión pública, se plantea dos metas hasta el año 2025:

- Bolivia cuenta con servidores públicos que son servidores de la patria, comprometidos y al servicio de la vida y del pueblo, transparentes, con compromiso ético, humano y moral con nuestro pueblo, que desarrollan sus funciones de manera respetuosa, sin corrupción, trabajadores idóneos y dignos que practican en sus funciones laborales los principios del no robar, no mentir y no ser flojo.

37 En: Estado Plurinacional de Bolivia/Ministerio de Autonomías. *Agenda Patriótica 2025*. ¿Quién hace qué? Serie Autonomías para la gente, N° 6, 2013, p. 29.

- Bolivia cuenta con un sistema de gobierno plurinacional fortalecido, con gobierno nacional, gobiernos de entidades territoriales autonómicas, instituciones estatales en general, fuertes, eficientes, democráticas, capaces de responder a las necesidades de nuestro pueblo.³⁸

Estas metas, expuestas como enunciados, para su aplicación y verificación de cumplimiento, requieren de indicadores que deben establecerse en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo;³⁹ para su realización práctica, tienen que ser incorporados en los instrumentos de planificación del nivel subnacional. Ésa es una tarea pendiente en perspectiva de los nuevos escenarios que surgen a partir de las elecciones subnacionales 2015 y en ciernes del Pacto Fiscal pospuesto para su realización con las nuevas autoridades elegidas en dicho proceso eleccionario.

La Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción apunta que la visión de gestión pública que el Estado Plurinacional pretende lograr en el largo plazo es que la misma cuente “con instituciones transparentes, fortalecidas, eficiencias y eficaces que otorgan mayor confiabilidad, credibilidad y seguridad jurídica, coadyuvando en la construcción de una sociedad más justa y equitativa para Vivir Bien”.⁴⁰

En el marco de la aplicación de la AP es importante conocer la participación competencial de la aplicación de los pilares en la gestión pública del Estado Plurinacional:

38 *Ibid.*

39 Ver nota 14.

40 Ver: Estado Plurinacional de Bolivia. *Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción*. D.S. N° 0214. La Paz: Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, 2009, p. 21.

**Cuadro N° 8. Agenda Patriótica
Participación Competencial**

Competencias	Competencias		Total competencias en la CPE	% de participación por tipo de competencia	% de participación sobre el total de competencias cubiertas	% de Participación sobre competencias en la CPE
	Cubiertas por la Agenda	No cubiertas por la Agenda				
Privativas	14	8	22	64%	9,3%	7%
Exclusivas Nce	31	7	38	82%	21º%	16%
Concurrentes	16	0	16	100%	11%	8%
Compartidas	4	3	7	57%	2,6%	2%
Exclusivas Gad	26	10	36	72%	17%	13%
Exclusivas Gam	29	14	43	67%	19%	15%
Exclusivas Aioc	18	5	23	78%	12%	9%
Concurrentes Aioc	3	1	4	75%	2%	1,5%
Compartidas Aioc	10	0	10	100%	6,6%	5%
Total	151	48	199		100%	76%

Abreviaciones: NCE: Nivel Central del Estado. GAD: Gobierno Autónomo Departamental. GAM: Gobierno Autónomo Municipal. AIOC: Autonomía Indígena Originario Campesina.

Fuente: Ministerio de Autonomías. *Agenda Patriótica 2025. ¿Quién hace qué?* Serie Autonomías para la gente, N° 6, 2013, p. 62. Elaboración propia.

En el cuadro precedente, las Entidades Territoriales Autonómicas (ETA) —GAD (17%), GAM (19%), AIOC (12%)— tienen la mayor participación competencial: 48%; el Nivel Central del Estado tiene una participación del 21%. Éste es un indicador de que la Agenda Patriótica se concretiza en el nivel subnacional. Es en el nivel departamental, municipal e indígena originario campesino donde los pilares de la AP, por diseño, se hacen realidad. Las competencias concurrentes y las compartidas totalizan el 22.2%, por lo que es necesario construir escenarios de acuerdo, concertación y coordinación para alcanzar las metas de cada pilar.

En términos de la participación de los Ministerios del Órgano Ejecutivo en la AP 2025, en concordancia en el Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009 de Organización del Órgano Ejecutivo, en lo que respecta al pilar 11, se tienen las siguientes metas, entes ejecutores y atribuciones:

Cuadro N° 9. Agenda Patriótica
Pilar 11
Participación de Ministerios del Órgano Ejecutivo

Soberanía y Transparencia en la Gestión Pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo			
Metas/Dimensiones	Ministerio/ Viceministerio	Atribuciones DS 29894	
		Artículo	Inciso
Contar con servidores públicos que son servidores de la patria, comprometidos y al servicio de la vida y del pueblo, transparentes, con compromiso ético, humano y moral con nuestro pueblo, que desarrollan sus funciones de manera respetuosa, sin corrupción, trabajadores idóneos y dignos que practican en sus funciones laborales los principios de no robar, no mentir y no ser flojo.	Viceministerio de Trabajo y Previsión Social	87	I
	Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas	88	k,l,m
	Unidad de Transparencia	125	B

Soberanía y Transparencia en la Gestión Pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo			
Metas/Dimensiones	Ministerio/ Viceministerio	Atribuciones DS 29894	
		Artículo	Inciso
Contar con un sistema de gobierno plurinacional fortalecido, con gobierno nacional, gobiernos de entidades territoriales autonómicas, instituciones estatales en general, fuertes, eficientes, democráticas, capaces de responder a las necesidades de nuestro pueblo.	Ministerio de la Presidencia	22	a, b, c
	Ministerio de Autonomías	30	a, b, f, i, l
	Ministerio de Comunicación	4	
	DS 0793	d, e, g	

Fuente: Ministerio de Autonomías. *Agenda Patriótica 2025. ¿Quién hace qué?* Serie *Autonomías para la gente*, N° 6, 2013, p. 84. Elaboración propia.

El panorama actual de la gestión pública en Bolivia está compuesto también por los procesos de descolonización, despatriarcalización y democracia intercultural,⁴¹ que construyen la transformación real del Estado y de la sociedad. La formación del “ser humano nuevo”, en términos de individualidad y comunidad, su relación integral y holística con la vida, son el fundamento del Estado Plurinacional para Vivir Bien. Estos temas —que están en curso, cuyos alcances deben ser evidentes en la construcción de procesos y la obtención de resultados en políticas públicas, proyectos, programas, acciones, etc.— requieren de las evaluaciones señaladas (*supra*) a fin de conocer los grados de avance, las innovaciones⁴² y los cambios producidos, así como los desafíos a encararse en el futuro. Donde es posible

41 En otro trabajo he profundizado la construcción histórica de este tipo de democracia del siglo XXI en Bolivia, planteando varios temas que aún no tienen una respuesta en términos de gestión pública, por ejemplo, la construcción de la democracia comunitaria en ámbitos urbanos. Ver: L. A. Valverde, “El retorno de la comunidad o los caminos de la democracia comunitaria en Bolivia”. En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencia Política*, UMSA, N° 7, *passim*.

42 Son innovadores los indicadores del Vivir Bien capaces de *medir* cualitativa y cuantitativamente los niveles de desempeño del Estado a través de la gestión pública; sin embargo, el desarrollo de ese tipo de propuesta es incipiente. En términos reales son apenas un esbozo de lo que podría realizarse en esta materia. A 2015 no están realmente diseñados y menos implementados en la racionalidad del Estado ni en la gestión pública. Su aplicación es una urgencia y una tarea técnica. Teóricos de esta temática como

observar todo ello es en el ámbito subnacional, ámbito que entraña el desafío de poner en marcha el sistema autonómico boliviano y el reto de desarrollar la gestión pública del Estado Plurinacional en términos de transformaciones estructurales de país, en el corto, mediano y largo plazo.

4. Consideraciones finales

De lo revisado, puede colegirse lo siguiente:

- Desde mediados de los años noventa del siglo XX, la gestión pública en Bolivia ha incorporado procesos de participación ciudadana en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos. Su incorporación se incrementó paulatinamente, producto de un creciente empoderamiento, llegando a ser transversal a la institucionalidad del Estado. Las primeras décadas del siglo XXI su valor es característica de legitimidad del ciclo de la gestión pública, rasgo fundamental del “proceso de cambio”, que profundiza la democracia y se constituye en un desafío de fortalecimiento de las capacidades de incidencia en el ámbito público. En términos de *calidad* de intervención, corresponsabilidad, recuperación e innovación de prácticas sociales tendientes a generar prácticas comunitarias, la participación ciudadana está orientada a acompañar e incidir en los procesos decisionales de gobierno nacional y subnacional.
- La gestión pública en Bolivia ha impulsado la construcción de espacios de coordinación y concertación para el establecimiento de acuerdos entre sociedad civil y Estado; es el gobierno la entidad estructuralmente encomendada para aplicar esos acuerdos en los tiempos determinados para la planificación, rendición pública de cuentas o las decisiones concertadas propias de la realización de las competencias concurrentes y compartidas. La forma como se ha ido encarando este relacionamiento fundamenta los *modos de gobierno* que se han creado en Bolivia y que, actualmente y en sentido acumulativo, han orientado y orientan

Fernando Huanacuni han propuesto, por ejemplo, tipos de indicadores del Vivir Bien, agrupándolos en tres tipos de capacidades: a) capacidad de cuidar la vida; b) capacidad social; y c) capacidad productiva.

la gobernabilidad, la gobernanza democrática y el buen gobierno; saldando el establecimiento de acciones e indicadores de la *calidad de representación* en las autoridades y representantes elegidos por voto popular. Esto es tarea pendiente en la profundización de la democracia representativa, uno de los componentes de la democracia intercultural en el Estado Plurinacional de Bolivia.

- La necesidad de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo que defina políticas, estrategias, etc., en la gestión pública boliviana para el periodo 2015-2020, debe ser encarada a partir de un profundo proceso de evaluación de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, del Plan Económico y Social del periodo 2012-2015 y los avances que tiene la Agenda Patriótica 2025 en su aplicación a nivel nacional y, sobre todo, a nivel subnacional. La elaboración de este fundamental instrumento de planificación tiene que involucrar a la mayor cantidad de actores que participan de la gestión pública en el país. Siendo ese proceso un valioso escenario para que el Pacto Fiscal en Bolivia, puede ser encarado de modo técnico y óptimo en la definición de sus objetivos.
- El Estado Plurinacional de Bolivia ha profundizado los procesos de municipalización y descentralización con las autonomías, siendo el mayor desafío hacer que el sistema autonómico verdaderamente funcione y no solo se quede como diseño normativo. Las Cartas Orgánicas Municipales y los Estatutos Autonómicos son los instrumentos con los que la gestión pública contará en el plazo inmediato, y se debe disponer de escenarios de armonización, coordinación integral y complementariedad que procuren, efectivamente, realizar sus contenidos. En Bolivia deben ponerse en marcha los procesos establecidos: su experiencia y viabilidad irán exponiendo sus límites y clarificando la necesidad de ajustes en tanto diseño y aplicabilidad. Bolivia no optó por un sistema federal sino más bien por un sistema autonómico que, con base en características propias, en el fondo, haga posible una efectiva, oportuna y pronta atención de necesidades y demandas sociales, resolviendo estructuralmente los problemas

existentes y que tienen larga data: pobreza, corrupción, desarrollo integral y, en los últimos años, seguridad ciudadana.

- En la medida en que la ejecución de acciones de la gestión pública se orienten con *criterios de impacto*, se podrá contar con experiencias óptimas y exitosas en el país en lo referido a políticas públicas, proyectos, programas, estrategias y acciones según el catálogo competencial existente en Bolivia. Queda pendiente en el Estado Plurinacional construir indicadores, tanto en lo referido al Vivir Bien como a la *calidad* de la gestión pública, visibilizando, innovando y desarrollando la “creatividad social” y la “creatividad del Estado” como formas alternativas a los paradigmas modernos que han orientado la organización de la gestión y que aún tienen alta presencia en las instituciones estatales y en la consiguiente relación de éstas con la sociedad. Los escenarios para este desafío de sustancial transformación están creados.

Bibliografía

ARIAS, Iván (coord.)

1999 *Municipio Productivo. Promoción Económica Rural. Aprendiendo de la realidad municipal.* La Paz. PADER/COSUDE.

AYO, Diego.

2010 *Democratizando la democracia. Una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías.* La Paz: PNUD/IDEA.

BÁRCENA, Fernando.

1997 *El oficio de ciudadanía. Introducción a la educación política.* Barcelona: Paidós Ibérica S.A.

BERTHIN SILES Gerardo; YÁÑEZ, Ernesto.

1999 *¿Qué sabemos sobre el desarrollo democrático boliviano?* La Paz: Maestrías para el Desarrollo/Universidad Católica Boliviana/Harvard Institute for International Development.

CIUDADANÍA/LAPOP.

2014 *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014. Hacia una democracia de ciudadanos.* Cochabamba: Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública/Proyecto de Opinión Pública en América Latina.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2013 *Agenda Patriótica 2025. ¿Quién hace qué? Serie Autonomías para la gente, N° 6,* La Paz: Ministerio de Autonomías.

2014 *Guía para la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y legislación.* La Paz: Ministerio de Autonomías.

GREBE, Horst.

1997 *La propuesta del Desarrollo Humano en Bolivia.* La Paz: Fundación Milenio, *Estudios de Milenio* N° 7.

LASERNA, Carlos; VALVERDE, Ludwig

- 1999 *Ciudadanía en la Participación Popular. Guía para facilitadores*. La Paz: Desarrollo Democrático Participación Ciudadana/República de Bolivia/Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación/Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular/Dirección de Participación Popular/Unidad Nacional de Fortalecimiento Comunitario.

PNUD

- 2000 *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- 2002 *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: PNUD.

VALVERDE B., Ludwig.

- 2002 *Encuentro de Decisiones Concurrentes. Memoria 2001-2002*. La Paz: Desarrollo Democrático Participación Ciudadana.
- 2014 “El retorno de la comunidad o los caminos de la democracia comunitaria en Bolivia”. En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencia Política, UMSA, N° 7*, pp. 61-80.

VALVERDE B., Ludwig; CONDARCO, Homayra.

- 2002 *Congreso Representativo. Encuentro de Decisiones Concurrentes*. La Paz: Desarrollo Democrático Participación Ciudadana, Vol. 6, Colección *Gestión Municipal Participativa*.

Hemerografía

“El Gobierno elabora un plan de desarrollo económico quinquenal. La meta del plan es erradicar la extrema pobreza en el marco de la Agenda Patriótica 2025” | Periódico *Cambio*, 22.02.2015.

Webgrafía

MPD informa, N° 1, febrero de 2015. Ministerio de Planificación del Desarrollo. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.bo/sites/folders/boletin-interactivo/feb2015/index.html> Consulta en línea: 23.03.15.

Normas y Leyes

- 1994 Ley N° 1551, de 20 de abril. Ley de Participación Popular. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 23813, de 30 de junio. Reglamento de la Ley de Participación Popular. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- 2007 Plan Nacional de Desarrollo. “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”. Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011. Decreto Supremo 29272 de 12 de septiembre de 2007. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, Edición Especial N° 0103.
- 2009 Constitución Política del Estado. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional. La Paz.
- Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. D.S. N° 0214. La Paz: Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.
- 2010 Ley N° 031, de 19 de julio. Ley Marco de Autonomía y Descentralización “Andrés Ibáñez”. La Paz: Ministerio de Autonomía.
- Ley N° 004, de 31 de marzo. Ley de Lucha Contra la Corrupción Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”. La Paz: Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.

Mejor cabeza de un cercano ratón que cola de lejano león

Daniel Viscarra¹

La Constitución Política del Estado ha otorgado a cada uno de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) de Bolivia 43 competencias exclusivas, entre ellas acciones en áreas tan importantes para la vida de los ciudadanos y la gestión pública, como caminos vecinales, transporte urbano, tránsito, aseo urbano, espectáculos públicos y servicios básicos entre otras. Además de estas primeras 43 competencias, la Ley Marco de Autonomías asigna a los Gobiernos Autónomos Municipales, mediante la aplicación de la cláusula residual,² otras 13 competencias exclusivas todas ellas sobre la materia de “Gestión de Riesgos y Atención de Desastres Naturales”.³

-
- 1 Abogado de profesión. En el ejercicio de su carrera en el ámbito de la descentralización se desempeñó, entre otros, como Jefe de Unidad de Apoyo a la Legislación Autónoma del Ministerio de Autonomías y posteriormente como Director de Desarrollo Legislativo y Competencial del Servicio Estatal de Autonomías. En este campo fue responsable de la ejecución de distintos proyectos financiados por la cooperación internacional. Autor de varias publicaciones en la materia.
 - 2 Aquellas competencias que no se encuentran asignadas por la CPE son dotadas al Nivel Central del Estado, que puede mediante ley asignarlas a otros niveles de gobierno o a sí mismo como competencias privativas, exclusivas, compartidas o concurrentes. Este mecanismo, que evita el desentendimiento del Estado de aquellos asuntos públicos que no fueron considerados por el Constituyente al momento de la redacción del texto Constitucional, recibe el nombre de cláusula residual.
 - 3 Debe hacerse notar que, si bien la Ley Marco de Autonomías y Descentralización dotó 36 competencias exclusivas a los distintos niveles de gobierno $\frac{3}{4}$ entre las cuales se encuentran las 13 municipales $\frac{3}{4}$, no es menos evidente que *tal vez toda* la materia de “Gestión de riesgos y atención de desastres naturales” podría haber sido dotada como una competencia concurrente o compartida, en la cual las acciones que ahora

Habiéndose contabilizado 56 competencias exclusivas de los GAM, debe también establecerse que la Constitución Política del Estado (CPE) asigna siete competencias compartidas y 16 competencias concurrentes, cuyas responsabilidades deberán ser ejercidas entre los diferentes niveles de gobierno. En relación a las competencias concurrentes, los municipios deberán jugar un rol preponderante, por ejemplo en lo referente a competencias tan importantes como la gestión de los sistemas de salud y educación.

Las competencias y responsabilidades descritas anteriormente son dotadas constitucional y legalmente a todos los Gobiernos Autónomos Municipales del país, sin hacer diferenciación alguna por su extensión territorial, pobreza, capacidades institucionales o población. Así por ejemplo, el GAM de Santa Cruz de la Sierra, con 1.454.539 habitantes, y el GAM de La Rivera, con únicamente 509, tendrán las mismas competencias y responsabilidades. Estos dos municipios son el más y menos poblado de Bolivia, conforme los datos que se extraen del Decreto Supremo N° 2078, de 13 de agosto de 2014, que hace pública “la información oficial sobre población del Estado Plurinacional de Bolivia”.

Existen muchos argumentos tendientes a inviabilizar o ralentizar el ímpetu de los procesos descentralizadores que se iniciaron ya hace mucho en Bolivia, entre ellos, la desproporción poblacional antes planteada, las pocas capacidades y recursos en algunos GAM o la supuesta necesidad de que muchos asuntos, para ser bien llevados, deberían ser revisados por técnicos de una centralidad, sea esta departamental o nacional.

Los criterios antes expuestos son los que invitan a poner a consideración algunos de los elementos, entre variables y paradigmas que deberíamos considerar en el análisis de la gestión pública municipal, y las razones, virtudes, y desafíos de la forma de asignación competencial que se aplica hoy en Bolivia respecto a los GAM. Así, los temas a tratar en este

son competencias exclusivas de cada nivel, podrían haber sido distribuidas como responsabilidades de esa única competencia compartida o concurrente.

artículo son: 1) Sistema de asignación competencial; 2) Subsidiariedad; 3) Gradualidad; 4) Recursos para el ejercicio competencial; y 5) Finalidad de la descentralización.

1. Sistema de asignación competencial

Uno de los debates más sostenidos en la descentralización se da respecto a qué competencias deberían corresponder a qué nivel y cómo los niveles de gobierno deben acreditar sus capacidades para asumir una o varias competencias. Como ya se dijo antes, la CPE otorga a todos los municipios las mismas competencias, sin esperar que estos acrediten las capacidades para ejercer la competencia.

A continuación, se plantearán algunos de los argumentos por los cuales, si bien asignar a todos los municipios las mismas competencias puede ser un modelo altamente criticado, no sería un mejor modelo el que solo observe las capacidades de los Gobiernos Autónomos para la acreditación competencial.

Los procesos federalistas y descentralizadores tienen como una de sus principales diferencias el movimiento de las responsabilidades públicas, es decir, la forma en la que el tráfico de competencias se da entre el nivel central de gobierno y los niveles de gobierno subnacionales. En los países federales, lo habitual es que Estados con soberanía cedan su soberanía y parte de las responsabilidades públicas a un nuevo Estado emergente, representado por un gobierno central que tiene responsabilidad sobre todos los territorios de los Estados que lo conformaron. Mientras que en los procesos de descentralización lo habitual es que el nivel de gobierno central ceda competencias a gobiernos que representan a partes de la territorialidad Estatal.

Entonces, en los procesos de descentralización es habitual que aquel nivel central de gobierno que está prestando servicios a la ciudadanía, solicite a los gobiernos subnacionales que prestarán servicios en su lugar, el someterse a un proceso de acreditación competencial. Esto parece plenamente correcto,

pues este proceso daría mayores garantías de que las prestaciones públicas que atienden los derechos del ciudadano no se vean afectadas por esta modificación del titular competencial.

Cabe remarcar lo establecido en el párrafo anterior, respecto al principal fundamento que hace adecuada la aplicación de procesos de acreditación competencial. Éste es que la descentralización de la competencia entre niveles no debe afectar, disminuir, restar calidad u otra situación similar, a los servicios prestados a los ciudadanos. Bajo este criterio de análisis es evidente que una competencia que no era prestada anteriormente por otro nivel no debería estar sujeta a un proceso de acreditación competencial. Esto porque la prestación que realice el gobierno que es el titular de la competencia recientemente descentralizada, por deficiente que sea en su prestación, será mejor que una prestación nula o inexistente.⁴

Ahora bien, los niveles de gobierno subnacionales habitualmente son agrupados en dos grandes divisiones, los gobiernos locales y los gobiernos del nivel meso. En el caso particular boliviano, podríamos entender que los gobiernos locales son el gobierno autónomo municipal y la autonomía indígena; y los gobiernos meso son los gobiernos autónomos departamentales y gobiernos autónomos regionales.⁵

Habiendo realizado esta distinción, debe hacerse notar que es mucho más adecuado pensar que estos procesos de acreditación competencial se deberían dar con mayor énfasis cuando, independientemente de que se trate de un nivel meso o local, éste asume competencias que otro nivel venía ejerciendo. Entonces, estas características se dan habitualmente en

4 El criterio de no someter competencias no prestadas antes por otro nivel, a un proceso de acreditación competencial como requisito previo para poder ejercer la competencia, no niega que el ejercicio de estas competencias deba o pueda ser acompañado por programas de asistencia técnica al ejercicio competencial, sin que estos se conviertan en requisito previo a su ejercicio.

5 Se hace notar que una autonomía indígena originaria campesina regional en la cual se disuelvan los gobiernos autónomos locales que la conformaron, de acuerdo al Párrafo II del Artículo 46 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, es una autonomía que tiene la característica tanto de gobierno local como de gobierno del nivel medio.

gobiernos meso que hayan adquirido un rol gubernativo con el que antes no contaban.

En ese mismo contexto, las competencias de los GAM no son competencias que hayan sido prestadas previamente a su asignación constitucional por algún nivel de gobierno. Es más, diremos que gran parte de las acciones que los municipios venían realizando previa a la Constitución Política del Estado fueron ratificadas por el nuevo texto constitucional.

Entonces, la duda de la correcta división competencial de las responsabilidades públicas en los niveles del Estado no se aplica sólo a nuestro actual régimen de descentralización, sino que debe aplicarse también a su predecesor, pues este régimen también dotó responsabilidades a los municipios y a las prefecturas, sin haber desarrollado un proceso de acreditación competencial.

Por lo antes expresado, debemos considerar que debió haber razones para no aplicar un régimen de acreditación competencial en el anterior modelo de descentralización ni en el actual. Estas razones no pueden radicar únicamente en el hecho de denostar las políticas públicas de ambos gobiernos. En el artículo 15 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y el artículo 6 de la Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas encontramos un indicio que nos ayudará a encontrar una de las razones por las cuales no era adecuado someter el ejercicio competencial a un proceso de acreditación competencial.

Ambos artículos establecen como requisito para conformar una sección de provincia —actualmente municipios— que dicha jurisdicción cuente con al menos 10.000 habitantes. Sin embargo, ambos artículos establecen que, en los casos en los que los municipios estén en frontera internacional, bastaría con tener al menos 5000 habitantes. Es decir, el proceso de descentralización en Bolivia intentó, principalmente, acercar el Estado al ciudadano y al territorio, acercar el gobierno a cada uno de los pueblos en Bolivia, en especial en aquellos lugares en los que la ausencia del Estado podría ser aún más peligrosa, por el simple hecho de ser una frontera. Si esta razón es la que guía el proceso, las capacidades de cada gobierno autónomo

no tendrán tanto peso en la balanza, pues el paradigma será que, al estar el gobierno cerca del ciudadano, se podrá administrar recursos de manera más coherente a las necesidades del ciudadano que en una centralidad lejana al GAM.

Es así que, por ejemplo, ya la Ley de Participación Popular amplió la jurisdicción de los Gobiernos Municipales a la sección de provincia, causando que no existiera territorio nacional alguno sin jurisdicción municipal, ampliando las competencias a favor de estos gobiernos, transfiriéndoles las infraestructuras físicas de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, y la obligación de administrarlas, mantenerlas y renovarlas.

Ahora bien, queda claro que las acciones públicas que corresponden a los GAM son acciones propias de asuntos de tipo local, acciones públicas que, difícilmente, pueden ser atendidas desde un lugar lejano a la realidad local. Acciones que por ejemplo en cuanto a los asuntos del mercado —como ser limpieza, peso o precios— corresponden al municipio, incluso desde la edad feudal en los burgos.

Acercar el Estado al ciudadano, en el proceso descentralizador boliviano, tuvo que ver con lo extenso de la geografía nacional, pues esto hacía que existieran territorios con ausencia casi total de inversión pública o atención de necesidades. Al descentralizar el Estado de manera político administrativa, a través de la municipalización de todo el territorio nacional, se permitió que servidores y recursos públicos se encuentren más cerca de la población, dando servicios y prestaciones que antes del proceso de descentralización no se prestaban en esos territorios a través del Nivel Central del Estado.

Entonces, parece correcto que las competencias de los GAM no deban ser sujetas a un proceso de acreditación competencial que supediten el ejercicio de las mismas a su cumplimiento, pues estas competencias corresponden a acciones de carácter eminentemente local, prestadas habitualmente por los GAM. Por lo tanto, no existiría otro nivel que debiera vigilar que las prestaciones que él asumiera no se presten por otro nivel con un menor servicio que el que estaba acostumbrado a recibir el ciudadano.

2. Subsidiariedad

La CPE establece en su artículo 270 que la subsidiariedad es uno de los principios que rige la organización territorial y a las entidades territoriales autónomas. Es así que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece en el Numeral 12 de su Artículo 5 que este principio implica: “La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera... Los órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir temporalmente a aquellos que se encuentren en caso de necesidad. El Estado es el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos”.

El citado principio nos ayuda a comprender la principal característica del gobierno local: la toma de decisiones debe realizarse cerca del ciudadano, para que la gestión pública sea una gestión pública más cercana a sus necesidades reales. Ahora bien, habiendo establecido lo anterior, el reto será establecer cuáles son las razones de eficiencia y escala que ameritan que la prestación se traslade a una jurisdicción superior. Esto a fin de evitar que, bajo estos dos conceptos, en un momento determinado se pretenda una centralización de competencias.

En la perspectiva del presente artículo, el principio de subsidiariedad no debería implicar la posibilidad de que una competencia dotada como exclusiva al GAM, por razones de eficiencia y escala, deba ser re-centralizada, sea por el GAD o el Nivel Central del Estado. Esto debido a lo establecido respecto a las características de las competencias de los gobiernos municipales, cuando se analizó el sistema de asignación competencial en el primer tópico y se estableció que son competencias de tipo local que responden a características territoriales.

Entonces, imaginémonos, por un cálculo simple de economía de escala, que el GAD podría encargarse de mejor manera del recojo de basura, pues el tener mayor cantidad de basura que recoger que solo la de un municipio le facilitaría acciones de recojo de basura clasificada, siéndole más financiable

contar con camiones especializados por cada tipo de basura. Tener un mayor número de sujetos que atender a primera vista pareciera justificar que, por economía de escala, la competencia debería centralizarse.

Bajo este supuesto, volvamos a imaginar que el prestador departamental del servicio de recojo de basura no realiza su función en un municipio alejado de la capital de departamento. Un vecino, molesto por esta situación, decide llamar al GAD a efecto de hacer notar el mal servicio; entonces, el técnico encargado, tendrá que solicitar comisionar al municipio para verificar la falta. Siendo increíblemente optimistas, el técnico del GAD parte a realizar su verificación al día siguiente de que el ciudadano realizó su denuncia. Se traslada hasta el centro poblado en dos días y puede verificar el hecho pasados tres días de la reclamación. Este tiempo es suficiente para que el prestador del servicio haya corregido su falla y no tenga el servidor público del GAD ninguna razón para iniciar un proceso sancionatorio a la empresa. Como la empresa se da cuenta que su regulador se encuentra a tantos kilómetros de distancia y no puede realizar una regulación efectiva, el mismo podría acostumbrarse a prestar el servicio de una manera deficiente.

Si bien, económicamente, centralizar prestaciones puede abaratar el costo de los servicios, esta acción puede acarrear problemas mucho más serios en la prestación y, por lo tanto, en el cumplimiento de los derechos del ciudadano. Además, principalmente alejará a los ciudadanos de la posibilidad de contar con un servicio que se realice conforme a las propias características del municipio. Solo el GAM y ningún otro nivel podrá dar instrucciones más certeras respecto a cuándo es más adecuado ejecutar el servicio de recojo de basura. Esto porque el GAM podrá realizar un plan que considere, por ejemplo, que el pasar con carros basureros el día en el que se tiene la feria del barrio quizá no sea una buena idea, por las siguientes razones: en primer lugar, que ese día será difícil que el camión realice una ronda correcta por haberse cerrado varias calles; en segundo lugar, el hecho de que recoger la basura el día de la feria pueda causar que el próximo recojo de basura se realice el subsiguiente día, permitiendo esta acción que la basura que los comerciantes acumularon luego de su ardua faena se quede en las calles del barrio por un día entero.

Ahora bien, sigamos analizando el ejemplo antes planteado, pues aún puede aportarnos algunos elementos a considerar. Si resulta menos costoso al Estado o mejora el servicio que el prestador del servicio de recojo de basura tenga por jurisdicción más de un municipio, esta opción no debería ser desechada. La economía jurídica permite algunas maneras de lograrlo, por ejemplo, mediante la figura de la mancomunidad, los convenios intergubernativos, la empresa pública, entre otras opciones.⁶ No obstante, por más de que el servicio sea terciarizado a una entidad que pueda beneficiarse de las economías de escala para lograr mejores costos o mejores prestaciones, el gobierno autónomo debería ser muy cauto y evitar la posibilidad de desprenderse del rol de regulador del servicio,⁷ considerando su rol de decisor de los asuntos que corresponden a sus competencias. Es decir, el municipio debería, en lo posible, mantener la prerrogativa de hacer cumplir las normas que rigen el servicio de recojo de basura.

Diremos pues, que cuando el prestador del servicio de recojo de basura no haya cumplido con su obligación de recoger la basura, por más que tenga muchas jurisdicciones municipales en las que presta el servicio, podrá ser vigilado y sus acciones ser corregidas por los gobiernos autónomos correspondientes en cada una de las jurisdicciones en las que trabaja.

Como se comprueba en el caso anterior, la toma de decisiones y la provisión de los servicios públicos son dos acciones diferentes y, por tanto, pueden ser realizados en escalas diferentes. Este razonamiento parece estar acompañado por el artículo que define el principio de subsidiariedad. “La toma de

6 Todas estas opciones permitirán que un prestador de servicio pueda beneficiarse de las economías de escala a objeto de abaratar el costo de la prestación. Es así que la mancomunidad como establece la Ley Marco de Autonomías y Descentralización permitirá al igual que los convenios intergubernativos permitirá el desarrollo de acciones conjuntas en el marco de las competencias de los GAM. Asimismo, la empresa pública podrá superar las barreras de su municipio para realizar gestiones en más de un municipio. Será el caso de empresas intergubernativas o cuando la empresa de un gobierno realice prestaciones también en municipios vecinos. Este caso se presentó, por ejemplo, con la Empresa EMAVIAS del GAM de La Paz, que en algunos casos prestó servicios en municipios vecinos.

7 Cursivas mías. Si bien en Bolivia es bastante común terciarizar la ejecución de obras o permitir que terceros presten servicios a nombre del Estado, pareciera que la única terciarización de acciones más de tipo regulatorias se dio en la delegación a FUNDEMPRESA del registro de comercio.

decisiones y *provisión de los servicios* públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de *eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera*".

Es decir, las razones de eficiencia y escala deberían tender a que el administrador público encuentre la mejor forma de *proveer los servicios*, buscando la escala más eficiente para la prestación del servicio. No obstante, *la toma de decisiones* de la competencia no debería tener un justificativo para ser trasladado de un gobierno cercano al ciudadano y a sus necesidades para trasladarse a uno más lejano a él y extraño a sus necesidades. Es así que también el ejemplo demostró que la mayor eficiencia de llevar a una escala mayor la prestación de servicios no debería implicar la centralización competencial.

Si existe una mayor eficiencia en cuanto a la toma de decisiones de una competencia cuando éstas son responsabilidad de un nivel de gobierno de una escala superior, estas competencias sí deberían ser una excepción en el principio de subsidiariedad. Así tendríamos el hecho de que sería demasiado complicado que cada nivel de gobierno autónomo pudiera generar su propia moneda y establecer las regulaciones al respecto. Como lo óptimo para el ciudadano es que exista una única moneda y ésta no requiere adaptarse al municipio —pues no necesita características diferenciadas para aplicarse en el llano o en el altiplano, en lo urbano o lo rural, o en otros tantos factores que hacen a cada municipio único— es correcto que esta competencia sea centralizada y responda a una competencia privativa del Nivel Central del Estado.

Entonces, determinar a qué nivel de gobierno corresponde una competencia tiene que ver principalmente con la capacidad que tendrá este gobierno de tomar decisiones correctas respecto a la competencia y no propiamente con si es mejor la prestación a esa escala o a una superior. Entonces, mejores decisiones sobre moneda podrá tomar el Nivel Central del Estado que cualquier Gobierno Autónomo, por lo cual corresponde que esta sea su competencia. Asimismo, independientemente de que sea más eficiente económicamente que municipios colindantes tengan un único servicio de

recojo de basura, las decisiones más acertadas sobre las necesidades de recojo de basura corresponderán a cada GAM.

Los ejemplos antes estudiados correspondieron en el caso del recojo de basura a una competencia exclusiva del GAM y, en el caso de la moneda, a una competencia privativa del Nivel Central del Estado. Entonces, veamos ahora lo que sucede en las competencias concurrentes que, como se dijo antes, contienen en su interior competencias tan importantes para la vida del ciudadano, como la gestión del sistema de salud y educación.

El numeral 3 del Parágrafo I del artículo 297 de la CPE establece que las competencias concurrentes son “aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva”. No obstante, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en su artículo 65 establece el siguiente criterio respecto a la competencia concurrente: “Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención”.

El artículo de la Constitución establece que la facultad reglamentaría y ejecutiva pertenece, simultáneamente, a los niveles subnacionales, mientras la Ley marco de Autonomías y Descentralización establece que la simultaneidad del ejercicio de las facultades reglamentarías también pertenece al Nivel Central del Estado. Esta contradicción entre ambos textos normativos fue uno de los temas sobre los que el Tribunal Constitucional Plurinacional se pronunció en la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2012, en la que establece lo siguiente:

La citada eventualidad obliga observar el principio de subsidiariedad que rige al régimen autonómico en virtud del cual ‘los órganos de poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir a los órganos autónomos y descentralizados en caso de necesidad’, en razón a que ‘la toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse

desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala que justifique proveerlos de otra manera', según define el art. 5.12 de la LMAD [...] En tal sentido, acogiendo dicho principio rector y los razonamientos expresados supra, tratándose de competencias concurrentes, resulta permisible otorgar la posibilidad que el nivel central ingrese de manera simultánea con las entidades territoriales en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva únicamente cuando: 1) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos; y, 2) La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central... y el previsto de manera complementaria en este fallo, es decir, el nivel central del Estado también está habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes previstas en el art. 299.II de la CPE, cuando se trata de la administración y gestión de las instancias propias del nivel central del Estado.

[...] En tal sentido ante el cuestionamiento respecto a que si ¿el nivel central podría, en las competencias concurrentes, ejercer simultáneamente las facultades ejecutiva y reglamentaria con los niveles autonómicos? La respuesta sería afirmativa únicamente en los supuestos señalados, toda vez que, tanto el legislador como el intérprete, deben estar orientados a potenciar la participación del ejercicio simultáneo de los gobiernos autónomos en las competencias concurrentes y a proscribir del ordenamiento jurídico la concentración en el nivel central las facultades reservadas para las entidades territoriales [...]

Entonces, conforme establece el Tribunal Constitucional Plurinacional en base al principio de subsidiariedad, entre otros, en las competencias concurrentes debe proscribirse la acción ejecutiva y reglamentaria del Nivel Central del Estado, debiendo limitarse el mismo a los tres supuestos establecidos en la precitada sentencia constitucional. Si bien estos razonamientos no vuelven el ejercicio y reglamentación de competencias concurrentes propiamente de los GAM, no aplicando de manera taxativa el principio de subsidiariedad, no es menos evidente que demuestran una predilección a que si no es al municipio al que corresponderá la reglamentación y ejecución de esta

competencia, será a otro nivel de gobierno autonómico. Es evidente que estos otros gobiernos autónomos son gobiernos mucho más cercanos al ciudadano que el Nivel Central del Estado.

El presente artículo no entrará en análisis de las competencias compartidas, pues las mismas contienen una contradicción aún más flagrante entre el texto constitucional y el de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización del que revisamos con las competencias concurrentes. Sin embargo, vale aclarar que éste no cuenta con una sentencia constitucional que haya aclarado el ejercicio de la misma en cuanto a las facultades reglamentarias y ejecutivas que, conforme la CPE, solo deberían pertenecer a los Gobiernos Autónomos.

El principio de gradualidad privilegia que la toma de decisiones se realice por el titular de la competencia, sin importar sus capacidades institucionales, extensión territorial, población o pobreza. En este caso, la toma de decisiones de las 56 competencias exclusivas asignadas entre CPE y Ley Marco de Autonomías y Descentralización a los Gobiernos Autónomos Municipales deberían ser tomadas por ellos mismos, independientemente de que ellos, para dar un mejor servicio o economizar los costos del mismo, decidan recurrir a un prestador de escala mayor a su municipio. Esta misma situación sucederá en las competencias concurrentes, pues por aplicación de este principio debe otorgarse las facultades de reglamentación y ejecución principalmente a los Gobiernos Autónomos.

3. Gradualidad

Al igual que con la subsidiariedad, la CPE establece en su artículo 270 que la gradualidad es uno de los principios que rige la organización territorial y a las entidades territoriales autónomas, es así que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece en el Numeral 13 de su artículo 5: “Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades.”

Como habíamos dicho antes, es correcto que las competencias de los GAM no deban ser sujetas a un proceso de acreditación competencial

que supedita el ejercicio de las mismas a su cumplimiento, pues estas competencias corresponden a acciones de carácter eminentemente local, prestadas habitualmente por los GAM y, por lo tanto, no existe otro nivel que deba vigilar que las prestaciones que este asume no se presten por otro nivel con un peor servicio que el que estaba acostumbrado a recibir el ciudadano.

Entonces, la formulación del principio de gradualidad, como se encuentra en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, podría entra en una contradicción con el razonamiento que se establece en el párrafo anterior, contradicción que, lejos de ser ignorada, debiera ser trabajada a objeto de ser superada y evitar que se lleguen a equívocos que únicamente causarán daño al ciudadano.

No obstante, para profundizar aún más la contradicción, podemos mencionar la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2012, que en su parte considerativa establece lo siguiente:

En el caso boliviano, la asunción competencial y el ejercicio competencial de las competencias exclusivas, se perfeccionan en un sólo momento, es decir, que no es necesario asumir previamente la competencia exclusiva en el estatuto o la carta orgánica para poder ejercer la competencia, pues la asunción de la competencia se activa una vez que la entidad territorial autónoma ejerce la competencia a través de una de sus facultades, esto responde -conforme se señaló- a que en el modelo boliviano la distribución de las competencias establecidas en la Constitución tiene un carácter cerrado; por lo mismo, ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias a través de la asunción competencial en sus estatutos y cartas orgánicas sobre aquellas competencias que no hayan sido asumidas por otros niveles de gobierno como sucede en el modelo español, sino que deben circunscribirse al ejercicio de las competencias exclusivas expresamente establecidas en el listado competencial previsto por la Norma Suprema para su nivel de gobierno, lo que ciertamente supone una obligatoriedad en la asunción de las competencias, sin que ello implique, tratándose de las competencias exclusivas, que estas deban ser ejercidas de manera obligatoria de una sola vez, pues el ejercicio competencial debe ser entendido bajo el principio de gradualidad establecido en el art. 269 de la CPE, principio en virtud

del cual las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades, por lo que respecto al argumento señalado por los accionantes no se encuentra la inconstitucionalidad denunciada del precepto normativo analizado.

Consecuentemente, la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio competencial.

En efecto, la Constitución Política del Estado boliviana establece un catálogo competencial concluyente y categórico para los gobiernos autónomos departamentales y para los gobiernos autónomos municipales, es decir, las competencias que la Constitución Política del Estado ha establecido como exclusivas para estos gobiernos deberán ser reconocidas obligatoriamente por los mismos, no pudiendo negarse o excusarse de la titularidad que la Constitución Política del Estado le ha otorgado como gobierno.

Agotemos las contradicciones que la propia Sentencia Constitucional nos arroja. Primero, establece de manera textual que “la asunción de la competencia se activa una vez que la entidad territorial autónoma ejerce la competencia a través de una de sus facultades”. Segundo, determina que “la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio competencial”. Por último, establece que “las competencias que la Constitución Política del Estado ha establecido como exclusivas para estos gobiernos deberán ser reconocidas obligatoriamente por los mismos, no pudiendo negarse o excusarse de la titularidad que la Constitución Política del Estado le ha otorgado como gobierno”.

Es claramente contradictorio que si la asunción competencial se activa cuando se ejerce la competencia, no podría ser posible que la asunción sea obligatoria y no el ejercicio, pues tendríamos que los gobiernos autónomos, al tener que asumir obligatoriamente sus competencias, tendrán que ejercer las mismas y, por lo tanto, en sí el ejercicio de la competencia sería lo obligatorio. Entonces, pareciera que el primer razonamiento que establece que la asunción competencial se activa cuando se ejerce la competencia

no es un razonamiento afortunado y corresponde simplemente a una mala redacción. Por ello, pareciera que el Tribunal Constitucional Plurinacional, al establecer que las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades, hizo sintonía con lo previsto respecto a la gradualidad en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Ahora bien, corresponde retornar al punto en que nos encontrábamos antes de hacer una revisión de la jurisprudencia constitucional respecto a la gradualidad. Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades. Debemos analizar entonces qué significa ejercer la competencia de manera progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades. Al analizar esto, no obstante, debemos preguntarnos principalmente si la gradualidad implica la posibilidad de que los gobiernos no ejerzan alguna competencia íntegramente, o decidan no prestar algunos servicios correspondientes a una competencia en base a este principio.

Para resolver esta cuestión, debemos enfocarnos en una mayor serie de cuestionamientos que se desprenden del primero. ¿El Gobierno autónomo podría denegar prestaciones públicas a un ciudadano argumentando que su proceso gradual de ejercicio competencial aún no alcanza dicha prestación o competencia y, por lo tanto, no puede ser prestada?; ¿mientras el gobierno autónomo se encuentra desarrollando este proceso gradual de ejercer sus competencias de manera progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades, quién es el responsable de ejercer la competencia?; ¿son las competencias de los Gobiernos Autónomos prerrogativas de los niveles de gobierno o más bien deberes públicos, que tienen su correlato directo en los derechos de los ciudadanos?

Las respuestas a estas preguntas parecen ser sencillas, pero en las mismas lamentablemente, por salir del paso respecto a la inacción de niveles de gobierno o a las abismales diferencias entre municipios, podemos caer en respuestas equivocadas.

El Estado es el garante de los derechos de los ciudadanos y no es correcto, de ninguna manera, que él pueda establecer que aún no se encuentra en posibilidad de hacer cumplir un derecho del ciudadano. En el caso concreto, el GAM, como parte integrante del Estado, no podrá contestar a un ciudadano que no atenderá sus responsabilidades de salud o educación porque aún este tipo de competencias no han entrado en su plan de ejercicio progresivo de la competencia. Incluso las razones económicas o técnicas no pueden ser razón para que el municipio se desentienda de alguna prestación pública. Al respecto tenemos, por ejemplo, la responsabilidad distribuida en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en la que los GAM son responsables de dotar infraestructura para el segundo nivel de salud.

Técnica y económicamente no es viable que un municipio de 600 habitantes y de poca extensión territorial tenga un propio hospital de segundo nivel. Además deberíamos considerar que si cada municipio tendría por lo menos un hospital de segundo nivel en el país tendríamos al menos 339 hospitales de segundo nivel. A pesar de ello, ¿Será que cuando uno vive en municipios con 600 habitantes no necesita prestaciones de segundo nivel? Claro que no: no tiene ningún vínculo causal el hecho de que una persona viva en un municipio más o menos poblado en relación al requerimiento de prestaciones de salud de segundo nivel de salud. Independientemente de si una persona vive en un municipio con mucha o poca población, muy pobre o muy rico, tendrá necesidad de estar bajo la cobertura de una red de salud, misma que debe contener las prestaciones de salud del segundo nivel.

Entonces si técnicamente y financieramente es inviable que un municipio de las características antes planteadas tenga un propio hospital de segundo nivel, no es menos evidente que la población de este tipo de municipios tiene derecho a estar atendida en este tipo de prestaciones. Siendo el GAM el responsable de dotar esta infraestructura, cuando existan municipios chicos en extensión y con poca población, los mismos deberían aportar a la infraestructura de un hospital que pueda cubrir las necesidades de los municipios aportantes. Es claro que los municipios con poca población y con una gran extensión territorial pueden aportar a una infraestructura conjunta, pero lo deberían hacer únicamente si es que esa infraestructura conjunta

logra un mínimo técnico de cobertura de servicio en cuanto a distancia y acceso al servicio.⁸

Respecto a si algún nivel se hace responsable de ejercer la competencia o competencias de otro nivel de gobierno mientras éste va de forma progresiva ejerciendo sus competencias, de acuerdo a sus propias capacidades, la respuesta categórica es no (excepto en algunas honrosas excepciones).⁹ Por lo tanto, en el caso de que aceptáramos que un gobierno autónomo es solo responsable de ejercer lo que su ejercicio progresivo le permite —y ello implicaría desentenderse de competencias o servicios—, estaríamos aceptando la posibilidad de que los ciudadanos no tengan un nivel de gobierno al que ellos puedan reclamar el cumplimiento de sus derechos, respecto a lo que el gobierno autónomo que se sujeta al principio de gradualidad aún no alcanza en su ejercicio efectivo de competencias.

8 Las prestaciones públicas, principalmente las que tienen que ver con atenciones a necesidades cotidianas o imperiosas de las personas, deben hacer una alta consideración de los criterios de distancia que la persona debe recorrer para acceder a los servicios. Por ello, la densidad demográfica de los gobiernos autónomos, debería tener una gran incidencia en los factores de distribución de recursos públicos. Mientras más concentrada tiene a su población una entidad territorial, se abaratan más los costos de la prestación de la competencia. Así por ejemplo, es más costoso que un camión de basura recoja una tonelada de basura, recorriendo 50 cuadras, a que si consigue recoger esa tonelada en una cuadra.

9 Los artículos 67 y 134 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización son los únicos casos en los que la normativa pareciera permitir a otro gobierno ejercer competencias de otro mientras éste va realizando un ejercicio progresivo de sus competencias. Esto me hace considerar que no es casualidad que estos dos artículos, además del artículo que define este principio, sean los únicos que contengan el término gradualidad en toda la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. El Artículo 67 hace referencia primero al proceso de ejercicio de nuevas competencias, caso en el cual pareciera plenamente posible que un gobierno que transfiere o delega su competencia a otro, desee incluir en los acuerdos que ordenan estos procesos, la posibilidad de que hasta que el Gobierno receptor vaya ejerciendo progresivamente toda la competencia el gobierno que la cede, deba continuar realizando las prestaciones que aún el receptor no esté en condiciones de prestar. El segundo supuesto de ejercicio gradual se da en aquellas Autonomías Indígenas que se conforman en base a un territorio Indígena Originario Campesino, y no implican la desaparición del gobierno municipal al cual pertenecía. Estas condiciones permiten que el GAM del cual se desprende el territorio indígena originario campesino pueda seguir prestando servicios a sus exhibitantes, mientras el Gobierno Indígena Originario Campesino va progresivamente ejerciendo sus competencias.

El razonamiento planteado es totalmente contrario a la finalidad misma del Estado determinado en el numeral 2 del artículo 9 de la CPE, que establece que es un fin del Estado “[g]arantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe”. Cómo podría el Estado asegurar el bienestar e igualdad entre personas, si permite que en aquellos municipios avanzados en su progresividad de ejercicio competencial y con buenas capacidades, el ciudadano tenga un responsable de su bienestar en un campo competencial determinado; mientras que en municipios que, por sus capacidades limitadas, tienen un lento proceso progresivo de ejercicio competencial, los ciudadanos no tendrán un verdadero garante de sus derechos en un campo competencial determinado.

Los catálogos competenciales dotados por la CPE asignan las responsabilidades a cada gobierno, determinando qué gobierno debe hacer qué. No obstante, el constituyente pareciera incluir la clausula residual en el parágrafo II del artículo 297 de la CPE, con dos finalidades: la primera, ser consciente que su trabajo podría no haber considerado todos los campos de acción gubernamental, o que la gestión pública es tan dinámica que hoy puede haber un campo de acción pública que aún no es realizada por el Estado, pero en un futuro muy posiblemente sí lo pueda hacer; segunda, y relacionada con la anterior, que no debe haber ninguna necesidad pública que no tenga un responsable, es por eso, que si efectivamente un campo de acción pública no se encuentra en la CPE, ésta de manera inmediata y mientras no sea asignada como competencia por aplicación de la clausula residual, corresponde al Nivel Central del Estado, debiendo encargarse éste de su ejercicio competencial. La CPE estableció un procedimiento para que no exista una acción pública en la cual no hubiera un nivel de gobierno responsable y por lo tanto ciudadanos desprotegidos.

Como vemos, la CPE es bastante clara en cuanto a una finalidad garantista del bienestar y no desigualdad de la ciudadanía; asimismo, determina mecanismos para que las competencias siempre tengan un responsable inmediato al cual el ciudadano podrá reclamar prestaciones públicas. Con

esos antecedentes, no es lógico pensar que el principio de gradualidad puede implicar que un gobierno autónomo se desentienda de las prestaciones públicas que están en un primer momento a su cargo.

Entonces, comprendiendo que el gobierno autónomo no podría denegar prestaciones públicas a un ciudadano argumentando que su proceso gradual de ejercicio competencial, aún no alcanza dicha prestación o competencia; y que, mientras el gobierno autónomo se encuentra desarrollando este proceso gradual de ejercer sus competencias de manera progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades, no existe otro gobierno responsable de ejercer la competencia; tenemos más argumentos para determinar la última interrogante: ¿son las competencias de los Gobiernos Autónomos, prerrogativas de los niveles de gobierno o más bien deberes públicos, que tienen su correlato directo en los derechos de los ciudadanos?

Como se vio anteriormente, conforme a lo que establece el numeral 2 del artículo 9 de la CPE, una de las razones de ser del Estado es garantizar el bienestar de los ciudadanos y proteger su igual dignidad. El fin de la gestión pública es el servicio al ciudadano: no es la gestión pública y el Estado un fin en sí. Por lo tanto, no pueden ser las competencias derechos o prerrogativas de los gobiernos autónomos y el Nivel Central del Estado, sino que deben ser deberes u obligaciones públicas que, como todas las obligaciones implican un derecho de los ciudadanos respecto a estos servicios.

El modelo autonómico boliviano permitirá que un mejor gestor público en un determinado gobierno autónomo pueda ofrecer servicios en mejor calidad que otro gobierno vecino. Sin embargo, la posibilidad de que exista un desequilibrio tal en el que un ciudadano residente de un determinado municipio tenga la posibilidad de reclamar¹⁰ una gestión de su GAM y el ciudadano de otro municipio no tenga la posibilidad de reclamar la misma

10 El texto utiliza intencionalmente el término reclamar porque, independientemente de que la prestación se haga efectiva o no, el ciudadano tiene derecho a que sea prestada, pudiendo entonces solicitar su cumplimiento ante el GAM, más allá de que posteriormente lo haga ante esferas judiciales. Asunto totalmente diferente será si al ciudadano no le asiste derecho a la prestación.

gestión a su GAM u otro nivel, es una desigualdad que podría hacer pensar que estamos frente a ciudadanos de diferentes categorías.

Es competencia del GAM el servicio de alumbrado público, esto implica que el ciudadano tiene derecho a que su municipio resuelva los asuntos del alumbrado público, y no otro gobierno. Este criterio también encuentra armonía con el hecho de que las competencias, al ser delegadas o transferidas, solo pueden ser delegadas o transferidas en cuanto a sus facultades reglamentarias y ejecutivas, quedándose el gobierno delegante o transferente la facultad legislativa, misma que le permitirá resolver los asuntos de la competencia, mediante leyes.

Considerar que las competencias de los diferentes niveles de gobierno son prerrogativas, en las que pueden decidir qué ejercer o no de acuerdo a un proceso progresivo o sus propias capacidades, es un razonamiento que nos aleja de considerar a los ciudadanos como eje fundamental de la gestión pública y del Estado. Esta consideración atentaría contra los derechos de las personas que habitan los gobiernos autónomos, que podrían decidir no ejercer ciertas competencias.

Entonces, más allá de los artículos considerados en la novena nota de pie del presente artículo, ¿cómo se daría una correcta aplicación del principio de gradualidad que considere la progresividad del ejercicio efectivo de competencias y las capacidades de los Gobiernos Autónomos?

Una vez más, aparentemente la respuesta no es difícil de encontrar, pero la misma nos permitirá cerrar el razonamiento iniciado respecto a la inacción de niveles de gobierno o las abismales diferencias entre municipios. No deben concluir en el equívoco de establecer que determinado GAM no ejercerá cierta competencia o se atenderá a un ciudadano porque aún no es esa una competencia priorizada en su ejercicio progresivo, o no se tienen los recursos para hacerlo.

Así, el principio de gradualidad debería ser comprendido como es establecido en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. “Las entidades

territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades”. Además, el artículo 129 de la misma Ley establece que debe haber un proceso de ejercicio efectivo de las competencias.

Es decir, amparado en el principio de gradualidad, un gobierno no debería justificar el no ejercer una competencia ni un servicio, porque esto afectará principalmente al ciudadano. Más bien, el principio de gradualidad permitiría matizar el ejercicio competencial, considerando la progresividad del ejercicio efectivo y las capacidades de los gobiernos autónomos.

Retornando al ejemplo que se dio anteriormente, el principio de gradualidad no justifica que un GAM no ejerza sus responsabilidades respecto al segundo nivel de salud porque no tiene dinero (capacidad económica) o no corresponde técnicamente por tener poca población. Lo que nos permite el principio de gradualidad es que el proceso de ejercicio efectivo de la competencia considere las variables de progresividad y capacidad. Es decir que, por ejemplo, si el GAM aún no puede o en mucho tiempo no podrá construir un propio hospital de segundo nivel debería, de todas formas, ejercer la competencia, a objeto de no afectar derechos de los ciudadanos. Dicho ejercicio podría ser efectivo mediante la mancomunización, la terciarización del servicio u otro mecanismo que permita que el ciudadano sea atendido en sus necesidades.

4. Recursos para el ejercicio competencial

Todo gerente público tiene ideas para mejorar la gestión que realiza y lo cierto es que toda prestación pública puede mejorarse. En muchos casos, esto puede significar que se inviertan más recursos en ella. No obstante, el Estado no tiene la obligación de realizar sólo un servicio, sino todo lo contrario, tiene muchos servicios públicos que cubrir y recursos limitados para ello. Entonces, la habilidad del gestor público estará, como dicen los economistas, en atender necesidades ilimitadas con recursos limitados.

En Bolivia, la distribución de recursos a los gobiernos autónomos municipales se realiza, principalmente, en base al factor poblacional. Este factor —con alguna tamización en razón de factores de pobreza y los recursos que cada gobierno pueda gestionar o adquirir, ya sea a través de sus propios tributos u otras fuentes— causará que existan municipios más y menos limitados respecto a los recursos públicos de los cuales disponen para cubrir las necesidades de sus ciudadanos.

Sin embargo, con más o menos recursos, lo cierto es que los GAM deberán contar con gestores públicos, hábiles, pragmáticos, ingeniosos y conocedores de su realidad y necesidades, para optimizar el uso de los recursos públicos limitados y mejorar las condiciones de sus ciudadanos.

Se tratará de aplicar los atributos antes descritos en algunos casos en los que el GAM podría tener un ejercicio competencial que satisfaga necesidades de los ciudadanos, sin que se tenga el gasto plenamente a cargo del erario municipal. Así por ejemplo, y como ya se estableció anteriormente, es posible que el equipo pesado o personal que esté asignado a determinada competencia, no deba ser necesariamente propiedad de un sólo GAM. Equipos de construcción de caminos y su personal, por ejemplo, podrían ser asuntos que los municipios no administren propiamente, sino a través de mancomunidades o regionalización de municipios; lo mismo podría pasar con los hospitales de segundo nivel, o asuntos relacionados al aseo urbano. El ejercicio de las competencias, mediante figuras como la mancomunidad o la regionalización, ahorran recursos públicos al no repetir gastos administrativos en cada gobierno o reducir la capacidad ociosa de la maquinaria o bienes necesitados. Pero también y a pesar de que los GAM puedan tener recursos expectables, la mancomunidad y la regionalización pueden dar buenos resultados respecto a la coordinación de la gestión pública, misma que solo puede tener por resultado beneficios para la ciudadanía.

Otro de los hechos que puede abaratar sustancialmente el ejercicio de las competencias es que los GAM comprendan que, si bien tienen un muy importante rol de ejecutor de sus competencias, tienen un aún más importante rol de regulador de sus competencias. Puede que algunas

competencias no se ejecuten por los mismos municipios, pero su regulación debería ser siempre responsabilidad de estos gobiernos. Así por ejemplo, encontramos en la competencia de niñez el funcionamiento de guarderías. No todas las guarderías deberían ser de los GAM: los privados pueden ver como un emprendimiento viable el tener una guardería. Es más, si los niños asisten a guarderías privadas, el GAM dejará de gastar los mismos recursos en esta prestación, como sucedería si es el mismo el que presta el servicio respecto a estos niños, más si lo hace de manera gratuita o subvencionada.

Ahora bien, ya sea que el GAM realiza la prestación de servicio de guardería o deja que privados la realicen, esta prestación debería ser regulada por el GAM. En el caso de que los privados presten el servicio, queda muy claro que el regulador y el prestador son individuos diferentes. En el caso de que los roles de prestador y regulador de servicio recaigan en el mismo GAM, éste deberá ser cuidadoso de acomodar su estructura administrativa de una manera que permita que esta confusión de sujetos no pueda afectar una forma adecuada de prestar los servicios.

Todas las prestaciones que se dan a los ciudadanos desprendidas de las competencias que corresponden a los GAM son importantes y es por ello que se debe ser cuidadoso sobre cómo las mismas son reguladas, independientemente de si su rol incluye la regulación y la ejecución, como si solo se concentra en la regulación. Ahora bien, todas las competencias son importantes, pero algunos de los servicios que se desprenden de ellas son aún más sensibles. El caso de las guarderías es uno de estos casos: el control que debe realizar un área o los servidores especializados del municipio será de alta importancia para que, por ejemplo, en guarderías públicas o privadas no se enquisten y oculten delincuentes sexuales que utilicen la fachada de educadores o administradores para acceder a niñas y niños.

Los recursos de los que dispone el Estado, más allá de bonanzas o épocas austeras, siempre serán limitados respecto a todo lo que este ente podría hacer. Por ello, un alivio a su erario representará que privados en algunos

casos¹¹ puedan actuar coadyuvando con el Estado en la satisfacción de necesidades de la población. Si el Estado deja participar a privados de algunos campos, como sucede en las competencias del Nivel central del Estado de transporte aéreo interdepartamental e internacional o el sistema financiero, estas empresas aéreas y bancos bolivianos participan en la satisfacción de las necesidades de la población, además de beneficiar al Estado pagando una tasa de regulación que permite a este realizar el control de las actividades privadas. Algo similar debería ocurrir en los GAM, cuando este nivel permitiera que privados realicen actividades en campos donde ellos tienen la titularidad competencial.

Aquel privado que considere económicamente atractivo abrir un negocio de guardería debería pagar al GAM, además de impuestos que corresponden y patente, una tasa de regulación que permita que exista una autoridad que se encuentre verificando las calidades y condiciones de prestación del servicio. Claro está que si la regulación es confiable y se realiza de una manera correcta, los padres podrán dejar a sus niños en la guardería con mayor seguridad.

Es evidente que decidir solventar con recursos públicos o, más bien, dejar a los privados un rol más protagónico en un sector, dependerá mucho de la realidad y las necesidades de cada entidad territorial, pudiendo incluso las mismas ser fluctuantes. Es así que en un municipio en el que se hubiera registrado ataques sexuales a niños en guarderías privadas, podría existir la reacción natural de la ciudadanía de solicitar cerrar todas las guarderías privadas, exigiendo al GAM habilitar de inmediato guarderías públicas. Lo absolutamente contrario podría pasar cuando estos ataques se den en guarderías públicas: en este caso, la sociedad puede exigir el cese de administración de las guarderías por parte del GAM y solicitar a la Iglesia Católica, Luterana u otra, hacerse cargo de esta administración, o bien

11 Se establece la terminología “algunos casos” porque el marco normativo podría establecer que, en ciertas acciones públicas, se proscriba la acción de privados, como parece indicar el Numeral 2 del Art. 309 de la CPE respecto a los servicios de agua potable o alcantarillado.

facilitar los requisitos de apertura de estos centros de formación por parte de los privados.

Asimismo, la habilidad e ingenio de los gestores públicos municipales podrá ser probada también, en la no utilización de recursos públicos en el financiamiento de una obra. Es así que el GAM puede mandar a construir una obra pública sin que deba erogar recursos públicos para la construcción y aún así, luego de algún tiempo, quedarse con la titularidad del bien público. Esta figura de contratación administrativa, poco usada por los GAM en la actualidad, es conocida en la doctrina administrativa como el contrato de concesión de obra pública y, en el Decreto Supremo N° 181 de las normas básicas de administración de bienes y servicios de Bolivia, como concesión administrativa.

Seguramente, en una discusión participativa del POA, sería muy difícil que la población priorice recursos, por ejemplo, para la construcción de un nuevo teatro municipal en la ciudad de La Paz —con aforo más apropiado a la envergadura de la población de la ciudad del que ofrece el Teatro Municipal Alberto Saavedra Pérez—, respecto a una obra de descongestión del centro paceño. La obra de descongestión del centro paceño es algo que podría permitir a ciertos vecinos ahorrarse cinco o más minutos de tiempo en minibús en cada uno de sus recorridos diarios.

Incluso uno de los más asiduos asistentes al teatro y simultáneamente vecino beneficiado de la obra vial, preferirá esta obra vial antes que la obra cultural. Pero, en este caso, el poco aprecio de los vecinos por priorizar esta obra cultural por encima de la obra vial, o la poca capacidad de sacrificio que puede tener la ciudadanía por impulsar el arte en su municipio, son reforzadas por una razón de tipo administrativa. Mientras que una obra vial en el centro de la ciudad no podrá cobrar peaje y, por lo tanto, no ser financiada a través de lo que las normas de administración de bienes y servicios denominan concesión administrativa, el nuevo teatro podría ser alquilado a las personas que deseen realizar presentaciones allí. Si se contrata esta obra mediante la figura de concesión administrativa, sería factible que el contratista de la

obra recupere, desde los recursos que percibe por administrar la obra el financiamiento que tuvo que realizar de la obra.

Al respecto, también se debe hacer notar que, si bien las competencias y la prestación de servicios pueden ser a primera vista responsabilidades financieras pesadas, no debemos perder del análisis que cada competencia o servicio tiene recursos inmersos en la competencia, como son las tasas que se pueden y deben cobrar por el recojo de basura, el alumbrado público, el parqueo en lugares públicos o parqueos públicos construidos para este fin y otros. Son recursos que hacen posible financiar el ejercicio de las competencias, excepto en aquellas competencias o servicios que, por ejemplo, por mandato constitucional o legal, son gratuitos —los casos de la justicia, la salud y la educación.

Desde este punto de análisis de recursos para el ejercicio competencial, tenemos que un GAM no necesita tener su propio hospital de segundo nivel para prestar los servicios de salud de segundo nivel; no necesitará pagar la guardería de todos los niños de su municipio para tener una cobertura de 100% en este servicio; no deberá tener los recursos en su presupuesto para financiar una obra pública, y podrá conseguir recursos del mismo ejercicio de sus competencias, que hagan viables las prestaciones públicas. Por ello, la afirmación de la necesidad en los GAM de gestores públicos, hábiles, pragmáticos, ingeniosos y conocedores de su realidad y necesidades que puedan optimizar el uso de los recursos públicos limitados para la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

5. Finalidad de la descentralización

Por último y para no desprender los ojos de hacia dónde avanzamos, es importante que refresquemos o rediscutamos cuál es la finalidad de la descentralización. Debemos estar seguros que descentralizar *per se* no asegura mejorar las prestaciones públicas. Existen estados más centralizados que otros, que prestan mejores servicios a sus ciudadanos que otros más descentralizados y viceversa. La calidad y lo adecuado de

los servicios públicos tendrá que ver con muchos otros factores más que la descentralización político administrativa del país.

Una aclaración: si bien descentralizar no significa mejorar los servicios y existen muchos otros factores que influyen en este ámbito, no dejará de ser menos evidente que la descentralización es uno de los factores que puede aportar a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Entonces, ¿cuál es la finalidad de descentralizar política y administrativamente un Estado? El que escribe encuentra dos principales razones para este fenómeno, mismas que se intensifican más aún en el caso municipal: la primera es la necesidad de que cerca del ciudadano exista alguien con la potestad de velar por sus asuntos cotidianos —asuntos que, de ser mal llevados adelante, pueden ser generadores de gran descomposición social—;¹² la segunda es dar el poder de decidir en las urnas sobre la política que conviene en estos sus asuntos.

Comencemos a trabajar sobre el primer elemento o primera razón, es decir la necesidad de que cerca del ciudadano exista alguien con potestad de velar por ciertos asuntos. Al respecto y a modo de comprender cómo el ejercicio competencial debe ser repensado en torno a privilegiar la atención al ciudadano, podríamos pensar en la necesidad de ver más la realidad y menos un ideal Constitucional. Veamos el siguiente ejemplo: ¿cómo un GAM con 4000 habitantes y cuatro empleados en el Órgano Ejecutivo podrá ejercer la competencia exclusiva de “controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal”? Considerando que con esos empleados no le alcanza al GAM para aplicar de manera óptima la Ley 1178, ¿cómo le podrá alcanzar para tener un correcto ejercicio competencial que permita tener, por ejemplo,

12 Las necesidades más cotidianas, sin duda alguna, son las que deben atender los GAM. Si hay un paro de transporte absoluto en una ciudad, el mismo afecta a más ciudadanos de los que afectaría si el paro fuera en el camino entre dos provincias o entre dos departamentos. Si se suspende el servicio básico de electricidad durante dos días, este hecho traerá mayor descontento social que si se suspende por dos días el servicio de carnetización.

un laboratorio que pueda estudiar las muestras tomadas de la comida que se expende en el GAM?

Cuestionamientos como éste son los ponen en duda la descentralización y hacen que se piense en la urgente necesidad que se tiene de reforzar en cada uno de los ciudadanos los conceptos de la autonomía y las virtudes que acarrea la misma. Imaginemos pues, los supuestos del cuestionamiento y aterricémoslos aún con mayor detalle en un nuevo ejemplo. En la feria de sábado de un municipio distante a 250 kilómetros de su capital de departamento, una de las vecinas decide poner a la venta carne de cerdo. Con este caso, deberíamos cuestionarnos qué es más posible, o recomendable: ¿qué un servidor público del Órgano Ejecutivo del GAM se haga presente en la feria y pueda verificar que la carne de cerdo no tenga cisticercosis? o ¿qué uno de los 6 o 7 funcionarios que una centralidad departamental o nacional destina al ejercicio de la competencia se haga presente en la feria?

Si bien los servidores públicos del GAM son pocos —muy posiblemente menos especializados— y responsables de muchas otras tareas, son servidores que se encuentran en el territorio municipal y que conocen su realidad y condiciones: pueden hacer los controles necesarios de manera más cotidiana y en lugares pertinentes. Estos servidores, en caso de necesitar algún estudio complementario, podrán solicitar este estudio a un laboratorio que tenga las capacidades.

Ahora, los técnicos de una centralidad departamental o nacional, muy posiblemente serán técnicos más especializados y, por lo tanto, responsables de asuntos más específicos sobre la materia. No obstante, son servidores que no se encuentran en el territorio municipal y no conocen su realidad y condiciones. Por lo tanto, no podrán hacer los controles necesarios de manera cotidiana y en lugares pertinentes, pues tendrán muchos municipios que atender como jurisdicción y no conocerán los puestos en los mercados sobre los que deberían priorizar el control.

Entonces, si bien los GAM pequeños quizá no tengan todas las condiciones técnicas para un pleno ejercicio competencial, ellos sí tendrán la característica

de ser gobiernos que cotidianamente se encuentran cerca de las necesidades del ciudadano. Además de ello, y aun existiendo muchos recursos públicos disponibles, queda claro que no será económicamente rentable y correcto, en cuanto a volúmenes de carga, el tener un laboratorio especializado para un municipio de 4000 habitantes cuyas necesidades de análisis de muestras no pasen de la centena al año.

Ejemplos como el antes citado sobran, pero podemos desarrollar uno más, que además nos permita cuestionarnos más allá de nuestra comodidad por mantener un modelo centralista. Conforme al numeral 18 del parágrafo I del artículo 302 de la CPE, controlar el tránsito urbano es una competencia municipal. No obstante, es posible pensar que la cantidad de efectivos destinados al control del tráfico vehicular disminuirá en el futuro.

Será incorrecto pensar que un municipio alejado de la capital departamental, con poca población, pocos recursos y escaso tráfico vehicular deba contratar un servidor público solo para hacerse cargo del tráfico vehicular. Pero, sería lógico, por ejemplo, que un servidor público municipal con otras tareas pueda sancionar con una multa a aquel vecino, que tiene por costumbre dejar su auto estacionado en la plaza principal del poblado, estorbando la rampa para el acceso de silla de ruedas. Claro está que esta última situación es una mejor solución a que un agente desde otro poblado deba trasladarse a levantar la infracción, pues posiblemente a su llegada ya no tendrá nada que infraccionar.

La primera razón para descentralizar, con el objetivo de acercar al ciudadano un gobierno con la potestad de velar por sus asuntos cotidianos, tiene fundamentos valederos, porque permite acciones cercanas y más relacionadas a lo cotidiano. Pero en este punto, antes de pasar a la segunda razón, se debe enfatizar en algo. En Bolivia, la descentralización, en este nuevo giro autonómico, no solo hace responsables a los GAM por ciertos asuntos, sino que los hace máximos responsables de estos asuntos. Esto porque ellos serían la máxima instancia de resolución administrativa y legislativa en sus competencias.

Pero la función legislativa, al igual que ese rol de regulador que ya se expresó en puntos atrás, son quizá las dos grandes deudas del modelo de descentralización con autonomías que estamos aplicando en la actualidad. Los gobiernos autónomos aún no están concibiendo plenamente la potencia de ser legisladores y reguladores de sus competencias.

No obstante, no deja de ser evidente que la legislación municipal será la que moldee la regulación y gestión que realizaría el municipio de sus competencias; por ello, deberá ser la legislación la que vaya apuntalando una cada vez mejor y eficiente prestación de servicios al ciudadano, asentando en ella algunos de los puntos tocados en el presente artículo, entre otros. Debería ser la legislación municipal la que determine más claramente cómo el ejercicio gradual no debe afectar los derechos de los ciudadanos, cómo los privados deben habilitarse para prestar servicios en competencias del GAM, el establecimiento de tasas para la prestación de servicios municipales, o tasas de regulación para los prestadores de servicios.

Acerca de la segunda razón planteada sobre de la descentralización, referida a dar el poder decisión en las urnas sobre la política que conviene en asuntos de carácter más cotidiano, debemos por un momento imaginar que la competencia de servicios básicos a diferencia de lo establecido por la CPE en su artículo 302, parágrafo I, numeral 40, no es una competencia de los GAM, sino del Nivel Central del Estado. Entonces, supongamos que la gestión de un gobierno del Nivel Central del Estado con fines electorales solo se atendió con servicios básicos a los 150 municipios más poblados, desatendiendo a los 189 municipios restantes.

La acción del gobierno del Nivel Central del Estado, al tener contenta a la mayoría poblacional, podría permitir que su partido sea reelegido y, por tanto, los habitantes de los 189 municipios que fueron dejados de ser atendidos en sus servicios básicos, tendrán que ver como sus votos contrarios a una administración que los desatendió tendrán poca influencia en el contexto nacional. Es decir, la voluntad que quisieran expresar estos ciudadanos en las urnas, respecto a asuntos tan imprescindibles e importantes para sus vidas como los servicios básicos, tendrá muy poca influencia.

Allí lo virtuoso de lo establecido en la CPE respecto a la asignación de la competencia de servicios básicos a favor del GAM, pues si mil quinientos de dos mil habitantes del GAM habilitados para votar piensan que la gestión del burgomaestre fue un verdadero fracaso respecto a servicios básicos por haberlos suspendido, es lógico que esta autoridad no sea reelegida por la ciudadanía. Bajo la descentralización, la toma de decisiones de los asuntos locales se encuentra en las manos de los habitantes de cada municipio.

Descentralizar política y administrativamente el Estado tiene por finalidad principal otorgar a los ciudadanos la posibilidad de influir de una manera más directa en aquellos asuntos que moldean su vida y condicionan su futuro y el de sus hijos; el brindar una mayor posibilidad de influir a través de su voto y otros mecanismos de democracia directa y participativa de las prestaciones de salud, educación, transporte, recojo de basura u otros que suceden en su municipio.

6. A modo de conclusión

A lo largo del artículo vimos algunas de las condicionantes que dan forma a nuestro proceso autonómico y otras opciones que posiblemente puedan favorecer el ejercicio competencial. Lo cierto es que, como vimos en los diferentes puntos analizados, queda claro que el proceso de descentralización en Bolivia no puede ser concebido como un proceso con competencias estancas de rigidez solemne que prioricen criterios erróneos de ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos por encima del interés de los ciudadanos o de mejores formas de administración. Claro está que tampoco debemos quedarnos en un estado de cosas en el que sea habitual invadir las competencias de otro nivel, sin tener el mayor aspasamiento de cuestionarnos la razón por la que el constituyente ha considerado conveniente que la competencia que ejercemos la tenga otro nivel de gobierno.

A diferencia de la mayoría de las personas que analizan la distribución competencial del Estado Boliviano, pienso que las “imperfecciones”¹³ del sistema competencial no tienen como principal “solución” el tráfico competencial¹⁴, sino un “ejercicio competencial interdependiente”, que no es otra cosa que los gobiernos autónomos y el Nivel Central del Estado comprendan la posibilidad de coordinación institucionalizada con actores, de la entramada sociedad boliviana, mismos que pueden ser ayuda y excelentes apoyos para un ejercicio competencial enfocado principalmente en el ciudadano.

Es así que el ejercicio competencial interdependiente por ejemplo, hará que en el caso de que un único prestador del servicio de luz en los departamentos, o a nivel nacional, sea la forma en que se dé un mejor servicio y se abaraten costos, la misma será posible sin que el GAM transfiera o delegue su competencia de servicios básicos. Esto permitirá que esta empresa departamental o nacional deba someterse a la regulación del GAM

13 Son denominadas imperfecciones del sistema competencial aquellos casos en los que razones técnicas hacen pensar que la asignación competencial constitucional en algunas competencias determinadas no fue la mejor manera de distribuir las competencias.

A pesar de aquellos participantes presenciales del debate competencial constitucional que afirman que no hubo razones técnicas en el establecimiento de los catálogos competenciales recogidos en los artículos 298 al 304 de la CPE, me resisto a creer del todo aquello, pues a pesar de que en algunos momentos la parte técnica pudo estar ausente en el debate, pienso que no deja de ser menos evidente que las razones técnicas de las diferentes propuestas y los fantasmas de las razones técnicas que acompañaron las leyes del anterior proceso de descentralización, se quedaron en los catálogos constitucionales a pesar de que los negociadores principales estuvieran o no consientes de aquello.

Entonces el razonamiento antes planteado, me hace pensar que las posibles malas asignaciones o imperfecciones del sistema competencial, no son ni malas asignaciones ni imperfecciones, sino son reglas homogéneas a todo el sistema competencial que, en determinados casos, posiblemente encuentren una mejor solución técnica a la prestación de servicios. Mas no parece cierto, por los ejemplos dados durante este artículo, que si fuese mejor técnicamente que un prestador de los servicios supere la jurisdicción del Gobierno Autónomo titular de la competencia, éste deba en la transferencia o delegación competencial ceder la función de mantenerse como regulador de la competencia y ser el prestador de la competencia solo un prestador a nombre del titular de la competencia.

14 El tráfico competencial es el conjunto de movimientos que harán las competencias entre los distintos niveles de gobierno, por la aplicación de las figuras de la transferencia o delegación competencial. Haciendo notar que las competencias en el caso de delegación o transferencia cambian de un responsable competencial a otro responsable competencial.

titular de la competencia pues al no haber delegado o transferido este la competencia, el mismo será aún responsable de su prestación y por lo tanto la acción de otro nivel o de un privado en la competencia solo será una acción a nombre del GAM, y por lo tanto una acción regulada y sometida a la regulación del titular competencial.

El ejercicio interdependiente mediante convenios intergubernativos, otros mecanismos de coordinación o habilitaciones normativas de los titulares competenciales, permitirán prestaciones conjuntas como en los casos analizados de salud, servicio de recojo de basura u otros. Este ejercicio interdependiente competencial permitirá que los GAM puedan valerse de medios coordinados de ejercicio competencial que no traicionen en sí la finalidad de la autonomía de acercar el gobierno al ciudadano.

Es decir, sería contradictorio acercar el gobierno al ciudadano mediante la autonomía, para que este transfiera o delegue la mayor cantidad de sus responsabilidades a una centralidad departamental o nacional. El ejercicio competencial interdependiente lo que propone es que este gobierno cercano a la población permita acción de otros actores en su competencia, sin perder la responsabilidad de la misma.

La interdependencia competencial, requiere del potenciamiento del rol de regulador de los gobiernos autónomos, para que sin importar lo pequeños que sean se conviertan en verdaderos responsables de las competencias que le fueron asignadas, y no solo un invitado de piedra respecto a los asuntos que la CPE consideró importante que sean acercados al ciudadano para su toma de decisiones.

Un GAM por pequeño que sea, si hace suyas las potencialidades de regulador, o las posibilidades analizadas en el punto de recursos para el ejercicio competencial, será un municipio que, a través de un ejercicio efectivo e interdependiente, acerque efectivamente el gobierno y toma de decisiones al ciudadano y a su realidad única y diferente a la realidad de otro municipio; haciendo efectivo que a sus ciudadanos les convino más ser

la cabeza de este ratón cercano a sus necesidades que la cola de un lejano león.

Normas y Leyes

- 2000 Ley N° 2150, de 20 de noviembre. Ley de Unidades Político Administrativas.
- 2009 Constitución Política del Estado. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional. La Paz.
Decreto Supremo N° 181, de 28 de junio. Normas básicas de administración de bienes y servicios de Bolivia.
- 2010 Ley N° 031, de 19 de julio. Ley Marco de Autonomía y Descentralización “Andrés Ibáñez”.
- 2012 Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2012, de 16 de octubre.
- 2014 Decreto Supremo N° 2078, de 13 de agosto. Información del Censo Nacional de Población y vivienda-2012, contenida en la base de datos versión final aprobada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Elementos para reflexionar sobre el Modelo Municipal de Gestión Participativa Estratégica

Diego Ayo¹

En este artículo pretendo hacer una propuesta para promover el funcionamiento de un **modelo municipal de gestión participativa estratégica**. Parto de la tesis de que el encargado por ley para cumplir este cometido es el Ministerio de Autonomías. Sin embargo —y ésta es la tesis complementaria—, el Ministerio no lo logrará de no aliarse con un conjunto de actores fundamentales en la marcha autonómica municipal -los mismos que serán descritos posteriormente. Requiero pues, explicar en qué consistiría dicho modelo, cómo funcionaría y qué actores serían decisivos en su puesta en marcha.

1 PHD en Ciencias Políticas por el Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de la Carrera de Ciencias Políticas y Coordinador del Área de Ciencias Políticas del Postgrado de Derecho y Ciencias Políticas de la UMSA. Columnista de *Página Siete* (suplemento *Ideas*) y *El Deber* (suplemento *Séptimo Día*). Autor de diversos libros sobre descentralización y democracia. En 2015 publicó su primera novela, *En la cumbre*. Fue viceministro de Participación Popular, coordinador del programa de desarrollo municipal en USAID e investigador del PNUD.

1. El liderazgo del Ministerio de Autonomías y sus aliados en la marcha municipal

El Ministerio de Autonomías. Es el ministerio encargado del manejo del proceso autonómico. Conviene recordar las atribuciones de esta institución de acuerdo a ley.²

- a) Formular, desarrollar e implementar políticas orientadas a fortalecer y profundizar el proceso de descentralización política y administrativa con autonomías, concertado con actores políticos, sociales, culturales, económicos, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas y descentralizadas.
- b) Asumir acciones operativas para la coordinación entre el Órgano Ejecutivo y las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- c) Ejercer la Secretaría del Consejo Nacional para las Autonomías (CNA) conformado por Representantes del Órgano Ejecutivo y de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, como instancia de deliberación y concertación sobre aspectos inherentes a la implementación del régimen de organización territorial del Estado y de descentralización política y administrativa con autonomías contemplado en la Constitución Política del Estado.
- d) Formular y desarrollar políticas orientadas a la implementación de la organización territorial del Estado contemplada en la Constitución Política del Estado.
- e) Formular y evaluar la implementación de políticas nacionales de gestión territorial en las Unidades Territoriales en el marco de la organización territorial establecida en la Constitución Política del Estado, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.

2 Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, Art. 30. Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional.

- f) Formular, impulsar e implementar políticas de desarrollo institucional democrático de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas en coordinación con éstas.
- g) Diseñar e implementar un sistema nacional de acreditación competencial.
- h) Diseñar, proponer y coordinar con las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, políticas y mecanismos que permitan la sostenibilidad fiscal financiera de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- i) Desarrollar un sistema de seguimiento y monitoreo al desempeño de la gestión pública institucional, competencial y fiscal financiera de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- j) Formular, propiciar y evaluar el desarrollo de políticas nacionales de Interculturalidad en la gestión pública de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- k) Conocer y resolver los procesos administrativos de creación, modificación y delimitación de las Unidades Territoriales en el marco de la legislación vigente.
- l) Impulsar y promover políticas y acciones para la consolidación de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas en coordinación con éstas.

En función a estas atribuciones, se ha considerado pertinente observar qué actores se perfilarían como potenciales aliados del Ministerio de Autonomías, a efectos de tener éxito en la implementación de un proyecto municipal.

Atribución	Rol del proyecto	Aliado potencial
Formular, desarrollar e implementar políticas orientadas a fortalecer y profundizar el proceso de descentralización.	Escasa, no es facultad de un proyecto formular políticas. Aunque los resultados de su aplicación experimental en diversos tópicos (por ejemplo, el modelo de gestión estratégica participativa), pueden servir para formular políticas específicas.	Ministerio de Autonomías
Asumir acciones operativas para la coordinación entre el Órgano Ejecutivo y las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas	Activo, pues se pretende crear una plataforma técnica de articulación entre actores a partir de la transferencia de conocimiento. Por ello, se considera que el actor de apoyo central para este logro es la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP).	Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP)
Formular, impulsar e implementar políticas de desarrollo institucional democrático de las Entidades Territoriales Autónomas.	Activa, con particular énfasis en el apoyo a autoridades mujeres. Sin embargo, la necesidad de consolidar el desarrollo institucional debe dirigirse a los diversos actores municipales: los propios gobiernos municipales, los reporteros locales, las empresas municipales, la sociedad civil participativa, etc. En todo caso, la posibilidad mayor de apoyo a la democratización de las instituciones municipales son las propias elecciones. Teniendo en cuenta las elecciones de 2015, el aliado por excelencia es el Órgano Electoral a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)
Diseñar e implementar un sistema nacional de acreditación competencial.	Activa, ya que es central delinear bien las competencias. El actor aliado es el Servicio Estatal de Autonomías (SEA).	Ministerio de Autonomías, a través del Servicio Estatal de Autonomías (SEA).

Atribución	Rol del proyecto	Aliado potencial
Diseñar, proponer y coordinar políticas y mecanismos que permitan la sostenibilidad fiscal financiera de las Entidades Territoriales	Activa: es vital mejorar la ejecución presupuestaria con mejoras en la planificación, presupuestación, contratación, pre-inversión y gestión financiera. El aliado es el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo.	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)
Desarrollar un sistema de seguimiento y monitoreo al desempeño de la gestión pública institucional, competencial y fiscal financiera de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.	Activa, porque el proyecto desarrollará mecanismos de monitoreo permanente, a efectos de otorgar apoyo técnico en base a criterios de eficiencia. Es vital poner sobre el tapete público la constatación de sistemas efectivos de monitoreo.	Ministerio de Autonomías
Formular, propiciar y evaluar el desarrollo de políticas nacionales de Interculturalidad en la gestión pública de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.	Indirecto. La muestra tenderá a enfatizar la selección de municipios con menos capacidades en la gestión, que son precisamente aquellos municipios indígenas. En caso dado se tomará como muestra específica a autonomías indígenas, municipios con presencia de minorías indígenas u organizaciones matrices indígenas, en coordinación con los gobiernos municipales.	Ministerio de Autonomías

En suma, los actores aliados por excelencia son:

- El Servicio Estatal de Autonomías (SEA), del Ministerio de Autonomías.
- La Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP).
- El Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), del Tribunal Supremo Electoral.
- El Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

2. La importancia del Servicio Estatal de Autonomías

El SEA es el ente autonómico encargado de los asuntos técnicos competenciales: trabaja con conflictos competenciales, costeo competencial, áreas en las que se puede legislar de acuerdo a las competencias exclusivas, delegación y transferencias de competencias, etc. Vale decir, es un órgano dedicado a consolidar el diseño institucional autonómico basado en las competencias privadas, exclusivas, compartidas y concurrentes.

Este rol, que parece *a priori* técnico, tiene una importancia fundamental en el ciclo de la gestión pública. Es el primer eslabón de una cadena amplia de fases para mejorar la calidad de los servicios públicos municipales. Es el componente inicial de lo que se ha denominado el “Modelo de Gestión Estratégica Participativa Integral”. Para comprender este concepto y, con él, el de la importancia del SEA, es necesario hacer un recuento histórico de lo que ha sido la gestión pública municipal. Veamos:

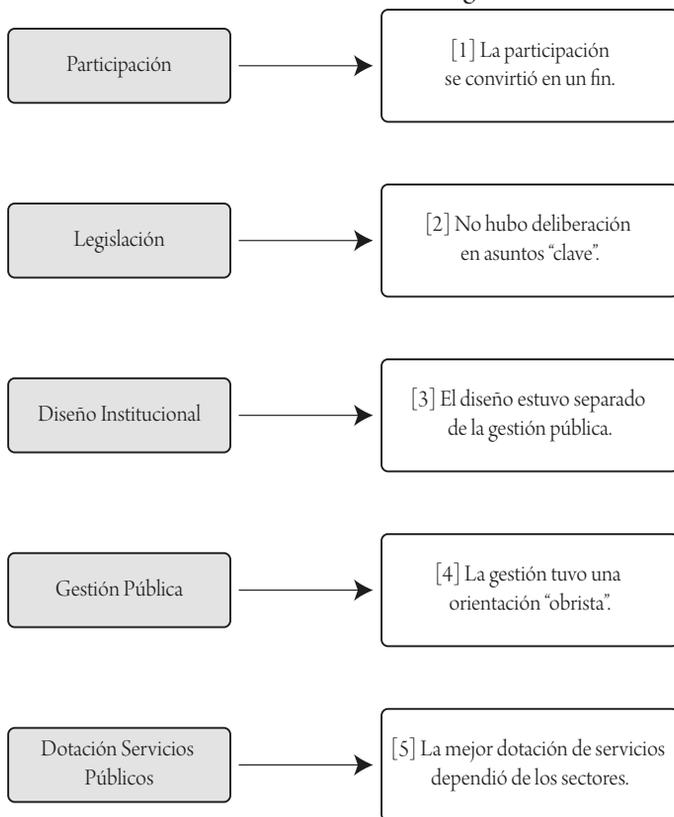
Un recuento histórico de la gestión pública municipal

El problema que se identifica tiene que ver con la escasa capacidad gerencial de los gobiernos municipales. Al margen de las condiciones objetivas verdaderamente dificultosas que se presentan en la vida municipal -falta de reglas claras en la distribución competencial, modelo fiscal de rasgos rentistas, pobreza y desigualdad, persistentes, relegamiento de la mujer a cargos simbólicos, clientelismo político extendido-, lo cierto es que hay algunos gobiernos municipales que, con las mismas reglas, rinden mejor que otros. Esa constatación pone en evidencia que el asunto que define una mejor gestión tiene que ver fundamentalmente con las *destrezas gerenciales* de las autoridades y técnicos municipales.

Estas destrezas se articulan no sólo con la capacidad de resolver asuntos particulares que afecten a la gestión, como la baja ejecución presupuestaria, la poca inclusión social o la ambigüedad en el diseño competencial. No hay duda que resolver estos aspectos específicos sería de notable utilidad. Sin embargo, la principal dificultad gerencial reside precisamente en haber

ofrecido un tratamiento singular a cada problema, sin tomar en cuenta que su singularidad era parte de un *todo* más complejo. De ese modo, se procedió a atender los eslabones de la cadena en su dimensión particular: la participación, desvinculada de la gestión, ésta de la legislación o del diseño institucional, y todas ellas con repercusión sólo casual sobre los servicios públicos. Esta situación devino en un *modelo fragmentado de gestión pública*. Éste fue el tipo de modelo de gestión que predominó hasta el presente. Se describe lo sucedido con el siguiente diagrama.

Diagrama N° 1.
Modelo de Gestión Pública Fragmentado



La participación se convirtió en un fin en sí mismo. El conteo estadístico de ciudadanos participantes en los talleres de planificación participativa, las cumbres participativas, las asambleas comunales, los encuentros concurrentes y/o los encuentros de avance, terminó por justificar la labor de los diversos cooperantes, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y/o funcionarios públicos: a más participantes, mayor el éxito. Sin embargo, el resultado final es que la participación no tiene relación con la gestión pública y, consecuentemente, con la dotación mejorada de los servicios públicos.

El *diseño institucional* del nivel central fue impuesto a los municipios en reiteradas oportunidades, desde el Comité de Vigilancia hasta los planes distritales de desarrollo indígena, pasando por todo un montaje institucional paralelo de diversas instancias del Estado. De ahí la creación de las TCO, distritos de salud o complejos productivos, cuyo delimitamiento institucional ha sido paralelo a la estructura institucional municipal. Los gestores municipales, a su vez, han venido planificando al margen de todo este montaje. El resultado final ha sido la falta de coordinación entre niveles, con evidentes deterioros en la gestión pública municipal. Por tanto, la *planificación del diseño* proveniente del nivel central ha corrido paralela a la *planificación de la gestión* del nivel municipal.

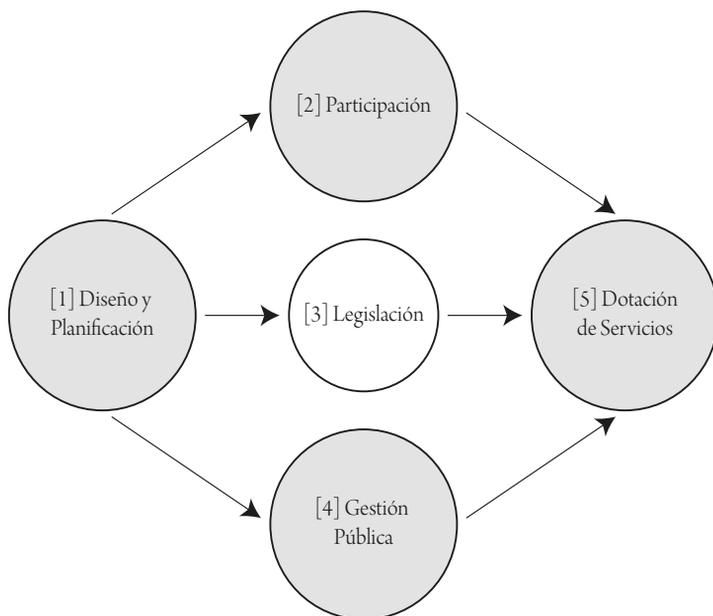
La *deliberación municipal* no ocurrió. El ente encargado de deliberar ha sido el Concejo Municipal. Sin embargo, éste ha estado supeditado al Alcalde. Además de ello, el marco institucional de la Ley Orgánica de Municipalidades posibilitaba solamente la emisión de ordenanzas y resoluciones, que tienen un alcance mayormente administrativo y de organización interna, pero no de orientación del destino municipal. No fueron, por tanto, actores con capacidad de definir tópicos estratégicos en la vida municipal. En suma, la instancia del Concejo Municipal estuvo desligada del destino local.

La *gestión pública* tuvo una orientación “obrista”. Ello equivale a comprender que los recursos estuvieron dirigidos a construir “obras de cemento”, pero no a resolver problemas específicos de los sectores más vulnerables de la población municipal: mujeres, indígenas y/o niños.

La *dotación de servicios públicos*, y sus paulatinas mejoras, dependieron de los sectores (Ministerios de Educación y Salud; Viceministerio de Género) más que por la propia labor municipal. La gestión municipal construyó infraestructura pero no se preocupó por mejorar la atención en sí misma. Por ende, la gestión estuvo desligada de la cualificación de los servicios públicos.

De ese modo, se llega al momento de visualización de la importancia del SEA. Este órgano debería sentar las bases de un posible nuevo proyecto y apuntar a mejorar la gestión, pero de forma conjunta, con la participación, la legislación, la planificación, el diseño y la cualificación en los servicios.

Diagrama N° 2.
Modelo de Gestión Pública Integral



En este escenario, se debería buscar que

1. El diseño competencial sea definido perfectamente, para saber con exactitud qué le compete hacer al gobierno municipal. **[Rol del SEA]**.
2. La sociedad civil involucrada en el asunto específico (por ejemplo, en salud o género), debe participar en función a la ley municipal. **[Rol de los actores involucrados]**.
3. El Concejo Municipal, en base a este diseño definido claramente, puede legislar para su propia jurisdicción. **[Rol del Concejo Municipal]**.
4. La gestión municipal tiene que desarrollarse en base a la ley municipal y la “reacción” de la sociedad civil involucrada, definiendo el POA y el Presupuesto Municipal en base a ello. **[Rol del Gobierno Municipal]**.
5. La mejora en la dotación de servicios debe realizarse en coordinación con los actores sectoriales encargados, pero en vinculación con la ley municipal. **[Rol de los sectores]**.

Como se observa, el SEA se convierte en la plataforma de partida de un modelo de gestión municipal verdaderamente consistente con los desafíos de la presente coyuntura autonómica municipal.

Posibles ejemplos del modelo señalado. A efectos de tener una comprensión didáctica sobre lo esbozado, conviene seleccionar algunos ejemplos, verdaderamente diferentes entre sí, para aplicar la lógica del *modelo de gestión participativa estratégica*.

a) Recojo de basura y residuos sólidos

- El SEA define el rol que le compete jugar al municipio.
- El Concejo Municipal legisla en concordancia con lo estipulado.
- El Gobierno Municipal, en función a esa ley municipal, concierta con las empresas recogedoras de basura y define una porción del presupuesto a destinarse a este rubro.
- La sociedad civil se beneficia con un mejor servicio.

b) Acoso político

- El SEA define el rol que le compete jugar al municipio, en base a la Constitución Política del Estado (CPE) y a la Ley de Acoso Político.
- Se elabora, conjuntamente con la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), un formato general de Ley Municipal contra el Acoso Político.
- Se capacita a las concejalas sobre esta posibilidad propiamente municipal, con el apoyo de la EGPP.
- Las concejalas instan a sus propios concejos municipales para que legislen al respecto, una vez concluido el proceso de capacitación. .
- El Gobierno Municipal destina una partida para cubrir los costos definidos en la ley y/o la infraestructura que se requiere.
- Se define por ley y en coordinación con los medios de comunicación locales (los reporteros locales) la difusión de los contenidos.
- Se establecen con ACOBOL acuerdos de transparentación de las denuncias con los Juzgados de Sentencia existentes, para ver que éstas sean atendidas.

c) Turismo municipal comunitario

- El SEA define el rol que le compete jugar al municipio (de acuerdo a la CPE, la Ley Marco y la nueva Ley de Turismo N° 292 de septiembre de 2012).
- Las comunidades con vocaciones turísticas (muchas de ellas, empresas comunitarias) negocian apoyo con el Gobierno Municipal para consolidar el turismo en el municipio.
- El Concejo Municipal participa de estas negociaciones y legisla al respecto.

En todos los ejemplos, de forma variable, se produce un círculo virtuoso entre el diseño, la legislación, la participación, la gestión y la dotación (mejorada) de los servicios.

3. La importancia de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional

La EGPP es el órgano encargado de la formación de los funcionarios de la administración pública nacional. Cumple un rol decisivo, en la medida en que se tiene la oportunidad de formar cuadros técnicos. Sin embargo, es muy importante comprender que este órgano, por su perfil académico/técnico, puede ser más que eso. Es precisamente eso lo que se pretende explicar, observando cómo fue el proceso de enseñanza de la Ley de Participación Popular de 1994 en adelante. Lo que se consolidó fue un *modelo centrífugo* para llevar adelante una política pública.

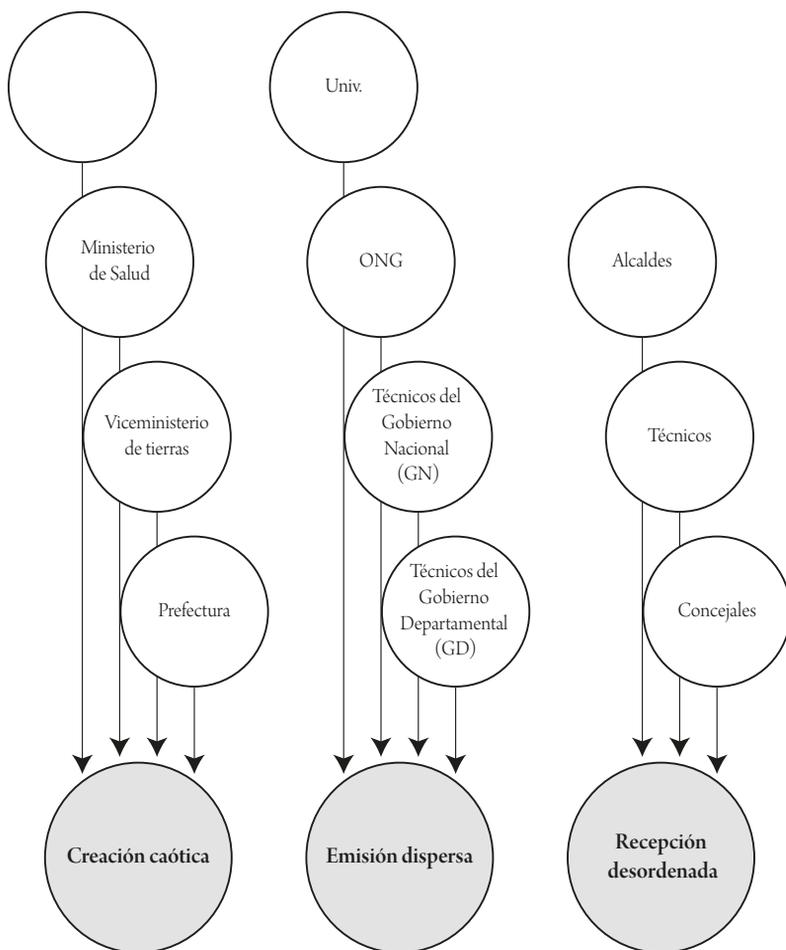
Tres son los elementos que deben ser tenidos en cuenta al poner en marcha una política pública.

- La *creación* de la política: en este primer eslabón de la política, se observa si hay un solo creador de una política, si son muchos y/o si están relativamente entrelazados entre sí. La lógica es simple: si hay muchos actores que crean políticas sin coordinación entre sí (*creación caótica*), la política que se difunde es en verdad un conjunto de políticas no necesariamente articuladas entre sí, o, para decirlo más claramente, es un montón de fragmentos desordenados de una misma política que producen múltiples (e incluso antagónicos) contenidos de la ley.
- La *emisión* de la política: en este segundo eslabón de la política, se observa si hay un solo emisor (se hace referencia a operadores de enseñanza, asistencia técnica, capacitación o difusión de los contenidos de la ley), si son muchos emisores y/o si están relativamente entrelazados entre sí. La lógica es simple: si hay muchos operadores que emiten los contenidos sin coordinación entre sí (*emisión dispersa*), la política llega a los actores plagada de incoherencias, duplicidad de mensajes, sesgo ideológico y mensajes cortados y difusos –en función a que cada actor hace, dice y aplica lo que más le conviene.
- La *recepción* de la política: en este tercer eslabón de la política, se observa si hay una recepción institucional de los contenidos de la ley o si la recepción es individual, intermitente o parcial. La lógica es simple: si hay muchos receptores de los contenidos sin coordinación

entre sí (*recepción desordenada*), no habrá una aplicación sistemática y, propiamente, institucional de la política.

Lo que sucedió en Bolivia se asemeja a un modelo fragmentado caracterizado precisamente por la *creación caótica*, la *emisión dispersa* y la *recepción desordenada* de los contenidos. Veamos.

Diagrama N° 3.
Modelo de Política Pública Municipal



Lo que se observa es lo siguiente:

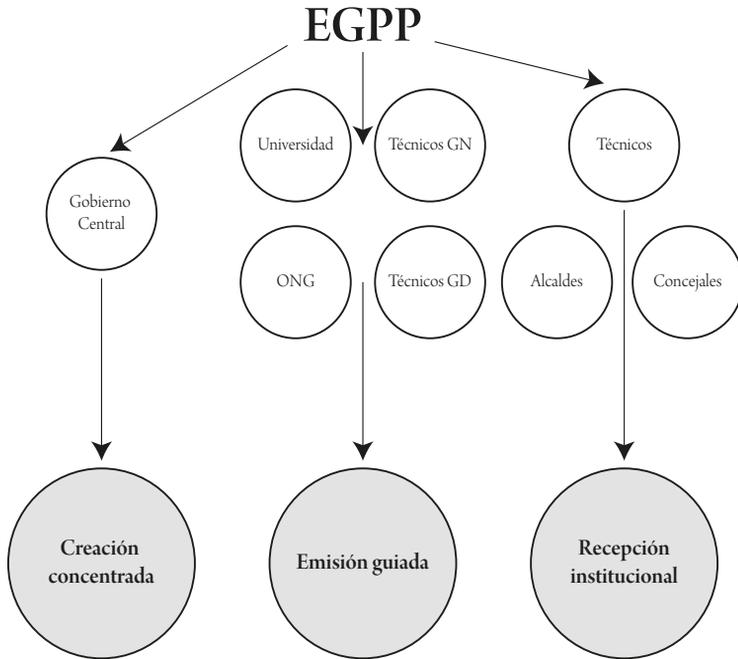
- a) Hay muchos actores en cada una de las fases, sin *necesariamente* coordinación entre sí.
- b) No hay *necesariamente* vinculación entre las fases, lo que origina una paradoja.
- c) La paradoja: los resultados favorecen a los propios actores municipales de forma marginal. Los principales beneficiados son los múltiples creadores (hay una competencia por innovar sin coordinar), los variados emisores (hay muchos recursos destinados al aprendizaje de los contenidos que generan, del mismo modo, una caótica competencia) y los diversos receptores (los privilegiados son técnicos individuales más que el gobierno municipal como una institución).

En este escenario, posiblemente la EGPP pueda ayudar a enmendar este ciclo fragmentado de la política. La lógica es simple: la EGPP puede:

- Coordinar contenidos con el gobierno central (Ministerio de Autonomías y SEA como los principales) **[creación concertada]**.
- Formar a los operadores de enseñanza, capacitación, asistencia técnica y difusión (ONG, las Asociaciones Municipales Departamentales, técnicos del gobierno central o de las gobernaciones, y reporteros locales, entre otros). **[emisión guiada]**
- Velar por la recepción institucional de los contenidos, firmando convenios con los gobiernos municipales para ofrecer cursos exclusivos **[recepción institucional]**.

El resultado final puede ser diagramado de la siguiente manera:

Diagrama N° 4.



4. La importancia del Viceministerio de Planificación y Financiamiento Externo

El VIPFE es una institución con un notable peso. Lo que se observa actualmente es que no hay una adecuada ejecución de recursos, en parte por las restricciones normativas existentes, pero también —y quizás sobre todo— por temor y confusión. Lo que se observó en las entrevistas es lo que el ex alcalde de Tarija Óscar Montes resume en una declaración:

Todo es nuevo y no se conoce. Hay mucha confusión y desconocimiento en relación a las nuevas leyes y su repercusión sobre el manejo municipal. Y de yapa hay mucho temor. La gente cree que

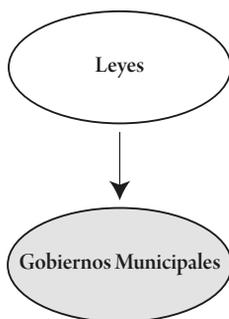
la pueden meter a la cárcel por culpa no de sus acciones sino del uso discrecional de la Ley Marcelo Quiroga.³

En ese sentido, lo que tenemos no necesariamente es *centralismo*, sino ignorancia: se ignora qué cosas se pueden hacer y cuáles no se pueden hacer. Es fundamental, en ese sentido, la opinión de Mauricio Lea Plaza, experto municipalista:

Sí, es verdad que el gobierno está controlando todo, pero también es verdad que hay un montón de proyectos que erróneamente los hacemos revisar por el VIPFE, pero no era necesario. Basta en algunos casos una ley municipal e incluso una resolución. Lo que se tienen que hacer es estudiar el problema e irlo enseñando. Al final lo que va a quedar son cheques que no se pueden firmar pero otros que sí se pueden firmar; proyectos que pueden ser modificados en el mismo municipio y proyectos que requieren una ley de la República, y así.⁴

Esta cita es muy importante porque deja en claro que lo que sucede ahora es la promulgación de diversas leyes que son entregadas a los gobiernos municipales “sin anestesia”:⁵ no se las enseña. La realidad es simple:

Diagrama N° 5.



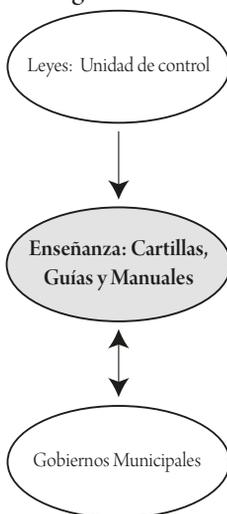
3 Entrevista personal con Óscar Montes, ex alcalde de Tarija. 18.10.2013.

4 Entrevista personal con Mauricio Lea Plaza, experto municipalista. 18.10.2013.

5 Entrevista personal con Mario Galindo, experto municipalista. 25.10.2013.

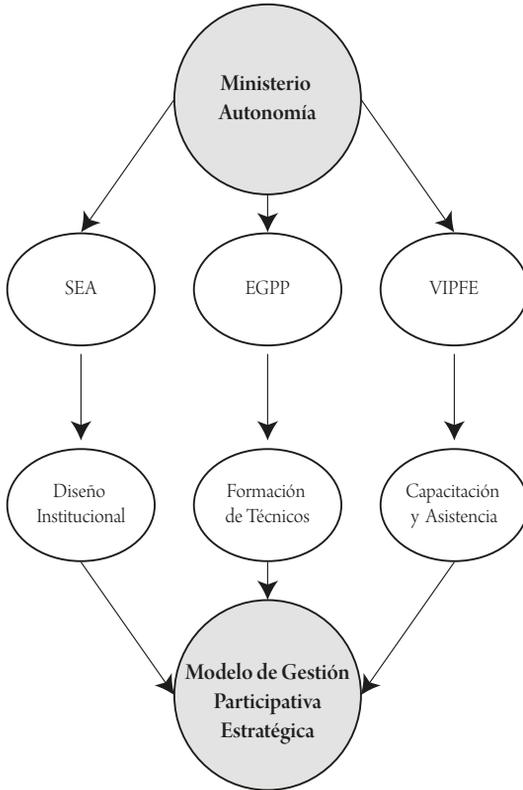
Hay una relación unidireccional (vertical, desde arriba hacia abajo) y abstracta entre el montaje legal y los gobiernos municipales, cuando lo deseable es crear un nivel intermedio que establezca una relación bidireccional (desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba) y concreta (ley por ley, con la comprensión de sus efectos).

Diagrama N° 6.



5. Síntesis gráfica del Modelo Municipal de Gestión Participativa Estratégica

Diagrama N° 7.
Síntesis del Modelo Municipal de Gestión Participativa Estratégica



De esta manera, se tendría funcionando un modelo estatal *compacto*, orientado a satisfacer los requerimientos municipales de modo *integral*. Vale decir, a modo de síntesis:

- Se lograría conjuncionar los esfuerzos estatales tradicionalmente dispersos en un modelo de gestión integral.

- Se conseguiría poner un énfasis imprescindible en la gestión pública no como un hecho abstracto-general (por ejemplo, “municipalizar la Ley SAFCO”), aunque tampoco como un hecho concreto-particular (la construcción de una escuela), sino en un nivel intermedio, que no descarta el cambio pero lo hace posible.
- Se consolidaría la presencia del Ministerio de Autonomías, con una función que le competa y le dé altura como verdadero órgano rector del proceso autonómico.
- Se apuntalaría el rol del SEA, no como un centro de investigación con gestión relativamente autárquica (no siempre coincidente con el Ministerio de Autonomías), sino como verdadero innovador en la propuesta de ideas a ser ejecutadas por el Ministerio, en lo que deviene un vínculo proactivo incuestionable.
- Se ofrecería un camino alternativo para hacer un buen uso de los recursos públicos nacionales, en una política o un conjunto de políticas con efectos evidentes sobre la población.

Referencias

Entrevistas realizadas

Mauricio Lea Plaza, experto municipalista. 18.10.2013.

Mario Galindo, experto municipalista. 25.10.2013.

Óscar Montes, ex alcalde de Tarija. 18.10.2013.

Normas y Leyes

2009 Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009. Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional.

