

# *República de Bolivia*



**Capital:** La Paz

**Habitantes:** 8.300.000 (2001)

**Área:** 1.098.579 km<sup>2</sup>

## 1. Introducción

Bolivia es un país sin litoral situado en el corazón de Sudamérica, con una superficie de 1.098.579 kilómetros cuadrados y una población de 8.300.000 (censo 2001). Es un estado unitario con nueve departamentos y 327 municipios (Ver cuadros 1 y 2). Se ha elegido un nivel regional de gobierno (desde enero de 2006) y uno municipal (desde 1987). Bolivia ha perdido más de la mitad de su territorio original desde su independencia en 1825 - en la costa del Pacífico hacia Chile, en el Chaco de Paraguay y en el Acre de Brasil. La preocupación por la distribución regional de los principales recursos naturales, es un factor que ayuda a explicar el sistema centralizado de gobierno que ha prevalecido hasta hace poco.

El código municipal se promulgó en 1942. Esta ley sustituyó la de 1878, en la que los alcaldes eran nombrados por el Presidente entre los candidatos propuestos por los consejeros, quienes eran elegidos directamente. Durante el período comprendido entre 1949 y 1987 no se celebraron elecciones locales. Los consejos municipales se suprimieron por completo, y los alcaldes fueron, una vez más, designados por el gobierno central. La revolución de 1952 condujo a un rápido

aumento de la intervención del gobierno central en la política urbana, lo que no significó un refuerzo del gobierno local durante este período. El gobierno militar de 1964 supuso una mayor reducción de los poderes del gobierno local. En 1973 la competencia en materia de vivienda pública y la planificación urbana pasó del control municipal a manos del Ministerio de Vivienda y Asuntos Urbanos. A mediados de la década de 1970 cinco instituciones del gobierno central se ocuparon de supervisar, separadamente, las actividades del gobierno local, hecho que refleja la falta de una estrategia nacional para el desarrollo municipal. En 1972 el gobierno militar estableció corporaciones regionales de desarrollo a nivel departamental, (Corporaciones de Desarrollo Departamental, CDD), que fueron financiadas a través de una concurrencia de transferencias directas del gobierno central y las regalías sobre los minerales y el petróleo producidos en la región. Las Corporaciones de Desarrollo Departamental representaron el primer paso serio hacia la desconcentración de las actividades del gobierno central en Bolivia. Las CCDD absorbieron rápidamente la prestación de servicios básicos locales de los municipios; partiendo de las capitales de departamento para, posteriormente, ampliar su competencia en toda la región. Se les

concede una importancia mínima en el fortalecimiento del gobierno local. El retorno al gobierno civil de la década de 1980 fue acompañado de una renovada presión para la descentralización. Tres fueron los factores que contribuyeron a esta presión, particularmente fuerte en el caso de Bolivia. En primer lugar, la importancia de los centros tradicionales de poder económico y político (La Paz y los pueblos mineros) había comenzado a disminuir como consecuencia de la emergencia de Santa Cruz y la frontera oriental de la agricultura, nuevo polo de crecimiento regional. Este hecho condujo al fortalecimiento de los movimientos por la autonomía regional. En segundo lugar, el Estado centralista boliviano no había podido hacer frente a una grave crisis económica en el período de 1982-84. En tercer lugar, el movimiento sindical, históricamente poderoso, y los partidos políticos de izquierda, que hasta entonces habían seguido un enfoque centralista de desarrollo, se enfrentaron una gran crisis cuando la base económica, en la industria de la minería del estaño, se desplomó. Un nuevo código municipal, la Ley Orgánica de Municipalidades N° 696 del 10 de enero de 1985, reconoció la autonomía del gobierno local, pero sorprendentemente no incorporó las zonas rurales del interior dentro de los límites municipales. Las elecciones municipales se celebraron en diciembre de 1987 (pero sólo en las principales ciudades y otros municipios urbanos). Mientras tanto, los movimientos regionales presionaban para la aplicación del art.110 de la Constitución de 1967, que había previsto un nivel de gobierno regional en forma de consejos departamentales elegidos directamente. Finalmente una larga campaña dio sus frutos en diciembre de 2005, cuando se celebraron las primeras elecciones regionales.

En 1994 se instauró un proceso de

descentralización radical a nivel municipal, mediante la Ley de Participación Popular (LPP) N° 1551 de abril de 1994. Dicha ley contaba con cuatro elementos principales: i) la transferencia de las fuentes de ingresos del gobierno central al gobierno local, ii) la transferencia de responsabilidades en la prestación de servicios a los gobiernos locales, principalmente aquellas relacionadas con la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, iii) un novedoso sistema de participación popular en los procesos de planificación y control de los gobiernos locales y iv) la ampliación de los actuales municipios, incluyendo las zonas rurales circundantes, así como la creación de 198 nuevos municipios. La reforma se complementó con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 de julio de 1995, por la que el estado delegaba algunas actividades de prestación de servicios al nivel de gobierno regional (Prefecturas); al mismo tiempo, articulaba las relaciones fiscales y administrativas entre el gobierno central y el gobierno local. Una nueva Ley Municipal N° 2028 de octubre de 1999 regula las competencias y la organización del gobierno local. Los conceptos de ciudadanía y la democracia participativa, así como el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del país se encuentran en el centro del proceso de descentralización y han afectado notablemente a la estructura y la cultura de los gobiernos locales desde mediados de la década de 1990. El fuerte énfasis en la participación de la comunidad en el gobierno local resulta inspirador, pero a la práctica es aún limitado y cuenta con más presencia en las zonas rurales que en las urbanas.

## 2. Organización territorial

Bolivia cuenta con un sistema democrático organizado en tres niveles de gobierno: un Presidente elegido directamente y dos asambleas legislativas nacionales (la Cámara de Diputados y el Senado); nueve prefectos electos y los Consejos Departamentales, con funciones desconcentradas (hasta la fecha, no se han acordado las disposiciones para el año fiscal y la descentralización administrativa) y 327 alcaldes y concejales electos con responsabilidades administrativas medio descentralizadas y competencias fiscales. En teoría, el nivel municipal de gobierno goza de autonomía política, administrativa y fiscal. Sin embargo, está sujeto a múltiples controles fiscales por parte del gobierno central. Cada municipio cuenta con un jefe ejecutivo y un consejo municipal, ambos elegidos por sufragio directo por un período de cinco años. A nivel sub-municipal, el gobierno local puede estar dividido en: distritos encabezados por un sub-almalde; cantones (el mismo concepto que el Distrito, pero sin sub-almalde); ayllus (integrados por campesinos indígenas residentes en distritos del altiplano) y las comunidades. A nivel regional, los prefectos también son directamente elegidos por cinco años. El Consejo Departamental está compuesto por un representante de cada una de las provincias del departamento (son elegidos indirectamente por los consejos municipales en esas provincias), además de otros representantes elegidos directamente, cuyo número es equivalente a la mitad del número de provincias. A su vez, los departamentos proporcionan la base para la elección de los 68 diputados elegidos directamente en el Congreso Nacional y distribuidos en proporción a la

población de cada departamento.

En los últimos años se ha producido una importante reorganización territorial. La Ley de Participación Popular de 1994, por primera vez, marcó el comienzo de una completa "municipalización" del país. Hasta entonces, la competencia territorial de los municipios se limitó a reconocer solamente las zonas urbanas. Esto significaba que la población rural, principalmente indígena, no tenía representación en los diferentes gobiernos locales, situación calificada como "apartheid informal". En 1995, la Ley de Descentralización Administrativa abolió el sistema de sociedades regionales de desconcentración y reconoció, en su lugar, las prefecturas como sistemas de gobierno regional. En el año 2005 por primera vez los nueve prefectos departamentales fueron elegidos directamente en lugar de ser nombrados por el Presidente. A pesar de las enormes disparidades en el tamaño (Tabla 2), todos los municipios reciben el mismo trato ante la ley. La Ley de Participación Popular fomenta la creación de asociaciones intermunicipales (mancomunidades) para fines generales o específicos. No existe un sistema formal de gobierno metropolitano. Sin embargo, en algunos departamentos, como Santa Cruz o Cochabamba, hay una tendencia a crear mancomunidades como mecanismo de planificación para áreas metropolitanas.

**Tabla 1: Población por departamento y área, 2001**

Departamento	Total	Área urbana	Área Rural
<b>Chuquisaca</b>	531.522	218.126	313.396
<b>La Paz</b>	2.350.466	1.552.146	798.320
<b>Cochabamba</b>	1.455.711	856.409	599.302
<b>Oruro</b>	391.870	236.110	155.760
<b>Potosí</b>	709.013	239.083	469.930
<b>Tarija</b>	391.226	247.736	143.490
<b>Santa Cruz</b>	2.029.471	1.545.648	483.823
<b>Beni</b>	362.521	249.152	113.369
<b>Pando</b>	52.525	20.820	31.705

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo de 2001

**Tabla 2: Tamaño y distribución de los municipios, 2001**

POBLACIÓN	Número de municipios	% de población	% de municipios
<b>Más de 100.000 hab.</b>	<b>10</b>	<b>49%</b>	<b>4%</b>
<b>20.000 -100.000 hab.</b>	<b>70</b>	<b>29%</b>	<b>21%</b>
<b>5.000 – 20.000 hab.</b>	<b>155</b>	<b>20%</b>	<b>47%</b>
<b>Menos de 5.000 hab.</b>	<b>92</b>	<b>2%</b>	<b>28%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>327</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo de 2001

### 3. Democracia local

Bolivia cuenta con un sistema de democracia representativa en los tres niveles de gobierno. El ejecutivo local (alcalde) y las autoridades legislativas (concejales) son elegidos directamente por sufragio libre, directo y universal por un período de cinco años. Los candidatos para estos puestos pueden presentarse en una lista de partido o en una lista de una asociación ciudadana, gracias a la Ley de

Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas N° 27.71, aprobada en 2004. El sistema electoral para el gobierno local es de representación proporcional con listas cerradas de partido, salvo en el caso de la representación de los grupos indígenas. Los candidatos a alcaldes encabezan sus respectivas listas. Si el candidato ganador no obtiene la mayoría simple en las elecciones, los concejales electos escogen un ganador entre los dos candidatos más votados. La participación electoral en las elecciones locales alcanzó una máxima de

83,5% en 1991 y ha fluctuado en torno al 59-63% desde la reforma de 1994. Las elecciones locales son pluralistas, aunque hasta hace poco los partidos políticos nacionales tenían el control exclusivo de la esfera municipal. El artículo 6 de la Ley N ° 2771/04 permite a los ciudadanos constituirse en grupos de defensa de los derechos electorales, siempre y cuando cumplan con las condiciones de registro ante la Comisión Electoral. Para presentarse a las elecciones municipales (así como para las elecciones nacionales), los candidatos también deben presentar firmas equivalentes al 2% de los votos válidos en las últimas elecciones. Unos 344 grupos de ciudadanos obtuvieron reconocimiento legal y presentaron candidatos en las elecciones municipales de 2004. El artículo 5 de la citada ley también otorga derechos legales a grupos indígenas, siempre y cuando se presente una lista de sus autoridades tradicionales. A fin de presentar candidatos, también deben presentar equivalentes al 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones. En la elecciones municipales de 2004, 65 grupos indígenas presentaron candidatos. A los partidos tradicionales les fue mal en aquellas elecciones, que se caracterizaron por la irrupción en la escena política de ciudadanos y grupos indígenas, facultada por la mencionada ley.

Esto refleja un considerable descontento con el sistema tradicional de partidos de representación política y la creencia en la posibilidad de cambio en el nivel municipal.

La participación ciudadana en la planificación municipal y presupuestaria es un requisito legal. Cada cinco años, cada municipio tiene que presentar un Plan de Desarrollo Municipal que contiene el gasto acordado vinculado a las prioridades de sus comunidades y establecido mediante un proceso de planificación participativa. Los municipios también deben presentar un plan operativo anual, acordado con la comunidad y que refleje la partida presupuestaria destinada a inversiones en proyectos y programas. Se trata de un requisito condición para acceder a los recursos de coparticipación de impuestos del el gobierno central. Los resultados prácticos son muy variados, van desde casos de éxito, tales como los municipios de Pucarani (Ardaya et al., 2001), Mizque (Gray y Campero, 2001), algunos municipios en el Chapare y Santa Cruz (Kohl, 2003; pp.7), donde indígenas y campesinos se han incorporado a la agenda local y otros tantos casos en los que las elites locales han captado recursos. Existe una larga tradición de participación comunitaria a nivel sub-municipal en las

**Tabla 3: Índice de participación en las elecciones municipales, 1997 – 2004**

	1987	1989	1991	1993	1995	1999	2004
<b>Votos registrados</b>	1.812.288	2.137.291	1.674.396	2.231.945	2.840.492	3.573.851	3.261.697
<b>Número de votos</b>	1.288.881	1.003.520	1.398.085	1.189.896	1.805.635	2.124.509	2.064.655
<b>Participación</b>	71.1%	47.0%	83.5%	53.3%	63.6%	59.5%	63.3%

Fuente: Comisión Electoral, Corte Nacional Electoral

zonas rurales, en las que se mantienen costumbres prehispánicas, especialmente en la forma de sindicatos agrarios. Uno de los resultados más importantes de la Ley Participación Popular ha sido el reconocimiento constitucional de las organizaciones sociales existentes, Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y sus representantes tradicionales (curacas, Mallcus, secretarios/as Generales). En las zonas rurales de las Organizaciones Territoriales de Base se fundamentan principalmente sobre las comunidades campesinas e indígenas; en las zonas urbanas, en torno a grupos de vecinos, las Juntas Vecinales. La situación jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base ha servido como una forma de garantizar la ciudadanía en las zonas donde la gente no contaba, anteriormente, con estas formas de representación. Dichas formas de representación son fundamentales a la hora de proponer, negociar y realizar el seguimiento de los gastos prioritarios contemplados en los presupuestos municipales, y se refuerzan mediante la existencia de los Comités de Vigilancia, creados por la LPP. Los miembros de estos comités son elegidos entre los miembros de la OTB, controlan el gasto de los gobiernos locales y pueden proponer nuevos proyectos de inversión. Además pueden solicitar la suspensión de las transferencias financieras del gobierno central al gobierno local si los fondos están siendo mal utilizados.

#### **4. Relaciones entre gobierno central y gobierno local**

El Congreso Nacional es el único órgano facultado para legislar en materia de gobierno local. El artículo 200 de la Constitución de 1995 garantiza la autonomía de los gobiernos locales en forma de deberes y derechos ejecutivos, administrativos y técnicos.

Sin embargo, a menudo este artículo ha sido mal interpretado, con el fin de evitar una mayor rendición de cuentas sobre el uso eficiente de las transferencias fiscales ante el gobierno central. El gobierno central transfiere las competencias directamente a los gobiernos locales, protegiendo así a los municipios de la interferencia financiera por parte del gobierno regional. Sin embargo, a pesar de los resultados positivos de la reforma en términos de inversión local (orientada en su mayoría a la infraestructura) que ha mejorado el acceso a los servicios, la calidad del servicio sigue siendo desatendida por un enfoque débil.

El gobierno regional (prefectura) conserva importantes poderes reguladores y recursos en cada departamento. Los municipios a menudo carecen de capacidad para asumir un papel más fuerte y es la Prefectura quien los suplente en aquellas materias en las que se muestran más débiles; por ejemplo, en la iluminación, la gestión del transporte o la prevención de inundaciones. Como resultado hay un conflicto sobre los límites de las competencias entre los municipios y las prefecturas, especialmente en materia de salud y educación, lo cual ha conducido a la evasión de responsabilidades y la duplicación de esfuerzos. La Ley N° 2150 de noviembre de 2000, Ley de Unidades Político Administrativas, decreta que el Ministerio de Desarrollo Sostenible y las Prefecturas son los órganos competentes para la resolución de los procesos administrativos para la delimitación territorial de los municipios. Esta es una razón común para el conflicto entre los municipios, sobre todo porque impacta en los datos oficiales de población, que sirve de base para la determinación de las transferencias fiscales. Los mecanismos de supervisión de los gobiernos locales son extremadamente débiles y se limitan a la

Oficina del Auditor General. Los gobiernos sub-nacionales, como el resto de la administración pública, están sujetos al sistema de administración y control gubernamental (Sistema de control y administración Gubernamental - Ley SAFCO) que establece la responsabilidad de los funcionarios públicos. Cada gobierno local está obligado a presentar un informe anual a la Oficina del Auditor General a fin de que pueda llevar a cabo un control posterior. Esta auditoria se lleva a cabo anualmente mediante un cuestionario debido a las limitaciones de recursos financieros y humanos. Debido a estas limitaciones, el sistema de participación popular se ha basado (al menos formalmente) en gran medida en mecanismos de control social, como el VC o la presencia de monitores sociales en algunos organismos públicos. Bolivia tiene un sistema de gobierno "alcalde débil". Durante los años segundo, tercero y cuarto del mandato municipal de cinco años, el alcalde puede ser destituido mediante un simple voto de censura de un 60% de los concejales, quienes deben elegir a otro consejero que lo sustituya a fin de completar la duración de la legislatura. Las razones de destitución son tan laxas que las principales son debidas a factores políticos, en lugar de una mala gestión y / o la corrupción. La decisión de destitución no tiene que ser aprobado por un órgano superior como el Congreso Nacional. La destitución del alcalde es una práctica común y ha dado lugar a un gobierno débil en el plano local. Los gobiernos locales representan organizaciones nacionales sólidas. La más importante es la Federación de Asociaciones Municipales (FAM). Esta asociación municipal nacional se compone de las asociaciones regionales de las nueve demarcaciones de Bolivia. Las autoridades municipales de cada región eligen un presidente regional que se instala en el

consejo de la asociación nacional. Dicha asociación apoya la formación de nuevos consejeros, administración un portal web para todos los miembros y publica un boletín sobre las actividades municipales en todo el país. Además de la FAM - que está compuesta en gran parte por los municipios más pequeños, más pobres y los municipios rurales - existe una asociación de las principales nueve ciudades de Bolivia, llamada la Asociación de Municipios de Bolivia (AMB). En el año 2000, el gobierno realizó un primer "diálogo nacional", que obligaba a las autoridades municipales a consultar con las comunidades acerca de las prioridades locales y nacionales. El diálogo nacional es una contribución directa a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza - un requisito para poder acceder al alivio de la deuda y la ayuda gestionada a través del Banco Mundial "Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). En el año 2005 el gobierno llevó a cabo un segundo "diálogo nacional" con el objetivo de evaluar los avances del diálogo anterior y consultar acerca de las prioridades locales con fines productivos de inversión (no sólo social). Sin embargo, debido a la turbulenta situación política y la proximidad de las elecciones, el diálogo no tuvo legitimidad y ni ningún efecto importante en términos de política pública.

#### 4. Competencias del gobierno local

A pesar del proceso de descentralización, las funciones reales de los gobiernos locales siguen siendo sorprendentemente limitadas. La Ley de Participación Popular delegó al gobierno municipal competencias en materia de gestión de la infraestructura de locales de salud, educación, cultura, deportes y algunas relacionadas con caminos menores e irrigación. Por otra parte, estas competencias comportaron la

inversión en nuevas infraestructuras y el desarrollo económico local. De acuerdo con la Ley Municipal de 1999, la misión del gobierno local es amplio - para promover el desarrollo humano sostenible y para mejorar el bienestar de sus ciudadanos. En la práctica, sin embargo, la construcción y mantenimiento de la infraestructura - especialmente para la educación primaria y la salud básica- son las principales funciones de la gran mayoría de los municipios más pequeños. La prestación de servicios sociales está cada vez más descentralizada a través de programas de garantía cuyos fondos de ayuda son canalizados a través del gobierno local. Hay una larga historia de control municipal sobre el suministro urbano de agua. En esta área, los intentos recientes de participación del sector privado en las principales ciudades como La Paz y Cochabamba han fracasado y, en ambos casos, se ha restituido su control al gobierno municipal. En las zonas rurales, los municipios financian proyectos de agua y saneamiento con las transferencias fiscales intergubernamentales y recursos de Organizaciones No Gubernamentales.

En la misma instrumentación legal que sustenta la descentralización: Ley de Modernización del Estado, Ley del Distrito Metropolitano de Quito, Ley de Descentralización y Participación Social y en la Constitución de 1998 se incorpora el tema de la participación bajo diferentes definiciones y contenidos "coparticipación en la gestión pública", "participación de la comunidad", "fomento de y ampliación de la gestión pública" y "sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país". Si bien en la constitución no existe definición explícita de la participación, la ampliación de derechos políticos, económicos, individuales y colectivos y ciertas reformulaciones de la institucionalidad del Estado que en ella se formulan y que

incluyen las opciones de consulta popular y revocatoria de mandato ha ampliado las posibilidades de participación de la sociedad civil.

## **5. Finanzas y gestión del gobierno municipal**

En Bolivia las finanzas de los gobiernos locales en Bolivia son complejas, debido a la existencia de múltiples canales para efectuar las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales. La LPP de 1994 y Código Municipal de 1999, establece para el gobierno local dos fuentes de ingresos. Por un lado, los ingresos propios: el impuesto de propiedad (urbana y rural); el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y el impuesto de vehículos de motor, así como los cargos por servicios (MASA) y licencias de negocios (Patentes). El gobierno central fija los tipos de estos impuestos y la recaudación de tasas requiere la aprobación del Senado. Por otro lado, las transferencias de coparticipación por las cuales el 20% de casi todos impuestos recaudados de manera centralizada (excepto los impuestos sobre los hidrocarburos) se distribuyen sobre una base per cápita con un mínimo del 85% de estas transferencias destinadas a gastos de capital. Este nuevo sistema de reparto de ingresos supuso una radical redistribución de los recursos públicos (favorable a los más pobres). Las mayores áreas urbanas (principalmente de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), ahora reciben solo el 36% de todos los fondos descentralizados - en contraste con el 86 % recibido con anterioridad a la reforma. La propia generación ingresos es muy limitada en la mayoría de los municipios, debido a los bajos niveles de ingresos, el efecto disuasorio creado por el rápido crecimiento de las transferencias, la falta de personal



experto en finanzas y los pobres sistemas catastrales.

Por el contrario, el gobierno regional carece en absoluto de competencia tributaria.

En el año 2001 tuvo lugar una segunda transferencia del gobierno central, al establecer la Ley de Diálogo Nacional que los municipios serían los principales administradores de fondos de la iniciativa de alivio de deuda HIPC. Los recursos se distribuyen a través de dos mecanismos: el Fondo de Solidaridad Municipal y la Cuenta Especial Diálogo 2000. Del total del alivio de la deuda HIPC, 27 millones de dólares anuales, hasta el año 2015, se depositarán en el Fondo Municipal de Solidaridad para la salud pública y la educación básica, con el fin de cubrir el déficit actual de recursos humanos en los ministerios de Educación y Salud. Este fondo es administrado por dichos ministerios y se utiliza para contratar y pagar los sueldos de 2.100 profesionales de la salud y de 10.000 profesores. Alrededor del 90% de los recursos restantes iniciativa HIPC se depositan en la Cuenta Especial Diálogo 2000 y se transfirieren anualmente a los niveles sub nacionales de gobierno. El Ministerio de Desarrollo Sostenible se encarga de calcular la distribución de estos fondos HIPC. El setenta por ciento de los recursos HIPC se distribuyen directamente a los municipios y se asignan sobre la base de la fórmula de ponderación de la pobreza, que utiliza el nivel de necesidades básicas insatisfechas como indicador de pobreza. El 30% restante se reparte a los nueve departamentos, en igualdad de condiciones, y después se distribuyen dentro de cada región de acuerdo a la fórmula mencionada. El otro 10% de los restantes recursos de la iniciativa se depositan en una cuenta especial del Fondo de Solidaridad Nacional con el fin de cofinanciar el seguro de salud materno-infantil, introducido en 2003.

Los fondos del HIPC II se canalizan a través de los municipios y se distribuyen de la siguiente manera: i) el 70% para los programas de inversión, incluidos la construcción y mantenimiento de puentes y carreteras, la infraestructura necesaria para la irrigación y otras infraestructuras productivas, tales como el fomento de la producción y el turismo; la asistencia técnica a las microempresas; la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de salud, educación y saneamiento básico; programas de educación alternativa y desayunos escolares, ii) el 20% para mejorar la calidad de la educación pública, e incluye la inversión en material escolar y el mantenimiento de la infraestructura, iii) el 10% para mejorar la calidad del servicio público de salud, incluidos los equipos, la medicina, la formación y mantenimiento de la infraestructura. El desarrollo económico local es ahora prioridad de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza como se confirma en el Diálogo Nacional de 2004 por una Bolivia productiva. Para alcanzar este objetivo, el 70% de los recursos HIPC se destinaron a la inversión productiva. Sin embargo, la vaga redacción de la fórmula de asignación todavía permite que los gobiernos locales se centren casi exclusivamente en la inversión en infraestructura social a expensas de la inversión productiva. En el 2001, la Ley del Diálogo Nacional también incorpora un tercer tipo de transferencia, conocida como la Política Nacional de Compensación. Se trata de un subsidio condicional a los gobiernos locales financiados con recursos del presupuesto nacional y la ayuda extranjera, principalmente para el gasto en reducción de la pobreza. Los fondos se repartirán entre todos los municipios de acuerdo a la misma fórmula de ponderación de la pobreza utilizada para los recursos del HIPC II. Las condiciones son impuestas por

los sectores y se traducen en criterios de elegibilidad, una lista de proyectos, que los gobiernos locales deben presentar para la evaluación correspondiente, y su aprobación a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS). En octubre de 2005, un decreto (DS 28421) presenta reparto compartido de los ingresos de los impuestos al petróleo y el gas, lo que supone la regulación de la asignación de un impuesto de hidrocarburos a departamentos y municipios. Una parte de estos impuestos se canalizará a los municipios a través de los departamentos, otorgándoles un ingreso adicional. Los municipios están obligados a gastar este dinero en la salud, educación, carreteras, inversiones productivas y actividades generadoras de ingresos.

Bajo la presión de los donantes de ayuda (que todavía financian la mitad de toda la inversión pública) los municipios actualmente juegan un papel importante en el desarrollo dada la cantidad relativamente grande de los gastos que les es transferida y que ellos administran, como un elemento clave de la estrategia de reducción de la pobreza nacional. En 2006 el 37% de la inversión pública se canalizó a través de los gobiernos regionales y el otro 23% a través de los gobiernos locales. Si las cifras municipales y regionales se funcionan, el 60% de la inversión pública total se canaliza a través de niveles de gobierno sub-nacional, una proporción significativamente mayor que en cualquier otro país de América Latina. La fuerte dependencia de las transferencias del gobierno central significa la propia fuente de ingresos de la mayoría de los municipios pobres representa menos del 10% de los ingresos totales. A pesar del fortalecimiento radical de sus finanzas, el sistema del personal local de gobierno continúa siendo débil y todavía no existe una estructura de carrera de servicio

civil a nivel del gobierno local. El nivel educativo del personal es muy bajo, especialmente en las zonas rurales, donde persiste la sustitución sistemática del personal municipal cuando una nueva administración municipal asume el control. Como resultado de ello la "memoria institucional" es mínima. El fuerte aumento de las transferencias financieras ha llevado a un rápido aumento de la corrupción del gobierno local. Como respuesta a tal situación, en 1999 se introdujo un procedimiento de acusación contra altos cargos por el mal desempeño de sus funciones, bajo la que muchos alcaldes han sido destituidos. Sin embargo, este procedimiento también ha sido utilizado por los concejales para destituir a los alcaldes por razones puramente políticas, lo que comporta una mayor inestabilidad en el gobierno local. Hay una resistencia generalizada a la reforma de la gestión del gobierno local y los intentos de promover la participación del sector privado en la prestación de servicios se han invertido en el pasado reciente. Las estrategias para mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de servicios son vistos como una parte de la privatización y por consiguiente, no han avanzado.

## 6. Conclusión

Bolivia ha experimentado un importante proceso de descentralización que ha hecho al gobierno más sensible a las necesidades de los más desfavorecidos mediante la reorientación de la inversión pública en zonas de mayor necesidad. Antes de 1994, los relativamente escasos funcionarios del gobierno central que se destinaron más allá de las capitales nacionales y regionales tenían pocos incentivos para preocuparse por las demandas locales. En 1994, la LPP hizo, por primera vez, responsables a las

autoridades locales responsables frente a los votantes. Los recursos se han reorientado a los municipios más pequeños y pobres de Bolivia y la inversión pública ha pasado de la producción económica y de infraestructura al gasto en servicios sociales, educación y formación. La partida de dinero que destinada a educación, servicios de agua y saneamiento ha aumentado en los lugares donde más se necesita - las áreas con las tasas más altas de analfabetismo y menores tasas de agua y red de alcantarillado. Sin embargo, un mayor acceso a la infraestructura no ha revertido en una en la prestación de servicios. Responsabilidades delegadas a los gobiernos locales y a prefecturas para la prestación de servicios continúan poco delimitados, solapados, fragmentando la responsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno e impidiendo serias garantías legales. La asignación de fondos del gobierno entre los municipios ha pasado de estar basada en criterios no sistemáticos o ni altamente políticos a desplegarse sobre un estricto per cápita. Como resultado, el porcentaje asignado a las tres ciudades más grandes ha disminuido del 86 al 36 por ciento. La descentralización ha permitido que nuevos actores - juntas vecinales, comunidades campesinas y las organizaciones tradicionales de los pueblos indígenas - a participar más activamente en la política local.