

25 de abril de 2014

20 años de la Participación Popular: Política de Estado vigente que se profundiza cada día

N° 237

El hecho político y el hecho fáctico de la Participación Popular (PP)

Luego de un intenso proceso de trabajo y discusión y bajo la conducción del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) se promulgaba, el 20 de abril de 1994, una de las reformas importantes en su gestión, la Ley No. 1551 de Participación Popular, con 4 ejes estratégicos:

- Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales
- Ampliación de jurisdicción urbano-rural
- Ampliación de competencias
- Incremento de recursos

Se estableció que la Sección de provincia es el territorio Municipio, cada municipio cubre un territorio urbano-rural, expandiendo sus competencias en salud, educación, deportes, caminos y medio ambiente.

En recursos se le asigna al Gobierno Municipal el 20 por ciento de coparticipación de 7 impuestos nacionales (IVA, RC-IVA, IT, IUE, ITGB, IVE, ICE), distribuidos per cápita. Reciben el 100 por ciento de los impuestos relacionados a patrimonio (IPBI, IPV, ITBI, ITV). Se establecen instrumentos de gestión como los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes Operativos Anuales y se inaugura la Planificación Participativa. Ese es el hecho fáctico.

El hecho político es la elección de 1,624 Concejales Municipales en la República, 131 Concejales mujeres, 465 pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas y 1,187 a otras organizaciones. Esto permite profundizar la democracia. Los indígenas, los campesinos, las mujeres acceden al Poder.

Se reconocieron 20.000 Organizaciones Territoriales de Base, que eran las Juntas Vecinales en área urbana y pueblos indígenas, comunidades campesinas y sindicatos agrarios en área rural. 60 por ciento urbanas y 40 por ciento rurales. Reflejaba la tendencia a la urbanización que vive hoy una Bolivia 70 por ciento urbana. Con esta medida las autoridades originarias de pueblos indígenas, legítimas, obtienen legalidad siendo reconocidas por el Estado.

En 1999 se aprobó la Ley de Gobiernos Municipales, que recogió todos los conceptos de la PP. El 2009 se promulgó la Ley Marco de Autonomías que abroga la ley de PP. El 2013 se aprobó la Ley de Gobiernos Locales, supletoria de las Cartas Orgánicas Municipales (que constituye un atentado a la autonomía municipal), la que ratifica la abrogación de la ley de PP. Se han ensañado con esta ley

de PP y sin embargo, las normas posteriores, continúan esta línea política estratégica.

Los avances en la institucionalidad municipal

La Ley 1551 de PP creó 311 Gobiernos Municipales, que luego aumentaron:

CUADRO 1 NÚMERO DE MUNICIPIOS AÑOS 1993 - 2014	
AÑO	Gobiernos Municipales
1993	42
1994	311
2000	312
2002	314
2005	324
2009	339
2010*	327
2014	329

FUENTE: elaboración propia.
* Once de doce municipios optan en referéndum convertirse en Autonomías indígena originario campesinas.

Se establecieron 72 Mancomunidades Municipales y 47 Distritos Municipales Indígenas, dirigidos por sus autoridades originarias, elegidas de acuerdo a usos y costumbres. Posteriormente se crearon los Municipios indígenas,

En municipios urbanos se crearon los sub distritos o distritos municipales, para administrar áreas territoriales menos extensas, en base a Sub Alcaldías o Alcaldías de distrito.

Si bien la Ley de PP otorgó a los Gobiernos Municipales 4 competencias, leyes posteriores, como la Ley de Gobiernos Municipales de 1999 o la del Diálogo el 2002, incrementaron competencias a las tradicionales de: vías, áreas verdes, alumbrado público, regulación de construcciones de viviendas o industriales, equipamientos, etc. Se llegó a contabilizar más de 64 competencias municipales en total. La nueva Constitución Política del Estado y la LMA han reducido las competencias municipales exclusivas a 43 (CPE. Art. 302 numeral I). Hay 7 competencias compartidas y 16 concurrentes en las que los Gobiernos Municipales potencialmente pueden también intervenir (CPE. Art. 299 numerales I y II.) y de hecho en algunos casos ya lo están haciendo (transporte por ejemplo).

La creatividad en administración pública y gestión local con la PP

Los instrumentos administrativos generados para los Gobiernos Municipales fueron innumerables, como nunca lo hizo el gobierno nacional para sí mismo. Ahí están los PDMs, los PLOTs, los PLUS, las herramientas, los Planes Educativos Municipales y 99 instrumentos más.

El Programa Operativo Anual recibió la recreación del proyecto DDPC en crear las Cumbres y los Encuentros que muchos municipios practican hasta hoy, para dar mayor participación a ciudadanos y sectores como educación y salud.

Los sistemas informáticos para fines contables, de planificación y de operación, también fueron varios. Ahí están el SINCOM, el SIMUN, el SICOM, y muchos más que han confluído luego en el SIGMA que implementó el Gobierno nacional. Incluso en términos de regulación el GMLP ha implementado el SIREMU, que es un sistema de regulación de servicios públicos municipales muy novedoso en América Latina.

La participación ciudadana y el control social irrumpen y se recrean

Se creó el Comité de Vigilancia, como órgano de control social, con participación de las OTBs del municipio. El control social se ejerció de manera implacable al inicio del proceso. Se recibieron muchas denuncias, que dieron lugar a los famosos congelamientos de cuentas bancarias del Gobierno Municipal.

Tanto avanzó este tema y tan dura era la sanción que dejaba sin recursos a todo el municipio, que poco a poco se fueron reduciendo las denuncias. Una estadística al promedio del proceso señalaba que el año 1995 se tenía 60 denuncias, el año 2001 bajaron a 20 denuncias anuales. El 2004 sobrevino el hecho de Ayo Ayo donde un alcalde acusado de corrupción, se dio a la fuga, fue encontrado por comunarios en La Paz, y lo quemaron en la plaza principal del municipio. Esto llevó a que las denuncias se reduzcan a menos de 20 entre el 2005 y el 2009. Hoy se mantienen en ese número.

El control social se institucionalizó cuando el 2001 se crea el Fondo de Control Social con el uno por ciento de los recursos de coparticipación tributaria, para que el Comité de Vigilancia tenga recursos para desplazarse, organizar sus talleres y seminarios así como encuentros con las OTBs.

Hoy en la nueva CPE el control social puede ser ejercido por cualquier organización social, aunque se ha burocratizado en la nueva ley de Participación Ciudadana y Control Social. Pese a ello el Comité de Vigilancia persiste en más del 70 por ciento de los municipios de Bolivia, como órgano de control social.

De la descentralización fiscal financiera al Pacto Fiscal

Los recursos municipales han supuesto un incremento de recursos en los Gobiernos Municipales de Bolivia. Al inicio del proceso los Gobiernos Municipales recibían de coparticipación US\$ 62,7 millones, hoy reciben US\$ 404,3 millones al 2013 y más de US\$ 420 millones al

2014, lo que implica casi 7 veces más que al inicio del proceso (Sobre datos de ingreso consolidado de acuerdo al SIGMA. El gobierno nacional sostiene que ha crecido en 8 veces el ingreso municipal, pero toma en cuenta transferencias, Evo Cumple, IDH y otros aspectos)

La inversión pública municipal al inicio del proceso, el año 1994 era el 3 por ciento del total de la inversión pública, al año 2000 llegó al 20 por ciento del total y se mantuvo en ese porcentaje por varios años. A partir de 2007 fue reduciéndose y oscila entre el 16 y el 18 por ciento del total de la inversión pública nacional. Este es el gran éxito de la PP en materia de descentralización fiscal.

La generación de ingresos propios municipales también ha crecido, entendiéndose por ingresos propios los del IPBI, IPV, ITBI, ITV, tasas y patentes. En 1995 era de US\$ 66,8 millones, y hoy es de US\$ 136 millones al 2013 y de casi US\$ 150 millones el 2014, lo que implica un crecimiento de 350 por ciento.

El indicador de independencia fiscal también señala que los municipios pasaron de un 3 por ciento de independencia fiscal, a un 8 por ciento el 2012. La descentralización fiscal de ingresos es del 10 por ciento y la de gastos del 18 por ciento. Eso muestra que queda mucho por avanzar en esta materia, por eso la necesidad de un Pacto Fiscal que otorgue más fuentes de ingresos a los Gobiernos Municipales (Ver: Mario Galindo. Incidencia de la Independencia Fiscal Municipal y Departamental en la Gobernabilidad, Eficiencia y Efectividad Subnacional, 2009)

Perspectiva de la PP

La Participación Popular es la madre de las Autonomías Municipales y de las Autonomías Indígena originario campesinas y el padrino de las Autonomías Departamentales y de la Autonomía Regional.

La PP ayudó a mejorar la presión tributaria, la inversión pública, la recaudación tributaria, la generación de empleo productivo; además de contribuir a mejorar la gestión pública, la calidad de la inversión pública, el control gubernamental y el control social. La corrupción que se le atribuyó a un inicio del proceso, era injusta, ya que al 2002 se tenían juicios coactivo fiscales por US\$ 3 millones, que representaban menos de uno por ciento del total de recursos manejados por alcaldes y autoridades municipales desde 1994. Al 2014, ese monto no se ha incrementado sino que se ha reducido. Los controles gubernamentales y sociales han funcionado. El desafío está en que ambos controles coordinen y se conecten.

La PP ha logrado que indígenas y sectores empobrecidos se entrenen en gestión pública y puedan hoy asumir funciones en cargos jerárquicos del gobierno nacional y, además, democratizó el poder público local.