



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES**

**ALCANCES Y LIMITACIONES DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN
PARTICIPATIVA EN BOLIVIA: CONFLICTOS DE INTERESES EN LOS
MUNICIPIOS PRODUCTORES DE COCA**

**Tesis presentada por
Katrin Quillaguamán Leytón**

**Para optar por el grado de
DOCTORA EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES
PROMOCIÓN 2008-2012**

**Director de Tesis
Dr. Sergio Puente Aguilar**

MÉXICO, D. F.

2013



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y
AMBIENTALES**

Constancia de aprobación

Director de Tesis: Dr. Sergio Puente Aguilar

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Mtro. Manuel Ángel Castillo García _____

2. Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman _____

3. Dr. Manuel Perlo Cohen _____

**México, D.F.
2013**

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mis más sinceros agradecimientos a El Colegio de México, especialmente al programa de Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales y a sus coordinadores, Dr. Jaime Sobrino, Dr. Vicente Ugalde y Dr. Valentín Ibarra, que durante mi estancia guiaron esta tesis con reflexiones sugerentes; a todos los docentes que compartieron sus valiosos conocimientos y orientaron mis estudios, y al plantel administrativo por su atenta colaboración.

Al Centro de Estudios de Población de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, a su director Dr. Victor Hugo Blanco Blacutt y su administradora Lic. Rose Mary Salazar, por haberme facilitado los medios suficientes para llevar a cabo las actividades propuestas durante el trabajo de investigación. A la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), por permitir que esta tesis se efectúe en el marco de un convenio interinstitucional otorgándome una beca para financiar mis estudios doctorales.

Al Lector de Tesis, el Mtro. Manuel Ángel Castillo García, por su importante aporte intelectual y participación activa en el desarrollo de esta tesis. Debo destacar, ante de todo, su disposición y paciencia con mi trabajo. Toda su valiosa colaboración, sin duda, permitió la culminación de esta tesis.

Deseo señalar mi agradecimiento al Dr. Sergio Puente Aguilar, por aceptarme para realizar esta tesis doctoral bajo su dirección. Su apoyo y confianza en mi trabajo y su capacidad para guiar mis ideas, al igual que sus comentarios y consejos, han sido un aporte invaluable, no solamente en la elaboración de esta tesis, sino también en mi formación como investigadora. Por sus apreciadas y valiosas enseñanzas, no puedo más que expresar mi infinito reconocimiento.

Mi agradecimiento respetuoso también a los integrantes del Comité de Aprobación: Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman y Dr. Manuel Perlo Cohen, por su atención hacia mi trabajo y por sus consejos y críticas esenciales a la tesis.

Deseo por último extender mi agradecimiento a mi familia y amigos, por su constante estímulo para la realización de este estudio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO: CARACTERIZACIÓN Y PERTINENCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA TEORÍA DE PLANIFICACIÓN.....	22
1.1. TEORÍAS Y MODELOS DE PLANIFICACIÓN.....	23
1.1.1. Contexto histórico.....	23
1.1.2. Teorías de planificación: pos guerra 1945 – 1970.....	24
1.1.2.1. Teoría de planificación procesual, modelo de planificación racional-comprensiva y modelo de planificación normativa.....	24
1.1.2.2. Modelos de planificación surgidos a raíz de las críticas a la teoría procesual y a los modelos de planificación racional-comprensiva y normativa.....	35
1.1.3. Modelos de planificación desarrollados desde la década de 1980 hasta principios de la década de 2000.....	42
1.1.3.1. Planificación estratégica, planificación situacional, planificación comunicativa-colaborativa.....	42
1.2. PARTICIPACIÓN.....	51
1.3. PARTICIPACIÓN Y PODER.....	54
1.4. PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA.....	62
1.5. EFICIENCIA EN LA PLANIFICACIÓN.....	67
1.6. LA VIABILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANA.....	70
CONCLUSIONES.....	79
CAPÍTULO II. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN BOLIVIANO: CARACTERIZACIÓN.....	84
2.1. ANTECEDENTES. CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y CULTURAL (1985-1994).....	84
2.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN BOLIVIANO (1994-2011)..	91
2.2.1. Principio de Subsidiariedad.....	91
2.2.2. Principio de Equidad.....	102
2.2.3. Principio de Eficiencia.....	109
2.2.4. Principio de Integralidad.....	112
2.3. ACTORES E INSTANCIAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL.....	113
2.3.1. Actores sociales.....	114
2.3.1.1. Organizaciones Territoriales de Base (OTB).....	114
2.3.1.2. El Comité de Vigilancia (CV).....	117
2.3.1.3. Otras organizaciones de la sociedad civil.....	119
2.3.2. Actores institucionales.....	120
2.3.2.1. Actores institucionales públicos.....	120

2.3.2.2. Actores institucionales privados.....	124
2.4. ETAPAS DEL PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL.. ..	126
2.5. PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	130
2.5.1. Planes Nacionales, Departamentales y Municipales de Ordenamiento Territorial.....	130
2.5.2. Consistencia entre planes de desarrollo.....	135
CONCLUSIONES.....	137

CAPÍTULO III. PARTICIPACIÓN Y PODER DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN..... 142

3.1. ESTUDIO DE CASOS. JUSTIFICACIÓN.....	143
3.2. MUNICIPIO DE VILLA TUNARI.....	147
3.2.1. Ubicación y características socio-económicas.....	147
3.2.2. Proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).....	149
3.2.3. Proceso de elaboración del Plan Operativo Anual (POA).....	152
3.2.4. Actores del proceso de planificación municipal, organización, poder y forma de participación en la elaboración del POA.....	153
3.2.4.1. Actores sociales.....	153
3.2.4.1.1. Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y su forma de organización.....	153
3.2.4.1.2. Problemas detectados con el denominativo OTB a la luz de las normas legales y la práctica de la sociedad.....	158
3.2.4.1.3. Principio de equidad. Actores sociales e igualdad de oportunidades para el ejercicio de cargos.....	160
3.2.4.1.4. Principios de equidad y subsidiariedad en la toma de decisiones. Participación y poder de las OTB en la elaboración del POA.....	163
3.2.4.2. Actores institucionales públicos.....	173
3.2.4.2.1. Gobierno Municipal.....	173
3.2.4.2.2. Gobierno Nacional.....	176
3.2.4.3. Actores institucionales privados o externos.....	185
3.2.4.3.1. Gobierno de los Estados Unidos y su agencia de cooperación.....	186
3.2.4.3.2. La Unión Europea y su agencia de cooperación.....	190
3.3. MUNICIPIO DE CORIPATA.....	194
3.3.1. Ubicación y características socio-económicas.....	194
3.3.2. Proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).....	196
3.3.3. Proceso de elaboración del Plan Operativo Anual (POA).....	198
3.3.4. Actores del proceso de planificación municipal, organización, poder y forma de participación en la elaboración del POA.....	199
3.3.4.1. Actores sociales.....	199
3.3.4.1.1. Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y su forma de organización.....	199
3.3.4.1.2. Principio de equidad. Actores sociales e igualdad de oportunidades para el ejercicio de cargos representativos.....	200
3.3.4.1.3. Principio de equidad y subsidiariedad en la toma de decisiones. Participación y poder de las OTB en la elaboración del POA.....	203

3.3.4.2. Actores institucionales públicos.....	208
3.3.4.2.1. Gobierno Municipal.....	208
3.3.4.2.2. Gobierno Nacional.....	212
3.3.4.3. Actores institucionales privados o externos.....	216
CONCLUSIONES.....	218

CAPÍTULO IV. EFICIENCIA, EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS..... 224

4.1. CAPTACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL...	225
4.1.1. Fuentes de ingresos para la planificación municipal.....	225
4.1.2. Asignación del gasto público.....	232
4.2. IDENTIFICACIÓN, JERARQUIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE NECESIDADES....	237
4.2.1. Porcentaje de ejecución de proyectos de carácter selectivo, por municipio, según el orden de prioridad programado.....	241
4.3. ÍNDICE INTEGRAL DE EFICIENCIA POR OTB (IIE).....	244
4.3.1. Relación entre grado de eficiencia alcanzado por los proyectos ejecutados y sus características particulares.....	250
4.3.2. Proyectos no ejecutados.....	259
4.4. PARTICIPACIÓN Y RECURSOS DE PODER DE LAS OTB EN LA ELABORACIÓN DE LOS POA Y SU RELACIÓN CON LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON EL IIE POR OTB.....	263
4.5. ARTICULACIÓN DEL PGDES, PDM Y PRESUPUESTO DE LOS PROYECTOS SELECTIVOS. LUCHA CONTRA LA POBREZA.....	277
CONCLUSIONES.....	286

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES FINALES..... 292

BIBLIOGRAFÍA

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANEXOS

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Principio de Equidad en la distribución de ingresos municipales. 2007.....	105
Cuadro N° 2. Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial.....	132
Cuadro N° 3. Elección de los estudios de caso. De 1989 a 2010.....	145
Cuadro N° 4. Registro de personería jurídica de organizaciones sociales de Villa Tunari....	159
Cuadro N° 5. Características sociales de los representantes de las OTB del municipio de Villa Tunari.....	161
Cuadro N° 6. Porcentaje de población según tipo de localidad.....	195
Cuadro N° 7. Características sociales de los representantes de las OTB del municipio de Coripata.....	201
Cuadro N° 8. Proporción de ingresos municipales según fuente de financiamiento para la Gestión 2006-2010.....	227
Cuadro N° 9. Proporción de ingresos municipales adicionales programados el año 2006 según fuente de financiamiento para la Gestión 2006-2010.....	230
Cuadro N° 10. Proporción de ingresos municipales adicionales obtenidos durante la gestión 2006-2010 según fuente de financiamiento.....	231
Cuadro N° 11. Asignación de recursos municipales por ejes y programas de desarrollo....	234
Cuadro N° 12. Asignación de recursos, del total del gasto de inversión, a servicios de orden universal y selectivo.....	237
Cuadro N° 13. Puntaje total de los proyectos programados según el orden de prioridad establecido. Municipio de Villa Tunari.....	241
Cuadro N° 14. Puntaje total de los proyectos programados según el orden de prioridad establecido. Coripata.....	241
Cuadro N° 15. Puntaje total de los proyectos ejecutados según el orden de prioridad establecido. Municipio de Villa Tunari.....	242
Cuadro N° 16. Puntaje total de los proyectos ejecutados según el orden de prioridad establecido. Municipio de Coripata.....	242
Cuadro N° 17. Valores y calificación para el Índice Integral de Eficiencia (IIE).....	244
Cuadro N° 18. Proyectos ejecutados con eficiencia.....	251
Cuadro N° 19. Proyectos ejecutados con eficiencia aceptable.....	255
Cuadro N° 20. Proyectos ejecutados con ineficiencia.....	257
Cuadro N° 21. Articulación de objetivos PGDES, PDM y Presupuesto ejecutado. Municipio de Coripata.....	279
Cuadro N° 22. Articulación de objetivos PGDES, PDM y Presupuesto ejecutado. Municipio de Villa Tunari.....	283

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1. Distribución porcentual de ingresos por Coparticipación Tributaria. Municipios agrupados por Departamento.....	106
Gráfico N° 2. Distribución porcentual de ingresos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Municipios agrupados por Departamento.....	106
Gráfico N° 3. Distribución porcentual de ingresos municipales por Departamento.....	108
Gráfico N° 4. Distribución porcentual de los recursos municipales HIPC por Departamento.....	109
Gráfico N° 5. Retrospectiva y situación del trópico de Cochabamba en relación al cultivo de la hoja de coca. 1960-2010.....	146
Gráfico N° 6. Organización social del Municipio de Villa Tunari.....	157
Gráfico N° 7. Población en situación de pobreza según las secciones provinciales (municipios).....	228
Gráfico N° 8. Porcentaje del puntaje de proyectos ejecutados y no ejecutados.....	243
Gráfico N° 9. Índice Integral de Eficiencia por OTB (IIE). Municipio de Villa Tunari.....	245
Gráfico N° 10. Índice Integral de Eficiencia por OTB (IIE). Municipio de Coripata.....	246
Gráfico N° 11. Proporción de la eficiencia promedio de los proyectos ejecutados según calificación cualitativa de IIE. Municipio de Villa Tunari.....	247
Gráfico N° 12. Proporción de puntaje promedio de los proyectos ejecutados según calificación cualitativa de IIE. Municipio de Villa Tunari.....	248
Gráfico N° 13. Proporción de la eficiencia promedio de los proyectos ejecutados según calificación cualitativa de IIE. Municipio de Coripata.....	248
Gráfico N° 14. Proporción de puntaje promedio de los proyectos ejecutados según calificación cualitativa de IIE. Municipio de Coripata.....	249
Gráfico N° 15. Ejecución presupuestal y porcentaje obtenido de financiamiento externo. Municipio de Coripata – Gestión 2006-2010.....	260
Gráfico N° 16. Ejecución presupuestal y porcentaje obtenido de financiamiento externo. Municipio de Villa Tunari – Gestión 2006-2010.....	261
Gráfico N° 17. Correspondencia entre el grupo de OTB conformado según el nivel de participación del representante y el IIE. Municipio de Villa Tunari.....	265
Gráfico N° 18. Nivel de eficiencia y de orden de prioridad ejecutado para OTB del Grupo 4 con un IIE menor y mayor a la media del total de OTB.....	268
Gráfico N° 19. Nivel de eficiencia y de orden de prioridad ejecutado para OTB del Grupo 3 con un IIE menor y mayor a la media del total de OTB.....	269
Gráfico N° 20. Correspondencia entre el grupo de OTB conformado según el nivel de participación del representante y el IIE. Municipio de Coripata.....	273
Gráfico N° 21. Nivel de eficiencia y de orden de prioridad ejecutado para OTB del Grupo 2 con un IIE menor y mayor a la media del total de OTB.....	274
Gráfico N° 22. Porcentaje de recursos económicos ejecutados en proyectos de carácter selectivo. Municipio de Coripata.....	280
Gráfico N° 23. Porcentaje de recursos económicos invertidos en proyectos de carácter selectivo. Municipio de Villa Tunari.....	284

INTRODUCCIÓN

La participación social puede incorporarse en el proceso de planificación en distintos niveles (consulta, toma de decisiones, gestión y autogestión), y cada uno de ellos está relacionado con la transferencia del poder político que las leyes y las normas de los gobiernos prescriben. Esta normativa tiene como fin último regular los conflictos o la falta de consenso que se presenten por los múltiples intereses de los actores.

No obstante, la participación social puede sobrepasar dichas mecánicas formalmente establecidas influyendo negativamente en el funcionamiento del modelo de planificación deseado, puesto que los actores ejercen el poder –muchas veces más allá de lo que nominalmente otorga la ley– según los recursos de que disponen (económico, tiempo, capacidad, información) y del interés que tienen en participar.

El contexto en el que se desenvuelven los actores, tampoco debe ser obviado. Por una parte, la forma de organización de los actores locales puede limitar la participación de la propia población, y, por otra, los intereses que confluyen en el territorio pueden involucrar la presencia de otro tipo de actores, aun con mayor poder, que influyan sobre las decisiones e inclusive sobre el comportamiento de los actores sociales.

Por tales razones, esta investigación examina el modelo de planificación instituido en el Estado Plurinacional¹ de Bolivia, el cual opta de manera concreta por la planificación participativa, a pesar de que en la teoría no se reconoce un paradigma de la planificación participativa como tal.

Si bien en la teoría se observan varios modelos de planificación que adoptan la práctica de la participación en distintos grados, no lo hacen sin embargo con un enfoque

¹ En la nueva Constitución Política del Estado (2009) se resalta la concepción de Estado transformándolo en Estado Plurinacional. Es plurinacional porque se fundamenta en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro de un proceso integrador del país (Art. 1, segunda parte), dado que el pueblo boliviano está conformado por una totalidad perteneciente a las áreas urbanas de diferentes clases sociales, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y a las comunidades interculturales y afrobolivianas. (Art. 3).

integral, es decir, vinculando aspectos de la sociología y la política, como el ejercicio del poder y la forma de gobierno.

Un modelo de planificación dado, puede ciertamente implementar la práctica participativa dentro de su proceso en cualquier grado o nivel, pero también debe considerar las estructuras de poder y de valores de las diversas organizaciones sociales en la toma de decisiones, que son las que en última instancia condicionan el grado de involucramiento de sus miembros en el proceso de planificación. Debe, asimismo, tomar en cuenta a los actores externos (nacionales e internacionales), que cabe caracterizarlos como parte del contexto situacional², que influyen tanto en la conformación de esa estructura de poder y de valores como en la toma de decisiones de las organizaciones sociales; y, por último, debe tener presente la legislación que regula la participación e integración de los actores y la distribución y adecuada utilización de los recursos públicos, todo de acuerdo a los objetivos de país.

El sistema de planificación boliviano comporta en su estructura una articulación institucional basada en la distribución de competencias y de normas de financiamiento para la inversión pública, con el principal objetivo de sustentar la participación en forma activa y decisoria de los actores sociales en la elaboración de los planes municipales. Sin embargo, por lo dicho anteriormente, resultaría poco útil solo describir y aceptar la estructura racional-legal que rige la distribución de poderes y recursos, sin partir del supuesto de que el proceso de toma de decisiones es el resultado también de la actuación de varios actores (locales, nacionales y externos) con intereses diferentes, es decir, considerando que un modelo de planificación no solo es producto de la interacción entre normativa y administración, sino también de la interacción de actores.

El presente estudio reconstruye procesos de actuación de los poderes públicos y externos, examina relaciones entre los actores presentes en el proceso de la planificación participativa e identifica a quienes intervienen en la toma de decisiones y con qué resultados; por tanto, los actores son observados en relación a su actuación en la

² Según Martínez y Bonilla (2000), en el contexto se integran dos niveles: uno experiencial y otro situacional. El primero es el patrón de experiencias repetidas en que se basa el aprendizaje y desarrollo individual. El segundo o contexto situacional es el conjunto limitado de circunstancias que se pueden observar para explicar conductas coyunturales, que proceden de la estimulación inmediata de experiencias concretas, incluyendo características relativas a roles o interacciones sociales, y que pueden influir en la respuesta comportamental de un sujeto ante una situación. (para.209)

planificación y su materialización. La investigación, de este modo, permite profundizar los debates de la teoría de la planificación, considerando al poder local como fundamento de la democracia participativa y de la atención de prioridades sociales, para avanzar en la construcción de nuevas formas de relación entre actores.

Para el análisis, se utiliza un enfoque de aproximación empírico a través del método comparado con el fin de controlar los límites al realizar generalizaciones.

Así, la tesis trata las restricciones que se encuentran en la participación social, a partir de la organización local y la intervención de actores externos (nacionales e internacionales) en la toma de decisiones y en los resultados que se obtienen; para lo cual, se plantea el estudio de un caso representativo y compararlo con otro de igual categoría buscando variaciones entre ellos. Los criterios definidos para la selección de casos y que posibilitan precisar de qué forma y por qué en ciertos casos la participación llega a restringirse y en otros no, son: 1) La existencia, o no, de afinidad política entre los grupos sociales y los niveles de gobierno. 2) La presencia, o no, de intereses sectoriales. 3) La intervención directa, o no, de la cooperación externa.

El estudio de casos, que permite realizar el examen comparativo y en profundidad del proceso participativo, comprende dos municipios seleccionados: el municipio de Villa Tunari situado en la región tropical del Departamento de Cochabamba y el municipio de Coripata emplazado en la región de los Yungas del Departamento de La Paz.

Los criterios arriba definidos pueden comprenderse como limitativos a la participación, al contextualizar los casos seleccionados. Ambos municipios forman parte de las dos regiones de Bolivia donde se cultiva la hoja de coca que, según el informe sobre drogas 2012 de la ONU, convierten al país en el tercer productor en Sudamérica. Sin embargo, dichas zonas, hasta el año 2005, presentan diferencias importantes, ya que solo una de ellas es considerada legal para tal cultivo. Según la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988), esta zona corresponde a la región de los Yungas de La Paz, cuya producción está destinada a las prácticas sociales y culturales de la población boliviana, efectuadas bajo formas tradicionales como el "acullicu" o masticación, y los usos medicinales y rituales. (Art. 4). La región del Trópico de Cochabamba, en cambio, se encuentra contemplada como zona de producción excedentaria en transición, sujeta a planes anuales de reducción y sustitución de la coca, condicionados por la disponibilidad de

recursos del presupuesto nacional y la cooperación técnica y financiera bilateral y multilateral. (Art. 10). Es en esta zona donde los conflictos de intereses entre actores se intensifican, puesto que el fundamento del uso tradicional de la coca se altera con los efectos de su factible desvío hacia la producción de la cocaína.

Por lo expuesto, tres tipos de actores se distinguen en la toma de decisiones que afectan la planificación local: los actores sociales, el Gobierno Nacional y la cooperación externa.

Pese a que las prioridades de desarrollo local, desde mediados de la década de 1980, han sido dirigidas por el Gobierno Nacional y la cooperación externa a la eliminación de los cultivos de coca, el ascenso de Evo Morales a la presidencia el año 2005 transforma dicho propósito y marca importantes cambios en la forma de relación y de participación de los mencionados actores en el proceso de planificación.

La relación entre el Gobierno Nacional y la cooperación externa, hasta antes del año 2005, se desarrolló a través de acuerdos (multilaterales y bilaterales) que buscaban la “reducción de la pobreza” como objetivo urgente de las políticas públicas, cuyo cumplimiento estaba condicionado a fines sin embargo no consensuados con los actores sociales de las zonas productoras de coca, no obstante de estar facultados por la ley para decidir sobre su territorio desde 1994³. Esta situación representó un problema para la eficacia del modelo de planificación con participación en Bolivia, puesto que suscitó efectos deseados y no deseados para la población.

Entre los efectos no deseados, se encuentra la intervención de las zonas excedentarias de coca a través de la fuerza. La participación de las Fuerzas Armadas tuvo como objetivo la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de cocales, y aunque se logró reducir una gran cantidad de cultivos ilegales⁴, también hubo enfrentamientos violentos que

³ Hasta el año 2005, no existió consenso entre el Gobierno Nacional y el sector cocalero, porque los planes de gobierno tenían como fin la erradicación total de los cultivos de coca; el sector cocalero se opuso rotundamente a esta determinación. Ante esta disputa, los resultados que entonces se lograron se tradujeron en la firma de convenios, de los cuales solo algunos puntos fueron salvados (para mayor detalle ver anexo N° 13), como la introducción del desarrollo alternativo, la indemnización por cultivos de coca erradicados y la concesión de proyectos puntuales a cambio de cultivos de coca. De acuerdo a Villamil (2011), estas medidas solo representaron una promoción a actividades agropecuarias con el fin de sustituir los cultivos de hoja de coca por otros, y no así como parte de un desarrollo integral que reduzca la pobreza y que conciba la coca como una fuente de ingresos complementaria a la economía campesina. (para. 7).

⁴ De acuerdo con los datos históricos del gobierno, el año 2000 se erradicó 7.653 hectáreas de coca (gobierno de Hugo Banzer Suárez), el año 2001 (gestión de Jorge Quiroga Ramírez) 9.335 hectáreas, en 2002 (gobierno

derivaron en muertos⁵, heridos y detención de campesinos. Y la erradicación voluntaria de cicales –que constituyó otra medida para combatir el narcotráfico, pero con el objetivo de lograr la sostenibilidad de la paz en la zona cocalera, respetando los derechos humanos de la población y creando condiciones para la inversión privada– solo benefició a una pequeña parte de los productores⁶, esto principalmente porque los programas alternativos no contaban con estudios previos sobre las potencialidades de la zona y las opciones de mercado; además, ninguno de los cultivos alternativos pudo (ni puede) competir con las ventajas de siembra, cuidado y cosecha ni con los beneficios económicos que rinde el cultivo de la coca⁷.

El no involucrar en la toma de decisiones a los directamente afectados con la implementación de los programas de desarrollo alternativo, puesto que se realizó únicamente mediante la firma de acuerdos de sustitución de los cultivos ilícitos por otros, provocó la resistencia a las políticas de erradicación de la coca y a la intervención externa (norteamericana) a través de masivas movilizaciones, marchas y bloqueo de carreteras, que culminó con la consolidación del movimiento social de los cocaleros del Trópico de Cochabamba en un partido político denominado Movimiento al Socialismo (MAS) y como su líder al dirigente campesino Evo Morales Ayma, quien en las elecciones de 2005 fue elegido Presidente de los bolivianos.

de Gonzalo Sánchez de Lozada) 11.853 hectáreas, en la gestión 2003 se erradicó 10.087 hectáreas, y en 2004 (administración de Carlos Mesa Gisbert) 8.426 hectáreas. (Periódico Los Tiempos, 29/05/2012)

⁵ Según la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (2012), desde la implementación de la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas en 1988, se estima que fallecieron más de 115 personas, la mayoría productores de coca y los menos uniformados.

⁶ Según Salazar (2002), tras dos décadas de programa de desarrollo alternativo, los cultivos promovidos alcanzaron a cubrir solo el 29% del total de la superficie cultivada en el Trópico de Cochabamba. (para. 292)

⁷ Primero, el cultivo de la hoja de coca es un cultivo permanente. Por otro lado, de acuerdo al Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2010, realizado en forma conjunta entre el Gobierno de Bolivia y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), el valor (comercialización) de la producción de hoja de coca en 2010 alcanzó aproximadamente a US\$ 310 millones. De acuerdo al propio informe, en 2010 la suma de producción potencial de los Yungas de La Paz y del Trópico de Cochabamba alcanzó a 55.500 toneladas métricas de hoja de coca, pero que solo un total de 19.192 toneladas métricas pasó por el control de la Dirección General de Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (DIGCOIN). Esto sugiere un probable desvío del resto hacia la producción de cocaína.

De acuerdo a Sanjinés (2007)⁸, el MAS surge como un movimiento social en el trópico de Cochabamba y busca la solidaridad de otros movimientos sociales de manera de articular las demandas de cada uno de ellos y constituir el instrumento político por la soberanía de los pueblos. (para. 227). El MAS destaca en su programa de gobierno 2006-2010, como temas fundamentales, la refundación de Bolivia desmantelando el estado neoliberal imperante, la redistribución de las riquezas, la nacionalización de todos los recursos naturales y la defensa de la hoja de coca.

La refundación de Bolivia se diseña sobre la base de la plurinacionalidad y el antiimperialismo. La Plurinacionalidad se traduce, continuando con Sanjinés (2007), en una “revolución democrática y cultural porque reconoce treinta y seis nacionalidades territorialmente, en usos y costumbres y en el manejo del idioma”. (p. 228). El reconocer esas nacionalidades surge del cuestionamiento de cómo se construye Bolivia a lo largo de su vida republicana, dejando saldos como la discriminación, el racismo, y la exclusión económica, política, social y cultural que afectan a la mayoría de la población indígena⁹. El antiimperialismo, de acuerdo al Plan de Gobierno del MAS (2006-2010), se explica por la dominación en el plano económico y social que vive Bolivia hace varios años, en el que las decisiones fundamentales recaen en fuerzas externas, organismos multilaterales, países desarrollados y empresas transnacionales, siendo estas las causas, además de las políticas neoliberales aplicadas por los anteriores gobiernos, que originan la desigualdad y la exclusión social en el país. (para. 8).

Según el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010, la situación anterior se evidencia cuando se niega a la población indígena la posibilidad de intervenir en las decisiones nacionales y se instauran nuevas oligarquías nacionales que se apropian del patrimonio estatal en beneficio de reducidos grupos privilegiados y que no consiguen generar un proceso de desarrollo nacional e independiente de la ayuda externa, que condiciona el financiamiento externo a la aplicación de políticas de contención a los movimientos sociales por medio de los organismos multilaterales y convenios bilaterales. (para. 4).

⁸ Conferencia de Oscar Sanjinés Vargas, Cónsul del Estado Plurinacional de Bolivia. *Movimientos sociales en Bolivia* (En Area, 2012).

⁹ De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (2012), el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 registró que el 62.2% de la población boliviana es indígena. Los criterios para identificar a la población indígena fueron los siguientes: Criterio Lingüista; Criterio de Auto Pertenencia; y Condición Étnico Lingüística.

Además, de acuerdo a dicho Plan, las políticas sociales han sido cubiertas parcialmente por la iniciativa privada no gubernamental, articulada a la cooperación externa, a través de “proyectos de desarrollo” circunscritos a comunidades locales, dando lugar a unidades sujetas exclusivamente a los objetivos de la cooperación y a la ejecución de proyectos fragmentados y dispersos, que no han resuelto el problema y solo han contribuido al debilitamiento del Estado, porque la inversión no se tradujo en desarrollo, sino en un gasto ineficiente de ahorro externo. (para. 5)

En contraposición a esas críticas, el vicepresidente Álvaro García Linera (2012) destaca el proceso de cambio que emprende el gobierno de Evo Morales. Señala, por una parte, la intervención del Estado no solo como agente regulador, sino como activo productor de bienes y servicios, y, por otra, la modificación sustancial de la base social del Estado al conformarse un nuevo bloque de poder, de clase y de naciones como núcleo organizador del Estado, encargado de articular y convocar al resto de los grupos de las clases sociales para convertirse en el liderazgo intelectual y moral de la sociedad boliviana.¹⁰ (En Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2012, para.8).

Con base en todos esos argumentos, se aparta a la cooperación externa de la toma de decisiones y se reconoce este derecho a las organizaciones sociales; así el objetivo de

¹⁰ Los mecanismos de participación y control social contemplados en los Artículos 241 y 242 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), establecen que la sociedad civil organizada participará en el diseño de las políticas públicas, que ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales, y que las entidades del Estado, por su parte, generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

El control social, para el sector cocalero, significa que los organismos internacionales ya no son responsables del monitoreo de cultivos excedentarios para su erradicación; ahora esta función es realizada por las propias organizaciones sociales, que sancionan a los afiliados que se exceden en el área de cultivo de coca legal quitándoles sus tierras, evitando así el enfrentamiento con las fuerzas militares. De acuerdo a la Agencia de Noticias de Bolivia (2012), en el primer trimestre del año, al menos 100 cocaleros afiliados a las federaciones de productores del trópico de Cochabamba perdieron su derecho al “cato” por no cumplir con los acuerdos. (11/04/2012).

Pero el alcance de las organizaciones cocaleras en el control social es mucho más amplio, puesto que estas no solo controlan a su sector, sino también a las otras organizaciones que aglutinan y apoyan las políticas nacionales, además de oponerse a las demandas de otros sectores, creando situaciones de conflicto. Esto se evidencia por los enfrentamientos registrados en la prensa escrita el año 2012; primero entre el grupo que realiza el control social (compuesto en su mayoría por afiliados a las federaciones cocaleras) y el sector de salud, y posteriormente entre dicho grupo de control y los colonos del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS).

continuar con la producción de coca es legitimado por los sectores sociales que deciden continuar con dicho cultivo, cuya rentabilidad¹¹ supera en demasía a la de otros productos.

La resistencia a la intervención de la cooperación externa ocasiona, en 2008, la ruptura política entre el gobierno y una de las agencias de cooperación externa (USAID) y a que ambas instancias cambien el tipo de cooperación que brindaban en el ámbito local.

El cambio del tipo de cooperación internacional (cooperación unilateral) está relacionado con la desarticulación que existía entre las políticas de cooperación y las políticas de desarrollo de los destinatarios, que se modifica en el sentido de que ahora los actores locales pueden decidir si aceptan o no la ayuda considerando las condicionalidades correspondientes. El gobierno central, por su lado, interviene directamente en el ámbito local con cooperación financiera destinada a proyectos específicos, actitud que antes del año 2008 no era observable.

En este entendido, el contexto conflictivo generado por la producción de la coca debería atenuarse al existir empatía entre los niveles de gobierno y las organizaciones sociales del municipio de Villa Tunari, y el modelo de planificación tener mayor eficacia. Sin embargo, es necesario considerar que, además de las organizaciones que se dedican a la producción de la coca (que son la mayoría), en este municipio también existen organizaciones que se dedican a cultivos diferentes y otras que son de carácter urbano o indígena¹², y además que la cooperación externa ya no interviene en la toma de decisiones del municipio, pero sí el gobierno nacional.

Por lo tanto, la investigación examina cómo influyen esos factores y la afinidad política entre el gobierno central y uno de los sectores sociales del municipio, en la forma de participación de las OTB (sean cocaleras o no), en la distribución de recursos financieros, y en el logro de resultados.

¹¹ La rentabilidad de la coca, según Latin American Bureau (1982), se debe a que desde los 3 a 5 años de su plantación, y en condiciones favorables, un arbusto puede dar de 3 a 4 cosechas al año durante 30 ó 40 años. Además, puede conservarse durante todo un año. (para. 20 y 21). Su costo, en el mercado boliviano, incluso es mayor que los productos de la canasta básica como el azúcar y el arroz. De acuerdo a Eju.tv (2012), la libra de coca cuesta hasta diez veces más que la de azúcar y supera en ocho al precio del arroz o del fideo. (19/03/2012).

¹² La población indígena del municipio de Villa Tunari corresponde a la etnia Yuracaré, originaria del territorio que habita.

Con este propósito, la tesis se estructura sobre la base de preguntas y una hipótesis general planteada como posible respuesta, que permiten el desglose por partes del problema y, mediante la relación de estas, a esclarecer el mismo de manera integral.

Las principales preguntas, para el propósito mencionado, son las siguientes:

¿Qué tan eficaz es la participación social en función a las relaciones de poder y a los resultados de los objetivos del plan? ¿Qué tan coherente es el ejercicio del poder político de los actores con el marco legal del modelo de planificación participativa?

Para responder las interrogantes anteriores, la tesis parte de la siguiente hipótesis: **La afinidad política entre el gobierno central y un sector social hegemónico limita la eficacia de la participación social en el modelo de planificación establecido en Bolivia, debido a la discrecionalidad del Estado que controla a las OTB cocaleras para legitimarse y estas, a su vez, a las demás organizaciones sociales en la toma de decisiones.**

La pregunta principal planteada y la hipótesis que se estructura en torno a ella, con el fin de convertirlas en objeto de estudio, son desglosadas en las siguientes preguntas complementarias y sus correspondientes hipótesis:

- a) ¿Qué tan consistentes son las características participativas con el marco legal que las define?

Hipótesis:

No obstante del principio de subsidiariedad establecido, la distribución del poder y de los recursos financieros a favor de los municipios –para que los actores sociales efectúen sus planes de desarrollo– está condicionada por la intervención de instancias nacionales y la influencia externa en el proceso de planificación.

- b) ¿Cuáles son los recursos de poder utilizados por los actores en la toma de decisiones y que afectan lo establecido en la legislación boliviana?

Hipótesis:

La afinidad política con el Gobierno Nacional y el ejercicio poder simbólico¹³ originan que un grupo social detente mayor poder en el proceso de planificación,

¹³ Bourdieu (1977) define el poder simbólico, como “todo poder que logra imponer significados e imponerlos como legítimos disimulando las relaciones de fuerza en que se funda su propia fuerza, añade su propia fuerza, es decir, propiamente simbólica, a esas relaciones de fuerza.” (p.44).

definiendo la forma de participación de los demás actores e influyendo en sus decisiones.

- c) ¿Qué logros se han obtenido como resultado de la ejecución de los planes municipales, del ejercicio del poder por los actores y de la distribución de recursos?

Hipótesis:

La afinidad política-partidaria con el Gobierno Nacional distorsiona la distribución de recursos financieros estipulada por la ley en los municipios. Los municipios que cuentan con afinidad político-partidaria obtienen mayores recursos nacionales (no regulados), mientras los demás reciben mayores recursos externos (regulados). Además, en los municipios que sostienen afinidad político-partidaria con el Gobierno Nacional el modelo presenta menor eficacia que en los municipios sin esta característica, en la medida en que la participación social en los espacios de conceso es más inequitativa, al igual que la obtención de resultados.

Las cuestiones planteadas no solo permiten hacer operativa la respuesta a la pregunta principal, sino también estructurar la tesis de la siguiente manera:

1. Un marco teórico-conceptual que discute, a través de un recuento histórico de los modelos de planificación, los fundamentos teóricos que dan sustento al proceso de planificación y la incorporación de la participación social como necesaria para enfrentar nuevos problemas urbanos.
2. Un nivel descriptivo, que contiene el contexto político y social que da origen al sistema de planificación boliviano, el cual se traduce en una legislación que regula recursos, instancias, actores y planes.
3. Un nivel analítico, que abarca los capítulos donde se dan respuesta a las tres preguntas complementarias –que definen las variables que se propone estudiar la tesis para formular una respuesta a la pregunta principal – a través del estudio de los referentes empíricos.

En consecuencia, se plantea como objetivo general:

Analizar y evaluar conceptual y empíricamente el modelo de planificación instaurado en Bolivia, en relación a los cuatro principios rectores que lo fundamentan: Subsidiariedad, Eficiencia, Equidad e Integralidad.

Y como objetivos específicos:

- 1. Caracterizar el sistema de planificación boliviano en cuanto a legislación, actores y planes.**
- 2. Determinar los recursos de poder de los actores (Organizaciones Territoriales de Base, cooperación nacional y externa, y de un sector hegemónico con interés particular) que posibilitan su participación como tomadores de decisiones en los planes municipales y su relación con la legislación del sistema de planificación boliviano.**
- 3. Evaluar la equidad y eficiencia del modelo de planificación en función de la relación eficacia y participación.**

Para analizar el principio de Subsidiariedad, se aplica una metodología cualitativa mediante el análisis de los discursos y de las relaciones de poder, con base en la información obtenida de la prensa escrita y de las entrevistas semidirigidas a los actores que participaron en el proceso de planificación municipal 2006-2010, particularmente a los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB).

El estudio sobre el principio de Eficiencia, en cambio, se realiza con una metodología cuantitativa, a través de la aplicación del Índice Integral de Eficiencia (IIE) construido para el efecto, que evalúa los proyectos según el orden de prioridad y de eficiencia con el que han sido ejecutados. La información, en este caso, se extrae de los planes de desarrollo municipal y de los planes operativos anuales 2006-2010.

El análisis en relación al principio de Equidad, se efectúa a través de la correspondencia entre el principio de subsidiariedad y el principio de eficiencia. De este modo, se discute la pertinencia de las entidades representativas de las organizaciones sociales en el logro de resultados con equidad, es decir, en la ejecución de proyectos según el orden de prioridad y eficiencia.

El examen con respecto al principio de Integralidad, se verifica mediante la correspondencia entre lo estipulado en el Plan General Económico y Social, los Planes de Desarrollo Municipal y las prioridades definidas por las Organizaciones Territoriales de Base.

La tesis contiene, a más de esta introducción, cinco capítulos, bibliografía y anexos.

El primer capítulo, titulado “Marco teórico: Caracterización y pertinencia de la participación en la teoría de la planificación”, contiene los fundamentos teóricos que permiten desarrollar los capítulos posteriores. En él se explican los modelos de planificación desarrollados desde mediados de la década de 1940 hasta principios de la década del año 2000, resaltando las críticas que contribuyen a enfrentar los problemas urbanos originados por las transformaciones económicas y socio-demográficas; asimismo, se definen los términos a ser utilizados en el desarrollo de la tesis, se reconstruye el significado de participación y se relaciona a este con los conceptos de poder, política y eficiencia. Finalmente, con base en los modelos de planificación y la revisión conceptual, se examina la viabilidad de la participación en la planificación urbana, cuyo análisis se sustenta en la puesta en práctica de los modelos surgidos a partir de la década de 1960.

En el segundo capítulo, denominado “Sistema de planificación boliviano: Caracterización”, se describe primero el contexto político y social en el que se funda el modelo de planificación boliviano, luego se explica el marco legal-normativo del sistema de planificación, se especifican los principios rectores del sistema, las etapas, actores e instancias del proceso de planificación municipal y, por último, se caracterizan los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en los niveles nacional, departamental y municipal. Este análisis permite evaluar en los capítulos subsiguientes el cumplimiento o la transgresión de la normativa desde la práctica social.

En el tercer capítulo, intitulado “Participación y poder de los actores en el proceso de planificación. Estudio de casos”, se justifica la elección de los casos a estudiar, se describen la organización y las características de los actores que intervienen en el proceso de planificación y la forma de elaborar los Planes de Desarrollo Municipal en los casos de comparación. Fundamentalmente se realiza una evaluación de los recursos de poder que ejercen los actores que participan en la elaboración de los planes operativos anuales, por ser estos donde se definen la ejecución de proyectos. Los resultados de la evaluación muestran las competencias de los actores (subsidiariedad) surgidas de los espacios donde proceden las relaciones de poder y la equidad en la participación, lo cual permite realizar una comparación con las competencias asignadas por la ley. La equidad o inequidad observada en participación de los actores sociales se relacionará, en el Capítulo IV, con los resultados obtenidos en cada organización social.

En el cuarto capítulo: “Eficiencia, equidad y participación social en la asignación de recursos públicos”, se exponen las formas y posibilidades de financiamiento que

disponen los municipios para solventar la implementación de proyectos de desarrollo económico-social, así como las particularidades del gasto ejecutado por las administraciones locales. Esencialmente se realiza una evaluación de proyectos que se fundamenta en las definiciones de eficiencia, prioridad y equidad, y así se obtiene un Índice Integral de Eficiencia (IIE) para cada Organización Territorial de Base; adicionalmente, se especifica cuál es la razón de la eficiencia. En una segunda parte, se explica con qué equidad consiguen las organizaciones sociales los proyectos que programaron en orden de prioridad y, por ser la participación un imperativo del modelo de planificación boliviano, los resultados son vinculados con el ejercicio del poder de los actores, identificado en el Capítulo III.

El quinto y último capítulo corresponde a las conclusiones y en él se precisan las respuestas que se dan, como resultado de la investigación, a las preguntas formuladas para comprobar la hipótesis general.

----- . -----

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO: CARACTERIZACIÓN Y PERTINENCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA TEORÍA DE PLANIFICACIÓN

Los países, en la actualidad, optan por la aplicación de un modelo de planificación que dilucide positivamente quiénes deben estar involucrados en el proceso, cómo debe distribuirse el poder entre los involucrados, cómo debe diseñarse el proceso para resolver los conflictos entre los diversos actores, y cómo debe lograrse la relación entre el proceso y la práctica, todo con el propósito de alcanzar el respectivo desarrollo integral.

En el presente capítulo se examinan los fundamentos teóricos relacionados con tales cuestiones, que servirán para abordar posteriormente el análisis del objetivo general de la tesis.

Inicialmente, se exponen los enfoques de planificación desarrollados desde mediados de la década de 1940 hasta la década de 1970 y las diferentes críticas que señalan las limitaciones de los mismos, se analizan los modelos de planificación que emergen a raíz de las mencionadas críticas, enfatizando la incorporación de la participación, y se explican los modelos de planificación que surgen a partir de la década de 1980 hasta principios de la década de 2000. Posteriormente, se realiza una revisión teórica concreta sobre el vocablo participación, con el objeto de precisar su concepción que permita la comprensión de su relación con el proceso de planificación.

El capítulo también comprende la relación que existe entre participación y poder, las significaciones de este último y cómo y bajo qué formas se manifiesta entre los actores involucrados en la planificación. Este examen teórico servirá para discurrir, en un capítulo posterior, acerca de las relaciones de poder entre los actores en el proceso de planificación de los casos en estudio. Asimismo, se realiza una referencia al vínculo entre participación y política, considerando que la planificación también está relacionada con la forma de gobierno que, de acuerdo a su estructura, concede poder a los actores para su participación y define qué modelo de planificación será implementado. Finalmente, se examina la viabilidad de la participación en la planificación urbana, cuyo análisis se basa en la puesta

en práctica de los modelos surgidos a partir de la década de 1960, que incorporan la participación en el proceso de planificación, con la finalidad de dar respuesta a los cuestionamientos generales formulados en la tesis.

1.1. TEORÍAS Y MODELOS DE PLANIFICACIÓN.

El objetivo de este subtítulo es presentar y contrastar diferentes teorías y modelos de planificación con el fin de conocer sus aportes en la solución de problemas urbanos, además de las críticas a que son sujetas.

1.1.1. Contexto histórico.-

Si bien en todas las sociedades, desde su surgimiento, se han realizado determinadas acciones de planificación, algunos autores, como Sabatini (1990), atribuyen a la Escuela Politécnica de París el lugar donde pensadores como Comte, Saint Simon, Enfatín y otros generan planes para ordenar la sociedad con base en el pensamiento positivista (Citado en Castro, Restrepo y otros, 2001, para. 37)

Sin embargo, se conoce que es en la ex Unión Soviética donde se inscribe el inicio de la planificación organizada y sistemática, luego de que su líder, Vladimir Ilich Lenin, propugnara que el programa del partido debía complementarse con la reconstrucción de toda la economía nacional situándola al nivel de la técnica moderna.

Los países capitalistas (países occidentales desarrollados, en vías de desarrollo y los recién independizados), por su parte, después de la crisis sufrida durante el período 1929-1933 y el éxito obtenido por la entonces Unión Soviética en el campo de la economía mediante la dirección planificada, se ven motivados para ocuparse de los temas teóricos y prácticos de la planificación económica y social, con nuevas ideas y orientaciones, dando lugar a diversas clasificaciones según los fundamentos en que se sustentan.

Las teorías y modelos de planificación presentan un debate sobre tres temas principales: El proceso, la toma de decisiones y los resultados. De estos temas derivan cuestionamientos que se intentan resolver, tales como: ¿Es el proceso imprescindible para lograr una planificación eficaz? ¿Si el proceso fuera necesario, es el único condicionante para garantizar la eficacia? ¿Qué tipo de proceso es necesario para lograr resultados eficaces? ¿Quiénes deben tomar las decisiones? ¿Qué funciones deben desempeñar los

planificadores y los gobernantes? ¿La incorporación de los actores sociales en el proceso garantiza el logro de resultados eficaces?

Estas interrogantes son abordadas desde el análisis de las teorías y los modelos de planificación que se exponen a continuación.

1.1.2. Teorías de planificación: pos guerra 1945 – 1970.-

En este acápite se examinan, primero, los modelos conocidos como planificación procesual, planificación racional-comprensiva y planificación normativa, y las diferentes críticas en relación a ellas; a continuación se analizan los modelos de planificación que surgen a raíz de las mencionadas críticas, enfatizando la incorporación de la participación en esos modelos contestatarios.

1.1.2.1. Teoría de planificación procesual, modelo de planificación racional-comprensiva y modelo de planificación normativa.-

Después de la Segunda Guerra Mundial, las necesidades de reconstrucción y de soluciones para superar la crisis económica de 1929 –que tuvo lugar en los Estados Unidos como consecuencia del derrumbamiento del sistema de crédito y que se extendió a todo el mundo– impulsan un prolongado período de desarrollo y prosperidad.

El modelo económico de John Keynes, que se presenta como solución a la crisis económica, se generaliza como un modelo de capitalismo ordenado e intervenido, propio de las economías mixtas. Los estados asumen la responsabilidad del bienestar de sus ciudadanos al hacerse cargo de las prestaciones o servicios sociales y establecen como fin principal del “Estado de Bienestar”, mediante leyes de fuerte contenido social, la reducción de las desigualdades existentes entre los ciudadanos.

Pero la democratización extendida a nivel internacional, en esa época, tiene como base constitutiva principal la representación política y no la participación política, por lo que la participación de los ciudadanos es restringida en los asuntos públicos. No obstante que los representantes solo pueden actuar de acuerdo a las instrucciones de quien les otorga el contrato de poder, estos, según Moya (1982), “independientemente de la fuerza popular que significa su función pública, tienen un libre albedrío, una capacidad de acción y una aptitud de incorporar sus propias ideas y sus propias opiniones al proceso político.” (p. 27).

En cuanto al proceso de planificación, la toma de decisiones está a cargo de los gobernantes políticos asesorados por los planificadores expertos, lo que provoca –incluso en la actualidad (2012)– la discusión sobre un serio desajuste entre los mecanismos formales de representación y las necesidades reales de la ciudadanía.

El Estado de Bienestar, entonces, es objeto de fuertes críticas por impedir la consolidación de una ciudadanía activa, con participación real en las decisiones y en la construcción de los objetivos colectivos; puesto que, como señala Santarsiero (2011), “la forma de estipular las necesidades colectivas a través de los órdenes políticos y burocráticos implicaría consecuencias morales que harían de esas necesidades mediaciones que, a su vez, implicarían manipulaciones.” (p. 31). Además, la no inclusión (plena) de los ciudadanos en la política y en los asuntos públicos, cuestiona la legitimidad de las decisiones y explica la emergencia de nuevas formas de acción colectiva a través de los denominados movimientos sociales.

Asimismo, al producirse el traslado al Estado de los conflictos que anteriormente regulaba el mercado, aquel se sobrecarga de demandas sociales. Pero, para autores como Crozier, Huntington y Watanuki (1975), la presión social sobre el Estado provoca la ingobernabilidad de las democracias. Para contrarrestar esto, se propone devolver al mercado su papel regulador. Se argumenta que el funcionamiento de la democracia engendra un exceso de expectativas, demandas y participantes en los sistemas de toma de decisiones políticas, que provoca una cultura adversaria y deslegitimadora de todo principio de autoridad. (para. 24)

De estos criterios, se deduce que en ese tiempo aún no era viable pensar en la incorporación de actores sociales en el proceso de toma de decisiones, porque era visto como perjudicial a la gobernabilidad y a la democracia representativa.

La estabilidad del Estado de Bienestar, que dura hasta los primeros años de la década de 1970, responde a una época de bonanza económica que posibilita aplicar un modelo de planificación con un enfoque más científico, incorporando complejos modelos matemáticos cuyas predicciones funcionan razonablemente durante la época. Según Fernández (2006), “fue el momento de los grandes planes cuando el planificador disfrutaba de un amplio reconocimiento social y se sentía seguro de sus capacidades técnicas. Bajo estas circunstancias la planificación urbana también vivió su época dorada, alcanzando

plena legitimidad en la mayoría de los países y convirtiéndose en un instrumento aceptado por la sociedad en general y por las administraciones locales en particular.” (p. 14).

En suma, si bien el sistema democrático representativo goza de apoyo en materia de planificación, su credibilidad sin embargo se consolida cuando existe estabilidad económica y no se eleva el crecimiento demográfico, puesto que al incrementarse la población se complejiza el escenario de actores y disminuyen las posibilidades de resolución de los problemas, y también se ve afectada la economía, porque esas condiciones hacen insostenibles los niveles de gasto público administrado por el gobierno central; por lo que, en el campo de la legitimación de los poderes públicos, aumenta la desconfianza sobre la idoneidad del intervencionismo público para resolver la problemática social.

Según Subirats (2000), “cuanto mayor es el ámbito de intervención de las administraciones públicas y más complejos los problemas por resolver, más difícil resulta articular los intereses usando los mecanismos convencionales con que la democracia representativa ha ido enriqueciéndose.” (p. 441).

Es por ello que se presenta en el discurso institucional, por las administraciones que abogan por la democracia participativa (*cf. infra*), el deseo por mejorar la eficiencia y la calidad democrática incorporando a la ciudadanía en los sistemas de gestión pública.

Continuando con el estudio de las teorías de planificación, la más difundida entre las décadas de 1960 y 1970, desarrollada para afrontar las transformaciones socio-demográficas y económicas, es la *teoría de planificación procesual*.

De acuerdo a Faludi (1987), quien es el exponente más destacado de esta teoría, la planificación procesual es un concepto que abarca la teoría acerca del proceso de planificación y de las formas de planificación organizacional. Según él, la planificación es la aplicación del método científico para realizar política; lo cual significa realizar esfuerzos conscientes para incrementar la validez de las políticas en términos del presente y futuro del medio ambiente urbano. Afirma que el principal interés de la teoría procesual, es la actividad de la planificación y el rol o roles que juegan los planificadores. (para. 51, 52)

La importancia de esta teoría, por tanto, radica en el planteamiento lógico entre los objetivos del plan y los recursos para lograrlos. Los objetivos suministran dirección, ayudan en la evaluación, generan sinergia, revelan prioridades, permiten coordinación y son

esenciales para las actividades de control, motivación y organización efectivas. Los recursos, por su parte, se refieren a disponer recursos económicos, recursos técnicos, recursos humanos (proceso administrativo y de gestión), y tiempo (*cf. infra*). Los recursos humanos, que para la teoría procesual se concretan en los asesores (que son vistos como suministradores de inteligencia científica) y en los que toman las decisiones¹⁴, se constituyen, sin embargo, en la condición que provoca que la teoría procesual se enfoque más en el significado (proceso) que en el fin (resultados) de la planificación.

Sobre la discusión entre “proceso vs producto o resultado final”, no obstante que el proceso “es un conjunto de actividades o eventos (coordinados u organizados) que se realizan o suceden (alternativa o simultáneamente)” (RAE, 2003), se indica que este no conduce necesariamente a encontrar un fin determinado; puesto que puede que el proceso sea el correcto, pero el resultado no. Si el resultado final del plan no satisface a la población, aun cuando se haya realizado a tiempo, dentro de los costes programados y con la metodología de trabajo conveniente, solo se habrá provocado el fracaso del mismo. Este fracaso puede darse en forma de un excesivo e impecable despliegue técnico que la población no entiende y que deriva en forma de un producto que no se considera útil, porque no está alineado a las expectativas del beneficiario.

En términos de eficacia y eficiencia –entendida la eficacia como el logro de objetivos y la eficiencia como la adecuada utilización de recursos para alcanzar los objetivos–, lo dicho significa que no existe una relación de causalidad entre una y otra; ya que se puede ser eficiente en el proceso, pero no alcanzar la eficacia deseada. Más adelante, sin embargo, se verán teorías de planificación que evocan una situación contraria, es decir, alcanzar la eficacia sin eficiencia.

Retomando el problema de correspondencia entre proceso y resultados, si no existe familiarización con la situación mediante la comunicación y alineamiento entre gobernantes y gobernados, se puede provocar la insatisfacción de estos últimos; puesto que el proceso no asegura los resultados –aun cuando es más necesario cuanto más compleja es la situación –, solo ayuda a lograrlos.

¹⁴ Los asesores y los que toman las decisiones, según Faludi (1974), “interactúan formando una agencia de planificación. En las agencias de planificación se presentan consejos científicos para relacionar decisiones vinculadas con las políticas durante un proceso interactivo que involucra los roles de los asesores y de los que toman las decisiones.” (p. 1, 2).

Lo anterior también constituye una crítica a la teoría procesual, dado que el planificador, considerado como el maestro diseñador y distribuidor de recursos escasos, de acuerdo a Beauregard (2003), es resultado de un aprendizaje pos-gradual con un modelo pedagógico de lectura y seminario, utilización de ejemplos paradigmáticos y enseñanza de profesores que no necesariamente interactúan con la práctica de la planificación. El conocimiento además es fragmentado dentro de sub-disciplinas y los estudiantes aprenden a través de textos más que de resolver problemas directamente. Y una vez egresados, los planificadores tienen la tarea de identificar todas las posibles alternativas o cursos de acción para evaluar cada una de las consecuencias que puedan estar en contra de los fines estatales y seleccionar las más apropiadas para brindar soluciones. Así el método de proyectar se realiza a través de un conocimiento teórico de un objeto dado, el cual es trasladado a un plan vía la intuición o inspiración del planificador. (para. 218)

La crítica a la planificación procesual, en síntesis, radica en que no consigue dar una respuesta adecuada a los problemas de la población, porque los pre-supuestos que se dan en la teoría difieren de los que se presentan en la práctica habitual y porque además no considera la participación de los interesados que constituyen un medio necesario para familiarizar el proceso con la situación particular de cada lugar y garantizar la efectividad de los planes.

La posición sustantivista es la que resalta como contestataria a la teoría procesual, observa que esta se preocupa más por el proceso que por la sustancia de la planificación. Para la teoría sustantivista la realidad es el objeto de la planificación, vincula la planificación con objetivos históricos y culturalmente variables del sistema social. Esta teoría responde a un impulso antigeneralizador, al sostener que los principios de una economía desarrollada en un escenario específico no pueden ser aplicados a otros de manera indistinta.

Faludi (1976), señala que el acercamiento sustantivista puede ser explicado desde dos ámbitos: el de los “Sustantivistas Convencionales” que enfatizan el rol del conocimiento sustantivo como una guía de acción, y el de los “Nuevos Sustantivistas” que consideran la planificación como el objeto de la investigación de las ciencias sociales, explicando su funcionamiento o no funcionamiento bajo las condiciones capitalistas. (para. 70)

Los Sustainivistas Convencionales sustentan que el conocimiento de su objeto es una base suficiente para la planificación, que el conocimiento causal proporciona tecnologías para la intervención y rechazan los procedimientos genéricos abogando por teorías específicamente de planificación medioambiental.

Acercas de la primera posición, Faludi (1976) objeta la idea de que la planificación sea solo el conjunto de conocimientos respecto de su objeto y tampoco que sea la trayectoria correcta para que emerja la acción. Arguye que las conclusiones teóricas nunca fluyen desde una mirada a los hechos y que la planificación requiere algo más allá de la investigación, y esto es la teoría de la investigación procesual. (para. 71)

De ahí que solo el conocimiento del objeto o de la realidad no es suficiente para la planificación, también es necesario un conocimiento teórico y un procedimiento formal que incluya organización, diagnóstico, análisis, objetivos, estrategias y evaluación.

La segunda posición, de que el conocimiento causal proporciona tecnologías para la intervención, significa que el conocimiento *a priori* de la realidad (mediante el entendimiento de la sucesión o relación de causa y efecto) posibilita contar con instrumentos y medidas adecuados para la intervención. Sin embargo, los racionalistas sostienen que se puede analizar la causalidad en forma racional sin necesidad de la experiencia, que el razonamiento causal se basa en una operación mental de asociación, y que no se puede hallar evidencia empírica de una conexión necesaria que indique de forma certera qué ocurrirá en un futuro.

De estas dos posiciones, resulta más convincente que el conocimiento causal a través del conocimiento de la realidad es el punto de partida para la intervención; puesto que esta, aunque no señale en forma certera lo que sucederá, se basa en el conocimiento de su propia secuencia causal.

Con respecto a la posición que rechaza los procedimientos genéricos y aboga por la planificación medioambiental, los sustantivistas convencionales refutan la teoría procesual calificándola de genérica, ahistórica o invariable en el tiempo, por manejar una lógica conceptual idealizada y racionalista, y por ser independiente de la localización, del tiempo o del contexto.

Este enfoque está directamente relacionado con el anterior, una vez que la realidad no puede ser aceptada como algo dado, generalizando situaciones y aplicando las mismas

soluciones en contextos distintos, si cada lugar tiene su propia historia y conformación socio-política.

Los Nuevos Sustantivistas, por su parte, argumentan que las variables contextuales en general (condiciones medioambientales, organización territorial, individuos) y la estructura de poder privilegiada en particular, tienen mayor influencia que las variables procesual y organizacional en la realización de los planes. Sin embargo, Faludi (1976) sostiene que estas últimas son también necesarias y que la distinción entre la teoría en la planificación (sustantiva) y la teoría de la planificación (procesual) no debería resultar del todo separada. Señala que claramente ambos tipos de teoría son necesarios para efectivizar la planificación, pero los planificadores deberían ver a la teoría sustantiva como parte de la teoría procesual, más que viceversa. (para. 7).

Este autor, como se deduce, propone incorporar aspectos de la teoría sustantiva dentro de la teoría procesual, y que esos aspectos deben ser considerados como características fundamentales de la imagen de la planificación, que resultan del conocimiento que está relacionado con componentes del medioambiente. Para él esas características determinan el estado de la teoría en la planificación, permitiendo realizar predicciones confiables o conocer el tamaño de la incertidumbre. En síntesis, el argumento principal es que tales características afectan el modo de planificación en el cual un organismo de planificación está involucrado.

Asumiendo los criterios de Faludi, es necesario y conveniente que la teoría de la planificación procesual y la de la planificación sustantiva deban complementarse; puesto que la suma total del conocimiento involucra también la comprensión de la realidad de cada lugar o medioambiente, cuya valoración además puede permitir realizar predicciones más confiables.

De otro lado, con referencia a la observación de que la planificación procesual no se adapta a la realidad, se señala también a la teoría de la planificación sustantiva, en contraposición a aquella, como la que busca el conocimiento acerca de la organización y los procedimientos de planificación, y que al hacerlo usualmente apunta a mejorar la práctica. Así, la teoría de la planificación sustantiva es importante en la medida en que mejore la práctica de la planificación en el día a día y la haga más cercana al ideal de la planificación racional.

Faludi (1974) dice que las teorías empíricas o sustantivas, son “un conjunto de proposiciones vinculadas con las propiedades universales de la realidad. La formación de la teoría empírica, sigue el canon del método científico, expone la racionalidad de la teoría en cuestión, incluyendo alguna suposición normativa.” (p. 5).

Por tanto, si bien la teoría de la planificación sustantiva aboga por la práctica, ella continúa fundándose en el método científico, en la racionalidad y en lo normativo de la planificación; esto significa que la distinción entre la planificación procesual y la planificación sustantiva no es rígida, sino complementaria, y que las mejoras en la planificación deben estar basadas en el conocimiento de la práctica.

Es importante señalar, además, que la teoría de la planificación sustantiva resulta necesaria porque explica el origen, el contexto y las posibilidades de planificar. Pero tampoco se debe hacer abstracción de la teoría social en general, puesto que la consideración de ambas es importante para que la planificación se adapte a la realidad y no falle en el momento de su implementación.

Por último, como otra limitación de la planificación procesual, se indica que son solo las decisiones del planificador y de las autoridades gubernamentales las que definen el plan, cuando también es necesaria la participación de otros actores, porque a través de estos se propician situaciones más transparentes y escuchadas, lo que debe verse como una mejora en la planificación.

De acuerdo a Faludi (1974), “el objetivo democrático es que los afectados se sientan más como sujetos que como objetos de la planificación. Entonces, el control en la planificación debería ser por persuasión y dentro de una estructura en la cual los actores puedan hacer su propia planificación.” (p.59). Etzioni (1968), al respecto, señala que “dicha persuasión incluso podría transformarse para que no sea opresiva sino auténtica.” (Citado en Faludi, 1974, p. 59).

Las oportunidades creadas para la participación en la planificación, sin embargo, no solo serían el resultado de una aceptación de otros actores en el proceso de planificación, sino también de una apertura a negociaciones entre distintas partes y con diferentes intereses.

Aun se puede ir más allá de una negociación competitiva entre partes, como sostiene la teoría de la planificación comunicativa de Habermas (1979), que aboga por un

proceso de planificación basado en la construcción de un consenso colaborativo, asumiendo la buena voluntad y una apertura a compartir o redistribuir el poder entre actores (*cf. infra*).

En resumen, la participación pública mejora el proceso de planificación, puesto que favorece su transparencia y legitimidad. Escuchar a los interesados, alentando su involucramiento y compromiso en la planificación, disminuye el riesgo de que el plan falle al momento de implementarse por la oposición de los actores. Además, el hecho de incluir en la planificación a diversas partes es también una forma de conocer la realidad de manera específica.

En la misma época, también se desarrolla la denominada *planificación racional-comprehensiva* –Lindblom (1959) la llama modelo sinóptico– que contempla la aplicación del método científico en la planificación. En este sentido, se exige un alto nivel de conocimiento académico por parte de los planificadores, quienes son considerados como los maestros diseñadores del medio ambiente urbano, los que además interactúan con las autoridades gubernamentales para que estas tomen las decisiones y se realice el plan.

Este modelo, al igual que la planificación procesual, también es objeto de críticas. Así, Lindblom sostiene que el “ideal sinóptico” no está adaptado a las limitadas capacidades intelectuales del hombre, a la insuficiencia de la información, al alto precio del análisis, al fracaso (el cual debe ser anticipado en muchas circunstancias), a la relación entre la realidad y lo material en la construcción de la política, a la apertura de sistemas de variables con las cuales debe ser enfrentada, y a la diversidad de formas en las cuales los problemas políticos actualmente surgen. Este autor, sostiene que estas faltas de adaptación influyen en la toma de decisiones, la que no puede seguir su prescripción en dichas condiciones, por lo que los programas de planificación están destinados a fallar. (Citado en Faludi, 1976, para. 151).

Lindblom, como se observa, advierte importantes limitaciones en el proceso de planificación del mencionado modelo, todo porque la toma de decisiones no concuerda con la realidad ni con los medios o recursos con los que se cuentan.

Soriano (1993), por su parte, indica que la falta de adaptabilidad a la realidad, se debe a que se tiene una “exagerada visión economicista, con poca integración de otros sectores.” (p. 3). Es decir, la visión económica, al constituirse en la única base para la planificación, provoca una falta de integralidad en la planificación al no incorporar a otros

ámbitos como el social, el físico-espacial, el político y el medioambiental, puesto que no llega a articular funcional ni espacialmente las políticas sectoriales.

Esta falta de integración con otros sectores y la idea de que la racionalidad puede trascender la dinámica y el poder social, han motivado críticas por parte de autores, como Healey (1996) y Lindblom (1959), que indican que los planificadores no pueden escapar del comportamiento social (pobreza, inequidad) que está inmerso en el sistema social, político, económico y medioambiental en el cual los planificadores operan; si los planificadores quieren direccionar la equidad, ellos deben examinar cómo esas cuestiones están relacionadas con su práctica.

De acuerdo a las mencionadas críticas, la planificación racional-comprensiva queda limitada para responder adecuadamente a lo complejo de las sociedades, y su concreción resulta difícil mientras no se incorpore el conocimiento de la práctica y de otros factores que configuran a un lugar en concreto.

En la misma época, se difunde también por toda Europa del Este y numerosos países asiáticos la llamada *planificación normativa*.

La planificación normativa centralizada, conocida como Modelo de Economía Centralmente Planificada, trata de un sistema económico en el que el gobierno central toma toda decisión sobre la producción y el consumo de bienes y servicios.

La planificación normativa se propaga hasta finales de la década de 1970, y varios autores se ocupan en definirla. Para Faludi (1974), este modelo está relacionado con la forma cómo los planificadores deberían proceder racionalmente; afirma que los acercamientos conductuales se centran más sobre las limitaciones con las cuales los planificadores se enfrentan para llevar a cabo su programa de acción racional. (para. 4).

De acuerdo a Nieuwenhuijse (1987), “la teoría de la planificación normativa tiene que ver con el camino por el cual los problemas políticos deberían ser planteados de manera de ser susceptibles a soluciones factibles; trata con la lógica de cómo identificar acciones capaces de conducir a resultados deseados”. (p. 50).

Para Chaudhuri (2001):

La planificación normativa busca los mejores resultados posibles en relación a las metas establecidas. La función de los planificadores está confinada a la preparación del plan, mientras su implementación es dejada a los políticos y a las instituciones político-administrativas. Existe poco énfasis en las dimensiones sociales e institucionales de la planificación. No considera las consecuencias de la

implementación del plan en un medioambiente social hostil y por consiguiente no se adapta a las flexibilidades para transformarse en operacional bajo diferentes condiciones. (p. 34).

En resumen, la teoría de la planificación normativa se caracteriza por su carácter racional, que permite conducir a los resultados deseados. Sin embargo, no considera las dificultades y la oposición social que pueda tener la implementación del plan, porque no toma en cuenta la participación de los actores interesados e impone el cumplimiento de metas y acciones fijando algún tipo de sanción cuando estas no se cumplen.

Tauber (2006), por su parte, indica que la planificación normativa es un modelo de planificación que se rige por una serie de normas o parámetros previamente establecidos por el Estado y que presenta las siguientes características:

Sobre la formulación del plan, el centro de la planificación es el “diseño” que suele expresarse en un “plan libro”; la definición de objetivos resulta del diagnóstico; interesan las decisiones del sujeto planificador; no tiene en cuenta de manera significativa los oponentes, los obstáculos y las dificultades que condicionan la factibilidad del plan; el punto de partida es el “modelo analítico” que explica la situación problema expresada en un diagnóstico, y el de llegada es el “modelo normativo” que expresa el diseño del “deber ser” y del que se deriva un esquema riguroso, formalizado y articulado de actuación.

En cuanto a los supuestos teóricos, la población a la que se refiere es homogénea en sus motivaciones; se espera que los sujetos activos o pasivos respondan espontáneamente a las medidas e instrumentos de políticas; el poder público tiene la capacidad y los deseos de lograr que se cumplan las decisiones adoptadas; el Estado es la unidad dinamizadora básica; el poder aparece como una variable exógena; los instrumentos y medidas producen necesariamente y por sí solos los efectos esperados; existe un fuerte supuesto de consenso alrededor de los objetivos, metas, instrumentos y medidas propuestos por el plan; supone la homogeneidad del tiempo social; no existe redefinición de los sujetos ni de sus relaciones con otros sujetos; y supone un espacio social homogéneo.

Con respecto a los supuestos metateóricos, existe una concepción mecanicista de la historia y, unido a esto, una fuerte utilización de categorías atemporales y ahistóricas; la realidad está empíricamente dada, el sujeto solo debe reconocerla y reflejarla lo más exactamente posible. (para. 89 y 90).

De lo expuesto por Tauber, se deduce que para la planificación normativa el objeto de la planificación debe ser la realidad; sin embargo, en la práctica, el planificador no tiene un vínculo directo con ella, para él la realidad está empíricamente dada, puesto que se basa en una realidad que él presume ya está formada con los códigos y leyes que la constituyen. Asimismo, por ser el Estado quien tiene el control, este tiende a intervenir con un plan riguroso que supone producirá los efectos esperados; pero al no considerar la realidad como sustancial, dicho plan puede fallar. Además, es importante señalar, los demás actores pueden reaccionar de una manera imprevista y negativa, al no estar conformes con los resultados del plan.

En suma, no tomar en cuenta la realidad como el objeto a conocer e incorporarlo en el proceso de planificación, implica no considerar el contexto histórico, medioambiental y social del cual se derivan la situación y los problemas que deben ser resueltos, lo cual puede conducir a que el plan normativo no sea factible.

Es conveniente aclarar, no obstante, que si bien la realidad puede ser distinguida a través del conocimiento práctico, que remite a la idea de que la sociedad es la portadora de un conocimiento que deriva de su vivencia en el lugar, ello no implica dejar a un lado el conocimiento científico o teórico cuya complementariedad resulta necesaria.

En conclusión, de la revisión teórica se infiere que tanto la planificación procesual como los modelos de planificación racional-comprensiva y normativa, se preocupan más por el proceso que por el fin de la planificación. De otro lado, que el preeminente rol en el tema de la educación y su carácter fuertemente teórico provocan que aquellos modelos no se adapten a la realidad y sean imprácticos. Por último, que al tener el gobierno carácter representativo, son las decisiones del planificador y de las autoridades gubernamentales las que definen el plan, aislando la participación de otros actores e incidiendo para que la planificación sea igualmente impráctica y no logre sus fines.

1.1.2.2. Modelos de planificación surgidos a raíz de las críticas a la teoría procesual y a los modelos de planificación racional-comprensiva y normativa.-

Desde finales de la década de 1950, debido a las críticas formuladas contra la teoría procesual y contra los modelos de planificación racional-comprensiva y normativa, surgen nuevos pensamientos acerca de la planificación. Sin embargo, no emerge de ellos un único

modelo, sino un abanico de nuevos acercamientos, como el incrementalismo (Lindblom, 1959 y 1979), la planificación de defensa o “advocacy planning” (Davidoff, 1965) y la planificación transaccional “transactive planning” (Friedman, 1976).

Por las críticas formuladas a la teoría procesual, relacionadas principalmente con su naturaleza impráctica, su interés primordial en el proceso y el aislamiento de la participación, Lindblom (1959 y 1979) desarrolla el acercamiento incremental, que provee una guía relevante y práctica para la toma de decisiones.

La planificación incremental, es considerada como una teoría emergente –descrita como algo distante al proceso de aprendizaje de la teoría procedimental– que se enfoca fuertemente en la práctica y que está orientada a las teorías de implementación y acción. En este tipo de planificación, según Lindblom (1959), se toman las decisiones para sopesar desventajas marginales desde un limitado número de alternativas y un rango restrictivo de consecuencias. (para. 85). Más que trabajar en términos de objetivos a largo plazo, lo que se intenta es solucionar problemas a través de pequeños cambios o cambios incrementales en políticas existentes.

De acuerdo a Fainstein y Fainstein (1996), el incrementalismo no es realmente una planificación del todo, porque los resultados políticos no llegan a través de una racionalidad formal y no existe una especificidad ni en el final ni en la trayectoria. No obstante, Lindblom indica que el compromiso de atender diferentes demandas a través de la toma de decisiones, adhiere un rol procesual y un proceso de mercado a la planificación incrementalista (citado en Fainstein y Fainstein, 1996, para. 136).

Al estar definida la planificación como el proceso de toma de decisiones de forma racional (Faludi 1976), tanto la planificación incremental como la racional-comprensiva llegan a tener un racionalismo en la toma de decisiones que los define como tales, pero entendida de forma diferente. La gran diferencia se encuentra en que la aplicación del modelo incrementalista se reduce a pequeños cambios en situaciones dadas. Lindblom (1979) afirma que el incrementalismo “es y debe ser el método usual en la toma de decisiones en la política” (p. 277), porque resulta razonablemente posible realizar cambios rápidamente, como resultado también de pequeños cambios sucesivos con alta frecuencia, al igual como se adoptan cambios drásticos con pasos menos frecuentes o asiduos. Propone

distribuir los cambios a lo largo de una serie continua en vez de un cambio grande y drástico.

Pero el modelo incremental, por las limitaciones intelectuales, de tiempo y de información, no puede ser aplicado frente a problemas realmente complejos. La reducida atención a posibles consecuencias primordiales o a potenciales alternativas políticas importantes ni a otros factores afectados, no puede reemplazar al modelo procesual, el cual sí es aplicado al subconjunto de las situaciones de grandes decisiones que marcan frecuentemente el contexto de muchas decisiones incrementales.

Etzioni (1967), por su lado, sugiere que se utilice una estrategia combinada para la toma de decisiones; la denomina “exploración mixta”, en la cual las decisiones menores utilicen un método incremental, pero las decisiones principales requieran una consideración completa de las alternativas. (para. 386). Este modelo combina un análisis detallado (racionalista) de algunos sectores que resultan necesarios junto con una revisión selectiva de los demás sectores. Si el incrementalismo reduce los aspectos “no realistas” del racionalismo limitando los detalles en las decisiones fundamentales, y la contextualización del racionalismo permite que se superen los aspectos conservadores del incrementalismo explorando alternativas de largo alcance, se pueden sopesar los problemas que requieren inmediata solución sin desvincularlas del contexto general.

Por otra parte, en su acercamiento incrementalista, Lindblom reconoce una pluralidad de intereses más que un interés unitario, lo que propicia una descentralización limitada de la toma de decisiones. Así, a pesar de que la participación pública bajo la planificación incremental es en gran parte restringida a la consulta, lo descentralizado y la naturaleza pluralista del incrementalismo proveen un mecanismo para la incorporación de otros actores.

Lindblom (1979), propone una suerte de proceso ubicuo de ajuste mutuo que logre adaptar las políticas u objetivos a un mayor número de intereses, que si fuera un proceso centralizado. Sin embargo, en la práctica se presenta una fuerte oposición de la gente hacia el incrementalismo, aunque el problema no es este como tal, sino, según Laswell (s/año), la estructura de poderes, que hace difíciles y ocasionales incluso las medidas incrementales. Este autor sostiene que se privilegian los intereses de los sectores más importantes o que el

ajuste partidario mutuo es fraudulento al no representar en realidad la variedad de los intereses y valores de la población, sino los de la clase dominante. (para. 8).

Un ejemplo de incrementalismo y de ajuste mutuo es el desarrollado por Allison (1969), denominado política burocrática. Parte del supuesto de que los dirigentes de las organizaciones no son un grupo monolítico, sino que cada uno de ellos es un actor, con un cierto grado de autonomía, en un juego competitivo, donde el poder tiene un papel importante y es una mezcla de por lo menos tres elementos: las ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y del estatus); la habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación; y las percepciones que los otros jugadores tienen de los primeros dos componentes. (para. 694-697).

Estas afirmaciones no solo resaltan la incorporación de otros actores en el proceso de planificación, sino que principalmente reconocen a estos como sujetos diferentes que pueden tener igualmente intereses diferentes, dando lugar a relaciones de poder, y que, dependiendo de las ventajas y habilidades con que cuente cada sujeto, ellos competirán para concretizar sus objetivos; aunque así puede resultar que solo algunos lleguen a beneficiarse.

En resumen, el incrementalismo cobra importancia en el proceso de planificación por ser menos complejo que el racional, por utilizar menores recursos y tiempo en la toma de decisiones y por proveer oportunidades sustanciales para la participación al incluir actores en el proceso, considerando las relaciones de poder; además, puede complementarse con el modelo procesual para no descontextualizarse y/o alejarse de alternativas de largo alcance y, a la vez, propiciar cambios drásticos si fueran necesarios.

En cuanto a la *planificación de defensa*, “advocacy planning”, propuesta por Davidoff (1965), ella es vista como un proceso para promover el pluralismo democrático en la sociedad a través de la representación de grupos tradicionalmente excluidos en las decisiones que afectan sus vidas. De acuerdo a Checkoway (1994), “el propósito es estimular la planificación mediante una mejor información al público de las alternativas de elección y forzar a la agencia de planificación a competir con otros grupos para el respaldo político.” (p. 1).

La planificación de defensa cuestiona la cultura profesional, por ser esta monolítica en su objetivo de dirigir el desarrollo de ciudades hacia un modelo único, de producir una

cultura homogénea y de no ser fácilmente accesible al interés público. Por ello, Davidoff (1965) alienta a los planificadores a promover la democracia participativa, en el sentido de que los ciudadanos tengan una mayor participación en el proceso de planificación que la que otorga tradicionalmente la democracia representativa (personas que elijen a sus autoridades y delegan en estas toda la responsabilidad del gobierno y la toma de decisiones).

Para Treviño (2008), los planificadores representan principalmente el interés de grupos específicos de bajo ingreso o el interés de quienes no están conscientes del propio. El papel del planificador como defensor es representar a los grupos desposeídos y proporcionar ayuda técnica cuando se necesita. (para. 2).

La planificación de defensa representa una importante ruptura de la tradición en la planificación, puesto que ya no existe una idea unitaria de interés público. El planificador deja de ser neutral para ser un profesional guiado por valores y representante de los grupos desposeídos de la sociedad, cuyos intereses debe articular en la toma de decisiones. Se logra así un primer nivel de participación, el de “compartir información” (*cf. infra*); ya que el planificador ofrece una mejor información al público de las alternativas de elección y al mismo tiempo se informa sobre los intereses de los ciudadanos que se encuentran en una posición social débil.

Davidoff, empero, no manifiesta el abandono de la planificación racional, sino a poner sus beneficios a favor de los excluidos del proceso racional de planificación.

Una de las críticas a su modelo, es su “ingenuidad política”. Según Treviño (2008), la planificación de defensa descansa en supuestos pluralistas que consideran que el cambio de la comunidad puede darse sin cuestionar la distribución de poder (para. 3); pero, en la sociedad capitalista, el sistema de planificación opera precisamente de acuerdo al grupo de interés dominante.

Por otra parte, la incorporación de los actores sociales en un nivel de participación solo de consulta e información, tampoco equilibra las relaciones de poder frente al grupo dominante. Al respecto, Wates (2008) indica que es crucial reconocer la diferencia entre la participación en la toma de decisiones y la consulta. En la primera todos los afectados son impulsados a desarrollar y a explorar ideas y opciones. La consulta, en cambio, es

simplemente preguntar a las personas si están de acuerdo con lo que ya ha sido decidido por otros, lo cual es probable que provoque una reacción negativa. (para. 16).

Desde esta perspectiva, la consulta como forma o nivel de participación de la ciudadanía no tiene gran relevancia frente al grado de poder político ejercitado por el grupo dominante, que se apodera del derecho de decidir sobre las opiniones de aquella.

En síntesis, es importante indicar que la planificación de defensa no se opone a la planificación racional, sino que la utiliza y la complementa incorporando la participación a nivel de intercambio de información a través de la representación, en la que se distingue el profesionalismo de los planificadores que tienen la habilidad de manejar y sintetizar gran variedad de información relevante, al contrario de los políticos y los líderes que no tienen el tiempo ni la destreza para hacerlo por sí mismos.

La planificación de defensa se diferencia del modelo incrementalista, en que este se opone al modelo racional y propone un proceso de toma de decisiones con base en pequeños cambios incrementales. La planificación de defensa, por el contrario, no desplaza a la planificación racional e incorpora la participación de grupos desfavorecidos.

¿En qué entonces coinciden el modelo incrementalista y el de defensa? En que, al incorporar la participación, se da cabida a posiciones y relaciones de poder entre los representantes en la toma de decisiones.

A pesar del problema concerniente a la estructura de poder, el modelo de Davidoff representa una base importante para la investigación empírica, para la práctica en la planificación –dando lugar al surgimiento de posteriores modelos como la planificación comunicativa-colaborativa– y para la transformación de la función de los planificadores hacia la representación o defensa de grupos marginales de la sociedad.

Otro modelo de planificación que también respalda la participación, pero de forma diferente a los dos anteriores, es el desarrollado por Friedmann (1973), denominado *planificación transaccional* o “transactive planning”, que propone un contacto cara a cara con la comunidad de planificación. Este modelo posibilita las negociaciones entre la comunidad y la autoridad para conciliar posibles conflictos de intereses en relación a los propósitos buscados.

B. Lane (2005), sostiene que planificar desde una perspectiva transaccional no depende de técnicas empíricas ortodoxas, sino de diálogos interpersonales, colocándose un

elevado énfasis en el desarrollo personal e institucional. (para. 293). La planificación transaccional asegura que se trabaja mejor con grupos pequeños de personas y no acepta el empoderamiento de representantes que hablen por los demás, a diferencia de la planificación incremental y de defensa. De acuerdo a Friedmann (2003), “la planificación transactiva busca aprovechar la capacidad de las personas para una práctica proactiva y, donde ésta tenga éxito, puede ayudar a lograr un sentido de solidaridad colectiva.” (p. 79).

Por tanto, sobre las oportunidades para la participación, a diferencia de los modelos anteriormente expuestos, la planificación transaccional resulta novedosa, porque no solo resalta la participación de la comunidad en la planificación, sino también formula, como meta principal, descentralizar las instituciones de planificación por el empoderamiento de las personas en un proceso directo y de control social que determine su bienestar. En este sentido, el planificador se convierte en conducto para la difusión de información y retroalimentación, y el público es alentado a un compromiso activo en la política y en el proceso de planificación.

Probablemente una planificación con estas características demande mayor tiempo, y que tanto los planificadores como los ciudadanos tengan la capacidad de escuchar comprensivamente y compartan la responsabilidad en la definición de problemas y soluciones. Pero con este modelo de planificación se alcanzarían niveles más elevados de participación que el de la simple consulta e información, esto por el grado de implicación de los actores en los procesos de decisión.

Según Alberich (2002), con la planificación transaccional “sí se puede alcanzar un nivel más elevado de participación que tienda hacia formas de cogestión y autogestión” (p. 477), de modo que los agentes no solo tomen decisiones, sino también cooperen, compartan y se corresponsabilicen de las decisiones tomadas. Lo evidente es que, como se estudiará más adelante, no deben verse a los niveles de la participación como cerrados, sino como fases que se pueden superponer; así la información y la consulta posibilitan llegar a debates y propuestas de consenso, y la toma de decisiones propicia un compromiso con la ejecución. (*cf. infra*)

En resumen, la planificación transaccional difiere de la racional-comprensiva, en que la toma de decisiones está a cargo de los actores sociales y no de las autoridades gubernamentales ni de los planificadores; estos (los planificadores) contribuyen con

conceptos, teorías, análisis, conocimiento procesado, nuevas perspectivas y búsqueda sistemática de procedimientos, y los actores con el conocimiento del contexto, con alternativas realísticas, prioridades y detalles operacionales, otorgando legitimidad al proceso de planificación.

Pese a ello, la planificación transaccional, si bien se basa en el diálogo que presume una relación en la cual el conflicto es aceptado, las responsabilidades e intereses son compartidos y existe un aprendizaje mutuo, no siempre asegura que la comunicación sea armoniosa, puesto que muchas veces el conflicto crece en la medida en que los juicios e intereses difieren más entre los actores; además, puede que el diálogo se transforme en un instrumento a favor de unos para subordinar a otros, de acuerdo a la voluntad e interés de los primeros. No obstante, tanto la planificación transaccional como la planificación comunicativa-colaborativa intentan dar respuesta a estos problemas abogando por el deseo mutuo de continuar en la vía del diálogo auténtico, que significa aceptar al otro y descubrirse uno mismo a través de la interacción con los demás.

1.1.3. Modelos de planificación desarrollados desde la década de 1980 hasta principios de la década de 2000.-

En este subtítulo se analizan los modelos de planificación que surgen como consecuencia de las críticas a la concepción convencional de la planificación. Entre ellos, sobresalen la planificación estratégica, la planificación situacional y la planificación comunicativa-colaborativa.

1.1.3.1. Planificación estratégica, planificación situacional, planificación comunicativa-colaborativa.-

Las críticas a la concepción clásica de planificación, que alcanza su máxima intensidad a mediados de la década de 1970, coinciden con la profunda recesión de la economía internacional en esa época.

En los países socialistas, cuyo modelo económico en un principio demuestra ser más productivo que el del capitalismo, las empresas muy pronto dejan de ser productivas y el Estado comienza a endeudarse cada vez más para mantener el empleo pleno de la población.

La ex URSS, que desde la década de 1970 arrastra una crisis económica que se profundiza en la década de 1980, al no ser capaz de producir bienes de consumo y alimentos suficientes para cubrir las necesidades de la población, se ve obligada a importar no solo alimentos, sino también equipos industriales y tecnología, entre otros, provocando un fuerte endeudamiento exterior, hasta que a finales de la década de 1980 se desmorona junto con su sistema económico. Tal situación ocasiona que ella y otros gobiernos de similares características comiencen con la desregularización de sus economías y avancen hacia una economía de mercado.

En los países capitalistas, a su vez, a raíz del denominado “shock del petróleo” de la década de 1970, se suscita una gran crisis económica que hace que el modelo del “Estado de Bienestar” colapse y precipite una serie de cambios en las organizaciones públicas, caracterizados por la utilización de nuevos términos, tales como control de costes, desregulación, privatización, orientación al ciudadano, búsqueda de la eficacia y la eficiencia.

La planificación urbana también se ve influida por la imparable expansión de la doctrina económica neoliberal, que desconfía de toda intervención pública en la economía y en la sociedad que imponga restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado. Con el traslado de este modelo al ámbito urbano, disminuye de modo significativo la presencia pública en la planificación de las ciudades.

El alcance que entonces tiene la doctrina neoliberal en la planificación es verdaderamente revolucionario: transferencia de propiedades al sector privado, prestación de servicios a través de organizaciones privadas, desregulación de sectores productivos, utilización de procesos de dirección más eficientes, consideración del ciudadano como cliente con derechos, etc. Fernández (2006) indica que no solo fue eso, sino que también “se planteó la necesidad de convertir las burocracias en organismos que aprendiesen, se autorregulasen, aplicasen inteligentemente las normas y sacasen el máximo provecho a sus recursos limitados.” (p. 50).

Todo esto ocasiona que la planificación urbana también atravesase por una profunda transformación con la concepción de nuevos modelos, los cuales renuevan los instrumentos tradicionales en este ámbito.

Uno de esos nuevos modelos es la *planificación estratégica*, que tiene su origen a mediados de la década de 1980, cuando se muestra el interés por parte de las administraciones públicas de aplicar los principios de la planificación estratégica empresarial. La fuerte desconfianza hacia los expertos urbanos y hacia el proceso de planificación convencional, por su incapacidad para abordar y resolver los problemas urbanos, es la causa para que los primeros planes estratégicos se efectúen a iniciativa de empresarios.¹⁵

La planificación estratégica empresarial cobra fuerza en la década de 1980, al desarrollar una planificación (estratégica) creativa y participativa con el objetivo de transformar radicalmente el enfoque del negocio, mediante la participación de todos los estamentos de la empresa en la elaboración de la estrategia corporativa. De ahí que la mayoría de los conceptos e instrumentos de la experiencia empresarial son también aplicados en el ámbito de la planificación urbana.

Este tipo de planificación es concebido como una iniciativa socio-gubernamental dirigida a identificar, procesar y evaluar demandas conflictivas entre actores, donde ya no

¹⁵ Los primeros indicios de planificación estratégica en ámbitos de gobierno se encuentran en los Estados Unidos, cuando el presidente de la Corporación Ford¹⁵ y el Secretario de Defensa Robert MacNamara formulan conjuntamente un sistema de planificación con tales características.

Es por eso que el enfoque estratégico aplicado a la planificación urbana no es un proceso creado por los urbanistas; la mayoría de sus conceptos e instrumentos analíticos son extraídos de la práctica empresarial, la cual a su vez se alimenta de las experiencias aportadas por la práctica militar.

La adopción de los principios estratégicos militares por las empresas comienza a principios de la década de 1900 y continúa a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, cuando se desarrolla extensamente la planificación de programas y presupuestos militares. De acuerdo a Fernández (2006), aquellas experiencias son trasladadas en la posguerra a muchas compañías privadas, que adoptan el sistema denominado presupuesto-control (planes a corto plazo anuales) para mejorar la gestión de sus operaciones. (para. 44)

En la década de 1950, según el mismo autor, se desarrolla la planificación a largo plazo, la cual supe que las tendencias del pasado continúan en el futuro, y que, por tanto, debe aceptarse la proyección en el futuro de datos y experiencias del pasado en materia de ventas, costes y tecnología (para. 44); por eso se realizan proyecciones quinquenales (según el sistema soviético) y cuatrienales (según el sistema europeo). Durante esos años se aplican con profusión los conceptos de planificación descentralizada y de gestión por objetivos.

En la década de 1960, el énfasis pasa de la realización de proyecciones a la comprensión del entorno, puesto que la tendencia es reflexionar sobre las condiciones existentes para poder anticiparse a los cambios que se pudieran dar, y además se hace una distinción entre planes a corto y largo plazo. De acuerdo a Maqueda (1996), “el plan a corto plazo es el primer trozo de un plan a largo plazo”. (p. 12)

A partir de la crisis del petróleo de 1973 y el derrumbamiento de las bolsas, la planificación estratégica sufre un importante descrédito. Conforme a Mata (2007), la principal causa es “la falta de rigor conceptual de las herramientas de análisis estratégico desarrolladas en la década de 1960 y su aplicación dogmática, sin tomar en consideración las severas restricciones que condicionan, en cada caso, su aplicabilidad práctica.” (p. 48)

se trata de regular la conducta humana para alcanzar los fines del gobierno, sino de reconocer los distintos intereses del público para construir consensos que favorezcan el proceso de planificación. Y bajo esta concepción, el planificador, además de su competencia técnica y sus conocimientos teóricos, es considerado un mediador, con capacidad para lograr articulaciones y facilitar procesos de concertación.

Sorkin, Ferris y Hudak (1984) identifican siete pasos en la planificación estratégica a nivel de comunidad:

Explorar el medio ambiente; Seleccionar problemas clave; Establecer la declaración de la misión o metas generales; Empezar un análisis externo e interno a través de la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; Desarrollar metas, objetivos y estrategias respecto a cada problema; Desarrollar una implementación del plan para llevar a cabo acciones estratégicas; y Monitorear, actualizar y explorar. (Citado en Golledge, R. y J. Stimson, 1997, p. 66).

De todo lo expuesto, se deduce que la planificación estratégica se distingue de la planificación convencional por estar más orientada a la acción, los resultados y la implementación, haciendo énfasis en el entendimiento de la comunidad y de su contexto y en una amplia y diversa participación en el proceso de planificación.

Una de las características principales de la planificación estratégica, es que puede ser combinada con todos los anteriores modelos de planificación. Si bien está dirigida a mejorar el proceso de planificación con el uso de estrategias de apoyo, puede asimismo lograr una suficiente exhaustividad formal para resolver problemas complejos; por ejemplo, elaborando un plan general a largo plazo que contenga el contexto y la resolución de problemas complejos, pero que además esté compuesto por otros planes a nivel incremental o a corto plazo.

De otro lado, la planificación estratégica está abierta a la participación, la cual puede ser representativa o delegada, como en el caso de la planificación incremental o de defensa; puede ser transaccional a través de la descentralización administrativa, en la que todos los actores están involucrados en la toma de decisiones; o transaccional en algunos niveles de participación (consulta e información) y representativa en otros (toma de decisiones). También puede combinarse con la planificación situacional o agregar mecanismos de participación mediante la planificación comunicativa-colaborativa, modelos que serán explicados más adelante. Asimismo, puede no definirse con algún modelo de

planificación de tipo participativo, sino tan solo regular y normar la participación a través de la forma de gobierno, como la democracia participativa y la participación popular.

Por tanto, de acuerdo a la dirección que se requiera dar, la planificación estratégica puede ser a corto, mediano o largo plazo, normativa o indicativa, racional-comprensiva, incremental o mixta, representativa o participativa.

No obstante de estas conveniencias, la planificación estratégica también está sujeta a diferentes críticas. Borja, quien ha asesorado diferentes planes estratégicos en ciudades latinoamericanas, sostiene que en los planes estratégicos se llega a formulaciones generalistas que carecen de sentido estratégico y transformador; consecuentemente, que el plan estratégico no sirve como instrumento para regular el conflicto, sino para esconderlo. Otra crítica está relacionada con la debilidad en la formulación de la estrategia urbana, puesto que se asigna mayor prioridad a la participación ciudadana que a la cooperación entre los actores territoriales. Se señala, por último, la similitud entre planes estratégicos, esto como consecuencia de consensos prematuros, de ausencia de contenidos específicos, de una mala comunicación de los planes estratégicos, y de la adopción de modelos de planificación inadecuados. (Citado en Pascual, 2001, para. 20 y 21).

De la mencionadas críticas, se concluye la necesidad de una relación, no solo participativa, sino también cooperativa, entre todos los actores territoriales de la cual resulte la elaboración de una estrategia específica, y que la planificación estratégica debe ser entendida no como un modelo a seguir, sino como un conjunto de métodos y teorías cuya aplicabilidad depende del contexto donde se inscriba.

Otro enfoque de planificación es el denominado *Planificación Situacional*, desarrollado en la década de 1980 por Matus (1980). Esta propuesta es también una respuesta a las críticas sobre la planificación convencional, puesto que deriva tanto de la multiplicidad de actores como del entorno en el que se toman decisiones.

La planificación situacional tiene como base inicial el concepto de situación, definido por Matus (1987) como “la realidad explicada por un actor que vive en ella en función de su acción.” (p. 174). Lo cual significa que los sujetos (actores) están dentro del objeto (realidad) y que cada sujeto actúa distinto en diferentes situaciones, tomando en cuenta que la realidad social es cambiante, dinámica y compleja; por lo que la explicación

de la realidad solo sería comprensible mediante varias explicaciones situacionales diferentes y asimétricas, porque son inseparables del actor que las explica.

Para esta teoría, el plan permite llegar a la situación a través de la definición de una estrategia, entendida esta como el uso del cambio situacional para alcanzar la situación-objetivo, de modo que se conciba a la planificación como la realización de un cálculo sistemático que permite relacionar el presente con el futuro y el conocimiento con la acción, además de una herramienta para llegar o generar esa situación, y que para ello el proceso reconoce la intervención de varios actores, donde cada actor opera en relación a una explicación que considera verdadera. Las principales características de este tipo de planificación son: el cálculo interactivo, que elimina la diferenciación entre el sujeto planificador y el objeto planificado; el cálculo centrado en la coyuntura; y el cálculo situacional.

El modelo de planificación situacional se contrapone al esquema convencional, porque en este el planificador tiene carácter externo al objeto de la planificación, es decir, no se involucra en la realidad, lo que le impide conocer las características que no están dentro de los esquemas formales. Además, la planificación situacional propone el involucramiento de los diversos actores que influyen en el proceso, no solo para conocer la realidad de manera específica, sino para que también sea posible la creación de un compromiso que facilite la materialización de los planes.

Lo importante de este modelo es que relaciona directamente al actor con la realidad, puesto que sustenta que la realidad solo puede ser explicada por quien vive en ella. Dando así una razón lo suficientemente válida para incorporar la participación en el proceso de planificación, a diferencia de otros modelos que limitan la participación únicamente a la consulta o la representación.

Según este modelo, la explicación situacional exige también de alguna teoría general que permita entender los diversos aspectos de la realidad objeto de análisis, teniendo en cuenta que en la realidad existe una apariencia observable y también estructuras que caracterizan la situación y la distinguen de otras. Matus (1980) es quien hace una distinción entre el mundo de los hechos sociales (apariencia) y el mundo de las estructuras (esencia) que, según dice, condicionan y enmarcan las fronteras de los hechos sociales, de donde surge una forma más rigurosa de abordar el concepto de situación

definida como: $S = \{G, F\}$. G es el componente estructural y F es el contorno fenoménico donde están los hechos sociales y las fuerzas sociales. (para. 230).

Este autor, denomina genosituación (G) al sistema de estructuras básicas de una situación específica y fenosituación (F) al acontecer fenoménico; que la genosituación es más permanente, mientras la fenosituación tiene creatividad propia, y que los actores sociales allí situados tienen la propiedad de vivir y producir hechos (construir la fenosituación), sin que ello implique tener una comprensión de la situación en que se está inserto, es decir, viven con notable eficacia en la fenosituación al adquirir experiencia llegando a ser hábiles promotores y conductores de los hechos, pero ignoran que la genosituación es también una realidad que determina su conducta práctica.

En ese sentido, en el modelo situacional un desenvolvimiento a nivel de la fenosituación puede ser comparable con los pequeños cambios que postula el incrementalismo, porque es muy probable que ninguno produzca un cambio estructural en la situación; esto debido a que, en el primero, de la situación el actor solo percibe la fenosituación y por eso no puede comprenderla, explicarla, ni ser motivado a transformarla, y en el modelo incremental los cambios son relativamente bajos, porque el análisis que se realiza del contexto y de las consecuencias es incompleto.

Sin embargo, ambos modelos también suponen provocar cambios drásticos, de acuerdo a sus autores. Así, en el situacional el punto de partida de la realidad se precisa como “situación inicial” y el objetivo perseguido por una fuerza social se expresa en la definición de “situación objetivo”, y que entre una situación y otra media todo un proceso de cambio situacional que puede afectar la fenosituación, las fenoestructuras y las genoestructuras. Y en el modelo incrementalista, que los pequeños cambios sucesivos con alta frecuencia pueden generar cambios más estructurales.

Por otro lado, a diferencia de la planificación racional-comprensiva, el modelo situacional observa a la etapa normativa solo como un momento del proceso de planificación. Por consiguiente, no rechaza la teoría procesual y más bien la complementa con otros momentos, como el explicativo en el que se indaga sobre las causas que expliquen los problemas, el estratégico que es el de la construcción de la viabilidad del diseño normativo, y el operacional que tiene por objeto orientar cada paso que se dé en el día a día y evaluar el plan en relación a la situación-objetivo.

Asimismo, un factor que incorpora este modelo, y que vale resaltar, es el conocimiento de la situación, cuya importancia recae en que las acciones humanas nunca tienen lugar en un vacío social, sino que están insertas en contextos socio-históricos y culturales de aprendizaje que suponen relaciones y reglas tácitas de comportamiento, y que pueden derivar en la exclusión de grupos minoritarios. Si bien los sujetos dependen del orden simbólico del grupo social al que pertenecen, estructurado según sus categorías y normas relevantes de orden social, su estructura de valores sin embargo puede cambiar de acuerdo a la situación a la que se enfrentan.

Evidentemente, no obstante que las normas constitucionales y las leyes determinan la conducta de las personas en cuanto miembros de la sociedad, su comportamiento puede diferir considerablemente con dicha normatividad, puesto que tienen la capacidad de percibir, juzgar y resolver en relación a todo lo que les rodea y, consiguientemente, a influir mediante su obrar en lo que acontece exteriormente. Según Martínez y Bonilla (2000), el contexto situacional es el conjunto limitado de circunstancias que se pueden observar para explicar conductas coyunturales, que proceden de la estimulación inmediata de experiencias concretas, incluyendo características relativas a roles o interacciones sociales, y que pueden influir en la respuesta comportamental de un sujeto ante una situación. (para. 209).

Por lo tanto, si el contexto situacional influye en la respuesta comportamental de los sujetos y estos, a su vez, en los acontecimientos exteriores, entonces también pueden influir en los grupos sociales de interés, determinando nuevas formas de relación entre ellos; relación, sin embargo, que no necesariamente puede llegar a posicionar a los actores sociales de manera que tomen decisiones equitativamente.

Con el conocimiento de la situación a través de la participación de actores, la planificación situacional intenta lograr un cambio de actitud por parte de la población, de tolerar y escuchar al otro. Busca asimismo que los planificadores técnicos asuman su rol como facilitadores de un proceso de desarrollo, basado en el fortalecimiento de las capacidades de gestión y la solución de problemas.

Pero los conflictos que generan la diversidad de intereses y las posiciones de poder también originan el desarrollo de otros modelos, como la planificación *comunicativa-colaborativa*.

Este modelo, que más es una evolución de la *planificación de defensa* planteada por Davidoff (1965), corresponde a la planificación basada en la teoría de *acción comunicativa* de Habermas (1979), quien intenta ir más allá de una negociación competitiva al sustentar una construcción de consenso colaborativo. Entre los autores afines a esta teoría se encuentra Healey (1996) con la llamada planificación colaborativa, la que a su vez ha sido desarrollada a través de la planificación equitativa de Krumholz y la planificación comunicativa de Forester.

Healey (1996), resume así la perspectiva comunicativa:

[...] lejos de dejar de creer en la razón como un principio de organización para las sociedades contemporáneas, nosotros deberíamos cambiar la perspectiva desde una concepción individualizada de sujeto-orientado, a un razonamiento formado dentro de una comunicación inter-subjetiva. Entonces, la racionalidad es extendida a incluir todos los caminos en los cuales las personas llegan a entender y conocer cosas y usan el conocimiento en la actuación. (Citado en B. Lane (2005) p. 13)

Esta autora, intenta revertir la visión convencional de que los sujetos deben ser dirigidos por el planificador y aboga más bien por un entendimiento mutuo entre los actores individuales a través de la comunicación. Bajo este criterio cambia el rol del planificador, cuya intervención es vista solo como una colaboración habilitada de tipo conciliador, dirigido a resolver problemas económicos, sociales y medio ambientales.

La participación en la planificación comunicativa está interesada, más que en una consulta y aplacamiento, en la negociación y el debate. Healey (1996) indica que la planificación comunicativa amplía el rango de actores que son vistos como legítimos en la planificación, y que la importancia de la comunicación intersubjetiva demanda formas de participación que proveen foros para el diálogo, argumentación y discurso. (para. 221).

De acuerdo a este criterio, la planificación es un proceso interactivo e interpretativo donde los actores comunican, debaten y se comprometen con los demás, manteniendo una atención organizada (entendimiento mutuo mediante una discusión respetuosa) que implica el reconocimiento, la valoración y el saber escuchar, con el propósito de posibilitar la implementación del plan.

Healey (2003), afirma también que “la planificación debe tener el potencial para transformar tanto las condiciones materiales como las relaciones de poder a través del incremento del entendimiento entre participantes, de crear argumentos bien fundados y de construir nuevos entendimientos.” (p. 239).

Sin embargo, todo esto no es una tarea fácil, porque en los hechos existen intereses sobrepuestos y conflictos experimentados dentro de cada una de las personas, que además se amplían en el campo interdiscursivo.

Healey (2003), a este respecto, aconseja que:

Las preferencias o intereses fijos pueden ser alterados cuando los individuos son animados a articular dichos intereses individuales. De qué forma? Escuchando; sin rechazar argumentos, sino al contrario valorándolos; intentando interpretar la opinión de los demás, y reflexionando sobre los problemas. En última instancia, el potencial transformativo de la *acción comunicativa* cae en el poder incorporado en el mejor argumento y en las mejores ideas, imágenes e historias. (p. 240).

En síntesis, el enfoque comunicativo en la planificación representa un importante aporte a la teoría de la planificación, porque explica cómo la participación debe ser aplicada en la práctica, habla del entendimiento entre actores al reconocer la existencia de diferentes intereses y expone algunas condiciones que deben observar los actores si se desea llegar a un consenso. No obstante de esas ventajas, una debilidad que se encuentra en el desarrollo de esta teoría es que no considera el contexto situacional, que puede definir el comportamiento de los actores y provocar la intolerancia y exclusión de determinados grupos, sin siquiera posibilitarles a debatir en los espacios de consenso.

1.2. PARTICIPACIÓN.

El término participación es empleado en diversas disciplinas académicas relacionadas con la planificación de ciudades, como la ciencia política, la ciencia social y la del urbanismo; además, es un concepto polisémico y sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, posiciones de poder, ideología, valores o por la posición dentro de las estructuras administrativas y organizacionales. El uso que se hace del concepto, por tanto, es variado.

En su acepción común, la palabra participación es un sustantivo que remite al verbo participar, el cual tiene dos significados: por una parte se refiere a “compartir”, y por otra a “tomar parte en algo”. (RAE, 2003).

El significado de “compartir”, a su vez, también es interpretado en dos sentidos: uno relacionado con “dar aviso de algo a alguien”, y otro con el de “compartir el poder”.

El primero hace referencia a la comunicación. Según Alguacil (2005), el “comunicarse no sólo potencia la confianza y la complicidad, sino que también fortalece y

optimiza el conocimiento, todos los agentes tienen la oportunidad de cumplir el doble rol de receptores y emisores de mensajes y, en consecuencia, tienen la oportunidad de aprender, de innovar, de modificarse mutuamente.” (p. 5). De ahí que la noción de participación desemboca en un primer nivel de comprensión, concerniente al simple hecho de informar y consultar a las personas interesadas en una acción o proyecto.

De acuerdo al segundo sentido, según el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas (1982), participar es “compartir poder y recursos escasos (incluyendo la información).” (p. 86). Esto sugiere que los agentes intervienen en la toma de decisiones, lo cual está relacionado con el segundo significado del término participar, es decir, con el de “tomar parte en”, que puede considerarse como un nivel más alto que el de “compartir información”, por el grado de implicación que tienen los agentes en los procesos de decisión al elegir alternativas para la resolución de problemas o situaciones. Además, las decisiones de grupo ayudan a combinar las fuerzas individuales de los miembros y a obtener un sistema de habilidades variado, también a conseguir una perspectiva más amplia debido a las diferencias de opinión existentes, y pueden evitar problemas de contestación que demoren o invaliden la actividad o el proyecto.

El “tomar parte en” hace igualmente referencia a participar en la gestión, es decir, en la toma de decisiones y en la ejecución, alcanzando así un nivel más elevado que tiende, según Alberich (2002), “hacia formas de cogestión y autogestión” (p.15), de modo que los agentes no solo tomen decisiones, sino también cooperen, compartan y se corresponsabilicen de las decisiones tomadas.

En realidad no se debe ver a esos niveles de la participación como cerrados, puesto que son fases que se pueden superponer; la información y la consulta posibilitan llegar a debates y propuestas de consenso, y la toma de decisiones propicia un compromiso con la ejecución. Por tanto, la participación debe consistir en un proceso para construir conocimiento, intercambiar información y fomentar el involucramiento de los agentes en el proceso de planificación.

Ferreira (1986), sostiene que “asumir un proyecto de desarrollo local surge como un proceso colectivo en el cual los hombres estudian juntos y juntos aprenden a inventar nuevas formas de cooperación. La problemática de la planificación local del desarrollo puede identificarse así con un prolongado proceso de aprendizaje social.” (p. 100). La

participación, entonces, si bien no garantiza que todos los actores vayan a estar de acuerdo con las decisiones finalmente adoptadas, permite que la gente comprenda mejor las razones que hay detrás de dichas decisiones.

Es evidente que alcanzar los tres niveles de participación mencionados es complejo; puesto que, como señala Moya (1982), la participación no solo es impulsada por puntos de vista basados en la igualdad de los hombres, ya que en una sociedad estos son muy distintos por sus intereses, su acomodo social o por la forma en que contribuyen, participan o son víctimas del complejo mecanismo social y económico de todo el grupo en el que participan. (para. 26). Es por esto que las relaciones de poder entre actores cobran gran importancia en el proceso de planificación, porque ellas determinan finalmente quiénes y cómo deben participar en dicho proceso. Incluso se debe considerar si existe o no por parte de los miembros de la sociedad interés en participar de forma activa.

En el contexto histórico, la presencia de la noción de participación en el proceso de la planificación se ubica dentro de las corrientes de opinión que surgen a partir de la década de 1960 –en contraposición a las teorías y modelos de la planificación convencional–, reclamando la consideración e intervención de particulares o agentes sociales en actividades públicas. Estas corrientes, sostienen que el carácter interdependiente de los problemas y los actores conlleva a superar los modelos convencionales basados en programaciones segmentadas y unidireccionadas, y que la incorporación profesional en la implantación y gestión de mecanismos de participación debe ser realizada desde una perspectiva mediadora, cooperadora, sinérgica e inclusiva; por lo tanto, rechazan que los agentes sociales dependan o sean representados por planificadores y gobernantes políticos en la toma de decisiones, como ocurrió hasta finales de la década de 1970.

A partir de la década de 1980, como resultado de la crisis de la planificación y de la crisis económica extendida a nivel internacional, se abre un nuevo espacio para promover la participación al punto de ser desarrollada por distintas disciplinas.

En la Política se relaciona a la participación con la forma de gobierno; por lo cual, la noción de participación mantiene una connotación inseparable con otros conceptos, como la participación política, la participación ciudadana, la democracia participativa y la participación popular.

La Sociología, por su parte, comprende el estudio de la participación desde la consideración de las conductas y motivaciones de las personas y grupos que intervienen en el proceso de planificación y, bajo esta concepción, también aborda el estudio del poder (*cf. infra*).

Y la disciplina del Urbanismo, que es la que compete a esta investigación, en el estudio de las ciudades desde una perspectiva holística, aporta también con diversos modelos de planificación que implican la participación entre sus fundamentos, tales como la planificación de defensa, la planificación transaccional, la planificación estratégica, la planificación situacional y la planificación colaborativa; todos estos modelos reclaman la incorporación de la participación de agentes en el proceso de planificación. Corresponde aclarar, en este punto, que en la literatura también se menciona la “planificación participativa”; sin embargo, al no existir un enfoque o modelo que la defina como tal, se trataría simplemente de la aplicación de la noción de participación en algún modelo de planificación.

En suma, el término participación comprende diversas connotaciones y puede tener diferentes aplicaciones. Por lo mismo, no hay receta única sobre su aplicación, funciona de acuerdo con el entorno político, al contexto social y la voluntad individual de quienes deciden participar, por lo que en cada país y en cada circunstancia adopta formas distintas, y cada una de ellas genera resultados singulares.

Cabe también subrayar que la participación pierde contenido, en cuanto a intensidad y profundidad, en la medida que sea entendida solo como un instrumento para legitimar posiciones de poder, es decir, más para conseguir fines particulares que como un proceso donde lo significativo es el involucramiento y compromiso de todas las personas para alcanzar fines públicos. Aspecto que se examina en el siguiente epígrafe.

1.3. PARTICIPACIÓN Y PODER.

Si se parte del término participación en el sentido de “tomar parte en algo” donde existen diferentes actores o grupos, la relación entre ellos depende del poder que tenga cada sector. Si el poder de unos es amplio y el de otros casi nulo, la participación resulta muy difícil al igual que inequitativa. Es el estudio del poder el que da pistas para identificar las asimetrías y desequilibrios que se presentan en las relaciones entre actores o grupos.

De acuerdo a Calderón (2003), el poder no solo está presente en los arreglos institucionales que excluyen a algunos del ejercicio del poder y privilegian a otros, sino también en el discurso dominante, en las actitudes de la gente y en la manera en que los diferentes grupos se comunican. (para. 19). Según este autor, el problema “no se refiere tanto a los pobres mismos, sino principalmente a aquellos que están en el poder, aquellos que justamente por su actitud y comportamiento (no participativo) no permiten la apertura de suficientes espacios para que los que no tienen suficientes influencias puedan comenzar a empoderarse.” (p. 20).

Para llegar a comprender esas afirmaciones, es conveniente primero partir del concepto mismo de poder. El término poder tiene distintas significaciones, pero también sentidos afines. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española (2003), poder es la habilidad, facultad o potencia para hacer algo; la fuerza, capacidad o vigor; el dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo.

Como habilidad de hacer algo, el poder está relacionado, según Claval (1982), “con la gama de acciones que uno sabe manejar para modificar al medio, explotarlo y sacar de él lo necesario para la vida. Pero no se reduce a ser capaz de hacer uno mismo las cosas, sino también ser capaz de hacer que otro las haga.” (p. 15). Sin embargo, es precisamente a partir de esto que el poder se manifiesta en las relaciones entre grupos por la aparición de asimetrías y desequilibrios.

De acuerdo a Foucault (1996), el poder que se ejerce sobre las cosas, que a la vez comprende la habilidad de modificarlas, usarlas o destruirlas, es “un poder que procede de aptitudes directamente inherentes al cuerpo o apoyadas en instrumentos externos” (p. 2), por lo que habría también una cuestión de capacidad.

Pero, para fines de esta investigación, lo que interesa es el poder que pone en juego las relaciones entre los individuos o grupos; caso en el cual, las relaciones no pueden ser articuladas sino con base en dos elementos: el que ejerce el poder y aquel sobre el cual se ejerce dicho poder.

Sobre este punto, el mismo autor menciona que el ejercicio del poder “no es simplemente el relacionamiento entre jugadores individuales o colectivos, es un modo en que ciertas acciones modifican a otras.” (p. 3). Esto lleva a considerar la influencia que pueden ejercer unos individuos o grupos sobre otros y que puede darse imponiendo la

voluntad por la *fuerza*, noción que comprende el segundo significado de poder; o que puede darse a través del *dominio*, criterio que corresponde al tercer significado del término.

Para Weber (1984), el “poder es la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.” (p. 43). Partiendo de esta definición, la imposición de la propia voluntad podría gestarse aplicando la fuerza ordenada o la violencia. El poder del Estado es una fuerza social, ordenada jurídicamente, con la misión política de conseguir los fines del mismo, prevista para dotar a los actos estatales del efecto autoritario para obligar a los ciudadanos. Sin embargo, también puede presentarse la violencia política, cuya dinámica ya no se basa en el poder en el sentido de autoridad, sino en la fuerza como fin en sí misma. De esta forma, el Estado cobra legitimidad y ejerce el poder en la toma de decisiones.

Sin embargo, Foucault (1996) rechaza que el poder pueda estar concentrado en las manos de un grupo particular de personas (Estado). Arguye que el poder puede estar en cualquier parte y que está distribuido a través de la sociedad más que, como es a menudo supuesto, concentrado en algún cuerpo central, como el Estado. (para. 93). Sostiene que el poder no puede ser visto como algo que fluye desde el Estado a las personas, sino que “el poder está empleado y ejercido a través de una organización en forma de red.” (p.98).

Esta concepción de Foucault sugiere la utilidad de mirar el ejercicio del poder a través de una red de relaciones entre grupos, lo cual significa que el poder puede ser ejercido por cualquier actor y que influye sobre los demás, es decir, que existe un poder ejercido por gobernantes sobre gobernados, por gobernados sobre gobernantes y entre gobernados. En ese sentido el poder no está centralizado en el gobierno, sino que cada sujeto puede ejercerlo, lo que por otro lado implica una modificación de acciones cuando este participa en la toma de decisiones.

Si bien la concepción de Weber comprende el ejercicio del poder como la imposición de la voluntad contra toda resistencia, planteada en un contexto donde el papel central del Estado consistía en contribuir al orden social utilizando la coacción, dicha noción también permite tratar la probabilidad de tomar decisiones, afectando la vida de otros, por todo individuo o grupo que saca partido de su posición económica, situación

geográfica o aptitud para idear soluciones y hacerlas adoptar por medio de la fuerza y la coerción en la medida en que ejerce el poder.

Por consiguiente, la fuerza o imposición de acciones ejercida por el Estado moderno como forma de regulación del orden social, también se hace presente, en ocasiones, entre grupos y sus organizaciones representativas locales; pero en este caso, como afirma Reyes (1994), “para disputar el poder territorial y para asegurar la lealtad de la población.” (Citado en Zafra, 1997, p. 1).

En cuanto al tercer significado del término poder, Weber (1984) indica que la dominación debe entenderse como “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas.” (p. 43). A partir de este concepto, el autor muestra en su obra cómo la dominación se convierte en obediencia y que la obediencia engendra legitimidad. Para él, la dominación puede descansar en los más diversos motivos de sumisión, sumisión que no siempre se consigue por una explícita fuerza o violencia, sino también por adhesión de los individuos mediante la aceptación de su legitimidad.

La legitimidad, según Ferrero, “consiste en un acuerdo tácito entre gobernantes y gobernados, en virtud del cual se establecen ciertos principios y reglas que sirven de pauta para fijar las atribuciones y límites a las que deben sujetar sus acciones los titulares del poder.” (Citado en Valadés, 2006, p. 20).

De acuerdo a las pretensiones de legitimidad, Weber distingue los siguientes tres tipos de dominación:

De carácter tradicional, que descansa en la creencia de la santidad de las tradiciones que rigieron desde tiempos lejanos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad.

De carácter carismático, que descansa en la entrega a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas.

De carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de quien ejerce la autoridad.

Este último tipo de dominación, de acuerdo a Weber, es el que rige en los estados modernos, cuando las personas delegan a un representante una parte de su capacidad de decisión con el objeto de que se asegure el orden y la prosperidad. En efecto, esta noción se adapta en el tiempo presente a los procesos de descentralización administrativa promovidos

por los gobiernos, que facilitan las transferencias del poder hacia la sociedad y sus representantes con el fin de que todos participen en los asuntos públicos. Sin embargo, los representantes locales pueden adquirir la calidad de autoridades y no así la de portavoces, lo que provoca una concentración de poder legítimo en un sujeto, al ser aceptado como autoridad por la sociedad.

Foucault también estudió el poder desde la óptica de los operadores de dominación. Para él, se trata de extraer dichos operadores de las relaciones de poder de una manera histórica y empírica. Aconseja estudiar el poder no desde las formas reguladas y legitimadas del poder de acuerdo a sus mecanismos generales, sino desde su campo de aplicación donde la intención está representada en prácticas efectivas, desde donde produce efectos reales, desde donde adopta la forma de técnicas y proporciona instrumentos de intervención material. Manifiesta que se debe hacer un análisis ascendente del poder, arrancar de los mecanismos infinitesimales que tienen su propia historia, su propio trayecto, su propia técnica y táctica y ver después cómo estos mecanismos de poder han sido y son investidos, colonizados, utilizados, extendidos, etc. por mecanismos más generales y por formas de dominación global. Formula estudiar el poder partiendo de las técnicas, tácticas e instrumentos de dominación utilizados y no de preguntar a los sujetos cómo, por qué y bajo qué derecho aceptan ser sometidos, sino cómo fabrican las relaciones de sometimiento concreto. Y propone el análisis del discurso, señalando que el discurso mismo es un elemento y un dispositivo estratégico de las relaciones de poder.

El discurso, según Fairclough y Wodak (1997), se concibe como una práctica social que implica una relación dialéctica entre un evento discursivo particular y la situación, la institución y la estructura social que lo configuran. Afirman que el discurso es socialmente constitutivo, y así como está socialmente constituido se ve conformado por situaciones, objetos de conocimiento, identidades sociales y relaciones entre personas y grupos de personas. Es constitutivo tanto en el sentido de que ayuda a mantener y a reproducir el *status quo* social, como en el sentido de que contribuye a transformarlo. (Citado en Calsamiglia y Tusón, 1999, para. 12).

Por tanto, el objeto del análisis del discurso trata de develar, en primer lugar, cómo se lleva a cabo la construcción de los acontecimientos de las relaciones sociales y del propio sujeto; y en segundo lugar, cuáles son las implicaciones sociales de este proceso,

tales como la transmisión persuasiva y la legitimación de ideologías, valores y saberes, y establecer qué papel juegan determinados discursos en el mantenimiento y refuerzo del orden social (*status quo*).

Bourdieu (1977), por su lado, estudia el poder simbólico, al cual lo define como “todo poder que logra imponer significados e imponerlos como legítimos disimulando las relaciones de fuerza en que se funda su propia fuerza, añade su propia fuerza, es decir, propiamente simbólica, a esas relaciones de fuerza.” (p. 44).

Para este autor, las relaciones de fuerza se ocultan con ciertos significados que dejan pasar de relaciones arbitrarias, como la violencia física o la apropiación del otro, a relaciones legítimas, haciendo pensar a los dominados que los dominadores tienen una autoridad legítima; así el poder estaría oculto mediante la creación de la autoridad, la que existe como tal precisamente porque es otorgada por los dominados.

Esta forma de explicar la legitimidad del poder es similar a la concepción de dominación mencionada anteriormente, basada en la obediencia, que consiste en la aceptación de los gobernantes y de sus actos por parte de los gobernados al interiorizar estos los valores y las normas sociales propias de su época.

La principal característica del poder simbólico, se fundamenta en la aceptación voluntaria, en su legitimación por los individuos. No obstante, el poder simbólico puede ser eficaz solo si logra cambiar conductas o las preferencias de los destinatarios, por lo que el poder simbólico se encuentra estrechamente vinculado a la persuasión.

Los conceptos precedentemente expuestos son del todo aplicables en el campo de la planificación con participación, considerando que esta comprende la participación en el sentido de tomar parte en algo donde existen diferentes actores o grupos, y donde la relación entre ellos depende de la influencia que puede ejercer cualquiera sobre los demás; influencia que puede darse imponiendo la voluntad por la fuerza o a través de la dominación que implica obediencia o adhesión de los individuos por medio de la aceptación de la legitimidad del poder. Y para identificar las asimetrías y los desequilibrios que se presentan en las relaciones entre los actores o grupos y determinar cómo el poder es ejercido por unos sobre los otros y cómo influye en el logro de los objetivos de la planificación, es igualmente necesario el análisis del ejercicio del poder desde donde

produce efectos reales y adopta la forma de técnicas, tácticas e instrumentos de dominación.

Cabe señalar que los sectores sociales involucrados en la planificación, cumpliendo distintos roles y funciones en el proceso, son las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones públicas y las organizaciones privadas (internas y externas); todos, probablemente con intereses diferentes y, por tanto, con intenciones de prevalecer.

Los autores Berdegué y Schejtman (2007), manifiestan que si bien el impacto político de los sectores sociales ha señalado el cambio de una sociedad gobernada por un sistema de democracia representativa a una democracia participativa, donde la participación directa de los ciudadanos tiene más relevancia, son de hecho actores sociales con intereses demasiado fragmentados que pueden llegar a generar, entre otros inconvenientes, la lucha por el micro poder. (para. 7).

Castro, Restrepo y otros (2001), por su parte, señalan que la planificación como práctica social presenta algunas limitaciones, entre ellas la presión o imposición que ejercen los sectores de poder como consecuencia de su hegemonía, cuyos intereses van muchas veces en contravía de la mayoría de la población. (para. 56).

Gramsci entiende el ejercicio de este poder, como la influencia de un sector social hegemónico que logra generalizar su cultura (imponiendo sus propios valores, creencias e ideologías) a otros segmentos sociales, y que además incluye una distribución específica de poder, jerarquía y supremacía y también violencia y coerción sobre los enemigos, quienes intentan neutralizarlos incorporando sus reclamos pero desgajados de toda su peligrosidad. (Citado en Portelli, 2003, para. 81).

De acuerdo con los mencionados autores, es posible afirmar que los grupos hegemónicos o de poder son aquellos que influyen en la confección de los planes en su propio beneficio o interés, al mismo tiempo que limitan la participación de los demás, contrariando el logro de los objetivos fundados necesidades primordiales de la mayoría.

Pero, el ejercicio de poder o de dominio incluso puede ser efectuado por las organizaciones privadas externas. Un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2002), sobre las experiencias de los países de América Latina y el Caribe en materia de desarrollo y planificación, señala como un problema el hecho de que el apoyo que brindan las organizaciones privadas (organismos financieros de

cooperación internacional) a los gobiernos locales en la definición de las estrategias de desarrollo, sigue siendo muy influido por los condicionamientos exigidos al margen de los representantes de la sociedad civil y de los actores que han suscrito los acuerdos, lo que genera un creciente escepticismo en su viabilidad y en la efectiva participación de los actores sociales en la planificación. (para. 12).

La influencia que ejercen las organizaciones externas en la elaboración de los planes, generalmente incorporando objetivos y programas según sus propias razones, ocasiona desviaciones posteriores debido a que los actores locales no ven incorporadas en el plan sus verdaderas necesidades.

Por otra parte, considerando que el poder es visto como la relación entre individuos cuyas acciones modifican a otras con el propósito de alcanzar sus intereses, también es necesario hacer referencia al *contrapoder* que pueden ejercer los dominados.

Según Foucault (1996), “en el momento mismo en que se da una relación de poder existe la posibilidad de la resistencia” (p. 171); por consiguiente, no puede verse al poder como un acto pasivo de dominación o sometimiento, sino como una lucha donde los actores se enfrentan, ya sea en escenarios públicos o en campos ocultos a la mirada del oponente.

Martínez (s/año) señala la necesidad de hacer una distinción entre conductas de oposición y actos de resistencia. Manifiesta que las conductas de oposición se refieren a las acciones individuales de rechazo a las reglas establecidas institucionalmente, que dan forma y hacen posible la opresión y la dominación social; y que los actos de resistencia son eminentemente colectivos, porque se enfrentan al ejercicio unilateral del poder y fomentan en la lucha misma la solidaridad y la democracia. (para. 1, 4).

Los actos de resistencia, entonces, tienen implicaciones políticas más profundas que las conductas individuales de oposición, precisamente porque son de carácter colectivo y enfrentan de forma grupal el orden establecido de dominación.

El mismo autor señala que “la resistencia también puede ser indirecta al ejercicio del poder o estar oculta a la mirada del poder.” (p. 5). La primera vendría a ser un acto de resistencia con un nivel bajo de manifestación que no enfrenta de manera directa a la autoridad, pero que demuestra públicamente su rechazo al dominio; por ejemplo, el desinterés hacia una imposición ideológica que presenta una visión completamente ajena a los intereses de los actores y a su realidad sería un método de resistencia de este tipo, al

igual que el rehusarse a participar o a trabajar conjuntamente con la autoridad. La segunda estaría constituida por actos de resistencia que son o tienen la intención de ser totalmente ocultos, casi imperceptibles para el contrario; en este caso el actor trata de ocultar sus actos de resistencia cuando sabe, consciente o inconscientemente, que se encuentra políticamente en desventaja ante la hegemonía del oponente, sin que el carácter oculto de esos actos de resistencia le impidan librar una lucha subterránea contra el ejercicio unilateral del poder.

En las relaciones de poder, por tanto, no solamente hay el ejercicio del dominio sobre los demás y la aceptación pasiva de estos, sino que también se contraponen actos de resistencia mediante distintas formas de manifestarse con el fin de luchar contra el sometimiento.

Estos aspectos son también importantes en el estudio de la planificación participativa, puesto que inducen a considerar si los actores sobre quienes se ejerce el poder se comportan en el proceso de manera acrítica, pasiva o sumisa, frente a los actores o grupos dominantes o como sujetos que oponen actos de resistencia.

Todos los conceptos precedentemente desarrollados, permitirán comprender en los capítulos siguientes cómo se estructuran, desarrollan y manifiestan las relaciones de poder entre los diferentes actores que participan en el proceso de planificación de los casos en estudio, así como los medios utilizados para resistir el ejercicio de dicho poder.

1.4. PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA.

En el último tercio del siglo XX, el Estado contemporáneo, particularmente en Latinoamérica, adquiere nuevas dimensiones en cuanto a sus fines como una respuesta para tratar de resolver los problemas de dependencia y subdesarrollo. Estos fines principalmente están relacionados con el desarrollo económico y social, con el desarrollo físico y de ordenación territorial, y con la política integracionista.

Junto a esta nueva realidad, surge también el discurso amplio de la participación en el ámbito político que tiene sus antecedentes en la década de 1980, cuando se produce la confluencia de una necesidad y una demanda. A partir de entonces, el concepto de participación acompaña a los fundamentos políticos que favorecen la modernización del Estado y que reclaman primordialmente gobiernos cada vez más democráticos y, al mismo tiempo, transparentes y sensibles a las demandas de la sociedad. Se relaciona a la

participación con la forma de gobierno (totalitarismo, autoritarismo, democracia), que a su vez incluye la forma de organización de las instituciones de gobierno, de los actores políticos que inciden sobre estas, del proceso de toma de decisiones de gobierno, y de la participación social en la formulación de las políticas de Estado.

En ese contexto, conviene analizar algunas de las corrientes vinculadas con el proceso de la participación, como la participación política, la participación ciudadana, la democracia participativa, y la participación popular.

Participación política, según Anduiza y Bosch (2004), es cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden referirse a la elección de los cargos públicos, a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas, a la acción de otros actores políticos relevantes, a la composición de cargos representativos, a la pertenencia a organizaciones, a la influencia en las actitudes de los políticos, y a la actuación en favor o en contra de medidas tomadas. (para. 1).

Se indica que la participación política complementa la dimensión representativa (no la elimina) y que cumple dos funciones: De fiscalización, que tiene por objeto evaluar la calidad del desempeño de la representación y del ejercicio del poder directo en la base. Y de representación, que da legalidad jurídica a la participación al institucionalizarla, es decir, que la representación política es la institución de la participación política en los órganos de poder.

De este modo la participación viene a corregir e impedir el error reduccionista del que se acusa a la representación, de que, como señala Dussel (2006), “en el momento de la elección del representante la comunidad política había perdido (o permanecía en estado potencial no activo, es decir, pasivo) el ejercicio del poder político, por el acto mismo de la delegación o transferencia del poder.” (p. 2).

Así, el desajuste entre los mecanismos formales de representación y las necesidades reales de la ciudadanía –considerado como uno de los principales problemas para la crisis de la planificación desde la década de 1960 a 1980– puede salvarse mediante reformas políticas en las que se incluya la participación política.

Sin embargo, cuando se habla de participación, no solo se trata de que una sociedad haya adoptado constitucionalmente los principios, instituciones y mecanismos de la

participación política, sino también de que se ha abierto un proceso de intervención y participación cuyos protagonistas tienen intereses y opiniones diversas. Depende de la voluntad política de los gobiernos tomar decisiones que logren una participación amplia, justa, igualitaria y efectiva, articulando estrategias apropiadas a su realidad.

Otro concepto relacionado con el anterior y desarrollado por la ciencia política, aunque su significado alcanza también la dimensión social, es la *participación ciudadana*, que deriva de una contradicción entre poderes. Se plantea en la medida en que existe un poder (administración pública) y un no poder (ciudadanos) que quiere participar, es decir “tomar parte en” o ejercer algún aspecto de ese poder, ya sea mediante la información, la toma de decisiones y/o la participación en la gestión.

De acuerdo a Ziccardi (1998), la participación ciudadana hace referencia a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales. Esta autora enfatiza el hecho de que la participación ciudadana no reemplaza a la participación política, sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía. (Citado en Sánchez, 2005, para. 51). La ciudadanía es un estatus que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades; por tanto, la participación ciudadana será efectiva en la medida en que los ciudadanos puedan ejercer dicho estatus en los asuntos públicos con el propósito de lograr sus intereses, como el acceso a los bienes y servicios básicos, por ejemplo.

En ese sentido, la participación ciudadana constituye un derecho y una oportunidad que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes, desde luego legales, a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales, contribuyendo así al mejoramiento de la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos. La participación ciudadana puede expresarse en acciones de incidencia política o promoción de iniciativas legislativas, información, consulta y concertación en la gestión pública, así como en labores de control social a los diversos órganos del Estado.

Por lo tanto, el concepto de ciudadanía ya no debe concebirse desde un aspecto meramente formal, es decir, como la facultad de ser elector o elegible, porque la ciudadanía no solo es política, sino también es económica, cultural e ideológica.

El objetivo que persigue la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no es otro que el dar contenido y ampliar el concepto de la democracia, avanzando hacia lo que se conoce como democracia participativa.

La *democracia participativa*, persigue que los habitantes de un lugar tengan mayor capacidad para transformar el medio en que viven y tengan además control sobre los órganos político-administrativos.

Cuando en un país se practica solo alguna o algunas de las libertades básicas (voto en elecciones, libertad de expresión, de locomoción, de reunión y asociación, etc.), se habla únicamente de “democracia formal o representativa”.

La democracia participativa, en cambio, es entendida como la democracia en la que los ciudadanos se involucran directamente en los asuntos y problemas del Estado, y en la que, más allá de los partidos políticos, los ciudadanos participan movilizándose a la opinión pública, tomando cuentas a las instituciones del Estado, proponiendo mejoras o cambios; en suma, involucrándose efectivamente en el desenvolvimiento de la vida pública de la comunidad.

Pero, para que esto ocurra verdaderamente, es necesario que las instituciones del Estado sean transparentes a fin de que los ciudadanos puedan acceder a toda la información que sea relevante y que les permita participar eficazmente en los espacios y los asuntos públicos.

En el ámbito de la Política también se desarrolla el concepto de la *participación popular*. Según Pearse y Stiefel (1979), la participación popular es entendida como “los esfuerzos organizados por aumentar el control sobre los recursos e instituciones reguladoras por parte de grupos y movimientos que han estado excluidos de tal control.” (Citado en el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas, 1982, p. 62).

La participación popular, en un primer momento, fue relacionada con la insurrección popular; actualmente, con un gobierno que intenta preparar el camino para las reformas institucionales y estructurales que propicien la participación política.

La participación popular comienza con un proceso de toma de conciencia, mediante el cual los individuos y la comunidad adquieren una vivencia real de su situación y de su destino en el ámbito social y político que les rodea; prosigue con la elaboración y

definición de una imagen de sus intereses; y culmina enfrentando al orden social, político y económico para obtener sus fines.

Para que la participación popular cumpla con sus propósitos requiere de una participación activa, es decir, que la población juegue un papel dinámico en todos los frentes (político, social, económico); que sea una participación consciente, fruto de una comprensión clara y objetiva de la necesidad de participar y de un reconocimiento de las responsabilidades que ello implica; que sea deliberada, que los individuos en su conjunto participen voluntariamente; que se produzca en forma organizada, de modo que brinde acceso efectivo a la participación; que sea eficiente o con un alto grado de rendimiento; que sea decisiva, en el sentido de producirse principalmente en aspectos de interés vital para la población y producirse no solo en la toma de decisiones, sino en todo el proceso; y que sea intensa, es decir, que se produzca masiva, acelerada e ininterrumpidamente.

En la medida en que puedan combinarse todas esas condiciones, según Utria (1969), “la participación adquirirá el carácter auténtico que requiere para constituirse en un instrumento de realización individual y colectiva y en el motor impulsor del desarrollo.” (p. 57).

Lo importante es que la participación popular se presenta como una respuesta a los cambios socio-demográficos acelerados al incorporar amplios contingentes de población a la vida pública, generando una nueva conciencia en torno a la convivencia y el relacionamiento y la satisfacción de las necesidades, y permitiendo a todos una mayor participación en las decisiones de gobierno para velar por el uso y la distribución más equitativa de los recursos.

En conclusión, los fundamentos expuestos acerca de la relación de la participación con la política sin duda que inciden también en la planificación, puesto que en el ámbito político, que tiene que ver con la forma de gobierno, los ciudadanos no se involucran únicamente en los asuntos y problemas del Estado, sino primordialmente en los de carácter social y económico, los cuales a su vez tienen que ver con la disposición de los recursos financieros, cuya escasez y la necesidad de obtener resultados en campos específicos y prioritarios dirigen a gestionar el gasto público de manera eficiente.

1.5. EFICIENCIA EN LA PLANIFICACIÓN.

El concepto de eficiencia se sustenta fundamentalmente en la teoría utilitarista de Bentham y Mill, la cual se resume en tres proposiciones: “Primera, las acciones se juzgan como correctas o incorrectas solamente en virtud de sus consecuencias. No importa nada más. Segunda, al evaluar las consecuencias lo único que importa es la cantidad de felicidad o de infelicidad que se crea. Todo lo demás es irrelevante. Tercera, la felicidad de cada persona se cuenta por igual.” (Citado en Rachels, 2007, p. 164).

La felicidad para Bentham, según esta referencia teórica, es sinónimo de bien común. Querer el bien común es intentar la mayor felicidad posible para el mayor número posible de los seres humanos. La sociedad, de acuerdo con este fundamento, se forma por el afán de los hombres de perseguir la felicidad siguiendo criterios de utilidad o satisfacción de preferencias; la utilidad se refiere a aquello que es intrínsecamente valioso para los individuos.

El utilitarismo cumple su función permitiendo identificar, entre varias opciones, cuáles generan mayor beneficio para la comunidad; por consiguiente, la eficiencia se concentra en maximizar la demanda social.

Para una aproximación a la definición de eficiencia que permita construir la manera de medirla, teniendo en cuenta el objetivo de la metodología de evaluación planteada para este trabajo de investigación (ver anexo N° 1), se exponen a continuación distintas definiciones obtenidas de los estudios sobre el tema.

De acuerdo con el diccionario de la RAE, la eficiencia se define como la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, y eficiente significa competente, que rinde en su actividad.

A partir de estas definiciones se pueden comprender mejor los criterios de los distintos autores y equipararlos para obtener un concepto integral, puesto que en la doctrina se observan dos tipos de definiciones de eficiencia, y dentro de ellos unas más específicas que otras.

Beas (2002) indica que “eficiencia se refiere a la relación entre esfuerzos (capacidad de disponer de algo) y resultados (conseguir un efecto). Si se obtienen más resultados de un esfuerzo determinado, se habrá incrementado la eficiencia; asimismo, si se puede obtener el mismo resultado con menor esfuerzo, se habrá incrementado la eficiencia.” (p. 5).

Sander, en la misma línea, indica que eficiencia es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados (conseguir un efecto) con el mínimo de recursos, energía y tiempo (capacidad de disponer de algo). (Citado en Silva, 2007, para.27).

De estos conceptos se pueden extraer tres criterios a analizar: 1) Si la eficiencia es la capacidad de disponer de algo, entonces se debe especificar a qué se refiere este último. 2) Si con dicha capacidad se debe obtener un efecto esperado, se debe definir cuáles son los resultados que se desean alcanzar. 3) La primera (capacidad de disponer de algo) debe ser mínima y la segunda (capacidad de obtener resultados) máxima.

Sobre el primer criterio, Ibáñez, Gonzales-Párramo y Zubiri (2009) resaltan la diferencia entre eficiencia económica y eficiencia técnica. Señalan que una intervención pública es eficiente económicamente cuando los beneficios sociales (resultados) que reporta son mayores que su coste (disposición de algo), y que la eficiencia técnica se ocupa de la correcta utilización de la tecnología productiva (mano de obra, maquinaria, material, p. ej.). Ambas se relacionan, de manera que cuanto mayor sea la eficiencia técnica de un gasto (menor cantidad de unidades físicas empleadas) mayor será su eficiencia económica (menor costo). (para. 246).

Con base en esta explicación se puede determinar que ese “algo” que se va a disponer para alcanzar los resultados esperados, tiene estrecha relación con los recursos económicos; puesto que, al final, el gasto total también incluye la cantidad de tecnología productiva empleada expresada en términos monetarios.

Pero en la definición de Sander también se advierte que el logro de resultados, además de la disposición de recursos, depende de la disposición de energía y tiempo. Entre las opiniones sobre el tema, la energía está mencionada como correspondiente a la tecnología productiva, como la energía eléctrica (o una similar) consumida para el funcionamiento de una maquinaria, y a la energía humana medida por el tiempo de trabajo hecho por el ser humano. Y aunque esta última se relacione más con la mano de obra empleada para la ejecución de un producto, en un proceso de planificación participativa el consumo de energía humana está relacionado también con los ámbitos administrativo (trámite que se debe realizar para cada ejecución de proyecto o producto) y de gestión (organización y asistencia a reuniones de consenso); los cuales, por lo general, no son

incluidos en la programación de costos de un proyecto o producto al asignarse, de manera separada, una determinada cantidad de recursos económicos para el funcionamiento administrativo denominado gasto corriente.

Como el logro de resultados requiere la realización de determinadas actividades, estas, además de tener un costo, también exigen un tiempo. De acuerdo a Acosta (2006), “el uso del tiempo sólo adquiere importancia cuando hay objetivos por alcanzar. Y, a su vez, el tiempo está adecuadamente utilizado cuando su uso se enfoca sólo al logro de esos objetivos”. (p. 79).

Con base en lo dicho, se puede definir que la “disposición de algo” para conseguir un efecto determinado, se refiere a disponer recursos económicos, recursos técnicos, recursos humanos (proceso administrativo y de gestión) y tiempo; y, además, que tal disposición debe lograr resultados con menos recursos y en menor tiempo.

Asimismo, la disposición de recursos debe producir el máximo de resultados. Esto lleva a examinar el segundo criterio para determinar la eficiencia, relacionado con definir cuáles son los resultados a alcanzar.

Los resultados a alcanzar generalmente están definidos por la eficacia, es decir, por el impacto que producen los proyectos o productos programados y ejecutados, impacto que es medido a través de indicadores sociales (analfabetismo, abastecimiento de agua potable, nutrición, etc.). Los resultados a alcanzar, respondiendo a los indicadores sociales, pueden ser estimados y reales. Son estimados, cuando en una evaluación ex ante de la situación social se especifican los mismos (los resultados) como metas a alcanzar por el plan; y son reales cuando el proyecto se ejecuta y causa un impacto sobre la población al cambiar su forma de vida (evaluación ex post). Esta última evaluación comúnmente requiere que transcurra un determinado tiempo (mediano o largo plazo) para poder observar dicho impacto; además, el problema de esta metodología (evaluar la eficiencia en función a la eficacia) es que solo puede ser utilizada para proyectos del mismo tipo.

Los resultados a alcanzar también pueden ser expresados en términos monetarios, o sea, como costo del beneficio, que se produce con la realización de un determinado proyecto, pero estos deben ser proyectos de inversión.

La medición de los resultados, sin embargo, se dificulta cuando los proyectos a evaluar no son de inversión y aún no tienen un impacto social. Tal es el caso de la

evaluación en la presente tesis (ver Capítulo IV y anexo N° 1), que considera el análisis de planes que comprenden proyectos sociales de reciente ejecución; razón por la cual, el parámetro utilizado para medir los resultados de los planes es la cantidad de población beneficiada con la programación y ejecución de proyectos. Una vez definido cómo serán medidos los resultados del plan (para alcanzar la eficiencia), se debe asegurar que éstos se maximicen.

Como resultado de lo expuesto hasta aquí, se deduce que la eficiencia se logra con la adecuada utilización de los recursos y del tiempo para conseguir el máximo resultado o beneficio con el menor costo posible. Pero la definición no queda ahí, puesto que también se habla de un resultado esperado, es decir, de un antes y un después; por lo que la eficiencia también se define como la relación entre lo programado y lo obtenido, lo cual exige que no se utilicen más recursos o tiempo de los disponibles o estimados y que los resultados no sean menores a los programados, para cumplir verdaderamente con los resultados esperados.

En síntesis, la eficiencia queda definida como la adecuada utilización de los recursos y del tiempo para la maximización de resultados a través de la correspondencia entre lo previsto y lo real.

1.6. LA VIABILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANA.

Dentro del área cubierta por el urbanismo, la participación se encuentra entre los tópicos más ampliamente investigados; sin embargo, a pesar de esa atención extensiva, esta disciplina aún no ha logrado una clausura paradigmática. Puede ser a causa de la existencia de una gran variedad de modelos de planificación que adoptan la práctica de la participación en distintos grados (consulta, toma de decisiones y gestión) y a la falta de un enfoque integral que vincule aspectos de la sociología y la política, como el ejercicio del poder y la forma de gobierno, dando lugar a esquemas individuales y aislados de participación en localizaciones particulares. En efecto, un modelo de planificación que implementa en cualquier grado o nivel de su proceso la práctica participativa, no puede dejar de considerar la estructura de poder de las organizaciones sociales y tampoco las influencias externas como la legislación o las costumbres nacionales.

Por tanto, es necesario e importante realizar una clarificación teórica acerca del tema de la participación en el campo de estudio del urbanismo.

De principio, es importante indicar que los resultados de la planificación se logran a través del seguimiento de un determinado proceso. El proceso, como se indicó anteriormente, es formal y funcional; el primero está referido a las normas, reglamentos y lineamientos, y el segundo está relacionado con el proceso mismo que se realiza a través de la negociación y la deliberación. El proceso formal, entonces, se fundamenta en la forma de gobierno que, de acuerdo a su tipo, concede poder a los actores para elaborar el plan y define qué modelo de planificación será implementado; mientras el proceso funcional trata de las relaciones de poder. Por consiguiente, la participación de los actores en la planificación debe ser analizada desde las atribuciones conferidas por el gobierno y desde el poder que ejercen en el territorio de intervención, puesto que ambos aspectos posibilitan definir el grado de participación que los actores tendrán en la planificación.

Si se parte del criterio de que la participación, como sostienen las teorías sustantivistas, es un elemento clave para que se implementen los planes, entonces: ¿Por qué cuando la participación está presente en la elaboración de los planes, estos no alcanzan los resultados previstos? ¿Qué hace que la participación sea viable en la planificación urbana?

Las respuestas podrían encontrarse en los diferentes fundamentos teóricos que sustentan los modelos que incorporan la participación, como los modelos de la planificación incremental, de defensa, transaccional, estratégica, situacional y comunicativa-colaborativa. Para complementar el análisis y facilitar las respuestas, son también necesarias las siguientes preguntas: ¿Cómo resuelven los modelos la conjunción entre proceso e implementación del plan? ¿Cómo resuelven los modelos las relaciones de poder? ¿Cuáles son las deficiencias de los modelos para resolver el problema en el logro de resultados de la planificación?

La *planificación incremental*, puede ser aplicada indistintamente en un país donde la forma de gobierno es de democracia representativa o de democracia participativa. La planificación incremental se pone en práctica primordialmente porque las administraciones gubernamentales buscan atraer a los inversionistas privados; por eso, el instrumento principal de esta modalidad es el proyecto de inversión, que es aquel que se usa para

atender las carencias de corto plazo y se orienta fundamentalmente a la infraestructura social.

Si bien los proyectos de inversión, al igual que los instrumentos de políticas, expresan la materialización de los objetivos y metas del plan, Lira (1997) afirma que “los proyectos aparecen desvinculados de los planes y que si estos últimos se formulan es más por el cumplimiento de normas legales, que por la voluntad de utilizarlos en procesos de cambio estructural que son resultado de los procesos de ajuste.” (p. 10). Esto se debe a que este modelo de planificación considera inabarcable hacer un diagnóstico de la situación en toda su complejidad y opta por la simplificación a partir de la cual se pueden plantear soluciones suficientemente satisfactorias aunque no necesariamente óptimas.

Además, si la democracia es representativa, el gobierno puede tratar de resolver los problemas mediante la aplicación de los proyectos por la fuerza; y si es participativa, obviamente habrá un diálogo entre gobernantes y ciudadanos en el sentido de que el gobierno informa de su quehacer y a la vez conoce las condiciones de satisfacción de la demanda que tiene la ciudadanía, lo cual permite otorgar mayor legitimidad a las acciones del gobierno. Pero la participación deja de ser viable en la planificación, aun cuando se consigne dentro de las reglas del marco democrático (nivel formal), cuando las decisiones dependen solo de la prerrogativa de la autoridad respectiva (nivel discrecional).

De acuerdo a la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación de Chile (SERPLAC, 2006), las condiciones para una participación viable en el ámbito de la inversión pública son: Que no sea una mera asamblea, sino que exista una normativa que la regule y que haga presente las demandas y defina cómo se procesan esas demandas. Que las reglas sean públicas, ampliamente conocidas y que los participantes estén informados, porque si no se conoce cuáles son las reglas del juego no se participa o se limita la participación. Que los resultados del proceso participativo sean reconocidos como válidos por el gobierno y la ciudadanía, esto garantiza que la participación sea eficaz. Que otra consideración es la información, porque no es posible desarrollar participación ciudadana si la ciudadanía no está informada. Que la participación deja de ser viable si existe solo una parte interesada en participar. Que es una condición importante que existan actores que quieran participar. Que la participación no se da si no hay actores que acuden dispuestos a participar. Que en el diálogo tiene que haber dos partes, el Estado debe garantizar

condiciones para que la participación sea efectiva, no que ella solo exista, eso depende de la sociedad civil también. (para. 1, 2).

Como una limitante del modelo de planificación incremental, se señala que el nivel de proyecto es distinto del nivel de política. Si bien es posible a nivel de proyectos incorporar la participación ciudadana, esta no resuelve otros problemas que se podrían haber generado por la carencia de participación en los niveles de decisión anteriores. Además, si los proyectos son mutuamente excluyentes al no formar parte de un proceso único de planificación, la solución puede ser parcial o afectar negativamente a otros sectores. Por ello, es importante formular con claridad la situación que se quiere cambiar tanto a nivel general como específico, para que los participantes no opongan su disconformidad. En síntesis, la deficiencia de este modelo es que se está hablando de participación solo a nivel de iniciativa, y no a nivel de política, que también es necesario.

En relación a la *planificación de defensa o "Advocacy planning"*, esta se aleja del enfoque convencional de planificación urbana para promover un enfoque participativo a través de la consulta. El concepto central de este modelo se expresa en facilitar un diálogo entre planificadores y sectores sociales desfavorecidos. En la práctica, los planificadores ayudan a estos sectores a identificar y jerarquizar estratégicamente problemas concretos, luego a buscar soluciones y traducirlas en objetivos realizables en un plan de acción, que puede completarse más tarde con una investigación sobre financiamiento externo para los proyectos.

Así, a pesar de que representa el nivel más bajo de participación, la consulta se presenta como un proceso que legitima las acciones del plan. Sin embargo, ella puede resultar inviable si, como afirma Aguilar (2001), lo que se pretende es que las personas tomen parte en decisiones ya tomadas "desde arriba" y que se ofrecen a los que están "abajo", siendo estos solo informados y persuadidos para aceptar la propuesta; además de que con este tipo de participación se impide la decisión sobre cuestiones sustanciales, manteniendo intactas las relaciones de dependencia de unos respecto de otros, o que puede practicarse la denominada consulta facultativa en la que solo se participa si así les parece a los responsables de la toma de decisiones, o la consulta obligatoria cuando dentro del sistema u organización existen disposiciones que obligan a la consulta. (para. 34).

Por lo tanto, la consulta no siempre garantiza la eficacia de la planificación, aun cuando introduce la participación dentro del proceso de elaboración del plan, ya que este no responde a los intereses reales de las personas.

La deficiencia principal de este modelo, es que sigue basándose en la representatividad y es la autoridad quién toma las decisiones, por lo que esta puede actuar de acuerdo a sus propios intereses sirviéndose de la legitimidad otorgada por los demás actores.

La *planificación transaccional*, por su parte, asume que los problemas sociales pueden ser direccionados por pequeños grupos de trabajo. En la planificación transaccional se enfatiza más en los ciudadanos y líderes cívicos que en los planificadores, puesto que estos deben cumplir el rol de facilitadores más que de técnicos. En este modelo se insiste en que los problemas pueden ser resueltos solo a través del consenso y de las decisiones que incluyen a los afectados y que para ello la planificación, mediante grupos de trabajo de tamaño relativamente pequeño, alienta la comunicación y el diálogo cara a cara. Se sostiene que en los grupos de trabajo los participantes comparten su conocimiento y experiencia con el planificador, quien a su vez comparte su conocimiento técnico con los ciudadanos. Asimismo, que el diálogo que se desarrolla dirige al aprendizaje mutuo y que mediante el diálogo y el proceso de aprendizaje las situaciones de decisión son eventualmente confrontadas.

Lo anterior significa, en la práctica, que la planificación transaccional incluye a los denominados “stakeholders” o actores en el proceso de planificación. Boutelle (2004) define a los stakeholders como “aquellos que están impactados por (o tienen un impacto sobre) el proyecto, sus perspectivas deben ser tomadas en cuenta para que el proyecto sea exitoso.” (p. 2). Pero también es probable que cada uno de los actores tenga diferentes expectativas del proyecto y diferentes criterios para su logro y que, por eso, puedan entrar en conflicto unos con otros.

Ciertamente, no debe olvidarse que los actores se identifican sobre la base de su poder o interés en el proyecto o plan; así, unos actores pueden tener una alta influencia y alto interés, son los que tienden a dominar a los demás; puede que otros tengan baja influencia pero alto interés, son los que pueden ser considerados como los que no aceptan ser sometidos y presentan oposición ante los dominadores; y otros alta influencia pero poco

interés, generalmente son los que no participan por la escasa información que tienen sobre lo que se va a realizar o porque aceptan ser sometidos; otros, por último, baja influencia y bajo interés, puede que su situación sea realmente así o que hayan aceptado la dominación de los otros y asuman esa posición sin mayores reclamos. De acuerdo a esta organización de actores, la posición de cada uno será la que defina la viabilidad de la participación en el proceso de planificación.

Por otro lado, conocer la posición de cada stakeholder indica qué tipo de relación o alianza es conveniente entre ellos. Siendo así, las tácticas utilizadas por los actores para relacionarse o aliarse con otros se pueden conducir de acuerdo a las siguientes e interesantes pautas: Los actores con bajo interés y bajo poder requieren solo de esfuerzos mínimos. A los actores con bajo poder y alto interés debe mantenerseles informados, puesto que pueden ser importantes para influenciar a los actores más poderosos. Los actores con alto poder pero bajo interés son generalmente pasivos, pero pueden emerger repentinamente como resultado de ciertos acontecimientos moviéndose a la posición de alto poder y alto interés, a estos debe mantenerseles satisfechos. Los actores con alto poder y alto interés son dominantes, consiguientemente la aceptación de los objetivos por parte de estos es considerada como condicionante del proceso de planificación.

En resumen, el análisis de los actores sociales a partir del interés y del poder ayuda a entender las motivaciones y la manera en que pueden llegar a influir en la planificación, puesto que la relación o alianza entre ellos posibilita llegar a un consenso o a consolidar grupos hegemónicos de poder.

Sobre la *Planificación Estratégica*, según sus propios fundamentos teóricos, permite pensar en el futuro, visualizar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, y diseñar y desarrollar una o varias estrategias para realizar la misión del conjunto social, alcanzar la visión y cumplir los objetivos.

En este sentido, el proceso de planificación estratégica comprende cuatro fases básicas: La estratégica, que implica el diagnóstico interno y externo; La operativa, referida a la programación de las acciones y la puesta en marcha y coordinación de los esfuerzos; La presupuestaria, que determina la asignación de los recursos; y La de seguimiento, control y evaluación del plan.

En la práctica, algunos países aplican este modelo de planificación incorporando la participación regulada de acuerdo a la forma de gobierno que adoptan, de democracia participativa o de participación popular, por ejemplo. Así la participación se hace factible mediante la delegación que puede darse en el interior de una organización social (se delegan facultades de decisión) o bien delegando responsabilidades a las personas involucradas dentro de un programa que en ciertos ámbitos o actividades pueden tomar decisiones automáticamente. También esta modalidad se instrumenta cuando se tiene la posibilidad de integrar un órgano de decisión mediante la elección o el nombramiento de representantes.

¿Qué condiciona negativamente la viabilidad de la participación en este caso? Por una parte, que los representantes actúen de acuerdo a sus propios intereses respaldados por la autoridad legítima que se les confiere y, en consecuencia, aíslen a otros actores. Por otra, que los representantes de alguna organización o grupo no tengan suficiente capacidad o influencia para promover los intereses de sus representados.

De otro lado, al existir una diversidad de actores, también se da cabida a los actores internacionales o externos que pueden entrar en conflicto con los intereses internos o locales. De acuerdo a Fracasso (2000), “ambos factores presionan al Estado, que en muchos casos se muestra más receptivo a las presiones externas y prefiere limitar la participación comunitaria y sus necesidades ‘domésticas’, generando de esta forma contrastes sociales dentro del Estado.” (p. 5). Muchas veces, en efecto, los resultados de los procesos de participación a escala local están fuertemente influidos por decisiones realizadas en un contexto más amplio de economía política.

En cuanto a la *planificación situacional*, al estar basada en el análisis de la situación, ella en los hechos contribuye a la delimitación y contenido de una zona importante de problemas de la realidad.

Según este modelo, la situación es donde está (situado) el actor y la acción, y la situación para cada actor es diferente. La acción objetivada en la realidad, en hechos sociales o proyectos, es eficaz en la construcción de la situación; por consiguiente, la situación existe como una realidad producida, como una resultante de los hechos y de las fuerzas de los diversos actores allí situados.

El abordaje de la explicación situacional, según Matus (1980), exige un esquema de estructuras de apoyo que explican y condicionan la naturaleza y características de lo que aparece en la realidad. Este autor hace una distinción entre el mundo de los hechos sociales (apariencia) denominado Fenosituación y el mundo de las estructuras (esencias) llamado Genosituación. La Genosituación es concebida como el ordenador de los caracteres básicos del sistema, y que dicha ordenación determina el ámbito de los hechos posibles en la Fenosituación. (para. 231).

Con base en los mencionados conceptos, el método que propone utilizar para abordar el análisis situacional es la Planificación Estratégica Situacional. La lógica de la metodología articula tres momentos: Un momento de carácter explicativo, que consiste en un proceso de análisis y reconstrucción valorativa de un sector de la realidad en el que los actores confrontan sus diferentes perspectivas y representaciones de la situación. Un momento de carácter político/estratégico, caracterizado por la definición de la situación-objetivo y la toma de decisiones respecto de posibles cursos de acción y análisis de viabilidad. Y un momento de acción, en el que se construyen las bases para la formulación del plan operativo que organice la intervención en la situación que se pretende transformar.

Lo importante de este modelo es el planteamiento que hace sobre el tema y que se resume en lo siguiente: Quien realmente planifica es quien tiene la capacidad de tomar decisiones; consecuentemente, alguien que simplemente recibe y brinda información no es considerado como actor planificador de la situación.

Por lo tanto, en el análisis de la situación, interesa conocer básicamente las capacidades de influencia, prestigio, destrezas, habilidades, funcionalidades y de poder sobre los recursos, por cuanto todos ellos son factores que condicionan la viabilidad de la participación en la planificación.

Finalmente, respecto al modelo de planificación *comunicativa-colaborativa*, este aboga por la participación de diversos actores sociales considerados como principales para la toma de decisiones y agrupa los roles de comunicador, facilitador y negociador en el planificador. Pone énfasis en la interacción y comunicación entre los participantes de la planificación. En la práctica, esto se refleja en los talleres participativos que tienen como objetivo la construcción del consenso, cuya incidencia en la toma de la decisión final

dependerá del grado de inclusión y compromiso de los actores (individuos, entidades e instituciones) implicados en el proceso.

En este tipo de planificación se reconoce un intento común de escuchar al otro y de colaborar mutuamente. Se trata de comprender, de concertar, de construir objetivos comunes y de definir acciones estratégicas conjuntas. Sin embargo, se debe considerar que cada actor tiene una jerarquización de sus objetivos, sin que esto signifique que pueda imponer sus prioridades a los demás actores, puesto que la posibilidad de incidir sobre los demás depende de los recursos y mecanismos con que cuenta cada actor, y asimismo se debe tener en cuenta que los objetivos de cada actor pueden estar en convergencia o divergencia con los de otros, lo que posibilita establecer alianzas y también eventuales conflictos.

Por último, luego de aquellas consideraciones, corresponde también formular la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los elementos básicos para establecer relaciones entre actores y cómo estas relaciones o alianzas limitan la viabilidad de la participación en la planificación?

Los elementos que se deben tener en cuenta para el establecimiento de relaciones, no son sino: el proceso, que involucra la identificación de los actores, determina quiénes son y a qué grupos clave pertenecen; y el análisis, que implica un examen más profundo de los intereses de los grupos, la manera en que estos se verán afectados y en qué medida y qué influencia podrían ejercer en la planificación. Comprender estos aspectos constituye la base a partir de la cual se puede elaborar una estrategia para conseguir los objetivos.

Una estrategia para relacionarse con los actores o formar alianzas es comprobar quiénes son los representantes de los actores sociales y realizar consultas con ellos. Este es un medio utilizado para difundir información –a través de dichos representantes– a muchos actores sociales interesados y recibir información de ellos. Sin embargo, según el Banco Mundial (2007), existen varios factores que se deben considerar a la hora de determinar quiénes son los representantes; principalmente, se recomienda asegurar que esas personas sean verdaderos defensores de las opiniones de sus representados, y que se pueda confiar en que transmitirán fielmente a sus representados los resultados del diálogo entre los actores que desarrollan la planificación. (para. 38).

Pero, por otro lado, también se debe considerar que si se realizan alianzas para consolidar un grupo hegemónico, estas pueden generar tensiones o conflictos. Asimismo, que el acordar para que algunas personas se constituyan en el vínculo entre los interesados y el plan implica conferir a ellas cierto poder, el cual puede ser utilizado con el objeto de obtener beneficios personales o ejercer influencia para favorecer intereses propios o de grupo.

En cuanto a la relación de los actores con el gobierno, ella puede llegar a ser fundamental para el éxito del plan. Existen muchas razones para establecer y mantener buenas relaciones con las autoridades de gobierno en sus diferentes niveles; pueden, colaborar como mediadoras, convocando a los actores sociales públicos y privados o sus representantes, facilitando las conversaciones entre ellos, consiguiendo financiamiento o apoyo técnico para programas y proyectos e integrando los planes con las necesidades operacionales de los proyectos. No obstante, se debe tener en cuenta que el gobierno, como tal, también puede tener propósitos exclusivos y que las alianzas que logre no sean precisamente para favorecer los intereses de la población en general, sino su interés propio.

CONCLUSIONES.

Los modelos de planificación procesual, racional-comprensiva y normativa han sido objeto de varias críticas. Se identifican como sus principales fallas, que: 1) Su efectividad depende de un alto nivel de conocimiento y de capacidad tecnológica, los cuales son empleados únicamente por los planificadores que reciben una formación esencialmente teórica, sin relación con la práctica, lo que ocasiona que la planificación no se adapte a la realidad. 2) Se brinda mayor importancia y esfuerzo al proceso de la planificación que al fin de la misma. Empero, el proceso no conduce necesariamente a encontrar un fin determinado, ya que puede ocurrir que el producto o resultado final del plan no satisfaga a la población, aun cuando se haya realizado a tiempo, dentro de los costes programados y con la metodología de trabajo estimada; y si los resultados no están alineados a las necesidades de la gente, solo se habrá provocado el fracaso del plan. 3) Las decisiones del planificador y de las autoridades gubernamentales aíslan la participación de otros actores. Para que el proceso se dirija hacia el logro de resultados que satisfaga los requerimientos de la población, precisamente es necesaria la incorporación de esta en el proceso de la

planificación. 4) No se consideran las dificultades ni la oposición social que puede originar la implementación del plan, porque se impone el cumplimiento de metas y acciones fijando algún tipo de sanción cuando estas no son cumplidas, es decir, de manera obligatoria. 5) Se asume que la población es homogénea en sus motivaciones, y se espera que estos respondan espontáneamente a las medidas e instrumentos de políticas, y también que son homogéneos el tiempo y el contexto histórico-social. Tampoco existe redefinición de los sujetos ni de sus relaciones con otros sujetos.

Ante tales críticas, surgen otros modelos planteando posibles soluciones. Los nuevos modelos redefinen la forma de realizar el proceso y las funciones de los planificadores e incorporan a los actores sociales en el proceso de elaboración del plan. Sobre la forma de realizar el proceso, más que trabajar en términos de objetivos a largo plazo, propenden a la solución de los problemas a través de pequeños cambios o cambios incrementales en políticas existentes, y que las decisiones se tomen no para solucionar problemas estructurales, sino más bien para sopesar desventajas marginales desde un número limitado de alternativas; asimismo, se incorpora el contexto situacional en el proceso de planificación como determinante del comportamiento social. Referente a las funciones de los planificadores, estas son re-direccionadas de la toma de decisiones a la defensa de los grupos desposeídos y a la colaboración técnica, contribuyendo con conceptos, teorías, análisis, conocimiento procesado, nuevas perspectivas y búsqueda sistemática de procedimientos. En cuanto a la incorporación de los actores sociales al proceso de planificación, resaltan su importancia por el conocimiento que tienen del contexto y por las propuestas de alternativas realísticas, de prioridades y detalles operacionales que pueden efectuar. Reconocen también que la población no es un grupo monolítico, sino conformado por diferentes tipos de actores, que cada actor actúa distinto en diferentes situaciones y que todos entran en un juego competitivo donde el poder juega un papel principal.

La participación en la planificación urbana, comprende el conjunto de teorías, modelos, métodos y prácticas que introducen de forma interactiva a los actores en el proceso de planificación a través de distintos niveles de involucramiento, desde el simple hecho de informar y consultar a las personas hasta la cogestión y autogestión de las

actividades, pasando por un nivel determinante que define el plan como tal, como es la toma de decisiones.

Asimismo, la participación en el proceso de planificación produce la legitimidad del plan, crea un sentido de pertenencia sobre el mismo e introduce conocimientos e ideas que pueden incrementar su calidad; además, los resultados son fundamentados y son de conocimiento de la población, puesto que han sido definidos por ella. Sin embargo, las acciones agrupadas bajo la rúbrica de participación en el proceso de planificación, también envuelven algún tipo de poder.

El estudio del poder es crucial para comprender los desequilibrios y asimetrías entre actores que afectan la eficacia de la planificación. Este estudio debe realizarse a partir del conocimiento de las formas reguladas por la ley y de las legitimadas desde los mecanismos, técnicas y tácticas que se instauran en los espacios de consenso. Por tanto, la participación y el poder deben ser analizados de manera conjunta para entender cómo el proceso de planificación adquiere legitimidad.

A partir de las conclusiones precedentes, se propone un marco de análisis que permite una aproximación a la relación entre participación y poder y su influencia en la planificación. Para ello, tanto en la fase de elaboración del plan como en la de su implementación, es necesario identificar a los actores con el propósito de: Reconocer su nivel de participación en cada una de las etapas del proceso de planificación definidas por las normas y el modelo de planificación adoptado. Identificar las formas de organización de los actores y sus posiciones de poder, con el objeto de reconocer los mecanismos, técnicas y tácticas que utilizan para legitimar su poder sobre los demás. Reconocer el poder que se ejerce sobre las cosas (recursos naturales y bienes) y cómo dicho poder influye en el que se ejerce sobre las personas (fuerza o dominio). Analizar las alianzas entre actores, para destacar los ejes relacionales más significativos que pueden dificultar la participación.

IDENTIFICACIÓN DE ACTORES



ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	NIVELES DE PARTICIPACIÓN			LEGITIMIDAD	POSICIONES DE PODER	RECURSOS DE PODER	INTERÉS		ALIANZAS			
	Información y consulta	Toma de decisiones	Gestión y autogestión	Representación, delegación	Estatus social o político	Riqueza económica, autoridad política, habilidad para utilizar la fuerza, ejercicio del poder simbólico, acceso a la información	Beneficios que se logran con la acción propuesta	Pérdidas	Gobierno (en sus distintos niveles)	Actores sociales	Actores privados	Actores públicos
Preparación y organización												
Diagnóstico												
Formulación de objetivos y estrategias												
Ejecución o implementación												
Seguimiento, evaluación y ajuste												

En cuanto al proceso de planificación, este debe ser analizado en sus aspectos formal y funcional, para poder así determinar si el modelo de planificación aplicado es consistente conceptual y empíricamente o si presenta fallas. El aspecto formal se refiere a las normas y reglamentos y se fundamenta en la forma de gobierno que, de acuerdo al tipo, concede poder a los actores para elaborar el plan y define qué modelo de planificación será implementado. El aspecto funcional está relacionado con el proceso mismo que se realiza a través de la negociación y la deliberación, lo cual conduce a que se considere también las relaciones de poder entre actores. Para que no exista una desarticulación entre ambos aspectos (formal y funcional), tanto la forma de gobierno como el modelo de planificación deben tomar en cuenta el contexto histórico, social y económico en el cual son implementados.

Teniendo en cuenta que un modelo de planificación está determinado para resolver los problemas de conjunción entre el proceso de elaboración y la implementación del plan, así como los problemas emergentes de las relaciones de poder entre actores y de los de índole urbano, y que como tal es aplicado en un determinado país bajo las leyes y normas que lo regulan, entonces el análisis de la planificación no solo debe ser comprendido desde

la óptica de la gestión, sino también desde su relación con la teoría y el modelo de planificación adoptado. Esto, en la práctica, permite comprobar si la participación se sujeta a lo establecido por el modelo de planificación y las normas que lo amparan, además si el modelo responde a la teoría que lo sustenta; así se pueden identificar las deficiencias del modelo en la solución de los problemas que se presentan.

El análisis de los criterios teóricos abordados en este capítulo, permitirán avanzar hacia el desarrollo de los posteriores capítulos. Las fundamentaciones y el examen de las posiciones teóricas sobre los diferentes modelos de planificación, así como de las críticas acerca de su eficacia y de sus posibles efectos, posibilitarán definir el modelo de planificación boliviano al contrastarlo tanto con el orden formal (Capítulo II) como con el funcional (Capítulo III) que lo caracterizan, y también al evaluar su eficacia observando el logro de objetivos (Capítulos II, III y IV). La definición de conceptos básicos está relacionada con los significados de los términos esenciales que serán utilizados durante el trabajo de investigación, como participación, poder, política y eficiencia, y su vinculación entre ellos. Tanto las definiciones como las relaciones entre estas, además de contribuir al análisis del modelo de planificación boliviano, se constituirán en el fundamento de la metodología de investigación de la Tesis (Anexo metodológico). Finalmente, el examen sobre la viabilidad de la participación en la planificación urbana, servirá de soporte en la determinación de las limitaciones del modelo boliviano (Capítulo III), el cual incorpora la participación social como un imperativo en el proceso de planificación.

----- . -----

CAPÍTULO II. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN BOLIVIANO: CARACTERIZACIÓN

El presente capítulo tiene por objeto caracterizar el sistema de planificación boliviano. Inicialmente se expone el contexto político y social en el que se funda el modelo de planificación; en el análisis se resalta la instauración del modelo neoliberal y el apoyo (condicionado) de organismos internacionales en la creación de fondos sociales, medidas que centralizan en el Poder Ejecutivo la toma de decisiones y las tareas administrativas de planificación para todo el territorio nacional, lo que ocasiona una distribución inequitativa de recursos y, en contraposición, la formación de organizaciones cívicas a las que se suman las de los sectores campesino e indígena y algunos partidos políticos, con demandas que culminan con la descentralización del Estado a través de la promulgación de las leyes N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994 y N° 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995.

A partir de estas reformas, posteriormente se explica el marco normativo-legal del modelo de planificación boliviano respecto de los principios que lo sustentan, observando la distribución, las inconsistencias y las trasgresiones de las competencias asignadas por la ley a los niveles de gobierno; luego se analizan las etapas y actores e instancias del proceso de planificación municipal en relación a la teoría expuesta en el Capítulo I.

Finalmente, se caracterizan los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en los niveles nacional, departamental y municipal, examinando su aplicabilidad e integralidad.

2.1. ANTECEDENTES. CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y CULTURAL (1985-1993).

En este acápite se examina la estructura política, social y cultural en la que se desarrolla el modelo de planificación boliviano, a partir de 1985 con la aplicación de la

primera generación de reformas estatales, hasta el año 1994 en que se produce la segunda generación de reformas que fundamentan el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

Con la promulgación del D.S. N° 21060 en 1985, mediante el cual se aplica una nueva política económica en Bolivia, se instituye el modelo neoliberal con el objetivo fundamental de estabilizar la economía del país y transformar el papel del Estado. Antes de ese año, según el presidente Víctor Paz Estenssoro, los factores hiperinflacionarios¹⁶ combinados con una profunda recesión económica debilitaron el aparato productivo y provocaron en el organismo nacional una grave crisis económica que afectó a las grandes mayorías nacionales, se incrementó el desabastecimiento de productos esenciales de consumo masivo, así como el desempleo, el subempleo y la presencia inusitada de un sector informal o ilegal de la economía. (D.S. N° 21060, 1985, para.1).

Una de las principales causas para la crisis fue el déficit fiscal del sector público, debido a que desde la década de los sesenta el país contrajo una deuda externa cada vez mayor para financiar obras de importancia económica y social. El mayor inconveniente consistió en contratar créditos de la banca privada internacional con elevados intereses y plazos cortos de amortización. Cuando la capacidad de pago se redujo por la caída de los precios de exportación el gobierno tuvo que suspender los pagos de la deuda externa, suscitando el cese del flujo de recursos de financiamiento externo que fue sustituido por el financiamiento interno y, cuando este se agotó, por el financiamiento del Banco Central de Bolivia, ocasionando un elevado endeudamiento público interno.

Para enfrentar esta situación, el presidente Paz Estenssoro procedió con la adopción de una política económica flexible. De acuerdo al informe del Banco Central de Bolivia (1985): se fijaron los precios de los productos derivados del petróleo a niveles internacionales; se elevaron los precios de los otros bienes y servicios producidos por las empresas estatales; se dejó a la libre oferta y demanda el comportamiento de todos los precios, incluyendo las tasas de interés; se liberalizó el comercio y el sistema de pagos; y se adoptaron medidas adicionales para incrementar las rentas de la administración central. (para. 32-33).

¹⁶ Entre enero y septiembre de 1982 la inflación acumulada llegó a 172%, en 1983 alcanzó a 329%, en 1984 a 2177% y en 1985 a 8170%. Estas tasas inflacionarias fueron además acompañadas por caídas del producto interno bruto (PIB): en 1983 en el 4.5%, en 1984 en el 0.6% y en 1985 en el 1%. (Morales, 1992, para. 4-5).

Con esta nueva política, la economía boliviana mostró en corto tiempo un cambio profundo y radical que estabilizó financieramente al país, recuperando así la confianza de los organismos internacionales y logrando nuevamente el apoyo de estos; sin embargo, este modelo no fue favorable, al menos inmediatamente, para los trabajadores. De acuerdo a Crespo (2000), “durante los primeros años de este período se observó un aumento en la tasa de desempleo con una aguda reducción de los salarios reales, lo que provocó una mayor participación de la población en actividades informales. En el ámbito rural, la competencia de los productos importados aceleró el proceso migratorio, aumentando el desempleo en las ciudades y agudizando las condiciones de vida de la gran mayoría de los campesinos” (p. 10). A fin de resolver todos esos problemas y evitar consecuencias sociales graves, el gobierno creó el Fondo Social de Emergencia (FSE).

A través de este fondo, el Gobierno Nacional decidió organizar un plan de obras de infraestructura dirigido especialmente a los sectores de menores recursos y a las zonas más apartadas, con el financiamiento de las entidades internacionales y las organizaciones no gubernamentales dispuestas a colaborar. Con esos recursos, según Cariaga (1996), el FSE realizó "proyectos intensivos en mano de obra, tales como mejoramiento urbano, construcción y equipamiento educacional, construcciones para salud, obras rurales y proyectos habitacionales y [...] proyectos de asistencia social, tales como sanidad básica, alimentación, medicina preventiva, capacitación y educación especial." (p. 199.) El FSE, que había sido concebido como un mecanismo temporal, se mantuvo en vigencia hasta el año 1990 en que fue reemplazado por el Fondo de Inversión Social (FIS), con características bastante similares.

Tanto el FSE como el FIS recibieron cooperación financiera del Banco Mundial a través de entidades de asistencia, como la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Sin embargo, la ayuda estaba condicionada al aceleramiento de los procesos de privatización de servicios y la implementación de programas de apoyo al sector privado¹⁷.

Por consiguiente, mientras los servicios eran administrados por las empresas privadas, el FSE y luego el FIS fueron administrados directamente por el gobierno central,

¹⁷ Según la referencia de Kruse (2005), “un documento interno del Banco del 2001, titulado ‘El Trabajo del Banco Mundial en Bolivia desde 1985’, hace un balance de los 59 préstamos entre 1985 y 2000 a Bolivia, más de 1.1mil millones de dólares desembolsados, bajo una firme orientación privatizadora y de la cual ninguna actividad o sector estaba exento.” (p. 91).

quedando de esta forma centralizada en el Poder Ejecutivo la toma de decisiones y las tareas administrativas concernientes a la planificación para todo el territorio nacional, con una estructura y control de carácter jerárquico.

A nivel departamental el Estado¹⁸ estaba representado por la respectiva Prefectura (hoy Gobernación) y por la Corporación de Desarrollo Departamental. Los prefectos, según la Ley N° 10460 (1972), eran designados por el Presidente de la República y dependían del Poder Ejecutivo, sus competencias incluían funciones policiales y algunas administrativas, y ninguna sobre la toma de decisiones en relación a la planificación regional. (Arts. 26, 28-31). En cuanto a las Corporaciones de Desarrollo, que dependían del Ministerio de Planificación Nacional, su labor fue muy criticada tanto por el carácter burocrático de su funcionamiento como por el grado de corrupción entre sus directores; además el personal estaba centralizado en las capitales de departamento, desde donde decidían las prioridades de la regiones.

De la misma manera, la recaudación y la administración de las rentas departamentales estaban a cargo de la Presidencia de la República a través de su órgano de aplicación, el Ministerio de Hacienda. Pero la distribución de recursos se realizaba de manera arbitraria, es decir, sin una regulación basada en criterios de equidad. Al respecto, de acuerdo a Choque, Morales y otros (2003), la mayor parte del petróleo en el país procedía del Departamento de Santa Cruz, pero los recursos iban por completo para el Departamento de La Paz; como consecuencia, la gente se unió e inició una lucha para que el 11% de las regalías de petróleo (producción en boca de pozo) se quede en Santa Cruz, el cual se constituyó en la base para el crecimiento económico de ese departamento. (para. 6)

A nivel local, el gobierno municipal estaba compuesto por el Alcalde y el Concejo Municipal. De acuerdo a la anterior Constitución Política del Estado (1967), los concejos municipales de las capitales de departamento ejercían supervisión y control sobre los concejos municipales provinciales, los alcaldes de las capitales de departamento sobre los alcaldes provinciales y estos sobre los agentes cantonales (art. 202). Las atribuciones de estas autoridades estaban referidas a controlar los precios de los artículos de primera

¹⁸ La Constitución Política del Estado Reformada (1994) divide políticamente el territorio de la República de Bolivia en departamentos, estos en provincias y estas en secciones de provincias y cantones (Art. 108) –la nueva Constitución de 2009, en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (Art. 269)–.

necesidad, velar por el abastecimiento de las poblaciones, cooperar con los servicios de asistencia y beneficencia social, recaudar e invertir las rentas municipales de acuerdo a presupuesto, además de otras funciones. Pero la recaudación de las rentas en la mayoría de los municipios era muy baja, lo cual imposibilitaba a los gobiernos municipales tener la autonomía suficiente para planificar sus territorios.

Según Blanes, “de los 124 municipios existentes en la República con población mayor a los 2.000 habitantes, sólo 24 tenían capacidad de gestión administrativa de proyectos y de ejercicio de la autonomía municipal; sólo 24, que estaban ubicados en las capitales de departamentos y en quince capitales de provincias más.” (p. 5).

Como resultado de toda esa situación, a principios de los años 90, en el gobierno de Jaime Paz Zamora (MIR), cobró fuerza en las diferentes regiones del país un sentimiento en contra de la centralización. Según Choque, Morales y otros (2003):

Se fundan varios comités cívicos, exigiendo la descentralización con más fuerza y con un componente más político: ya no solo administrativo, por ejemplo, quieren que los prefectos sean elegidos por la gente. Las polémicas sobre el tema de la descentralización se hacen más fuertes. En el '91/'92, el entonces socialista (PS1) Carlos Hugo Molina, en un taller organizado por ILDIS, expone que hay que tener cuidado, ya que la descentralización exigida tiene el peligro de crear nuevos centralismos locales. Dice que hay que apuntar a los Municipios en vez de los Departamentos, es decir, una descentralización vía Municipio y no Departamento. (p. 6).

A estas demandas se sumaron las de los sectores campesino e indígena que reclamaban autonomía política para sus territorios. La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) presentó el año 1984 un proyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF), reclamando, entre otros aspectos, el reconocimiento de las comunidades campesinas andinas como unidades de gobierno autónomo. La Central de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), por su parte, también elaboró el año 1990 un proyecto de Ley de Pueblos Indígenas, contemplando aspectos de la autonomía política.

De todo ello, se infiere que la exigencia de los sectores sociales sobre la descentralización estaba encaminada más hacia la autonomía política de los territorios que a su inclusión como actores en la toma de decisiones, principalmente por la distribución inequitativa de recursos y la exclusión de los territorios rurales en el desarrollo del país.

Posteriormente, en 1993, el gobierno de Sánchez de Lozada (MNR) propuso a través de la aplicación del denominado “Plan de Todos” la descentralización administrativa.

El Plan de Todos era la plataforma del programa electoral del partido político Movimiento Nacionalista Revolucionario, en el cual y como punto central se planteaba lo siguiente:

La descentralización del poder político se hará efectiva a través de un cambio de rol del Estado y una devolución del poder de decisión al ciudadano en sus organizaciones de base, en sus comunidades, su gobierno local urbano y rural y su gobierno departamental”. También destacaba que “la base de la democracia participativa será el municipio, dirigido –en cuanto a la definición de necesidades– y fiscalizado –en cuanto a la obtención de resultados– por comités especializados u otras organizaciones de base, tradicionales o no, debidamente legitimadas y autorizadas. (p. 9).

El partido político Movimiento Bolivia Libre (MBL), que llegaría a conformar una alianza con el MNR para las elecciones presidenciales de 1993, ya había presentado al Parlamento Nacional, en 1991, un Proyecto de Ley de Comunidades, postulando los siguientes aspectos específicos: a) El reconocimiento jurídico de cerca de 10.000 pequeñas comunidades y pueblos indígenas, que se estimaba existían entonces en Bolivia; b) El reconocimiento de sus autoridades naturales (secretarios generales de los sindicatos agrarios y autoridades tradicionales de los ayllus); c) El reconocimiento de la jurisdicción territorial de esas comunidades mediante la titulación comunitaria de las tierras por intermedio del Consejo Nacional de Reforma Agraria; y d) La otorgación directa a esas comunidades del 10% de coparticipación tributaria de los recursos administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Sánchez de Lozada, por su parte, una vez en el gobierno, extrajo de aquellos planteamientos lo más sustantivo para expresar una propuesta de descentralización con base en el municipio y la perspectiva de la participación popular, la que se materializó con la promulgación de las leyes N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994 y N° 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995.

Estas dos leyes fueron emitidas con el propósito fundamental de revertir la situación excluyente en la que se encontraban las comunidades campesinas e indígenas en el proceso de desarrollo y establecer una distribución más equitativa de los recursos públicos a la población.

Por lo tanto, a nivel municipal se descentralizó el poder político a través de la Ley de Participación Popular (1994), que “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. 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. 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 a mujeres y hombres”. (Art. 1)

Para lograr tales objetivos, la mencionada ley:

a) Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales y las relaciona con los órganos públicos. b) Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, microriego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla. c) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales. d) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente Ley. (Art. 2).

En virtud de estas reformas, se crearon más de doscientos nuevos municipios (al 2012 son 337 municipios) y se transfirieron cerca del 40% de las competencias de inversión pública al nivel local. Lo más sobresaliente fue la incorporación de la población al proceso de toma de decisiones y al control de los recursos públicos.

Este proceso de descentralización municipal continuó en el nivel departamental con la promulgación de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, con el objeto de: “a) Establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel Departamental dentro el régimen de descentralización administrativa. b) Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales. c) Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.” (Art. 2)

De acuerdo a ese marco normativo, el Gobierno Departamental viene a convertirse en un punto de articulación de las políticas y la oferta de recursos nacionales con las políticas y planes de desarrollo departamental, así como con las prioridades y demandas municipales.

Con base en estas dos leyes fundamentales, el año 1996 se instituye el SISPLAN, definido como un conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo. (Art. 1)

El SISPLAN, en su ordenamiento inicial, establece principios rectores con el objeto de guiar el funcionamiento efectivo del proceso de planificación boliviano, los cuales son examinados a continuación, considerando para ello cuestiones importantes referidos a cómo encaran los actores sociales sus nuevas competencias, cuál es su posición frente a la intervención de otros actores, cómo se distribuyen los recursos en los territorios, si existe eficiencia en el logro de resultados, y cómo se integran los planes de los diferentes niveles de gobierno.

2.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN BOLIVIANO (1994-2011).

El nuevo modelo de planificación en Bolivia, resultado de las reformas estructurales de 1994, denota en el aspecto formal (normas, regulaciones y principios) un proceso descentralizado y participativo que se desarrolla a través de un conjunto de normas y procedimientos, con base en cuatro principios fundamentales: subsidiariedad, equidad, integralidad y eficiencia, los mismos que se encuentran definidos en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) aprobado mediante R.S. N° 216779 de 26 de julio de 1996.

El comprender el funcionamiento del modelo, por tanto, pasa por examinar cada uno de los principios enunciados en concordancia con las normas de descentralización, participación e implementación de los mismos.

2.2.1. Principio de Subsidiariedad.-

El principio de subsidiariedad, del cual se dice que tiene sus orígenes en la doctrina social de la Iglesia Católica, ha sido incluido en la escena político-administrativa como fundamento central y explícito desde 1992 con el Tratado de Maastricht (The Maastricht Treaty) sobre la Comunidad Europea, cuyo artículo 3b precisa: “En virtud del principio de

subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión."

Este principio, en algunos ámbitos, como en el de la planificación en Bolivia, es comprendido como aquel que regula la relación entre los diferentes niveles político-administrativos, al permitir una redistribución de competencias que delimitan la actuación de unos dentro de áreas de acción de otros; principalmente, otorgando competencia para el establecimiento de objetivos y la toma de decisiones a los subniveles, de modo que las competencias de estos se amplían.

El Art. 6, inciso b), del SISPLAN (1996), en relación a este principio, determina: "La subsidiariedad establece una organización administrativa descentralizada de las actividades de planificación. Las instancias y entidades de los distintos niveles del SISPLAN deben planificar en el ámbito de su jurisdicción y competencia."

Esto significa que ningún órgano de mayor importancia o de nivel superior tiene atribuciones para efectuar labores de planificación que pueden ser llevadas a cabo efectivamente por órganos locales, y tampoco ejercer influencia sobre estos. Es decir, la subsidiariedad designa un modo de distribución de competencias políticas o de poder entre la administración central gubernamental, los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales, para que cada uno de ellos elabore su plan de desarrollo en el área de su jurisdicción territorial y de acuerdo a las competencias establecidas por las leyes de descentralización y participación popular, para así definir la mejor forma de asignar los recursos públicos y concretizar los objetivos de desarrollo.

De acuerdo a este principio, se efectúa una redistribución del poder entre las competencias de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). Las competencias de gestión de los servicios demandados por la sociedad se atribuyen particularmente a las administraciones locales, mientras las del gobierno central y de las departamentales están dirigidas a la ayuda o apoyo que deben prestar al Gobierno Municipal para que este pueda alcanzar sus objetivos de manera suficiente.

Además, la redistribución del poder en la asignación de competencias implica, por un lado, la participación y, por otro, el control y disposición de los recursos financieros.

El concepto participativo supone que cada comunidad organizada (Organización Territorial de Base) pueda establecer sus objetivos y estrategias, tomar decisiones y ejecutar los proyectos que requiere; lo cual significa que se traspa competencias no solo a la administración local, sino principalmente a la sociedad civil. Y el control y disposición de recursos financieros importa que la asignación de estos se confiere a los gobiernos locales, preferentemente, para hacer viable la ejecución de los proyectos programados en los planes municipales. Sin embargo, también se debe considerar que, tanto participativa como financieramente, existen otras instancias reguladas que intervienen en el proceso de planificación, como son el Gobierno Nacional y la cooperación externa.

A continuación se revisa el papel que cumplen estas instancias y su influencia en cuanto a la aplicación del principio de subsidiariedad en el ámbito municipal.

El gobierno nacional, según la forma de participación en el proceso de planificación, tiene tres competencias principales: Destinar los recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional para apoyar el ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales; Administrar las rentas nacionales y decretar su inversión por intermedio del respectivo ministerio con arreglo a las leyes y con estricta sujeción al presupuesto; y Normar y definir las políticas nacionales para los sectores de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales, riego y microriego.

Con respecto a la primera competencia, la Ley N° 1551 de Participación Popular (1994) establece que, mediante el régimen de la coparticipación tributaria, el 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales¹⁹ será transferido a los gobiernos municipales, y que la distribución entre las municipalidades se hará en función del número de sus habitantes (Arts. 20 y 21). Sin embargo, los montos de la coparticipación tributaria a los municipios están condicionados, según la Ley N° 2296 de Gastos Municipales, a la utilización de no más del 25% para gastos corrientes o de funcionamiento (Art. 3). El restante 75% debería destinarse a la inversión; pero, al estar sujeto a las condiciones y

¹⁹ El artículo 19 de la Ley N° 1551 (1994), señala que son ingresos nacionales: los impuestos al valor agregado, a la renta presunta de empresas, a las transacciones, a los consumos específicos, a la transmisión gratuita de bienes y a las salidas al exterior, así como el régimen complementario del IVA y el gravamen aduanero consolidado.

determinaciones del Gobierno Nacional, una parte de estos recursos debe destinarse a cubrir el Seguro Universal Materno Infantil, el Seguro de Salud para el Adulto Mayor, la Renta Dignidad y el servicio de la deuda; el financiamiento de todos ellos se aproxima al 30% del total de recursos de inversión percibidos de la coparticipación tributaria, mientras el porcentaje restante debe distribuirse entre las demandas de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), que en promedio llegan a 46 en cada municipio.

Esta reducción de recursos, restringe la autonomía política y la ejecución de los proyectos programados por las OTB, siendo esta una primera limitación al ejercicio pleno de los actores sociales en el campo de sus competencias. La ley persigue que la participación social sea desarrollada ampliamente, pero la falta de recursos para la concreción de objetivos puede influir en el comportamiento de los actores, determinando que algunos se desalienten y pierdan el deseo de participar en el proceso de planificación; aunque también es posible que otros mejoren su rendimiento, al verse obligados a buscar otras fuentes de financiamiento o mecanismos de compensación. En este sentido, al contar con recursos escasos, cobra verdadera importancia el impulso que puede darse a los ciudadanos a fin de que se involucren activamente en el proceso, p. ej., otorgándoles información y capacitación para que desarrollen iniciativas propias.

El Tesoro General de la Nación, por su parte, también efectúa la transferencia de los recursos obtenidos en el marco de la Iniciativa de Alivio para Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Los gobiernos municipales reciben dichos recursos para invertir, según la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional (2000), en educación el 20%, en salud el 10%, y en infraestructura productiva el 70% (art. 9), divididos en 28 ítems (art. 10, 11 y 13), con el objetivo de superar los índices de pobreza. Pero, estos recursos, representan aproximadamente solo el 4% del total de los fondos asignados a los municipios.

Los gobiernos municipales, reciben asimismo transferencias compensatorias no reembolsables²⁰ provenientes del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), para combatir fundamentalmente la pobreza mediante proyectos en salud, educación,

²⁰ El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), a partir de la Ley del Diálogo Nacional, financian con recursos provenientes de endeudamiento y donaciones externas la construcción de infraestructura social y productiva a través de los gobiernos municipales. Los fondos establecen montos de contraparte sectorial en función de la información proveniente de los mapas de pobreza resultantes de los estudios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

saneamiento y agua potable; y créditos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destinados a proyectos dirigidos a fortalecer la base productiva.

Una diferencia importante con respecto al Estado centralizado, que imperó hasta mediados de 1990, es que las inversiones ahora deben obedecer a las demandas explícitas de las comunidades y de los gobiernos municipales y estar inscritas en los respectivos planes de desarrollo. Pero las demandas deben circunscribirse a los criterios de elegibilidad de una lista previamente definida de proyectos y cumplir las condiciones de los financiadores. Si bien los municipios no tienen plena autonomía para decidir el destino de los recursos manejados por los fondos, estos representan una alternativa que coadyuva a los interesados.

Sobre la segunda competencia del Gobierno Nacional, de administrar las rentas nacionales y decretar su inversión por intermedio de los ministerios correspondientes, la competencia de estos en relación a la planificación se centra en normar y definir políticas nacionales para los sectores de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales, riego y microriego; aunque algunos también tienen competencia para la ejecución y el financiamiento de proyectos de inversión a través de los Viceministerios o entidades desconcentradas.

Estas últimas entidades tienen la función, entre otras, de identificar los bienes y servicios que deben generar y mediante “Categorías Programáticas” asignar recursos para los que se van a ejecutar. Para esto, según el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (2006), cuentan con financiamiento nacional (51%) y externo (créditos 40% y donaciones 9%) (para.1). Hasta finales del año 2007, solo se registró recursos de carácter oficial, por esa razón el financiamiento externo en donación aparece con un porcentaje reducido.

El financiamiento externo oficial es aquel que se canaliza a través de un acuerdo o convenio suscrito con el gobierno boliviano. También existen donaciones directas y donaciones no oficiales; las primeras son otorgadas directamente al Estado boliviano o a una entidad pública, sin necesidad de un acuerdo o convenio suscrito; las segundas, denominadas también unilaterales, son los aportes no reconocidos como cooperación al Estado boliviano y son transferidos directamente por el donante a entidades u organizaciones privadas.

El financiamiento externo oficial, se efectúa a través de las siguientes modalidades de cooperación: Modalidad de Apoyo Presupuestario General y Sectorial y modalidad de los Fondos de Canasta.²¹ De acuerdo a los datos del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (2011), de un total de 29 agencias donantes que tienen convenios oficiales con el Estado, 15 efectuaron convenios de Apoyo Presupuestario General, 4 realizaron convenios de Apoyo Presupuestario Sectorial, y las demás convenios simultáneos que corresponden a dos o tres tipos de modalidades de cooperación. (para. 1).

En este punto, conviene señalar que los convenios de Apoyo Presupuestario General inciden sobre el principio de subsidiariedad, referente a las competencias de las entidades nacionales y sub-nacionales, al intervenir principalmente en la formulación e implementación de las políticas sectoriales y, dependiendo de las condicionalidades de cada agencia de cooperación, también en la gestión de fondos e incluso en la ejecución de los programas y proyectos, tareas que corresponden a las instancias locales. Dicha influencia, sin embargo, disminuye en las modalidades de Apoyo Presupuestario Sectorial y Fondos de Canasta, porque ambas apoyan directamente a los proyectos identificados en los planes sectoriales de los ministerios.

Las agencias que poseen convenios de Apoyo Presupuestario General se han preocupado y ocupado de temas que aquejan a los países en desarrollo, definiendo sus líneas de trabajo en relación a política económica, democracia, derechos humanos, buen gobierno y lucha contra la pobreza, con el propósito de fomentar cambios estructurales en los destinatarios. Sin embargo, al aceptar la asistencia, dirección y las condicionalidades de las agencias de cooperación, a cambio del apoyo financiero externo, resulta que no es

²¹ La modalidad de Apoyo Presupuestario incluye la asistencia financiera como una contribución al presupuesto general del país y tiene dos variantes: el Apoyo General al Presupuesto, que favorece al presupuesto del gobierno en su conjunto; y el Apoyo Presupuestario a un Sector, generalmente vinculado con los Ministerios, que se destina a un sector en concreto. La primera variante consiste en el apoyo financiero de un donante para ser canalizado al Tesoro General de la Nación (TGN), por tanto constituye una forma de co-financiamiento al presupuesto nacional; bajo esta modalidad se considera que los recursos son fungibles, que no se requiere un destino específico de los mismos, y que se utilizan las normas nacionales como para cualquier otro recurso público. La segunda variante contempla el apoyo presupuestario sectorial, mediante el cual los donantes pueden canalizar sus fondos mediante el Tesoro para apoyar en forma completa o parcial el presupuesto de un determinado sector, como salud, educación o agricultura, en lugar de apoyar proyectos específicos.

La modalidad de los Fondos de Canasta, consiste en el financiamiento conjunto realizado por varios donantes para apoyar un programa, un sector o un presupuesto. Puede implicar acuerdos entre donantes y destinatarios sobre procedimientos, términos o condiciones armonizados de los programas de asistencia.

precisamente el Gobierno Nacional quien delinea las políticas y estrategias diseñadas para aquellos fines.

Las condicionalidades pueden consistir desde pedir una contraparte financiera nacional (agencias bilaterales europeas) hasta exigir acciones como privatizar las empresas estatales, abrir mercados a productos extranjeros, reducir los gastos del Estado (agencias multilaterales), e incluso intervenir territorialmente propiciando el cambio de tipo de producción en algunas regiones del país (agencias bilaterales norteamericanas).

Acerca de la contraparte o cofinanciamiento, se debe tener en cuenta que este está dirigido a apoyar las políticas ya definidas por el propio Estado o por inducción externa, y que el apoyo financiero está destinado a un sector específico (condicionalidad temática); asimismo, que el emisor puede variar las tasas de contraparte en el acuerdo de cofinanciamiento. La responsabilidad de la dirección general del plan o programa financiado y de la gestión de los fondos otorgados, es del ministerio correspondiente.

Sin embargo, el seguir determinadas líneas de acción internacionales tiene sus riesgos, ya que puede ocasionar la privatización incluso de los sectores de servicio público (p. ej., el suministro de agua) y que las autoridades locales dejen de tener control sobre ellos y sobre las decisiones estratégicas en el suministro, provocando una resistencia por parte de la población, como ocurrió en Bolivia.

Efectivamente, el Art. 17 de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario N° 2066 de 2000 (al igual que la anterior N° 2029 de 1999), determina que la prestación de estos servicios es de responsabilidad de los gobiernos municipales; pero, a la vez, dispone también que esa responsabilidad puede ser ejecutada a través de una Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA), y que esta puede ser una empresa privada (art. 8° inc. k). Esta autorización legal, llevada a la práctica mediante la concesión de los servicios a dos empresas extranjeras²², produjo consecuencias adversas en dos de las tres ciudades más grandes de Bolivia, Cochabamba y El Alto de La Paz, cuando las concesionarias incrementaron los precios al consumidor (aproximadamente

²² Durante el segundo gobierno de Hugo Banzer (1997-2001) se reformó el marco institucional del sector de agua potable y alcantarillado con la Ley N° 2029 de 1999, estableciendo la participación del sector privado. En ese período se dieron en concesión los sistemas de agua y saneamiento de La Paz (El Alto) a la empresa Aguas del Illimani S.A. (AISA), subsidiaria de la empresa francesa SUEZ, y el sistema de Cochabamba a Aguas del Tunari, subsidiaria de las empresas multinacionales Bewater y Bechtel.

en un 35%) limitando el acceso a un enorme sector de la población que no podía cubrirlos; lo cual, dado el elevado índice de pobreza en estas ciudades, ocasionó levantamientos populares, primero en la ciudad de Cochabamba en abril de 2000 y luego en la ciudad de El Alto de La Paz en enero de 2005, que culminaron con la rescisión de los contratos y la expulsión de las empresas extranjeras.

En cuanto a la influencia de los donantes en la gestión de fondos y ejecución de proyectos, un claro ejemplo se encuentra en las condicionalidades que fueron impuestas por la cooperación norteamericana en la región del Chapare de Cochabamba, pues la donación debía ser utilizada en programas de eliminación de la coca ilícita. Para recibir obras de impacto inmediato o crédito agrícola la condición era la eliminación y/o erradicación de la hoja de coca, y para recibir incentivos de medios productivos (semillas, materiales, ganado, fondos rotatorios, asistencia técnica, fortalecimiento institucional de asociaciones) la condición era la sustitución de dicho cultivo. No obstante, al no haberse alcanzado los resultados esperados de la erradicación, esta se estableció como forzosa y en consecuencia se produjeron violentos enfrentamientos entre campesinos y militares (*cf. infra*).

Las situaciones descritas muestran que los conflictos de intereses entre actores sobrepasan el principio de subsidiariedad establecido por el modelo de planificación boliviano; esto debido a que las condicionalidades de los organismos externos, respaldadas por el gobierno nacional, no son compatibles con los intereses de los actores sociales, y que a pesar de ello toman decisiones en el ámbito local provocando la resistencia de la población.

Por otra parte, se cuentan también con donaciones directas o unilaterales no oficiales destinadas a las zonas productoras de coca y que se transfieren directamente a Organizaciones No Gubernamentales (ONG)²³. No se tiene conocimiento exacto de cuantas ONG trabajan de manera directa o unilateral y que sean dependientes de USAID; no obstante, se tienen datos generales, obtenidos por la organización denominada NGO JICA Japan Desk Bolivia (2007), que indican que hasta el año 2005 existía en Bolivia aproximadamente 1600 ONG, de las cuales 667 estaban oficialmente registradas; que de estas últimas, el 79.5% eran nacionales y las demás externas; que del grupo de las ONG

²³ En Bolivia, las ONG se dividen en instituciones privadas nacionales e internacionales que buscan promover el desarrollo social, cuya misión principal es llevar a cabo los programas de acción social dentro del marco de asistencia y caridad.

externas, el 11.8% era de los Estados Unidos (aproximadamente 16 ONG), y que el 19.8% involucraba en sus actividades de asistencia a los gobiernos municipales. (para. 25-27).

Sin embargo, una nota de prensa publicada en el periódico Bolivia al Día (2008) señala que son 59 las ONG dependientes de USAID (12/03/08). Lo anterior demuestra que los donantes internacionales asignan responsabilidades a las ONG para cumplir con los objetivos de las políticas bilaterales, las que protagonizan además un rol importante en la planificación municipal, aunque no siempre con resultados favorables para los destinatarios.

Conviene señalar que las condicionalidades impuestas por los programas para eliminar la coca ilícita en Bolivia, provocó el descontento de la mayoría de los agricultores²⁴ y de las organizaciones que se acogieron a dichos programas. Esto ocurrió, de acuerdo a Salazar (2008), porque hubo retardación en la entrega de plantines, obras y materiales, falta de ingresos económicos en las familias por la erradicación y falta de previsión de mercado para los nuevos productos alternativos. (para. 274 y 275). (Ver también Capítulo III)

Esa situación y el discurso del presidente Evo Morales contra la agencia USAID, acusándola de conspirar contra su gobierno, fueron la causa para que los cocaleros del Chapare decidieran la ruptura de relaciones y la prohibición de cualquier nuevo convenio con dicha agencia. En consecuencia, el presidente Morales aprobó el 10 de octubre de 2007 el D.S. N° 29308, de Normas para la Gestión y Ejecución de Recursos Externos de Donación, que prohíbe a la cooperación internacional la asignación de recursos sin el consenso de las instituciones bolivianas. En el fondo, este decreto tiende a la desaparición de la cooperación unilateral o, por lo menos, a la identificación de las áreas donde tienen que ser destinados los recursos de donación.

Según el propio decreto, este ha sido promulgado por la necesidad del gobierno central de prohibir que las donaciones impliquen condicionamientos políticos e ideológicos (Art. 9). El decreto, de todos modos, permite regular el trabajo de las entidades de financiamiento en los municipios receptores; puesto que ahora, de acuerdo al Art. 10, las

²⁴ Del total de familias campesinas para el año 2003, solo el 6,2% consideró exitoso el programa de desarrollo alternativo (2200 familias); el 47%, que de algún modo se benefició del desarrollo alternativo, no lo consideró exitoso; el restante 46.8% se mantuvo en el sistema de producción diversificada de tipo tradicional basada en la economía de la coca. (Salazar, 2008, p. 275)

donaciones oficiales deben ser registradas en el Sistema de Información Sobre Financiamiento Externo, y las donaciones directas y no oficiales que las agencias de cooperación, organismos financieros multilaterales y gobiernos realicen a personas naturales o jurídicas no estatales, deben ser informadas al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), en cuanto a montos, destinatarios, objeto de las ayudas y plazos. Además, según el Art. 6-II, la suscripción de Convenios Específicos de Financiamiento deben estar a cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Antes de la aplicación de las mencionadas normas, la asistencia en la ejecución de proyectos en zonas productoras de coca era administrada directamente por USAID y el gobierno de Bolivia, tal como establecía la Enmienda N° 5 al Convenio de Donación para el Objetivo Estratégico de Desarrollo Alternativo entre la República de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América (2002), con el objeto de eliminar totalmente la producción ilegal de coca dentro del Chapare. Consiguientemente, ambas instancias se encargaban de aplicar en los territorios seleccionados los programas de erradicación, ya sea por medio de ONG o por instituciones creadas para ese fin. La asistencia era directa, es decir, no se adecuaba a una demanda de ayuda solicitada por los actores sociales, sino a las políticas de antinarcoóticos.

Esa forma de brindar asistencia directa a los actores sociales cambió con la aplicación del mencionado Decreto Supremo. Actualmente las agencias internacionales otorgan ayuda directa o no oficial por medio del VIPFE, ante el cual las organizaciones y los actores sociales deben proponer los proyectos que requieren, los que luego deben ser priorizados por el ministerio cabeza de sector para ser presentados posteriormente a los gobiernos financiadores o sus agencias correspondientes. De esta manera son los actores sociales los que toman las decisiones sobre los proyectos que requieren y, además, si están dispuestos a cumplir con las condicionalidades de los organismos externos.

Por otro lado, las condicionalidades de las instancias internacionales pueden estar referidas solo a la exigencia de una contraparte financiera nacional, en cuyo caso es el Gobierno Nacional la instancia que define a qué rubros se asignarán los recursos y cómo se distribuirán entre los municipios. Así surgió el programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, con el apoyo financiero del gobierno de Venezuela en virtud del Convenio de Cooperación de los Países de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), cuyos

fondos están destinados a la ejecución de proyectos en el orden educativo, deportivo, salud e infraestructura. Este programa se encuentra bajo la administración directa del presidente Morales y la oferta consiste principalmente en el financiamiento de proyectos de carácter deportivo, como coliseos cerrados, polifuncionales, canchas de fútbol y frontones, y en la entrega de cheques a los municipios para que inviertan en sus prioridades.

Al respecto, el periódico Cambio, que pertenece al Estado Plurinacional de Bolivia, señala que aproximadamente el 28% de los recursos que ha desembolsado el programa entre enero de 2007 y abril de 2010 fueron destinados a infraestructura deportiva. (19/07/2011).

Por su parte, la Federación de Asociaciones Municipales (2008) indica que el año 2007 estos recursos beneficiaron al 80% de los municipios; pero algunos recibieron más que otros. Al respecto, el Boletín Informativo N° 5 de mayo de 2008 de la indicada Federación, señala:

El mayor número de municipios apoyados por el programa presidencial se encuentra en el departamento de La Paz, ya que 62 de las 80 comunas paceñas recibieron el aporte en cheques. Sin embargo, los municipios del departamento de Cochabamba son los que se beneficiaron con más recursos, casi la cuarta parte del monto total entregado a los gobiernos municipales del país. El departamento menos favorecido fue Tarija, pues sus municipios recibieron menos de la mitad que las comunas de Pando, pese a las diferencias poblacionales.

El informe también muestra que, según el ranking de los veinte municipios más favorecidos por el programa “Evo cumple”, se observa que ocho (40%) son del departamento de Cochabamba, de ahí destacan los municipios de Villa Tunari y Puerto Villarroel, localidades muy afines al presidente Morales.

Las únicas dos capitales de departamento que están dentro de este ranking son los municipios de Cobija y Tarija, incluso la capital pandina ocupa el segundo lugar entre las comunas más favorecidas. También se observa en este ranking la ausencia de municipios de los departamentos de Chuquisaca y Potosí. (p. 4 y 5).

Tal como se colige de aquellas aseveraciones, los recursos del programa Bolivia Cambia – Evo Cumple no se distribuyen bajo el principio de equidad y tampoco están dirigidos a mitigar la pobreza, ya que una importante cantidad se destina a la construcción de infraestructura deportiva.

El principio de subsidiariedad se ve igualmente transgredido, puesto que dichos recursos son asignados para proyectos seleccionados de acuerdo a la iniciativa del presidente Morales, particularmente con respecto a infraestructura deportiva, cuya implementación debe ser aprobada por los gobiernos municipales, lo cual implica que estos

tengan que adaptar los planes a la propuesta estatal –en caso de no haber planificado proyectos de dicha índole– consignándola junto a los proyectos priorizados por las organizaciones sociales. El Gobierno Nacional justifica su oferta resaltando los beneficios de las obras, que seguramente proporcionan, pero sin constatar si son realmente prioritarias para los municipios. (Ver también Capítulos III y IV).

2.2.2. Principio de Equidad.-

El funcionamiento del SISPLAN (1996) también se asienta en el principio de equidad, con el propósito de asegurar –en el proceso de elaboración de los planes y programas de desarrollo– que se exprese una mejor correlación de la diversidad social (actores sociales) y territorial (niveles) en la toma de decisiones, en el acceso a los recursos productivos, financieros y no financieros, en las oportunidades y servicios. (Art. 6, inc. c).

En relación a la equidad en la toma de decisiones y el acceso a los recursos productivos, la Ley N° 1551 de Participación Popular reconoce la presencia de diversos actores en la planificación municipal, pero también la delimita en razón del tipo de actor, propiciando un mayor reconocimiento en la toma de decisiones a los actores sociales sobre los públicos y privados. Sin embargo, la interacción entre los actores incluye relaciones de poder que tienen una incidencia mayor o menor en dicha equidad, según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los involucrados, todo ello condicionado por el contexto situacional que se afronta. Estas expresiones de poder pueden generar conflictos influyendo negativamente en los procesos de participación.

Como las relaciones de poder adquieren mayor complejidad cuando el número de actores interesados se acrecienta, en Bolivia las tensiones y conflictos se expresan sobre todo alrededor de los sectores hidrocarburífero y agrícola, este último vinculado al cultivo de la hoja de coca.

En el caso del sector hidrocarburífero, las industrias extractivas generalmente inician programas de desarrollo social y comunitario²⁵, según Bebbington y Humphreys

²⁵ El 21 de noviembre de 2006 la APG IG y Repsol YPF Bolivia, con la mediación del gobierno boliviano, suscribieron un Acta de Acuerdo mediante el cual la empresa petrolera se comprometía a financiar el Plan de Desarrollo Guaraní (PDG). Por otro lado, BG Bolivia aceptó financiar el plan de desarrollo indígena Weenhayek (un instrumento que fue introducido por Transierra en sus negociaciones con los Weenhayek en mayo de 2006).

(2010) con el objetivo de mejorar las relaciones comunitarias y la imagen de la empresa para obtener licencia social para operar; sin embargo, la distribución de estos programas puede introducir desigualdades tanto entre los territorios como al interior de los territorios. (para. 134).

El conflicto entre territorios surge también por la distribución de las regalías provenientes de la producción de hidrocarburos, debido a que los departamentos productores desean conservarlas enteramente para sí, mientras los no productores exigen mayores ingresos por dicho concepto argumentando que son recursos de propiedad del Estado.

Con referencia a las desigualdades y conflictos generados por los programas de desarrollo social y comunitario, los citados autores mencionan que el conflicto entre territorios surge de la distribución desigual de los beneficios, porque los planes de desarrollo, financiados por las empresas petroleras, propenden a brindar apoyo a los asentamientos indígenas más afectados por la actividad de la empresa; pero para los demás, que no obtienen ningún beneficio, constituye una forma de desigualdad de oportunidades y una fuente potencial de exclusión. Además, aun cuando los grupos indígenas (grupos de las tierras bajas de la Amazonía y del Chaco bolivianos) con frecuencia incluyen mecanismos para mantener un grado de equidad entre las personas, los programas son llevados a cabo sin considerar esas formas tradicionales de organización y toma de decisiones; son las empresas las que determinan qué comunidades son las más afectadas y qué actividades deben ser priorizadas o financiadas, aparte de retener el control sobre la administración de fondos. (para. 134, 149).

Lo anterior demuestra que la ley y las normas de participación popular no se aplican en planes adicionales a los de desarrollo municipal, puesto que el poder de decisión reside en las empresas y no en los actores sociales; pese a que la observancia de las normas legales es de cumplimiento obligatorio.

En cuanto al conflicto que se genera dentro de los territorios, los mismos autores señalan que este conduce a una crisis de las relaciones de orden social, ya que surgen líderes rivales que acusan a la dirigencia de negociar a espaldas de las comunidades y de enriquecerse en el proceso; a más de que las negociaciones en torno al plan de desarrollo indígena involucran típicamente solo al representante de la empresa y al Capitán Grande (y

en ocasiones a un puñado de líderes), y los resultados de estas negociaciones tienden a no ser socializados o discutidos con las comunidades, ni a ser ratificados por estas. (para. 150).

Por lo tanto, la inequidad se encuentra, por una parte, en las relaciones entre las empresas petroleras y las poblaciones indígenas, ya que los actores indígenas detentan menor poder en la toma de decisiones teniendo en cuenta que la priorización y ejecución de los proyectos dependen de las empresas, y, por otra, en la participación solo de los representantes de las poblaciones indígenas, quienes logran la compensación económica de las empresas obviando la participación social en la toma de decisiones. Así el proceso de aprendizaje de los miembros del grupo social, para el desarrollo de sus competencias, queda restringido y no se avanza hacia la participación activa que busca el modelo boliviano.

Con respecto a la equidad en el acceso a los recursos financieros, conviene recordar que desde el año 1994 se han evidenciado en Bolivia reformas estructurales con base en leyes que regulan los mecanismos de asignación de los recursos financieros. Como consecuencia de tales reformas existen ingresos municipales regulados, son los que provienen de la Coparticipación Tributaria (Ley N° 1551 de Participación Popular), del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (Ley N° 3058 y D.S. N° 29322), del HIPC, de los fondos nacionales FPS Y FNDR (Ley N° 2235 de Diálogo Nacional) y de los ingresos propios municipales (Constitución Política del Estado, Ley N° 1551 y Ley N° 2028 de Municipalidades). Pero también existen ingresos sin una normativa que regule su distribución, son los recursos externos y los denominados “coyunturales”. Los primeros pueden ser captados a través del gobierno central y distribuidos mediante los ministerios correspondientes o pueden ser otorgados de manera directa a los municipios en calidad de donaciones, estos recursos generalmente tienen un destino condicionado por el organismo o país financiador. Los segundos (recursos coyunturales), son los que corresponden al programa “Bolivia Cambia – Evo Cumple”.

Cuadro N° 1. Principio de Equidad en la distribución de ingresos municipales. (2007)

INGRESO	INGRESOS REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN NACIONAL					INGRESOS NO REGULADOS	
	Coparticipación Tributaria	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	HIPC	Fondos Nacionales	Ingresos propios	Recursos externos directos	Bolivia Cambia – Evo Cumple
PROPORCIÓN DE INVERSIÓN MUNICIPAL	31%	22%	4%	15%	19%	6%	3%
PRINCIPIO DE EQUIDAD	Paridad	Proporcionalidad y Paridad	Prioridad	Prioridad	Proporcionalidad	–	–

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal SIAM (2008) y leyes correspondientes.

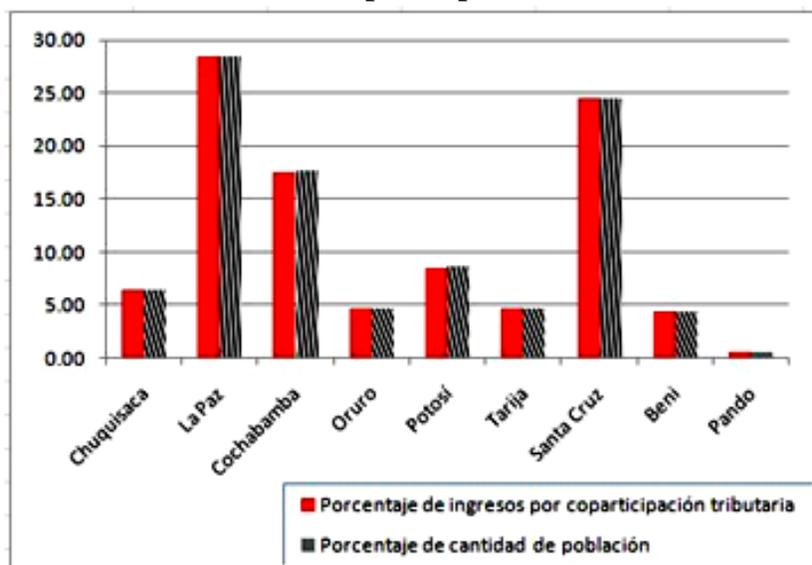
De acuerdo al cuadro anterior, el principio de equidad se aplica en cinco de los siete tipos de ingresos municipales y alcanza, en promedio nacional, al 91% del total de dichos recursos. El restante 9% es distribuido sin observar el mencionado principio.

De acuerdo a la proporción de ingresos municipales por fuente financiera, la Coparticipación Tributaria es la que genera mayor ingreso municipal (31%) y le sigue en importancia el IDH (22%). La diferencia que se observa en la distribución de estos recursos, se encuentra en el tipo de principio de equidad (paridad, proporcionalidad y prioridad) que se aplica para cada ingreso municipal. Mientras los recursos de la coparticipación tributaria son distribuidos con base en el principio de *paridad*, que establece que todas las personas tienen igual derecho a recibir la misma cantidad de recursos (ver gráfico N° 1), en la distribución de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos se utiliza, además del principio de paridad, el de proporcionalidad.

De acuerdo al principio de *proporcionalidad*, que señala que la asignación se hace en función del aporte de cada individuo, en el caso del impuesto a los hidrocarburos los departamentos productores reciben mayor ingreso que los no productores, luego estos recursos se distribuyen conforme al número de habitantes de cada municipio. Si bien los municipios productores reciben un mayor porcentaje de recursos por departamento, cuando se realiza la asignación de los mismos a nivel municipal llega a ser menor que en los no productores, puesto que un poco más del 50% de los recursos del IDH tiene que repartirse aproximadamente entre el 75% del total de la población boliviana. Se advierte, así, una evidente inequidad en la distribución de dichos recursos, porque de acuerdo al principio de

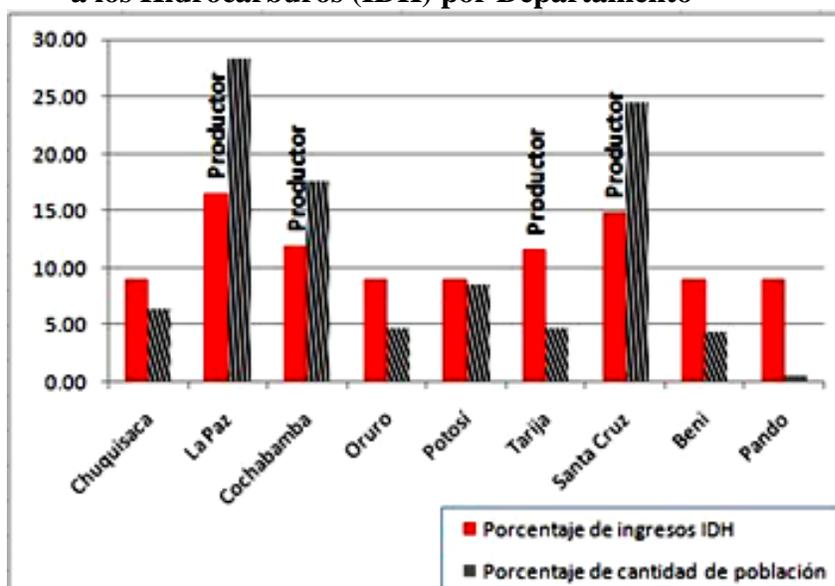
proporcionalidad la distribución debería efectuarse según el aporte de cada municipio al ingreso nacional; pero con el anterior análisis se verifica lo contrario. (Ver gráfico N° 2)

Gráfico N° 1. Distribución porcentual de ingresos municipales por Coparticipación Tributaria por Departamento



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Techos presupuestarios para municipios gestión 2010 y del Instituto Nacional de Estadística (2001a).

Gráfico N° 2. Distribución porcentual de ingresos municipales por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) por Departamento



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Techos presupuestarios para municipios gestión 2010 y del Instituto Nacional de Estadística (2001a).

Sobre los ingresos municipales propios (19% del ingreso total), que deben guardar proporción con la recaudación tributaria local, se observa en el gráfico N° 3 que los municipios de los departamentos con mayor porcentaje de recursos propios son La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, en ese orden, mientras en los demás departamentos este porcentaje no sobrepasa el 5% correspondiente al total de la recaudación tributaria municipal. Además, los ingresos propios no son proporcionales a la cantidad de población, es decir, son menores a esta, salvo en los departamentos de La Paz y Santa Cruz; lo cual demuestra que no siempre existe proporción entre cantidad de población y recaudación municipal.

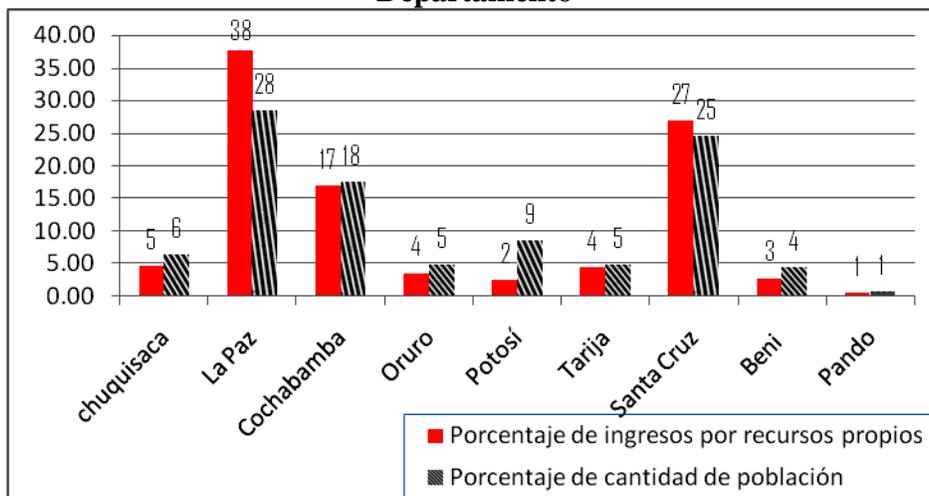
De acuerdo a la Unidad de Programación Fiscal del Ministerio de Hacienda (2005), en la recaudación de ingresos propios únicamente se destaca la Alcaldía Municipal de la ciudad de La Paz, que genera el 53,5% de sus fondos, mientras los recursos transferidos por el TGN constituyen el 32,5% del total. Las alcaldías de Santa Cruz, Sucre (Chuquisaca) y Cochabamba se encuentran en una situación intermedia, porque en la composición de sus ingresos (recursos propios y transferencias del gobierno central) tienen un peso equivalente. Las alcaldías de las ciudades capitales de Tarija, Trinidad, Oruro, Cobija (Pando), Potosí, además de El Alto, que es una ciudad intermedia del Departamento de La Paz, los desembolsos del TGN abarcan más de la mitad del conjunto de recursos. De todas estas alcaldías, la de El Alto muestra la mayor dependencia, con casi el 70% de participación de las transferencias gubernamentales sobre la totalidad de sus ingresos.

Por su parte, las alcaldías provinciales, como el resto de los municipios del área rural, muestran un perfil de dependencia fiscal parecido. Los municipios del Departamento de La Paz tienen el porcentaje más elevado de dependencia de los recursos de transferencia, con una participación del 70%. En los municipios del Departamento de Tarija esta relación desciende al 45,1%, porque cuentan con recursos provenientes de transferencias de capital. En el otro extremo, los municipios del Departamento de Oruro tienen la menor capacidad de generar recursos propios, que representan solo el 3,4% del total de sus ingresos. (En Noticias EL DIARIO, 06/12/2005, para. 1).

La situación anteriormente descrita, muestra que solo algunas de las ciudades capitales de departamento tienen una recaudación de recursos propios favorables a su autonomía fiscal, y que las ciudades intermedias y del área rural mantienen una alta

dependencia de las transferencias nacionales, lo cual restringe su capacidad fiscal, dado que las transferencias son condicionadas y además insuficientes para cubrir las necesidades de toda la población.

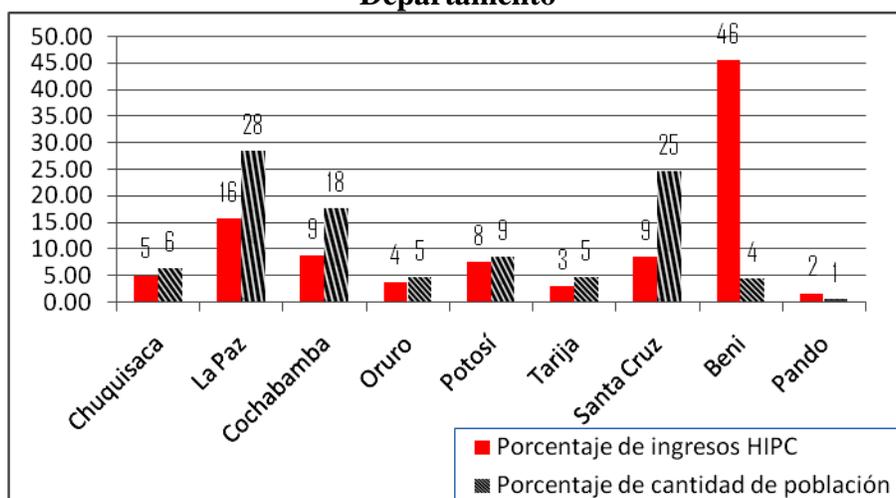
Gráfico N° 3. Distribución porcentual de ingresos propios municipales por Departamento



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Federación de Asociaciones Municipales FAM gestión 2003 y del Instituto Nacional de Estadística (2001a).

Esta desigualdad en la obtención de recursos a través de los ingresos propios, es equilibrada, en cierta forma, con los recursos del HIPC (4% del ingreso total) y del FPS (15% del ingreso total), que son distribuidos con base en el principio de *prioridad*, que sustenta que los recursos deben ser asignados de acuerdo a las necesidades relativas de la población, es decir, los que tienen mayor necesidad deben obtener mayor cantidad de recursos; este principio considera como referencia, en el caso boliviano, los índices de pobreza y vulnerabilidad. El gráfico N° 4 muestra cómo los ingresos del HIPC disminuyen para el conjunto de departamentos que reciben una mayor cantidad de ingresos propios.

Gráfico N° 4. Distribución porcentual de los recursos municipales HIPC por Departamento



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Techos presupuestarios para municipios gestión 2010 y del Instituto Nacional de Estadística (2001a).

El principio de equidad en la distribución de ingresos, por tanto, responde a otros tres principios: paridad, proporcionalidad y prioridad, que guían la estrategia del PGDES 2003-2007 de reducción de la pobreza a nivel municipal, al igualar el ingreso de los municipios pobres al de los ricos. Sin embargo, la distribución de los ingresos por el IDH distorsiona la finalidad de dicho principio, al favorecer con mayores recursos a los municipios no productores de hidrocarburos sin considerar si estos son pobres o ricos.

2.2.3. Principio de Eficiencia.-

La eficiencia, conforme al Sistema Nacional de Planificación (1996), optimiza en los planes, programas y proyectos el uso de los recursos para maximizar la satisfacción de la demanda social (Art. 6, inc. e).

Como ya se refirió, la Ley N° 1551 de Participación Popular (1994) delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la Sección de Provincia, al mismo le amplía competencias, le incrementa recursos y le transfiere infraestructura física (Art. 2). A partir de ese momento, le corresponde al Gobierno Municipal todas las soluciones municipales en respuesta a las demandas sociales, mediante políticas, programas y proyectos locales que resulten de procesos participativos y contribuyan a la reducción de la pobreza y al desarrollo económico local. Pero, para ello, es primordial que los recursos financieros asignados a objetivos de índole económico-social sean ejecutados de manera

eficiente, solo así los programas y proyectos estarán justificados, es decir, si su costo es compensado con los beneficios que generan a la población.

Sin embargo, a pesar de que la Ley de Participación Popular y el SISPLAN fueron elaborados con la finalidad de buscar el desarrollo local de las comunidades a través del uso eficiente de los recursos, algunos estudios, como el siguiente, revelan que en varios municipios del país se ejecutaron proyectos sin alinearse precisamente a las determinaciones de la ley.

El estudio realizado por Ayaviri y Quispe (2010), acerca de la eficiencia en la asignación de recursos financieros a programas y proyectos productivos y sociales, destaca que el 24% de los municipios analizados son eficientes y por tanto el 76% son ineficientes; por consiguiente, que los municipios estarían orientando sus recursos en mayor grado a gastos administrativos y a otros programas asistenciales. Que la mayoría de los municipios no están atendiendo las necesidades básicas de la población en materia de ejecución de proyectos de inversión de carácter productivo y social conforme establecen las leyes, cuya normativa señala que los municipios deben orientar los recursos principalmente a programas y proyectos de desarrollo local, a fin de que los municipios se constituyan en verdaderos agentes y actores de cambio. (para. 23 y 24).

Tales afirmaciones revelan problemas reales para la eficacia del modelo de planificación boliviano. Si los recursos son escasos, su inversión en proyectos que no promueven el desarrollo local produce un gasto que no es prioritario, lo cual no solamente afecta a los municipios que toman decisiones inapropiadas, sino también a los demás municipios que no pueden percibir mayores recursos por la aplicación del principio de equidad; consiguientemente, no basta con promover la equidad, sino igualmente la eficiencia. Una razón para que la población oriente los recursos a programas o proyectos asistenciales, puede deberse a que no participa en el diagnóstico y análisis de su propia problemática y, en consecuencia, selecciona proyectos que de principio pueden parecer necesarios; o puede ser porque la programación y ejecución de proyectos ha sido inducida por organismos financiadores que no consideraron las verdaderas demandas sociales; o puede ser una combinación de ambas. En cualquier caso, esas razones son contrarias a los objetivos del modelo de planificación estipulado.

Por otra parte, la ineficiencia en la inversión pública de los municipios también está relacionada con la ejecución presupuestaria. Esta ineficiencia, generalmente sucede en las siguientes tres situaciones: por baja ejecución de recursos públicos; porque los costos ejecutados sobrepasan a los estimados; y porque los presupuestos aprobados sobrepasan la capacidad de ejecución del gasto.

Acercas de la primera situación, según el Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (2009), “el año 2008 la ejecución presupuestaria municipal llegó al 72.3%”. (p.1). La baja ejecución de obras y actividades para el desarrollo social y económico de los municipios, habitualmente se debe a la tardanza en los trámites de aprobación. A este respecto, el Director Ejecutivo de la Federación de Asociaciones Municipales, Ariel Rojas, en una entrevista realizada en el Periódico Los Tiempos (2012), manifestó que “estos problemas de gestión se atribuyen a las Ley Financial (denominada SAFCO), a la Ley de Municipalidades y a la Ley Especial para los Recursos del IDH, que no posibilitan a los gobiernos municipales contar con mecanismos y disposiciones legales que agilicen y permitan la ejecución de manera óptima.” (13/01/2012).

Sobre la segunda situación, referida a que los costos ejecutados exceden los programados o estimados, ella habitualmente se debe a la mala planificación de los proyectos, es decir, a la falta de un estudio particularizado, principalmente relacionado con el contexto físico donde serán ejecutados. Las entidades públicas tienden a planificar en los diferentes territorios proyectos tipo, o sea proyectos que se caracterizan por corresponder a una misma tipología (escuela, vivienda, hospital) y a un único diseño, sin tomar cuenta el lugar de emplazamiento; esto posteriormente provoca un desajuste entre el costo estimado y el costo de ejecución, porque este último puede elevarse o disminuir de acuerdo al lugar donde se ubique el proyecto tipo.

Respecto a la tercera situación, ciertamente que la inversión pública resulta ineficiente si el presupuesto aprobado sobrepasa la capacidad de ejecución del gasto; lo cual comúnmente sucede cuando algunos proyectos planificados por su carácter de imprescindible tienen un elevado costo y que por esta razón no llegan a ejecutarse. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el 29% de la población boliviana no tiene acceso a los servicios básicos (2001a); la razón principal para esta deficiencia se encuentra en el elevado costo de las obras, que generalmente sobrepasa el monto de los recursos

financieros con que cuentan los municipios, por lo que quedan sin efecto y en su lugar se realizan otros de menor costo.

Todas estas características, que reflejan la ineficiencia de la planificación, tienen consecuencias negativas tanto para la eficacia del modelo como para la eficacia de los propios planes.

2.2.4. Principio de Integralidad.-

De acuerdo al SISPLAN (1996), la integralidad determina que las decisiones adoptadas en el proceso de planificación se sustenten en la interrelación e interdependencia de:

- i) El ámbito económico, el ámbito social, el uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad.
- ii) Las políticas y acciones del conjunto de sectores que constituyen cada uno de los ámbitos mencionados.
- iii) Los aspectos territoriales, sectoriales y ambientales de los planes en cada ámbito y jurisdicción de los niveles e instancias del SISPLAN.
- iv) Los planes de desarrollo, la programación de mediano y largo plazo y las normas básicas y complementarias. (Art. 6).

La integralidad, por tanto, debe asegurar la articulación del crecimiento económico con la equidad social y el uso racional de los recursos naturales. El logro de este desarrollo integrador implica el diseño de políticas dirigidas a superar el rezago social del país al elevar simultáneamente la productividad, la competitividad y la capacitación de los miembros de la sociedad.

Se trata también de integrar la temática ambiental y los criterios de sostenibilidad a los aspectos territoriales y sectoriales determinados en los planes y programas con el fin de prevenir y corregir los efectos que sobre el medio ambiente puedan producirse, para lograr así una gestión responsable de los recursos naturales y la utilización racional del territorio. Y de interrelacionar las programaciones de mediano y largo plazo, diferenciándolas jerárquicamente y con cronogramas de ejecución, objetivos, metas e indicadores de cumplimiento, desempeño y verificación.

Importa, igualmente, que los planes de desarrollo de cada nivel del SISPLAN guarden dependencia mutua, teniendo en cuenta que los objetivos, políticas y programas del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) se hacen operables por medio de los Planes de Desarrollo Departamental y los Planes de Desarrollo Municipal.

Asimismo, implica observar la integración de las normas básicas y complementarias. Las Normas Básicas del SISPLAN son las normas generales y primeras emitidas como reglamento a la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales; se denominan así, porque establecen la estructura del SISPLAN, su concepción, alcances, organización, competencias y procedimientos del mismo. A estas normas básicas pueden sobrevenir otras, complementarias, aclaratorias o modificatorias, que deben ser igualmente aplicadas en estricta concordancia con las primeras.

Este principio trata, en concreto, de que las decisiones en el proceso de planificación se sustenten en la coordinación e interdependencia de los niveles y procesos nacionales, departamentales y municipales de planificación, y de todas las actividades y aspectos relacionados con esta, para alcanzar el funcionamiento efectivo y, consiguientemente, el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio.

En los acápites siguientes se examinan las normas básicas del SISPLAN y la integralidad de los ámbitos, políticas y planes que sustentan el proceso de planificación.

2.3. ACTORES E INSTANCIAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL.

La participación, como se refirió en el Capítulo I, introduce de forma interactiva a los actores en el proceso de planificación a través de distintos niveles de involucramiento: información y consulta, toma de decisiones y cogestión y autogestión. El sistema de planificación boliviano, en ese entendido, confiere a los actores que participan en el proceso de planificación el derecho de ejercitar diferentes actividades en la elaboración de los planes de desarrollo municipal. Así, mediante la R.S. No. 216961 (1997), establece: “La Planificación Participativa Municipal involucra a actores sociales y a actores institucionales públicos y privados, que ejercen diferentes roles y funciones en el proceso.” (Título III, Art. 41 y siguientes, Caps. I y II).

A continuación se identifican a los actores sociales, para vincularlos posteriormente con las etapas y niveles del proceso de planificación participativa municipal.

2.3.1. Actores sociales.-

Los actores sociales del proceso de planificación participativa municipal, son las Organizaciones Territoriales de Base, el Comité de Vigilancia y otras organizaciones de la sociedad civil.

2.3.1.1. Organizaciones Territoriales de Base (OTB).-

Son unidades básicas de carácter comunitario o vecinal que ocupan un espacio territorial determinado, comprenden una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y mantienen relación con los órganos públicos del Estado a través del respectivo Gobierno Municipal. Son OTB: las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y las juntas vecinales.

De acuerdo a la R.S. anteriormente mencionada, las OTB tienen como competencias:

- Identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, que se constituyen en la base para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).
- Controlar la ejecución de los programas y proyectos que realicen en su jurisdicción territorial y reportar información al Comité de Vigilancia.
- Participar y cooperar en la ejecución de programas, proyectos o actividades emergentes del PDM.
- Proponer y sugerir ajustes al PDM para optimizar el uso de los recursos y la efectivización de sus demandas. (Art. 43).

Del examen del carácter de las OTB y de sus competencias, se deduce tres cuestiones de orden legal que permitirán, más adelante, evaluar el modelo de planificación boliviano con respecto a los estudios empíricos. Primero, se observa que el estatus social, comprendido como un recurso de poder, no debe influir en las competencias asignadas a las OTB. Segundo, que los actores sociales no son involucrados en el proceso de planificación solo de forma pasiva; el nivel de participación que se les atribuye sobrepasa el nivel de consulta e información, llega al nivel de toma de decisiones e incluso a uno superior como es el de la ejecución. Tercero, que el plan es flexible sujeto a ajustes; sin embargo, estos cambios deben responder a la óptima utilización de recursos, es decir, a la eficiencia.

En la segunda de estas cuestiones legales, incide otra normativa que puede llegar a afectar la eficacia del modelo; pues, no obstante que los lineamientos del SISPLAN (*cf. infra*) promueven la participación directa de las OTB en el proceso de planificación, esta también puede ser delegada. En efecto, el Art. 15 de la misma R.S. dispone: “El proceso de

Planificación Municipal debe obligatoriamente promover y efectivizar la participación social, directa o a través de representantes legítimos en cada una de sus etapas y momentos”.

Pero, si las diferentes etapas del proceso de planificación se llegan a efectivizar únicamente con la participación de los representantes, solo ellos profundizan el conocimiento de la realidad, adquieren destrezas de participación, habilidades de solución y desarrollan el interés de participar activamente. Dependería de ellos encaminar a los miembros de su organización para que desarrollen las mismas ventajas de participación, lo cual sin embargo parece una tarea ardua si se considera que los representantes no son expertos en técnicas de participación y recojo de información; y si el representante no cuenta con esos conocimientos ni con la voluntad necesaria para involucrar a sus representados en el proceso de aprendizaje para resolver los problemas locales, es más probable que utilice otros mecanismos que obliguen a la población a participar –diferentes a la forma de participación deseada– (asistencia mediante multas, aportes de dinero o de mano de obra para la ejecución de obras sujeta a sanción, persuasión para la toma de decisiones), y solo para legitimar el proceso. Así la participación delegada no representa ninguna garantía para el proceso de aprendizaje de la población ni para que la planificación cumpla sus fines.

Según la Ley N° 1551 (1994), “la designación de los representantes de las OTB puede asimismo realizarse según los usos, costumbres y disposiciones estatutarias correspondientes” (Art. 3). Sin embargo, el orden social correspondiente puede contravenir la primera cuestión observada, si de acuerdo a él se reconoce el estatus social como una condición para representar y participar en el proceso.

Al respecto, entre las organizaciones sociales existentes en Bolivia, se tienen las comunidades campesinas, las comunidades y pueblos indígenas, las organizaciones vecinales y las entidades cívicas, cada una con su propia forma de organizarse y de distribuirse responsabilidades, deberes y derechos entre sus miembros, formas que en algunas de ellas restringen la participación de ciertos sectores de la población.

Un estudio realizado por el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (2006), señala que en las comunidades indígenas de Bolivia el acceso de las mujeres a espacios de participación y

decisión es aún limitado debido a que existe un marcado énfasis en perpetuar los roles tradicionales de mujeres y hombres, de manera que a las primeras se les asigna en primer lugar los deberes y funciones como madres y esposas, antes que distribuirles responsabilidades de decisión comunal. (para. 6). Es evidente que la exclusión de la mujer en los espacios de participación representa también su exclusión del proceso de aprendizaje, en desmedro del desarrollo de su potencial de aporte e involucramiento en la planificación de su comunidad.

Referente a las organizaciones campesinas, según Salazar (2008), se observan organizaciones que están compuestas por un sistema de cargos y autoridades; las autoridades comunales son personas con poder legitimado e institucionalizado que les posibilita llevar adelante la gestión comunal cotidiana; estas autoridades están jerárquicamente representadas a través de un sistema de cargos, los cuales son asumidos por los afiliados de acuerdo a condiciones de residencia en la comunidad, prestigio y rotación, quienes contraen obligaciones, perciben recompensas sociales y desarrollan carrera política; otra característica central de las autoridades es respetar y mantener la continuidad y cumplimiento de convenios institucionales y tareas organizativas existentes en la comunidad. (para. 54). Estas características son comunes a las organizaciones campesinas dedicadas al cultivo de hoja de coca en las zonas sujetas a erradicación.

Bajo esas condiciones, la participación delegada instituida por la ley puede ser alterada cuando la designación de los representantes de las OTB se realiza según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias; puesto que el mando o influjo que ejercen los líderes en la comunidad, que son vistos como autoridades y no como representantes, puede elevarse aún más con su participación en los espacios de toma de decisiones municipales, expresado en ideas, actitudes y acciones de interés particular o sectorial en desmedro del interés general, que es el interés que protege el modelo de planificación boliviano.

Para evitar aquellas formas restrictivas, la teoría de planificación transaccional (transactive planning) aconseja el contacto cara a cara con la comunidad de planificación. Este modelo, como se explicó en el Capítulo I, sostiene que las negociaciones entre la comunidad y la autoridad, para conciliar posibles conflictos de intereses en relación a los propósitos buscados, deben realizarse a través del trabajo con grupos pequeños de personas y sin la intermediación de representantes que se empoderen y hablen por los demás.

En todo caso, los representantes deben asumir su rol como portavoces, no como autoridades organizacionales, así su participación no sería la única en el proceso de planificación. También es necesario que las OTB distingan entre una organización sectorial (que es la que tradicionalmente prevalece) y una organización social (que es la que sustenta el modelo), esta última abarca al conjunto de la población, sin distinción alguna, y cada opinión tiene el mismo peso relativo.

2.3.1.2. El Comité de Vigilancia (CV).-

El Comité de Vigilancia (CV) asume la representación de la sociedad en el control (social) a la gestión municipal, velando por la inserción y materialización de las demandas y prioridades de sus mandantes en los planes de desarrollo municipal.

Entre las principales competencias del CV, se encuentran las siguientes:

- Articular las demandas definidas por las Comunidades Campesinas, Comunidades y Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales con la Planificación Municipal y velar para que sean asumidas como insumos fundamentales en la elaboración, aprobación y ejecución del PDM.
- Efectuar seguimiento y control a la ejecución del PDM y al POA, velando por la plena articulación de los mismos, y representando ante las instancias correspondientes su inadecuado cumplimiento.
- Controlar y efectuar el seguimiento al proceso de planificación y velar por la participación efectiva de las OTB en él.
- Proponer al Alcalde Municipal los correctivos y ajustes al PDM, y a los programas y proyectos en ejecución. (Art. 44, R.S. N° 216961, 1997).

Por las importantes atribuciones conferidas por la ley al CV, este se convierte en un ente de mediación, coordinación y control, necesario ante la diversidad de intereses de los diferentes grupos sociales. A través de los CV deberían lograrse los principios de equidad, integralidad, eficiencia y respetarse el de subsidiariedad establecidos por la ley.

Para que exista imparcialidad en la conformación del CV, es necesario que cada distrito o cantón municipal tenga un representante en él; por eso es que la Ley No. 1551 (1994) estipula que “los candidatos para el CV deben ser postulados por las OTB de la jurisdicción municipal respectiva.” (Art. 10). Es necesario además porque los representantes cumplen con otras tareas igualmente convenientes para sus representados, como difundir información, cuidar que su distrito sea convocado a las cumbres municipales de toma de decisiones y verificar que las demandas consignadas en el PDM sean las

mismas. En resumen, es necesario por la misión que tienen de vigilar que el proceso de planificación se realice de conformidad a las leyes y normas que rigen la materia, lo cual es fundamental para el desarrollo local.

A pesar de las importantes facultades, funciones y tareas conferidas al CV, su labor puede verse sumamente limitada a partir de las siguientes consideraciones. Su actuación puede depender del tipo de organización donde se instituya; si las OTB se organizan a través del sistema de autoridad y cargos tradicionales, el CV, al igual que la población, estará supeditado a esa autoridad y su función se reducirá al reporte de sus actividades más que al desempeño de sus competencias.

Un estudio realizado por Peredo (2001), en el que se analiza el desenvolvimiento de los CV en dos municipios del Departamento de Cochabamba, concluye: “El comité de vigilancia constituye un apéndice del gobierno municipal cuya eventual carencia no alteraría en nada significativo el accionar del municipio. Injerencia política, cooptación de sus miembros y bajo nivel de escolaridad de los miembros del comité de vigilancia ocasiona su debilidad y descrédito entre los ciudadanos.” (Citado en Vargas, 2005, p. 373).

Evidentemente, esas son las razones para que el control social que debe ejercitar el CV deje de tener objetividad, puesto que así no está dirigida precisamente a transparentar la gestión municipal.

De acuerdo a Lovera (2003), entre otras deficiencias están “la falta de recursos económicos a pesar de la asignación de un Fondo de Control Social, insuficiente capacitación en el tema de control social, escaso conocimiento de las competencias y derechos y poca prioridad que asigna la sociedad civil a su trabajo.” (p. 44).

Para que el funcionamiento de esta instancia de control social sea positivo, es imprescindible que sus miembros cumplan con requisitos mínimos relacionados con el conocimiento de las funciones que deben cumplir y de las leyes y normas del proceso de planificación, pero fundamentalmente que estén separados de toda vinculación político-partidaria, en garantía de la imparcialidad que deben mantener en su labor de vigilar la correcta gestión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes municipales. Requisitos que no están contemplados en la ley.

2.3.1.3. Otras organizaciones de la sociedad civil.-

De acuerdo a la R.S. N° 216961 (1997), “las organizaciones de la sociedad civil son aquellas de carácter productivo, gremial, profesional, cívico, deportivo, de educación, salud, etc., cuya naturaleza y acciones responden a fines e intereses sectoriales o temáticas específicos”. (Art. 46).

En el proceso de Planificación Participativa Municipal, ejercen las siguientes funciones:

- Participar en el proceso en calidad de adscrito, proponiendo demandas y ofertando propuestas e iniciativas para el desarrollo municipal.
- Contribuir a la elaboración y ejecución técnica del PDM en los ámbitos de su especialidad.
- Orientar sus acciones en el marco del PDM.

Por tanto, de acuerdo a su naturaleza y sus funciones, estas organizaciones deben intervenir en la planificación junto a las OTB en los espacios de consenso, presentando propuestas sectoriales que incidan en el desarrollo municipal y colaborando con criterio técnico en la elaboración y ejecución del PDM, de acuerdo a la dedicación de su organización.

La participación de estas organizaciones en el proceso de planificación depende mucho de su tipo. Si son organizaciones a nivel de OTB, estas tienen mayores posibilidades de participar en las reuniones comunales, porque sus miembros son parte de la propia población.

Las agrupaciones a nivel distrital, en cambio, están conformadas por una o varias OTB o por una determinada cantidad de población de varias OTB. Su participación en la planificación depende del orden social establecido. Si este orden se basa en una organización sectorial, esta cobra mayor fuerza ante los demás grupos sociales, pero si el orden únicamente reconoce a agrupaciones sociales, su participación se debilita o se pierde. Esto sucede porque no existen instancias de concertación que permitan relacionar, coordinar o acordar objetivos y prioridades entre los actores.

Con respecto a las instancias de concertación, si bien la mencionada R.S. N° 216961 las define como “instancias consultivas de coordinación operativa que coadyuvan a la concertación social e institucional en las etapas de Planificación Participativa Municipal facilitando el encuentro entre organizaciones, instituciones y actores” (Art. 54), a

continuación determina, incongruentemente, que sus funciones son las de coordinar entre los actores la ejecución de las actividades contempladas en los planes departamentales y municipales, facilitar la implementación de las acciones intermunicipales de la provincia y promover las inversiones en programas y proyectos concurrentes entre municipios y el Gobierno Departamental. Pero como ninguna de estas atribuciones se refiere a la concertación entre las organizaciones, instituciones y actores del municipio correspondiente, como reza la citada definición, la norma permanece sin aplicación práctica.

No obstante, como la misma R.S. dispone que el Gobierno Municipal debe velar porque la elaboración del PDM tenga un carácter participativo y establecer el marco institucional para dicha elaboración (para. 49), puede esto posibilitar la creación de instancias de concertación que faciliten la solución de conflictos entre los diferentes actores. Es necesario, por tanto, revalorizar las funciones de los gobiernos municipales referidas a la misión conciliadora de intereses que debe cumplir en el proceso de elaboración de los planes municipales.

2.3.2. Actores institucionales.-

De acuerdo al SISPLAN (1996), los actores institucionales son de carácter público y privado.

2.3.2.1. Actores institucionales públicos.-

De conformidad a la R. S. N° 216961 (1997), “los actores institucionales públicos del proceso de planificación participativa municipal son el Gobierno Municipal, la Prefectura (hoy Gobernación) y otras instituciones públicas”. (Art. 48)

a) Gobierno Municipal.- Está representado por el Concejo Municipal y el Alcalde Municipal. Estos actores asumen la responsabilidad política, técnica y económica del proceso de la planificación participativa municipal y tienen la responsabilidad de dirigir, conducir y gestionar el desarrollo sostenible en su jurisdicción. Los roles y funciones que cumplen son los siguientes:

- **El Concejo Municipal** es el ente que delibera, controla, aprueba o rechaza, evalúa y, en su caso, asume los resultados del proceso de planificación participativa municipal. Participa en las actividades de concertación y toma de decisiones. (Art. 49, 1).

- **El Alcalde Municipal**, como la máxima autoridad ejecutiva municipal, coordina y operativiza las acciones de la planificación participativa municipal. Para efectuar sus tareas, cuenta con la Unidad de Planificación que asume la responsabilidad técnica directa en la implementación del proceso de planificación participativa municipal. (Art. 49, 2).

El Gobierno Municipal, de acuerdo a la forma de participación en el proceso de planificación, tiene dos competencias fundamentales: 1) Dirigir la elaboración, ejecución, ajuste y control del PDM y de los POA (*cf. infra*); y 2) Establecer la consistencia y coherencia del PDM con los planes de desarrollo de otros niveles de gobierno, así como con los planes sectoriales de su jurisdicción territorial.

La creación de una unidad técnica de planificación que coadyuve con las tareas de coordinación del Gobierno Municipal y con las acciones de la planificación participativa municipal, es congruente con la propuesta de Davidoff (Advocacy Planning, 1965), que cuestiona la cultura profesional neutral y, en cambio, alienta a los planificadores a promover la democracia participativa proporcionando ayuda técnica cuando se necesite. Por eso y por las competencias del Gobierno Municipal, en ningún momento este representa una instancia que toma decisiones en nombre de los ciudadanos o instruye criterios de planificación; su función se circunscribe a dirigir, coordinar, conciliar y coadyuvar en el proceso de planificación.

La dirección del plan está relacionada con el control y disposición de recursos financieros, ya que le corresponde al Gobierno Municipal administrar los fondos asignados por el Gobierno Nacional con arreglo al presupuesto de proyectos programados por las OTB, pero, al mismo tiempo, regulando las decisiones de estas con respecto a los proyectos²⁶. El cumplimiento de esta función reguladora es fundamental para que las

²⁶El Gobierno Municipal, respecto a la administración de ingresos, debe: primero, controlar la observancia de los límites financieros establecidos para las transferencias de los recursos del Estado, de la cooperación externa y de los recursos propios; segundo, verificar el cumplimiento del principio de sostenibilidad en que se funda el sistema de presupuesto, porque que de acuerdo a la R.S. N° 225558 (2005) “el Presupuesto de cada entidad debe sujetarse a las posibilidades reales de su financiamiento” (Art. 6); tercero, constatar el cumplimiento de los límites máximos de endeudamiento, ya que por determinación del Ministerio de Hacienda y de las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (2003) “el valor de la deuda total no podrá exceder el doscientos por ciento (200%) de los ingresos corrientes de la gestión anterior” (Art. 31); cuarto, comprobar el cumplimiento de la R. S. N° 225558 que dispone: “En cada entidad y órgano público la programación del gasto deberá efectuarse según los programas y proyectos establecidos en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social” (Art. 21.I); y quinto, controlar el cumplimiento de los fines del Gobierno Municipal en materia de desarrollo humano sostenible y de infraestructura, teniendo en cuenta que la Ley N° 2028 de Municipalidades (1996), en su artículo 8, especifica los ámbitos y sectores en los que se deben invertir los ingresos municipales, pero el porcentaje de recursos disponibles que se invierta en cada uno de ellos no presenta condiciones.

demandas se adecuen a las posibilidades reales de financiamiento del municipio, para que el endeudamiento sea sostenible y para que se programen proyectos de interés general. Estas acciones favorecen la eficiencia de la planificación.

También le compete al Gobierno Municipal: organizar y convocar a los actores del proceso de planificación municipal con el objeto de realizar el autodiagnóstico municipal (en el caso del plan quinquenal); presentar y someter a consulta el informe de la propuesta municipal debidamente compatibilizada con los planes sectoriales, departamental y nacional; y dirigir la elaboración de los POA, consignando en ellos los proyectos priorizados por las OTB, el presupuesto anual, los recursos económicos con los que se cuenta (ingresos) y la forma en que serán desembolsados durante todo el año (programas de inversión, gastos de funcionamiento y amortización de la deuda).

Estas funciones promueven el cumplimiento, por una parte, del principio de equidad en la participación, ya que deben ser convocados todos los actores sociales e institucionales que inciden en la planificación del municipio, y, por otra, del principio de integralidad al compatibilizar las demandas con los planes y estos entre sí.

En cuanto al control de la gestión municipal, un problema que se presenta en los municipios es cuando el Alcalde y el Concejo Municipal pertenecen al mismo partido político²⁷. Según Vargas (2005), “la lógica del partido único tiene como consecuencia la poca transparencia en la gestión y la escasa rendición de cuentas que conducen a la corrupción.” (p. 374). Cuando concurre afinidad política, las autoridades tienden a dar poca importancia al control de la gestión municipal y a la transparencia informativa.

b) Gobierno Departamental.- En cuanto a la forma de su participación en el proceso de planificación, al Gobierno Departamental le corresponde elaborar el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Departamental (PDD). Y con respecto a los recursos económicos y financieros, le compete administrar y controlar la disposición de los mismos en el ámbito de la jurisdicción departamental.

La primera de las competencias implica elaborar el PDD en concordancia con los planes de desarrollo municipal y nacional, promoviendo la participación popular para

²⁷ Los concejales son elegidos por el voto ciudadano, y el Alcalde (que integra la lista de los concejales de cada partido político) mediante el voto de los concejales, por mayoría absoluta o, en su caso, por simple mayoría. Es común que el Alcalde electo sea del mismo partido político que la mayoría de los concejales.

canalizar los requerimientos de las organizaciones sociales a través de las instancias correspondientes. La segunda competencia se refiere a administrar los recursos financieros en conformidad al presupuesto departamental y en concordancia con las prioridades establecidas en los programas y proyectos del PDD.

En resumen, el Gobierno Departamental debe sistematizar y presentar a los gobiernos municipales la oferta pública nacional y departamental y coordinar el proceso de compatibilización con la demanda municipal; lo cual, significa que ambas instancias (Gobiernos Departamental y Municipal) participan en la elaboración del PDD y en la toma de decisiones.

c) Otras instituciones públicas.- Incluyen a los representantes de instituciones públicas sectoriales o temáticas con presencia en el municipio, que promueven y profundizan el análisis de la problemática institucional y la inserción de las políticas, programas y acciones sectoriales en la sistematización de la oferta pública.

Estas instituciones intervienen en la planificación a través de sus representantes, con propuestas realizadas por ellas mismas con el objetivo de que sean incluidas en los planes municipales.

Sin embargo, el involucramiento de estas instituciones en los espacios de participación de las OTB es mínimo; por un lado, porque el personal proviene mayormente de las ciudades capitales (son ajenos a la localidad), como en salud y educación, y, por otro, porque su relacionamiento con las OTB se realiza solo a través de algún miembro del directorio de estas (secretario de salud o de educación o a través de las juntas escolares conformadas por los padres de familia en el caso de la educación). Como las demandas de estas instituciones hacia las OTB son formuladas por intermediarios, que no siempre las fundamentan cabal y convincentemente, ellas prefieren trabajar directamente con el Director Distrital de Educación o con el de Salud confeccionando sus planes sectoriales en reuniones internas, porque estas autoridades sí participan en los espacios de concertación municipal.

Esto también demuestra la necesidad de una entidad de concertación que logre acuerdos entre las organizaciones sociales y las instituciones públicas y privadas. La legislación, como se mencionó anteriormente, da la posibilidad de crear este tipo de instancias. En la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, situado en el Departamento del mismo

nombre, ya se ha creado un organismo de desarrollo económico local denominado CODEL, conformado por un Concejal Municipal como Presidente y por comisiones de trabajo especializadas en diferentes áreas (salud, educación, etc.) integradas por miembros de la sociedad civil organizada. CODEL ha sido reconocida como una comisión mixta de carácter consultivo, deliberativo, de coordinación y de encuentro entre el sector público y el sector privado. Es una iniciativa que se puede repetir y aun mejorar por los demás municipios del país.

2.3.2.2. Actores institucionales privados.-

Los actores institucionales privados del proceso de planificación participativa municipal, son las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones privadas de carácter social, y también las denominadas Entidades Ejecutoras.

a) Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y otras instituciones privadas de carácter social.- Son actores que coadyuvan a la implementación del proceso de planificación, apoyando y colaborando técnica y financieramente en la formulación y ejecución del PDM, de los POA y los proyectos. Sus acciones deben ser ejecutadas en directa relación y coordinación con el Gobierno Municipal, además deben adecuarse a los resultados del proceso de planificación participativa municipal y enmarcarse en el PDM y POA correspondiente.

Las ONG trabajan en Bolivia desde mediados de los años 80 asumiendo la responsabilidad del desarrollo rural y cada vez con mayor actividad. En la planificación municipal su función es la de proporcionar asistencia técnica. No obstante, aun cuando las ONG desempeñen sus funciones de manera adecuada, sus resultados en el desarrollo local están condicionados a las determinaciones de los organismos financiadores. Generalmente, los organismos internacionales firman acuerdos de cooperación con el Gobierno Nacional y se contratan a las ONG para que realicen los planes municipales; consiguientemente, sus acciones están regidas por los acuerdos y condicionalidades estipuladas en estos, incluso si no están en concordancia con los intereses de los actores sociales.

Kohl, por su parte, en su trabajo sobre ONG y participación popular en las áreas rurales de Bolivia, señala que las dinámicas desarrolladas por las ONG como actores facilitadores del proceso no necesariamente llevan a una mayor participación de las

organizaciones locales, sino todo lo contrario, en muchos casos dificultan los verdaderos procesos de participación que se generan en las comunidades. (Citado en Hosse, 2001, para. 126).

Por tanto, si bien no se puede descartar la importancia de las ONG por su aporte con recursos técnicos y económicos a favor de los municipios, tampoco se puede dejar de lado las dificultades que puede ocasionar su participación en relación a los objetivos locales en la planificación.

b) Entidades Ejecutoras.- Son aquellas que, mediante contratos específicos suscritos con el Gobierno Municipal, la Prefectura (Gobernación), las instancias nacionales respectivas y otras externas al municipio, apoyan en los procesos de formulación y ejecución de los planes de desarrollo municipal, programas y proyectos. El resultado de su trabajo se somete al control de calidad realizado por el Gobierno Municipal y por las instancias departamentales y nacionales correspondientes.

Blanes (1999), referente a la cuestión financiera, señala que en muchos municipios los recursos con que cuentan son insuficientes y son destinados como palanca para recibir otros provenientes de los fondos de inversión social, de préstamos o de la cooperación. (para. 19). Estos fondos, sin embargo, están condicionados no solo a la ejecución de proyectos, sino principalmente a la visión propia de los organismos financiadores sobre qué proyectos deben ser ejecutados.

En síntesis, la ley reconoce como actores del proceso de planificación municipal a los actores sociales, principalmente como tomadores de decisiones, y a los actores institucionales tanto públicos como privados como asesores y defensores de los actores sociales; pero esta estructura funcional no está exenta de dificultades. Tanto la participación activa de la población como las instancias de control, concertación y asesoramiento, pueden verse limitadas ya sea por imprecisiones legales o por el orden social sujeto a tradiciones y costumbres de organización. De otro lado, la intervención de actores institucionales extranjeros puede ocasionar divergencias con las visiones y expectativas de los actores locales.

2.4. ETAPAS DEL PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL.

De acuerdo a la R.S. N° 216961 (1997), la realización de los planes tanto de desarrollo como de ordenamiento territorial está regulada por la Norma de Planificación Participativa Municipal, que entre sus disposiciones contempla lo siguiente:

El proceso de Planificación Participativa Municipal se traduce en un conjunto de actividades estructuradas metodológicamente e integradas en seis etapas consecutivas retroalimentadas permanentemente que hacen al PDM y su implementación, y que son: a) Preparación y organización del proceso. b) Elaboración del diagnóstico municipal. c) Formulación de la Estrategia de Desarrollo. d) Programación de operaciones anuales. e) Ejecución y administración. f) Seguimiento, evaluación y ajuste. (Art. 20).

a) Preparación y organización del proceso.- “Comprende la convocatoria a los actores, la formalización de acuerdos y compromisos de participación y la definición de un cronograma de actividades para su realización”. (Art.21).

Esta etapa es importante, porque de ella depende en gran medida el logro de los principios de equidad, eficiencia e integralidad. La equidad será lograda si se convoca a todos los actores (sociales e institucionales) sin distinción alguna al proceso de planificación. Es importante definir cuidadosamente en qué etapa o etapas debe participar cada uno de los actores, de manera que no se arriesgue el aprendizaje de la población ni su involucramiento activo en el proceso; asimismo, se debe tener claro con qué nivel de participación se involucra cada uno de los actores en el proceso, todo con sujeción a la ley.

La eficiencia se hará efectiva con la formalización de acuerdos y compromisos entre actores, que definan los medios y recursos para alcanzar los objetivos. Así se puede garantizar de antemano el financiamiento externo o de otro nivel gubernamental, la contraparte de la población, la asistencia a las convocatorias e incluso el planteamiento de otras alternativas que aseguren el logro de los fines.

La integralidad será lograda involucrando en el proceso a los actores de los otros niveles de gobierno con competencia en el ámbito municipal, así como a los actores sectoriales y a todas las instituciones públicas y privadas.

b) Elaboración del diagnóstico municipal.- “Este debe efectuarse mediante autodiagnósticos con participación social directa en cada una de las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales del municipio”. (Art.22).

Los autodiagnósticos deben realizarse en talleres comunales convocados por los representantes de las OTB y el CV. Existen manuales y estrategias que pueden ser utilizados en dicha actividad.

El involucramiento directo de las OTB en el diagnóstico municipal cobra vital importancia para el modelo de planificación boliviano, porque así la gente toma conciencia de su problemática, aprende a jerarquizar los problemas, a justificar sus decisiones, a plantear soluciones, a debatir y consensuar con sus similares; en suma, para el efectivo desarrollo local, siempre es favorable el involucramiento activo de la población.

Además, los autodiagnósticos posibilitan un acercamiento a la realidad social, con la incorporación en el plan de las demandas establecidas por las propias organizaciones locales. Pero, para esto, es importante que no exista persuasión por parte de otros actores externos al municipio en la toma de decisiones, solo la oferta de alternativas a los problemas detectados por las OTB.

En esta etapa, cumple también un rol fundamental la unidad de planificación del Gobierno Municipal, ya que debe guiar con conocimientos adecuados el proceder de los actores sociales.

c) Formulación de la Estrategia de Desarrollo.- “Expresa las prioridades del desarrollo municipal a mediano y largo plazo, concertadas participativamente, en base al diagnóstico municipal y a las demandas comunales”. (Art.23).

En la formulación de la estrategia del desarrollo, sin embargo, solo participan los delegados de las OTB, como representantes de la población, a través de talleres distritales.

Por ello es importante que la población participe en el diagnóstico, es decir, para que definan sus demandas y los representantes sean únicamente portavoces o intermediarios para lograrlas; caso contrario, está el peligro de que las estrategias de desarrollo respondan solo al criterio personal o a los intereses de los representantes.

d) Programación de Operaciones Anuales (POA).- “Debe ser elaborada participativamente en el marco de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.” (Art.27). Según el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (1997), los POA deben estar orientados al logro de los objetivos de desarrollo municipal, efectivizando necesariamente las prioridades y proyectos contenidos en el PDM (para. 5). Sin embargo, como ya se hizo referencia, los PDM pueden ser reajustados mediante los

POA, pero bajo la condición de optimizar el uso de los recursos y efectivizar las demandas sociales.

Al respecto, Mercado (2001), refiriéndose a un municipio estudiado por él, sostiene que la disposición emitida por el Ministerio y el reajuste no fueron cumplidos a cabalidad; que lo programado en uno de los POA superaba con mucho a lo programado en el PDM, y que por la débil capacidad de gestión que tiene el municipio se dejaron de lado los proyectos de gran envergadura, los cuales fueron reformulados, cubriendo con los recursos programados la ejecución de proyectos pequeños. (para. 157, 159).

Cuando el gasto supera al costo programado significa que la planificación fue ineficiente, y la razón puede derivar de un mal cálculo de costos. La sustitución de proyectos prioritarios por otros de menor prioridad también denota una planificación ineficiente, porque los primeros, siendo imprescindibles, se dejan sin ejecución. Si los proyectos necesarios tienen un costo elevado, en la etapa de organización del proceso se deben buscar los medios y recursos que garanticen la ejecución de aquellos.

De otro lado, en la elaboración de los POA los que generalmente participan son los delegados o representantes de las OTB, considerando que en las reuniones comunales ya se hubieran revisado los proyectos programados en el PDM para ser reconfirmados o reajustados por la población y que el representante solo vendría a ser el portavoz de dichas decisiones. Esta sería una situación coincidente con el propósito del modelo de planificación boliviano; sin embargo, si el orden social está determinado por una estructura de autoridad jerárquica en su organización, la toma de decisiones proviene de los representantes y no de la población.

e) Ejecución y Administración.- “El PDM debe ser ejecutado en el marco de los roles y funciones asignados a los actores sociales e institucionales públicos y privados, bajo la responsabilidad directa del Alcalde Municipal contemplando las normas y procedimientos de los Sistemas de Administración y Control Gubernamental, y de Inversión Pública”. (Art.28).

Si la ejecución está bajo la responsabilidad directa del Alcalde Municipal, le corresponde a él cumplir y hacer cumplir estrictamente la normativa establecida para la elaboración del plan.

Debe asegurar que los proyectos sean programados con el costo correspondiente a su calidad, porque con un costo menor al real pueden no ser funcionales y aun convertirse en un peligro para los habitantes. Debe también prevenir que los proyectos ejecutados respondan a la demanda social, para evitar la resistencia de los pobladores. Asimismo, que la demanda social esté en función a la problemática del municipio, para garantizar que los proyectos ejecutados realmente contribuyan al desarrollo local.

En fin, debe tener en cuenta que si se cumple esta etapa sin considerar las anteriores, solo se provocará la ineficiencia del plan.

f) Seguimiento, evaluación y ajuste.- “Anualmente, sobre la base de ejecución del POA y del presupuesto municipal, el Alcalde debe elevar un informe de avance de la ejecución del PDM al CV y al Concejo Municipal, cuyo análisis permite el ajuste del PDM y la toma de decisiones correctivas que garanticen la sostenibilidad del proceso de desarrollo municipal”. (Art.29).

El seguimiento y la evaluación del PDM, entonces, están a cargo del CV y del Concejo municipal. Consecuentemente, estos actores, al igual que el Alcalde Municipal, deben velar por el cumplimiento de la normativa instituida para todas las etapas del proceso de planificación y tener un conocimiento amplio de las decisiones tomadas por la población, a fin de evitar la ineficiencia en la planificación.

El inconveniente en este caso, como se mencionó anteriormente, surge cuando tanto el Concejo como el CV pertenecen al mismo partido político del Gobierno Municipal y las actuaciones entonces tienen por finalidad solo cuidar los intereses partidarios, lo que se facilita si no hay oposición que revise crítica y objetivamente el informe del Gobierno Municipal.

En resumen, de todo lo expuesto se observa que es indispensable la continuidad o seguimiento de un proceso que guíe la interrelación de las etapas y las acciones de los actores hacia los objetivos de la planificación, es decir, a través de una secuencia lógica que garantice su eficacia, como plantea la teoría de la planificación procesual. Pero asimismo se observa que el proceso está ligado a la realidad social cuando es la propia población la que participa en el diagnóstico y definición de sus demandas, y que de ese modo dicha realidad se constituye en el objeto de la planificación, como sostiene la teoría de planificación

sustantivista. Así, en el orden formal, es cómo también el modelo de planificación boliviano integra la planificación sustantiva a la procesual.

Por último, se observa igualmente que en cada una de las seis etapas del proceso de planificación pueden presentarse problemas que restrinjan la legitimidad de los planes e influyan negativamente en la ejecución de los mismos, de modo que el esfuerzo desplegado en la elaboración del plan resulte ineficaz.

2.5. PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

En 1994, a través de la implementación de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, se logró desagregar no solo la gestión administrativa, sino también la gestión política, con el establecimiento de los gobiernos locales y la participación de la población en la gestión pública de su territorio.

La distribución de tareas y responsabilidades hacia niveles administrativos menores estuvo dirigida a resolver los problemas provocados por el Estado centralizado. Con ese fin, se crearon dos instrumentos de planificación a nivel nacional: el Marco General para el Ordenamiento Territorial (MARGOT) y el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), que se explican a continuación.

2.5.1. Planes Nacionales, Departamentales y Municipales de Ordenamiento Territorial.-

El MARGOT, además de proporcionar un conjunto de normas referenciales para la organización de la planificación físico-espacial relativa al uso de suelo y ocupación del territorio, fue establecido como un instrumento de carácter técnico y político destinado a orientar, desde una perspectiva nacional, el proceso de planificación física en los diferentes niveles, es decir, como base para los futuros planes territoriales²⁸ denominados Plan

²⁸ Según el ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002), el Plan de Ordenamiento Territorial (PLOT) es “un instrumento de carácter normativo, técnico, político y administrativo para la gestión del territorio, mediante el cual se planifica y regula el uso del suelo y se optimiza las modalidades de su ocupación, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas y político-institucionales”. (p. 6) Además, según el propio Ministerio, es la base para la planificación del desarrollo sostenible en los departamentos y municipios, puesto que permite:

- Contar con información territorial actualizada sobre los recursos naturales, población, actividades económicas, etc.
- Orientar la elaboración de los planes de desarrollo, planes sectoriales, programas y proyectos de desarrollo, investigación, etc.

Nacional de Ordenamiento Territorial, Plan Departamental de Ordenamiento Territorial y Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)²⁹.

Según el ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y de Medio Ambiente y la Secretaría de Ordenamiento Territorial (1996), las normas básicas del SISPLAN constituyen el marco general para el ordenamiento territorial y sus instrumentos, y el MARGOT un instrumento técnico-político orientador del proceso de ordenamiento territorial y el referente para la formulación de planes de ordenamiento territorial a nivel municipal y departamental, los cuales en forma posterior debían conformar el plan nacional de ordenamiento territorial; asimismo, que los objetivos del ordenamiento territorial deben basarse en los grandes objetivos nacionales expresados en el PGDES y los planes de ordenamiento territorial deben permitir la adaptación continua de los planes de desarrollo y la validación de sus objetivos y proyectos. (para. 11, 12).

Por otra parte, de acuerdo al ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, creado en 2002, los planes de ordenamiento territorial deben “orientar la elaboración de los planes de desarrollo, planes sectoriales, programas y proyectos de desarrollo, etc.” (p. 7).

Sin embargo, pese a todas esas determinaciones, los planes de ordenamiento territorial aún no han sido realizados en todo el país. El problema está en que, si bien han existido ministerios (después de 1997) encargados de realizar el proceso de planificación territorial, no se ha creado ningún órgano dependiente del ministerio del ramo responsable de formular y coordinar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y tampoco existe norma legal que obligue la ejecución e implementación de los planes territoriales. Hasta el año 2008, solo 3 departamentos de los 9 existentes y 90 municipios de 327 cuentan con sus planes de ordenamiento territorial (*cf. infra*, ver cuadro 2). Y como estos planes deben conformar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, tampoco este puede concretarse.

-
- Optimizar la distribución y tipo de inversiones a realizarse en departamentos y/o municipios.
 - Optimizar la distribución de los servicios sociales, infraestructura vial y de apoyo a la producción. (2001, p. 8)

²⁹ En la Constitución Política del Estado Reformada de 1994, se determinó que el ordenamiento territorial a nivel nacional debía llevarse a cabo de acuerdo a los artículos 133, 136, 144 y 170; a nivel departamental de acuerdo a las leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular; y a nivel municipal de acuerdo a las leyes de Participación Popular y de Municipalidades.

El SISPLAN, por el contrario, se encuentra debidamente respaldado, ya que la Ley N° 1178 del Sistema Nacional de Planificación (2003) obliga la aplicación y uso de las normas del SISPLAN a todas las entidades del sector público que participen en el proceso de planificación. (Art. 10).

El SISPLAN fue instituido para la formulación del PGDES en los niveles nacional, departamental y municipal, bajo los nombres de Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Desarrollo Departamental y Plan de Desarrollo Municipal, con la misión de definir los objetivos, las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo, y de articular las políticas nacionales con la demanda social.

Debido a la obligatoriedad establecida por la Ley N° 1178, los planes de desarrollo se encuentran concretados en los niveles nacional, departamental y municipal, además de haberse creado distintos ministerios que delegan a secretarías y/o direcciones de planificación la coordinación y elaboración de los planes de desarrollo económico y social en todos los niveles.

Por tanto, el Plan de Ordenamiento Territorial no ha sido implementado en todos los niveles de gobierno; los objetivos nacionales enfocados en el desarrollo económico están formulados solo en el PGDES; y las experiencias de ordenamiento territorial desarrolladas a nivel departamental están relacionadas mayormente con la planificación de uso del suelo. A este respecto, para el año 2008, de acuerdo al Ministerio de Planificación del Desarrollo, ocho de los nueve departamentos existentes ya contaban con un plan de uso del suelo y tres con planes de ordenamiento territorial. (para. 9).

Cuadro N° 2. Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial

Departamento	Plan de Uso del Suelo	Plan Departamental de Ordenamiento territorial
Beni	Si	Si
Chuquisaca	Si	No
Cochabamba	Si	No se encuentra aprobado
La Paz	Si	No
Oruro	No	No
Potosí	Si	No
Pando	Si	No
Santa Cruz	Si	Si
Tarija	Si	Si
Total	8	3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Desarrollo (2008, p. 9)

En este punto, cabe la pregunta: ¿Por qué los planes se abocan más al uso del suelo que al ordenamiento territorial?

Las leyes Forestal N° 1700 (1996) y del Servicio de Reforma Agraria No. 1715 (1996), si bien sostienen criterios de ordenamiento territorial como base para la clasificación de tierras (Arts. 12 y 41, respectivamente), también autorizan la otorgación de derechos de uso para los recursos naturales renovables (Arts. 30, para. 3, y 42, para. I, este artículo ha sido sustituido por la Ley N° 3545 de 2006); consiguientemente, una de las razones parece deberse a esta determinación, puesto que obtener derechos de uso del suelo mediante este tipo de planes, que en la mayoría de los departamentos ya existe, resulta más conveniente.

Para la realización de los planes de uso del suelo, según el ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y de Medio Ambiente (1996), cinco departamentos contaron con ayuda holandesa, dos departamentos con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros dos con la cooperación alemana (para. 18), porque los gobiernos departamentales no contaban con el suficiente personal técnico.

Asimismo, se indica que los organismos internacionales prefieren apoyar la realización del plan de uso del suelo, porque entienden que “la falta de información básica sistematizada sobre las potencialidades y limitaciones de los recursos naturales, constituye uno de los mayores problemas en Bolivia para la elaboración de planes y estrategias de desarrollo económico y social” (p. 20); en consecuencia, muestran mayor interés por los recursos naturales renovables existentes en los departamentos e incluso apoyan a una sola región de un determinado departamento donde se encuentran dichos recursos, lo que es notorio por los nombres que llevan los proyectos de cooperación internacional, como el Proyecto de Recursos Naturales del departamento de Santa Cruz, el Proyecto Bid - Amazonía o el Programa de Agricultura Sostenible de la GTZ. (para. 8).

En cuanto al ámbito municipal, según al ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002), las experiencias de ordenamiento territorial efectuadas a través de proyectos de este tipo están relacionadas con estudios de zonificación agroecológica, planes de uso del suelo, planes municipales de ordenamiento territorial o propuestas técnicas de estos últimos y evaluación de tierras, los que fueron elaborados solo en 20 municipios de los 314 existentes hasta el año 2001. (para. 8). De acuerdo al informe 2008 del actual

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2009), 90 de 327 municipios cuentan con planes municipales de ordenamiento territorial concluidos. (para.7).

La razón para que el 72 % de los municipios no cuente con este tipo de plan, según el mencionado Ministerio, es que las guías metodológicas, que son instrumentos de ordenamiento territorial, no han sido suficientes en sus contenidos y tampoco se han incluido aspectos técnicos imprescindibles para la gestión del desarrollo, como la gestión de riesgos o la conservación de la biodiversidad, y que, por otra parte, la participación local ha sido también insuficiente. (para. 9).

En síntesis, no obstante de haber transcurrido casi 15 años de incursión en el tema de ordenamiento territorial, parece que en Bolivia aún no se ha llegado a comprender la trascendencia de la perspectiva territorial en la planificación, es decir, pensar al territorio como un sistema que conjuga espacio y procesos y a partir de ello elaborar categorías de análisis con el objetivo de su efectiva implementación.

Siguiendo a Garcia y Cueli (s/año), comprender el espacio social como un sistema significa “entenderlo estructurado por un conjunto de elementos, con sus atributos y las interrelaciones entre ellos. Desde esta perspectiva, entender las interrelaciones de los elementos entre sí y con el conjunto del sistema es lo que permite entender la estructura total. El espacio debe ser considerado como una totalidad” (p. 2). Contrayendo este concepto al ámbito del ordenamiento territorial, el espacio pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial y se convierte en un medio organizador de las políticas, objetivos y acciones públicas y privadas territoriales.

Massiris (2000) sostiene que se trata de “articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre este y orientar previsoramente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado especialmente en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial”. (p. 2)

Así el ordenamiento territorial trasciende su consideración de complemento de las políticas de desarrollo económico para convertirse en un nuevo sistema de carácter integral, en el que el objetivo sectorial y economista del desarrollo deben asociarse bajo esos nuevos criterios. En Bolivia, sin embargo, aún no se ha podido lograr tales fines por la falta de

planes de ordenamiento territorial en todo el país y que además recojan aquellos conceptos fundamentales.

2.5.2. Consistencia entre los planes de desarrollo.-

De acuerdo al SISPLAN (1996), los planes de desarrollo económico y social deben formularse en los niveles nacional, departamental y municipal con las denominaciones de Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES), Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social, y Plan de Desarrollo Municipal, respectivamente.

El PGDES debe compatibilizar las políticas sectoriales específicas preservando el carácter integral del proceso de planificación, y también debe sistematizar las metas, los objetivos e incluso los proyectos nacionales necesarios para el desarrollo del país.

El PGDES 2003-2007³⁰, en el cual se basan los últimos planes de desarrollo departamental (2006-2010) y municipal (2006-2010), formula la “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) –emergente como mandato de la Ley del Diálogo– y plantea un enfoque de generación de riqueza para la reducción de la pobreza, privilegiando políticas dirigidas a fomentar un patrón de crecimiento de base ancha y priorizando el apoyo a sectores de alta creación de empleo y de valor agregado.” (p. 8).

El crecimiento de base ancha para reducir la pobreza en el marco del desarrollo sostenible, según el propio PGDES, “requiere de políticas concertadas entre los agentes del Estado y la sociedad, estableciendo planes o estrategias de desarrollo que sean aplicados

³⁰ El PGDES 2003-2007 tiene como apartados principales, los siguientes:

- Una visión estratégica orientada a la creación de empleos y a la generación de ingresos.
- Instrumentos de política pública, como acuerdos y pactos productivos y sociales.
- Metas nacionales a mediano y largo plazo, metas del milenio de reducción de la pobreza, logros educativos, de salud, saneamiento, agua y género, en el marco de compromisos impulsados por el sistema de Naciones Unidas en los países en desarrollo.
- Metas municipales, con el objeto de identificar los municipios que están en condiciones más críticas de acuerdo a indicadores de desarrollo humano, considerando que el PGDES es la base fundamental para la asignación de recursos.
- Políticas para el desarrollo productivo, para el desarrollo humano, institucional, ambiental y de recursos naturales.
- Seguimiento y evaluación. Este apartado no fue desarrollado en el PGDES, solo se lo menciona en el contenido del documento donde se encuentra un subtítulo denominado “El ordenamiento territorial”.
- Marco macroeconómico, en el que se trata la gestión fiscal, el fortalecimiento del ahorro interno y la apertura a los flujos comerciales de inversión y ahorro externo.

localmente (PDM), a fin potenciar la productividad de la economía y generar condiciones para que un mayor número de productores, representativos de la diversidad social del país, tenga la posibilidad de acceder a mejores oportunidades de generación de ingresos.” (p. 11).

Sin embargo, el desfase se presenta con la falta de inversión de los recursos. A pesar de que las normas regulatorias de los ingresos municipales otorgan un mayor porcentaje a la infraestructura productiva (70% del HIPC y 54% de la coparticipación tributaria), la inversión pública municipal de apoyo a la producción, de acuerdo a datos del SIAM (2007), “no pasó del 28% del total programado.” (p. 4).

La reducida inversión en el sector productivo, según Galindo (2004), se debe a que no se ha logrado plasmar una orientación nacional clara sobre el concepto de “municipio competitivo-productivo”, no se cuenta con una clara conciencia del rol que deben desempeñar los gobiernos municipales en el desarrollo económico, tampoco se observa una articulación de las organizaciones económicas existentes en aproximadamente un tercio del total de municipios, y que los municipios, sobre todo rurales, presentan una escasa capacidad de generar ingresos propios. (para. 105).

El crecimiento de base ancha, de acuerdo al PGDES (2006-2010), requiere también que las políticas económicas, sociales, político-institucionales y ambientales estén dirigidas a mejorar el desempeño de los diferentes sectores económicos, a través de servicios básicos que mejoren la producción y el rendimiento local. (para. 11).

Sobre el saneamiento básico, no existe ninguna condición para que los ingresos municipales sean invertidos en proyectos relacionados. No obstante, la inversión es muy reducida, según el SIAM (2007) apenas “alcanzó el 5% de la inversión total proyectada por los municipios.” (p. 4). La baja inversión en saneamiento básico, según Jouravlev (2003), responde en general a la existencia de una notable brecha entre las competencias o atribuciones traspasadas a nivel municipal y su capacidad institucional para ejecutarlas. Frecuentemente el traspaso de competencias se realiza sin la transferencia correspondiente de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados; por tanto, las capacidades económicas y de gestión de los municipios dependen de la cooperación con otras instancias públicas. La precariedad de los recursos municipales y su fuerte dependencia de fondos fiscales transferidos desde otros niveles de gobierno, provoca que solo los municipios que albergan población de altos ingresos puedan hacer viables sus

competencias, lo cual tiende a acentuar las desigualdades entre municipios ricos y pobres. (para. 66).

De acuerdo al financiamiento estimado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Estratégica en el Plan Nacional de Saneamiento Básico 2001-2010, el 47% de la inversión en este sector corresponde al financiamiento externo (principalmente del BID, Banco Mundial, JICA de Japón y KfW de Alemania), el 24% a los gobiernos municipales, el 23% a la inversión privada y el 6% a otras fuentes. (para. 18). Esto demuestra una alta dependencia del financiamiento de instituciones u organismos externos por parte de los municipios.

Referente a las desigualdades entre municipios ricos y pobres, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en el área urbana la pobreza afecta a 39 de cada cien personas, mientras en el ámbito rural a 91 de cada cien. Los datos del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (1992), por otra parte, indican que el Plan de Servicios Básicos 1992-2000 logró un incremento significativo de los niveles de cobertura de servicios de agua potable en áreas urbanas, superándose las metas del plan; en cambio las coberturas alcanzadas en las zonas rurales, tanto en agua potable como en saneamiento, fueron muy inferiores a las establecidas en el plan. (para. 4). De esto se infiere que los municipios donde reside una población de altos ingresos tienen mayores probabilidades de acceder a los servicios de saneamiento básico.

En síntesis, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza planteada en el PGDES, encuentra sus limitaciones, por una parte, en la ausencia de inversión de los recursos en infraestructura productiva, debido a que los gobiernos locales no tienen una orientación clara sobre el concepto de municipio competitivo-productivo y a su mínima capacidad fiscal, y, por otra, en la falta de saneamiento básico, como consecuencia de su débil capacidad económica y de gestión. Por lo tanto, la integralidad entre el PGDES y los planes municipales no se concreta tal como exige el modelo de planificación boliviano.

CONCLUSIONES.

El análisis de los temas relacionados con el principio de subsidiariedad, que tiene que ver con la organización administrativa descentralizada de las entidades y actividades de planificación, evidencia que el modelo fiscal boliviano se encuentra fuertemente

centralizado con respecto a los ingresos, tanto en las decisiones para su distribución (porcentaje sectorial) como en la fuente de financiamiento (transferencias nacionales y dependencia de agencias nacionales e internacionales); pero descentralizado en el gasto, porque se asigna la responsabilidad de administrar y dotar servicios públicos a las entidades municipales.

El principal problema que enfrenta el modelo fiscal es la débil autonomía financiera de los municipios, principalmente en los de índole rural. A esa débil capacidad financiera, se suma la distribución de ingresos condicionados que, si bien están dirigidos a programas o proyectos de orden general o colectivo, disminuyen los recursos para la planificación y desalientan a las OTB, ya que un porcentaje importante del presupuesto está designado por el Gobierno Nacional lo que reduce sus posibilidades de tomar decisiones.

La escasa capacidad financiera y los reducidos ingresos municipales, conducen a los actores sociales a solventar sus proyectos por medio de la cooperación nacional o externa. Sin embargo, los proyectos se encuentran condicionados a los intereses de los financiadores que inducen a las OTB en la toma de decisiones, transgrediendo así el principio de subsidiariedad establecido en el sistema de planificación boliviano y provocando reacciones negativas en la población.

No obstante, estas reacciones propician el año 2008 una regulación respecto de la intervención de los actores externos en el ámbito municipal, determinando dos situaciones: Por una parte, que el destino de los recursos unilaterales otorgados por las agencias de cooperación externa sean transparentados mediante la oferta de proyectos y condiciones específicas a los destinatarios, a través de los viceministerios correspondientes; por otra, el reemplazo del financiamiento externo, principalmente de la agencia USAID, por el Programa Bolivia Cambia – Evo Cumple.

La cooperación nacional o internacional en los territorios locales con proyectos específicos es una estrategia que refuerza la eficacia de la planificación, si es utilizada con el consentimiento de los beneficiarios y vinculada con sus necesidades reales.

En cuanto al principio de equidad en la distribución de ingresos, este a la vez responde a otros tres principios: paridad, proporcionalidad y prioridad, que guían la estrategia del PGDES 2003-2007 de reducción de la pobreza a nivel municipal, al igualar el ingreso de los municipios pobres al de los ricos. Sin embargo, la distribución de los

ingresos por el IDH distorsiona la finalidad de dicho principio, al favorecer también a los municipios no productores de hidrocarburos sin considerar si estos son pobres o ricos.

Por otra parte, la actividad distributiva del Estado y la cooperación externa a través de recursos no regulados, importa una trasgresión a los derechos de los municipios en relación al principio de equidad. Pues, aunque los actores sociales reconozcan la legitimidad de los programas de bienestar públicos, ese reconocimiento no lleva necesariamente a confirmar el ejercicio de sus derechos sociales en relación con sus verdaderas necesidades e intereses, ya que aquellas entidades pueden persuadir a favor de sus propios intereses la decisión de las organizaciones sociales.

Además, la distribución de recursos que carece de normatividad no responde al principio de equidad, porque se realiza de manera arbitraria entre las comunidades, ocasionando desigualdades tanto de oportunidades como de acceso a los servicios.

El estudio sobre la aplicación del principio de integralidad muestra que el modelo de planificación boliviano, en su estructura formal, se sustenta en los criterios desarrollados por la teoría relacionada con el proceso y las formas de planificación organizacional, y asimismo que incorpora a la realidad como objeto de la planificación a través de la participación social. Por tanto, que son los conceptos de la teoría procesual y la sustantivista los que interactúan para alcanzar los objetivos de la planificación.

El estudio también muestra que la normativa legal incorpora a las OTB como actores fundamentales en la toma de decisiones y determina su involucramiento activo y directo en el proceso, tal como plantea la planificación transaccional (Transactive Planning). Asimismo, que asigna competencias a los demás actores del sector público o privado y del Gobierno Municipal que deben coadyuvar con sus conocimientos en el desarrollo integral municipal, como propone la planificación de defensa (Advocacy Planning); además de instituir a los actores que deben administrar, controlar y ejecutar el proceso de planificación, cerciorándose del cumplimiento exacto de los principios de equidad, subsidiariedad, integralidad y eficiencia. Así la distribución y observancia de las competencias aseguran el éxito del plan, pero la falla o el fracaso de una de ellas ponen en riesgo su eficacia.

Sobre las etapas de la planificación que plantea el modelo, todas dependen entre sí y garantizan la integralidad del plan municipal, y de este con otros de distinto nivel. Las

etapas permiten desarrollar estrategias para alcanzar los objetivos, planificar y ejecutar en corto y mediano plazo (aplicando la planificación incremental), aunque en correspondencia con la planificación de largo plazo del Gobierno Nacional.

Sin embargo de todas esas ventajas, el modelo boliviano no considera las relaciones de poder; por tanto, no plantea soluciones a los conflictos de intereses, como sugiere la planificación Colaborativa (Collaborative Planning). Tampoco considera el contexto situacional (como plantea la Planificación Situacional) que es diferente en cada municipio, y que influye en el orden social, que es el que al final determina, más allá de la normativa legal, la inclusión o exclusión de actores en el proceso.

El estudio de la integralidad muestra, asimismo, que el PGDES 2003-2007 responde a la estrategia de reducción de la pobreza impulsada a nivel mundial por organismos internacionales, puesto que está orientado a la creación de empleo y a la generación de ingresos por medio de políticas sectoriales. Sin embargo, aún no existe un plan nacional de ordenamiento territorial que impulse el desarrollo sostenible e integral del territorio. En los niveles descentralizados la situación no se presenta distinta; si bien todos los departamentos y municipios cuentan con planes de desarrollo, muy pocos tienen planes de ordenamiento territorial.

Y si bien, por otra parte, no se presentan desfases entre la normativa que regula la asignación sectorial de los ingresos municipales y la visión programática del PGDES, la inconsistencia se presenta con la programación de los planes de desarrollo municipal, específicamente en lo referente a la inversión del sector productivo y de saneamiento básico, que muestra una aplicación de recursos muy baja en relación a lo esperado o planificado.

El análisis efectuado en este capítulo, que se enfoca principalmente en el estudio del formalismo jurídico en el que se funda el modelo de planificación boliviano, permitirá evaluar en los capítulos subsiguientes el cumplimiento o la transgresión de la normativa desde la práctica social. La evaluación se realizará a través del estudio de casos seleccionados para el objeto de la tesis.

----- . -----

CAPÍTULO III. PARTICIPACIÓN Y PODER DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

El modelo de planificación boliviano establece la equidad como principio fundamental para la toma de decisiones, ya que refuerza la democracia participativa al involucrar a los sujetos con necesidades sociales, de manera incidente, en la planificación de su desarrollo.

No obstante que la equidad en la participación muestra potencialidades y está normada jurídicamente (ver Capítulo II), tampoco está exenta de dificultades. Las divergencias culturales entre grupos sociales, pueden derivar en conflictos de intereses y discriminación de aquellos considerados diferentes. En efecto, puesto que los grupos sociales manifiestan variaciones con respecto a un tema común, que dependen de los principios, los valores y del contexto donde se desenvuelven, se pueden presentar acciones asociadas a estrategias de poder y de dominación ejercidas por unos sobre otros produciendo resultados inequitativos.

Por otra parte, los conflictos de intereses representan también la existencia de situaciones de riesgo objetivo para los intereses públicos o colectivos, cuando los sujetos que se encuentran sometidos al deber fiduciario de velar por estos intereses mantienen, a la vez, intereses o relaciones de carácter privado que les generan el incentivo de favorecer estos (intereses particulares) en desmedro o por encima de aquellos (intereses públicos). En este entendido, si los actores del proceso de planificación con atribuciones jurídicas para la consecución de los intereses públicos mantienen intereses o relaciones de carácter privado, propiciarán igualmente la inequidad en la planificación.

Sin embargo, las colectividades podrían organizarse de forma tal que lleguen a un entendimiento mutuo con inclusión grupal –que es donde se manifiesta en mayor grado la creatividad cultural–, lo cual intentan resolver, aunque de manera independiente, tanto las teorías de planificación que abogan por la participación como las de las ciencias sociales. (Ver Capítulo I).

En ese sentido, este capítulo trata las restricciones que se encuentran en la participación social, a partir de la organización local y la intervención de actores externos (nacionales e internacionales) en la toma de decisiones. Los resultados permiten verificar, por una parte, si la normatividad y las limitaciones observadas en los Capítulos I y II se aplican a la práctica social. Por otra, en un capítulo posterior, si dichas restricciones afectan los resultados que obtienen las OTB con la ejecución de los planes municipales

Para ello se plantea un enfoque de aproximación empírico, a través de un análisis comparado de dos casos representativos.

Realizada la selección de los casos a estudiar, cada uno es analizado en el presente capítulo en acápite separados. Los acápite contienen una parte descriptiva donde se caracteriza a los municipios y otra analítica en la que se exponen los resultados obtenidos, principalmente, a partir de las entrevistas semidirigidas de los representantes de las organizaciones sociales que participaron en el proceso de elaboración de los planes municipales (POA). Los resultados se expresan con respecto a la forma de organización de los grupos sociales, el poder que ejercen y la forma de participación en los espacios de toma de decisiones.

El estudio también permite develar si el principio de subsidiariedad ha sido, o no, rebasado, esto al precisar la influencia y/o relación de la forma de intervención de la cooperación externa y del vínculo político con el gobierno nacional, para que las organizaciones sociales determinen la participación de sus miembros en los espacios de toma de decisiones.

El análisis está referido a la gestión municipal 2006-2010, período al que corresponden los últimos planes de desarrollo municipal de los casos a estudiar.

3.1. ESTUDIO DE CASOS. JUSTIFICACIÓN.

La selección de los casos, está relacionada con el interés que tienen estos por sus características particulares para el análisis del modelo de planificación boliviano. Mediante ellos se busca analizar, en el proceso de planificación participativa municipal, cómo las características de las organizaciones sociales determinan las dinámicas de relación e inclusión de sus miembros en los espacios de toma de decisiones, cuál es la influencia de

los actores externos al municipio en la toma de decisiones y qué tan coherente es el nivel de participación de los actores con las regulaciones legales.

Para que el estudio de casos enriquezca el análisis de la relación entre los actores, se parte de considerar el siguiente supuesto teórico: El consenso es más difícil de alcanzar en un entorno donde existen índices elevados de protesta y de reivindicación sectorial, por la resistencia a la intervención nacional y externa en el ámbito local. Pero si se presenta empatía entre el gobierno nacional y el movimiento social, los conflictos de intereses se reducen; sin embargo, el movimiento social puede adquirir mayor fuerza por su afinidad con el gobierno nacional y, por tanto, ejercer un poder superior al que detentan las organizaciones sociales del mismo territorio, incluso llegando a dirigir el proceso de planificación de acuerdo a sus propios intereses.

Conforme a tal supuesto, se plantea el estudio de un caso representativo y compararlo con otro de igual categoría, buscando variaciones entre ellos para precisar de qué forma y por qué en ciertos casos la participación llega a restringirse y en otros no.

Los casos se eligen considerando el cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) Municipios que cuenten con el mayor número de actores externos y que hayan intervenido de manera directa, o no, en la planificación de su territorio. El propósito es conocer los diferentes intereses y cómo estos influyen en el proceso de planificación. 2) Municipios conformados por grupos sociales con reivindicaciones a su favor a través de la protesta. El objetivo es determinar si estos excluyen, o no, la participación de otros grupos en la planificación municipal y bajo qué circunstancias. 3) Municipios con y sin afinidad política con el Gobierno Nacional. La finalidad es esclarecer si esa característica beneficia, o no, la inclusión de actores en el proceso participativo de la planificación.

Para la elección, se extraen de la base de datos los siguientes resultados:

- 1) **Municipios que cuentan con el mayor número de actores externos:** De 337 municipios, se identifican a 141 que cuentan con la intervención de actores externos. (Ver anexo N° 2)
- 2) **Municipios conformados por grupos sociales con reivindicaciones a su favor a través de la protesta:** De 141 municipios, se identifican a 13 que cumplen con esta característica, todos dedicados a la producción del cultivo de la hoja de coca. (Ver anexo N° 2)

- 3) **Municipios con y sin afinidad política con el Gobierno Nacional:** De 13 municipios, en 10 se observa afinidad política con el gobierno nacional y en 3 no. (Ver cuadro N° 2)

Cuadro N° 3. Elección de los casos a estudiar. De 1989 a 2010

Nº	Departamento	Municipio	Cantidad de Entidades de Cooperación Externa	Principal interés del municipio	% de superficie cultivada de hoja de coca	¿La población participó en movilizaciones y protestas?	Afinidad política con el Gobierno Nacional
1	Cochabamba	Villa Tunari	6	Cultivo de coca	59%	SI	SI
2	Cochabamba	Puerto Villarroel	6	Cultivo de coca	14%	SI	SI
3	Cochabamba	Chimoré	6	Cultivo de coca	6%	SI	SI
4	Cochabamba	Entre Ríos	4	Cultivo de coca	10%	SI	SI
5	Cochabamba	Tiraque	4	Cultivo de coca	8%	SI	SI
6	La Paz	Coripata	4	Cultivo de coca	26%	SI	NO
7	La Paz	Chulumani	3	Cultivo de coca	18%	SI	NO
8	La Paz	Yanacachi	3	Cultivo de coca	3%	SI	NO
9	La Paz	Irupana	3	Cultivo de coca	14%	SI	SI
10	La Paz	Cajuata	3	Cultivo de coca	4%	SI	SI
11	La Paz	Palos Blancos	4	Cultivo de coca	0%	SI	SI
12	La Paz	La Asunta	3	Cultivo de coca	17%	SI	SI
13	La Paz	Coroico	3	Cultivo de coca	9%	SI	SI

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (2008), Naciones Unidas (2009), Corte Nacional Electoral (2006) y prensa escrita (2000-2004)

Según muestra el cuadro N° 3, para proceder con la selección de los dos casos de comparación, los municipios productores de coca han sido agrupados de acuerdo a sus características similares.

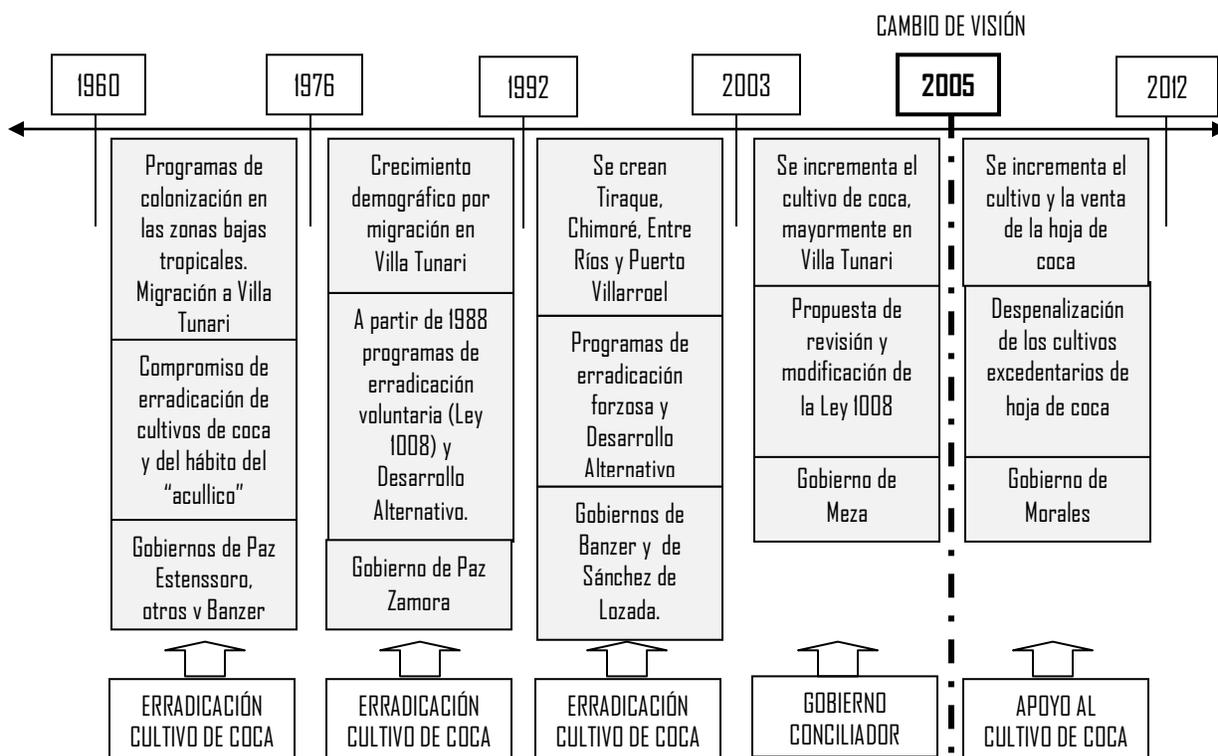
Con respecto a los municipios cocaleros del Departamento de Cochabamba, los cinco municipios ubicados en el Chapare cochabambino, de acuerdo además a la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988), pertenecen a la zona de producción de coca excedentaria en transición³¹; característica por la cual han sido objeto de intervención a través de programas de erradicación y sustitución del cultivo de la coca, con financiamiento tanto del presupuesto nacional como de la cooperación externa.

³¹ De acuerdo a la Ley N° 1008 (1988), “zona de producción excedentaria en transición, es aquella donde el cultivo de coca es resultado de un proceso de colonización espontánea o dirigida y que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos.” (Art. 8).

Se conoce, a través de notas de prensa e información visual y bibliográfica, que dicha intervención fue realizada utilizando principalmente la fuerza militar y la represión; asimismo, que la resistencia del movimiento cocalero culminó con la conformación de un partido político denominado Movimiento al Socialismo (MAS) a la cabeza de su líder Evo Morales Ayma, quien actualmente (2012) es el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, y que entre sus fines se encuentra la reversión de los decretos que establecen la erradicación de cultivos de coca excedentarios o ilegales.

De los cinco municipios, se elige como uno de los casos a estudiar al municipio de Villa Tunari, porque, de acuerdo a Blanco (2008), es la región que a partir de 1960 ha experimentado un rápido proceso de colonización primero y de crecimiento demográfico después; es el que más vivencia ha tenido referente a la erradicación del cultivo de la coca excedentaria y los programas de desarrollo alternativo, y es el que más enfrentamientos ha soportado en relación a los otros municipios productores de coca y sectores dedicados a diversas actividades de producción. (para. 41 y 43). Tales antecedentes, por consiguiente, caracterizan un entorno de mayor complejidad en cuanto a la relación entre actores.

Gráfico N° 5. Retrospectiva y situación del trópico de Cochabamba con respecto al cultivo de la hoja de coca. 1960-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Blanco (2008: 41, 43)

Para la comparación, es necesario que el otro caso a elegir corresponda a uno de los municipios cocaleros del Departamento de La Paz. En primer lugar, no son elegibles los municipios que apoyan al partido político MAS, puesto que más bien se busca una variación a este respecto. De acuerdo al cuadro N° 3, son tres los municipios que no tienen afinidad política con el Gobierno Nacional; de ellos se elige al municipio de Coripata, porque es el que posee mayor superficie de cultivos de coca entre los municipios del Departamento de La Paz, según el monitoreo de las Naciones Unidas (2009). Adicionalmente, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (2001a), es el que tiene mayor cantidad de población; además, conforme a la Ley 1008 (1988), se encuentra en la zona de producción tradicional³², característica que ha limitado la intervención directa de la cooperación externa.

Los municipios a estudiar, por consiguiente, corresponden a los siguientes dos tipos: Uno que responde a la situación en la cual la intervención de las agencias internacionales ha sido directa, a través de planes y programas de erradicación y sustitución de la coca, y en el que además existe afinidad política entre los actores sociales y el Gobierno Nacional. El otro que pertenece a un contexto donde la intervención de las agencias externas ha sido indirecta, mediante la sustitución voluntaria, y en el que no existe afinidad política entre los actores sociales y el Gobierno Nacional.

3.2. MUNICIPIO DE VILLA TUNARI.

3.2.1. Ubicación y características socio-económicas.-

El municipio de Villa Tunari integra la Tercera Sección de la Provincia Chapare del Departamento de Cochabamba. Es el municipio más extenso de este Departamento, con más de 21.700 km², y está organizado en 11 distritos municipales. Según el INE (2001a),

³² Zona de producción tradicional de coca, es aquella donde histórica, social y agroecológicamente se ha cultivado la hoja de coca destinada a los usos tradicionales (masticación, usos medicinales, usos rituales). En esta zona se debe producir exclusivamente los volúmenes necesarios para atender la demanda para el consumo y usos lícitos, y que no puede exceder al equivalente de un área de 12.000 hectáreas de cultivo. (Ley 1008, 1988, Arts. 4, 9 y 29)

cuenta con 346 OTB, de las cuales, de acuerdo a la jerarquización de localidades³³, 2 son ciudades menores, 10 son centros urbanos menores, 27 son pueblos indígenas y 307 son pueblos campesinos.

Del total de la población del municipio (53.996 hab., INE, 2001a), la proporción de habitantes en las ciudades menores corresponde aproximadamente al 9%, en los centros urbanos menores al 11%, en los pueblos indígenas al 5% y en los pueblos campesinos al 75%. En consecuencia, estas últimas se constituyen en comunidades dispersas con un número reducido de población, que varía de 50 a 500 hab. El 61% de estas comunidades tiene una población menor a 120 habitantes, mientras en las áreas urbanas la población supera los 1000 habitantes.

El carácter mayoritariamente rural del municipio (dispersión de OTB y escaso número de habitantes) y la proporción elevada de población en situación de pobreza (87.2%, INE, 2001b), restringen el acceso de esta a los servicios sociales e infraestructura. Según el INE (2001a), el 70% no tiene distribución de agua por cañería para beber o cocinar, el 95% no tiene servicio de alcantarillado sanitario y el 79% no cuenta con energía eléctrica para alumbrar su vivienda. En cuanto a los índices de educación, el 17% no sabe leer ni escribir y solo el 8% logró concluir el colegio para habilitarse a la educación superior. Con referencia a la atención en salud, únicamente el 7% de la población femenina de 15 años y más de edad recibió atención de parto en un establecimiento de salud. El índice de ingreso tampoco es alentador e incluso es menor al de educación y de salud, de acuerdo al INE (2012) el año 2005 el índice de ingreso se estableció en 0.40 y el de educación y de salud en 0.66 y 0.55, respectivamente; por tanto, el Índice de Desarrollo Humano llegó únicamente a 0.54. Esos resultados son preocupantes, puesto que disminuye la calidad de vida de la población y muestran la necesidad de una planificación económica y social eficaz.

³³Jerarquización de población a nivel de localidades en Bolivia. Viceministerio de Vivienda y Servicios Básicos 1998:

- Pueblo: comunidad menor o igual a 500 habitantes.
- Centros urbanos menores: de 501 a 2.000 habitantes
- Ciudades menores: de 2.001 a 10.000 habitantes
- Ciudades intermedias: de 10.001 a 50.000 habitantes
- Ciudades mayores: más de 50.000 habitantes

3.2.2. Proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).-

La normativa jurídica boliviana, como se observó en el Capítulo II, 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 país³⁴. Asimismo, reconoce la autonomía municipal en la administración y planificación local³⁵

Le corresponde al Alcalde Municipal, como máxima instancia ejecutiva del sistema de planificación a nivel municipal, a través de su Unidad Técnica de Planificación, elaborar y ejecutar el PDM bajo los lineamientos de la planificación participativa municipal y en el marco de los Planes de Desarrollo Departamental y Nacional.

El PDM, como estructura de disposiciones esenciales, contempla dos etapas fundamentales, una de formulación y otra de ejecución, cada una definida por fases o pasos específicos cuya observancia resulta indispensable. La etapa de formulación contempla las siguientes cuatro fases: Preparación y Organización; Diagnóstico; Estrategia de Desarrollo; y Programa Operativo Anual. La etapa de ejecución, a su vez, presenta dos fases: Ejecución y Administración; y Seguimiento, Evaluación y Ajuste.

En la fase de Preparación y Organización se deben crear las condiciones necesarias para la realización de la planificación municipal con participación. De acuerdo al PDM 2006-2010 y a las entrevistas semidirigidas de los funcionarios y técnicos que participaron en dicho proceso (2010), en esta etapa el Gobierno Municipal de Villa Tunari definió las funciones del equipo técnico, completándolo con la contratación de personal técnico para

³⁴ Para la articulación de la sociedad a la vida jurídica, económica y política del país, la Ley N° 1551 de Participación Popular (1994), reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales, y las relaciona con los órganos públicos; delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la Sección de Provincia (municipio) y le trasfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales y micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla; finalmente, reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes que establece la Ley de Participación Popular (Art. 2).

³⁵ La Ley N° 2028 de Municipalidades (1996), reconoce la autonomía municipal disponiendo que ella se ejerce a través de: “La libre elección de las autoridades municipales; La facultad de generar, recaudar e invertir recursos; La potestad de dictar ordenanzas y resoluciones, determinando las políticas y estrategias municipales; La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.” (Art. 4). También establece que el “Gobierno Municipal debe contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas del municipio; a promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio; a crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes, mediante la autorización, regulación, administración, ejecución directa de obras, servicios públicos y explotaciones municipales; y a promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas.” (Art. 5).

lograr los objetivos estratégicos y operativos. Este equipo se encargó de elaborar el plan con la aplicación de metodologías participativas, para lo cual procedió con la capacitación de funcionarios públicos, de concejales municipales y del personal de la Red de Salud y del Distrito de Educación, en el manejo de técnicas e instrumentos de autodiagnóstico para el levantamiento de la información básica del municipio. Luego se realizó la primera Cumbre Municipal, en la que se explicó el objetivo del proceso de planificación y cómo realizar el autodiagnóstico y el llenado de la matriz FODA, conformando a continuación diez comisiones para la elaboración del Diagnóstico Municipal.

Como se advierte, en esta fase no participaron las OTB, tampoco las agrupaciones sectoriales ni otras instituciones públicas o de gobierno. La inconveniencia de esta exclusión en la etapa de preparación y organización, consiste en que no se generan condiciones óptimas entre los actores, a través de compromisos, para la realización del trabajo de formulación del PDM. Las más perjudicadas son las OTB; puesto que, al no socializarse el proceso de planificación, no se amplía su conocimiento sobre el tema.

En la fase de Diagnóstico, se levantó la información del municipio acerca de las siguientes temáticas: turismo; producción y forestal; caminos; medio ambiente y saneamiento ambiental; urbanismo y catastro; género, indígenas y servicios sociales; saneamiento básico; educación y deporte; fortalecimiento institucional y financiero. De acuerdo a las entrevistas semidirigidas de los actores que participaron en el diagnóstico municipal y en la elaboración del PDM (2006-2010), cada comisión estuvo conformada, además de dos concejales municipales, por funcionarios públicos especializados en la materia, por el personal de las instituciones de educación y salud y por el técnico de apoyo designado; estos últimos tenían como misión asegurar la recolección, sistematización y análisis de la información sobre el desarrollo local y compartirla con sus respectivas comisiones. En las comisiones se definieron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las diferentes áreas de desarrollo local, y se concretaron los subprogramas, componentes y líneas principales de acción.

No obstante que la R.S. N° 216961 (1997), denominada Norma de Planificación Participativa Municipal, dispone que “los autodiagnósticos deben realizarse con participación social directa en cada una de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales del municipio” (Art. 22), en Villa Tunari no se incluyó a las OTB, sino

hasta después de realizarse el diagnóstico. Es decir, los resultados alcanzados en las comisiones en cuanto a la matriz FODA y la priorización de los subprogramas y componentes de los programas fueron presentados en posteriores talleres participativos, solo para ser complementados y validados por la sociedad civil.

La infracción de la citada norma legal, no solo implica un atentado contra el derecho de participación, sino fundamentalmente una limitación al nivel de participación que puede alcanzar la sociedad. En el Capítulo I se hizo referencia al concepto de participación como un proceso de formación, mediante el cual se introduce de manera interactiva a los actores en la planificación a través de distintos niveles de involucramiento: desde uno inferior vinculado con el simple hecho de informar y consultar a las personas, pasando por otro intermedio referido a la toma de decisiones, hasta un nivel superior de cogestión y autogestión de las actividades. Por lo tanto, si se concibe a la participación como un proceso de formación para la ciudadanía, que se logra a través de la misma práctica de la participación y del desarrollo de conocimientos, destrezas, actitudes y valores participativos, en el caso de Villa Tunari, al no incluirse en el diagnóstico a las OTB, resulta que las organizaciones sociales fueron altamente limitadas en su formación participativa, que es el fin principal que persigue el sistema de planificación boliviano.

De acuerdo a las entrevistas de los técnicos de apoyo, no se realizaron los diagnósticos con la participación de las OTB, porque eran demasiadas en número y solo se contaba con el plazo de tres meses para concluir el PDM. La metodología se centró primero en la reflexión de las necesidades concretas municipales efectuada por el Gobierno Municipal y luego en una deliberación más amplia con la integración de los representantes de las OTB, tal como se indica en el PDM 2006-2010, p.I-16.

El involucramiento de las OTB, en esta etapa de validación de la información, se complementó con la recolección de fichas conteniendo las demandas específicas de los sindicatos, las centrales y los centros poblados.

Estas fichas fueron entregadas por los representantes de las OTB a los sindicatos y juntas vecinales, para que sean llenadas con las tres demandas más importantes de cada uno de estos. Reunidas las demandas, estas fueron reducidas por consenso a un máximo de cinco demandas por Central o Comité Cívico, en orden de prioridad y con indicación de la cantidad de beneficiarios o la cantidad de unidad de proyecto. Sin embargo, el problema

radica en que las OTB, al no haber participado en el autodiagnóstico, no conocen a profundidad los problemas que se deben resolver, tampoco saben sobre la cantidad de presupuesto con el que se cuenta ni de las tratativas que realiza el Gobierno Municipal con otras instituciones para conseguir apoyo; por consiguiente, probablemente no cuentan con los fundamentos necesarios para priorizar sus demandas, por lo que incluso pueden dejar de planificar, es decir, por falta de información.

Concluida la fase de elaboración del PDM, se prosiguió con la formulación de la Estrategia de Desarrollo Municipal. De acuerdo a la R.S. N° 216961 (1997), esta “debe ser concertada participativamente con base en el diagnóstico municipal y las demandas comunales.” (Art. 23). Esta tercera etapa se refiere a cómo se lograrán los objetivos y prioridades según la visión que tenga el municipio, considerando la gestión de un quinquenio, y debe estar fortalecida con programas y proyectos. Aquí también se planteó la estrategia de financiamiento, con la concreción de convenios de cooperación y la identificación de posibles fuentes de financiamiento para cada proyecto: recursos del Gobierno Municipal, fondos externos manejados por el Estado boliviano, la Prefectura o Gobierno Departamental, las ONG, la cooperación internacional, los programas nacionales y otros. (Ver Capítulo IV).

Con el planteamiento de la estrategia de financiamiento ciertamente las demandas de las OTB podrían llegar a cubrirse; pero si la cooperación o la fuente de financiamiento no responden a la problemática del municipio derivada del autodiagnóstico, el plan resultará ineficaz.

3.2.3. Proceso de elaboración del Plan Operativo Anual (POA).-

La Estrategia de Desarrollo Municipal constituye la base para que la máxima autoridad ejecutiva (Alcalde Municipal), en el ámbito de sus competencias, elabore y ejecute el Plan de Operaciones Anuales.

El POA debe interrelacionarse con el SISPLAN; en consecuencia, al igual que en la formulación del PDM, la elaboración del POA debe ser efectuada con participación social y cumplir con los principios de subsidiariedad, equidad, eficiencia e integralidad.

El POA debe confeccionarse y ejecutarse cada año durante la gestión quinquenal del PDM, para lo cual se sigue un proceso que comprende cinco fases: Preparación y

organización del proceso; Elaboración de la propuesta del POA; Consulta social del POA; Presentación y aprobación del POA; y Ejecución del POA.

Por la importancia que tiene para el objeto de la tesis el análisis sobre la participación de los actores sociales en la elaboración del POA, a continuación se examina la forma de organización de dichos actores, y posteriormente su participación y el poder que ejercen en la confección del POA, todo a partir de la información obtenida de las entrevistas semidirigidas de los actores que participaron en dicho proceso.

3.2.4. Actores del proceso de planificación municipal, organización, poder y forma de participación en la elaboración del POA.-

Los actores del proceso de planificación municipal, de acuerdo a la R.S. N° 216961 (1997), son los actores sociales y los actores institucionales públicos y privados.

3.2.4.1. Actores sociales.-

Son actores sociales del proceso de planificación participativa municipal, las OTB.

3.2.4.1.1. Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y su forma de organización.-

Una sociedad dista de ser un todo homogéneo y se articula siempre con cierto grado de conflictividad o disfuncionalidad entre las partes integrantes; esto hace que, no obstante del formalismo jurídico, toda opción cultural suela definir reglas no necesariamente ventajosas para todos, en la misma medida.

Territorial y administrativamente, el municipio de Villa Tunari se organiza en 11 Distritos Municipales; cada uno comprende una o más localidades, haciendo un total de 346.

Los actores sociales a nivel de localidades se organizan de acuerdo a lo estipulado en la Ley N° 1551 de Participación Popular (1994), es decir, en OTB³⁶ expresadas como “comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus

³⁶ Si bien esta Ley fue abrogada últimamente por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 19 de julio de 2010 (Ley N° 031), en la carta de respuesta de fecha 27 de julio de 2010 remitida por el Ministerio de Autonomías al Comité de Vigilancia de la Provincia Cercado de Cochabamba, se aclara que las Organizaciones Territoriales de Base, los Comités de Vigilancia y los Distritos tienen vigencia y funcionamiento legal hasta que no exista una norma expresa que determine lo contrario. Por consiguiente, estas instancias continúan funcionando con normalidad.

usos, costumbres o disposiciones estatutarias.” (Art. 3). Entre sus funciones principales se encuentran la de proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras, la prestación de servicios públicos y la de identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras. (Ver Capítulo II).

Para que las OTB sean reconocidas en el marco de la citada ley deben contar con el registro de su personería jurídica, que es el requisito por el cual se otorga capacidad legal a sus titulares para ser sujetos de derechos y obligaciones. Del examen de los registros existentes en la oficina de Fortalecimiento Municipal del Departamento de Cochabamba, se tiene que hasta el año 2010 son 311 las localidades que cuentan con personería jurídica (*cf. infra* cuadro 4); esto significa que aproximadamente el 10% de las localidades no tiene capacidad legal para intervenir en la planificación municipal.

Es importante señalar, para comprender mejor la organización de las OTB por tipo de unidad socio-cultural a la que pertenecen, que del total de localidades (346), al área rural corresponden 307 (89%), al área protegida 27 (8%) y al área urbana 12 (3%).

La organización social en el área rural varía según la actividad económica de la población: productores de la hoja de coca³⁷ y productores de otros cultivos.

A nivel de localidad, los pueblos campesinos cocaleros se autodenominan “sindicatos” y los que no se dedican a esta actividad se llaman “comunidades”. La toma de decisiones se lleva a cabo con la participación de las “bases”, que son los afiliados al sindicato o a la comunidad, y sus representantes son conocidos como “dirigentes y su comitiva”.

De esta forma de organización, se pueden colegir dos aspectos que limitan la participación social plena. El primero, solo los afiliados son reconocidos para tomar decisiones, el afiliación corresponde a un miembro por familia y este por lo general es el jefe de hogar. El segundo, los representantes sociales son visualizados como dirigentes, calidad que sobrepasa su papel de portavoces. (*cf. infra*)

A nivel Distrital, siguiendo el mandato del D.S. N° 23858 de 1994, “las OTB del municipio (sindicatos y comunidades) conforman Asociaciones Comunitarias” (Título II,

³⁷ De acuerdo a la información del PDM de Villa Tunari Gestión 2006-2010, la hoja de coca es considerada por la mayoría de los habitantes del trópico de Cochabamba como uno de los rubros más rentables, por el tipo de clima y de suelo con los que cuenta la jurisdicción del municipio y la región. En el año 2004 existían 27400 hectáreas con cultivo de hoja de coca (para. III 13)

Cap. II, Art. 12) denominadas “Centrales” (38 son productoras de coca y 6 cultivan otros productos), que son instancias representativas que coadyuvan a la concertación de los intereses comunales y distritales en el proceso de planificación. Estas asociaciones están representadas, para participar en el proceso de planificación a nivel distrital, por los secretarios generales de las centrales.

A nivel municipal también se conforman asociaciones de centrales, llamadas federaciones, pero solo en el caso de los productores de la hoja de coca.

Con respecto a las centrales y federaciones, en ellas se presenta el mismo problema que a nivel de localidad. Únicamente los afiliados tienen derecho a participar, y los representantes son reconocidos como dirigentes; por tanto, dentro de esta organización jerárquica, el dirigente de la federación es quien detenta el mayor poder de decisión.

De acuerdo a la conformación y organización de los grupos sociales, la toma de decisiones a nivel municipal debería verificarse con la participación de: 2 federaciones y 38 centrales de productores de la hoja de coca, y 6 centrales de productores de otros cultivos, cada uno con su respectiva comitiva.

La organización social en el área indígena es diferente a la de los pueblos campesinos. A nivel de localidad, se autodenominan “comunidades” y su representante máximo es el Corregidor. A nivel distrital, la asociación de comunidades se denomina “Subcentral” y está representada por los corregidores. Empero, de los 28 pueblos indígenas, 7 pertenecen a centrales afiliadas a las federaciones productoras de coca y 21 a subcentrales correspondientes al TIPNIS ³⁸; estos últimos, por su parte, se asocian en la Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba (CPITCO), cuyo representante máximo lleva el título de Presidente.

³⁸ Por D.S. N° 22610 de 24 de septiembre de 1990, el Parque Nacional Isiboro Sécore fue declarado territorio ancestral de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán, renombrado como Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y reconocido como un espacio fundamental para el desarrollo socioeconómico de las comunidades originarias de la zona.

Las comunidades indígenas presentan una organización social a través de la autoridad legítima, en cambio los pueblos indígenas afiliados a las federaciones de coca adquieren la organización de estas últimas y también responden a sus estatutos.

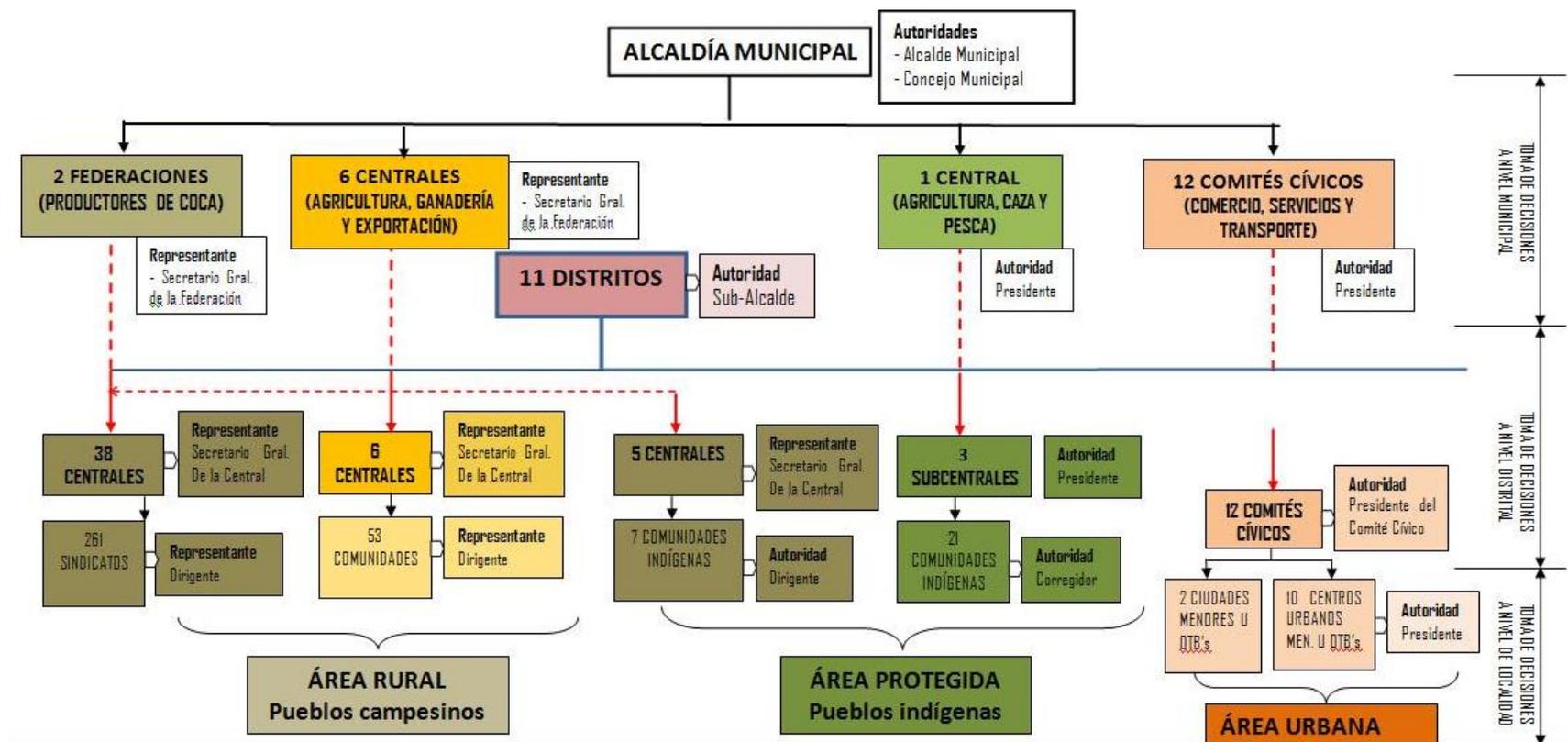
Por tanto, la toma de decisiones a nivel municipal debe verificarse con la participación de los pueblos indígenas representados por la central CPITCO y sus 3 subcentrales y por las federaciones de los productores de coca y sus 7 centrales.

Por último, el área urbana se encuentra formada por 2 centros urbanos menores y 10 ciudades urbanas menores. A nivel de localidad, su organización comprende una OTB compuesta por una o varias juntas vecinales, las cuales están representadas por presidentes. A nivel distrital, la asociación de OTB conforma un Comité Cívico, también dirigido por un Presidente. Los que participan en el proceso de planificación y la toma de decisiones a nivel municipal, son las directivas de las OTB y de los comités cívicos.

La organización de las OTB urbanas difiere de las comunidades cocaleras y de los pueblos indígenas, ya que ésta no se basa ni en la autoridad ni en la dirigencia, sino en la representación. Esta forma de organización es la que más se adecua a los fines del modelo de planificación boliviano.

El siguiente gráfico resume la organización social de los actores del proceso de planificación, de acuerdo a la descripción precedente. Más adelante, en base al estudio acerca del poder, se verá cómo los componentes de este esquema cambian de posición o desaparecen en el momento en que se define quiénes son los que realmente toman las decisiones en cada uno de los niveles de planificación.

Gráfico N° 6. Organización social del municipio de Villa Tunari



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semidirigidas a los actores del proceso de planificación municipal del municipio de Villa Tunari (2010)

3.2.4.1.2. Problemas detectados con el denominativo Organizaciones Territoriales de Base a la luz de las normas legales y la práctica de la sociedad.-

El reconocimiento de personería jurídica a las OTB, confiere a estas la capacidad de actuar y participar ante cualquier instancia pública o privada y de hacer valer sus derechos y contraer obligaciones con respecto al proceso de planificación.

Según los funcionarios del Departamento de Fortalecimiento Municipal de Cochabamba, las comunidades indígenas, campesinas y algunas urbanas rehusaron cambiar los nombres originales de sus organizaciones por el de OTB, argumentando que los utilizaban desde tiempos pasados y que incluso no les interesaba si no recibían recursos económicos por mantener sus denominaciones. Esta negativa, de acuerdo a los mencionados funcionarios, fue expresada sobre todo en la Provincia Chapare³⁹.

Por esta razón, en 1996, se promulgó la Ley N° 1702 modificando el artículo 3 del Capítulo II de la Ley N° 1551, en los siguientes términos:

Las organizaciones territoriales de Base a las que se refiere la Ley N° 1551 son las ‘Comunidades Indígenas, los Pueblos Indígenas, las Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales’, organizadas según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

Pero como esta fue la única declaración que se realizó, las demás leyes, resoluciones y normas continuaron haciendo referencia a las OTB como los sujetos de la planificación, provocando confusión tanto en las organizaciones como en los funcionarios municipales que no estaban al tanto de la Ley N° 1702; como sucedió en las comunidades del municipio de Villa Tunari, las cuales fueron reconocidas jurídicamente con los nombres que aparecen en el siguiente cuadro.

³⁹ Entrevista realizada el 02/09/2010 a Orlando Villarroel, Responsable de Archivo SED-FMC Gobierno Departamental Cochabamba.

Cuadro N° 4. Registro de personería jurídica de organizaciones sociales de Villa Tunari

Nombre de la organización	Cantidad de organizaciones	Porcentaje de la cantidad de organizaciones
OTB u O.T.B.	104	33%
Sindicato Agrario	85	56%
Sindicato	32	
Organización Sindical de Base	24	
Organización Sindical Campesina	18	
OTB Sindicato	12	
Organización Sindical	4	
Nombre propio	30	
Comunidad Indígena	2	1%
TOTAL	311	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba-Registro de Personería Jurídica 2010.

Las organizaciones sociales cocaleras se autodenominan “sindicatos” desde hace varias décadas; es por eso que el 56% de las organizaciones registradas con personería jurídica son reconocidas con algún denominativo de carácter sindical. El 33% mantiene el nombre de OTB, entre estas, las ciudades menores, los centros urbanos menores y algunos sindicatos y centrales. El resto de las organizaciones conserva su propio nombre con algún distintivo particular. Se resalta que solo dos pueblos indígenas, de los 28 existentes, tienen personería jurídica, lo cual solo demora la atención de sus muchas necesidades.

Es necesario insistir que el D.S. N° 23858 (1994), a los efectos de la Ley N° 1551 de Participación Popular, define claramente a una OTB como: “la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada.” (Título I, Capítulo I, Art. 1).

No obstante, en el municipio de Villa Tunari, al haberse procedido con el reconocimiento jurídico de distintas organizaciones de la sociedad civil sin que hayan conformado OTB en la forma definida por la ley, se ha generado un problema innegable, porque las organizaciones sociales conformadas como sindicatos comprenden poblaciones con intereses de carácter sectorial, integradas únicamente por sus afiliados y cuya actividad económica principal es el cultivo de la hoja de coca.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los dirigentes sindicales, solo el afiliado (hombre o mujer) puede participar con voz y voto en las reuniones donde se tratan los asuntos de la planificación de su territorio; por lo tanto, la familia del afiliado, la gente joven que empieza a formar su hogar, los recolectores que trabajan en los cultivos de coca (sin tierras propias) y los pobladores que no se dedican a este cultivo no tienen derecho a participar, incluso son expulsados de las reuniones, según el testimonio de los residentes del lugar (Entrevistas semidirigidas, 2010). Las personas carentes de propiedad quedan subordinadas al poder de decisión de los afiliados y dirigentes, no porque no se les considere como miembros de la comunidad, sino porque resulta dudoso que puedan responder a las exigencias de la organización, ya que su funcionamiento se basa en la tenencia de la tierra, la producción de la hoja de coca y en sanciones de carácter económico.

Por otro lado, con la aplicación de la mencionada Ley N° 1702 (1996), modificatoria del Art. 3 de la Ley N° 1551, el problema de exclusión puede verse agravado; puesto que, al autorizar que las comunidades indígenas y campesinas, los pueblos indígenas y juntas vecinales puedan organizarse de acuerdo a sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias, se abre la posibilidad de actitudes discriminatorias, teniendo en cuenta que en algunas comunidades todavía persisten las diferencias por razones de género y de posición social (*cf. infra*); generalmente las mujeres son relegadas, y los que gozan de status social prominente reciben mayor consideración, en cambio otros son incluso ignorados. Por todo ello, resulta necesaria y urgente la elaboración de reglamentos que garanticen la participación de todos, sin exclusión alguna.

En los siguientes acápite se examinan los temas referidos a la participación de los actores sociales, el poder que ejercen en el proceso de planificación, los recursos que utilizan para sobrepasar los límites de dicho poder y las desventajas de tal exceso.

3.2.4.1.3. Principio de equidad. Actores sociales e igualdad de oportunidades en el ejercicio de cargos.-

El principio de equidad adoptado en el sistema de planificación boliviano, comprende también la igualdad de oportunidades; la cual, aplicada al proceso participativo en la toma de decisiones, corresponde a garantizar que no exista ninguna discriminación en relación a las personas que compiten por un puesto y que poseen los atributos relevantes

para ejercerlo. La Ley N° 1551 de Participación Popular (1994), referente al proceso de participación en el nivel municipal, “garantiza la igualdad de oportunidades en los espacios de representación a mujeres y hombres” (Art. 1), “en ejercicio de sus deberes y derechos de identificar, priorizar, supervisar y controlar la ejecución de las acciones que se desarrollan en beneficio de la colectividad” (Art. 8).

La igualdad de oportunidades, por tanto, significa que el sexo, la edad, la ocupación o la ideología política, entre otros, no deben influir sobre las posibilidades de ocupar el cargo de representante de una OTB, cuando tales características son irrelevantes para desempeñarlo.

En el cuadro N° 5 se consignan las características sociales, consideradas como las más importantes para el objeto de la tesis, de los representantes de las OTB del municipio de Villa Tunari que son elegidos por la población para que participen en la toma de decisiones y la priorización de sus demandas en las denominadas Cumbres Municipales.

Cuadro N° 5. Características sociales de los representantes de las OTB del municipio de Villa Tunari

		URBANOS	RURALES	INDIGENAS	TOTAL
SEXO	Masculino	38%	50%	4%	100%
	Femenino	8%	0	0	
EDAD	30 – 39	28%	36%	0	100%
	40 – 49	12%	12%	4%	
	50 – 59	0	0	0	
	60 – 69	4%	4%	0	
OCUPACIÓN	Cultivo de coca	0	27%	0	100%
	Cultivo de coca y otros (servicios o cultivos alternativos)	27%	15%	0	
	Otros (servicios o cultivos alternativos)	19%	4%	4%	
	Cultivos alternativos	0	4%	0	
AFINIDAD POLÍTICA CON EL GOBIERNO NACIONAL	Ninguno	23%	12%	4%	100%
	Partido Político MAS	23%	38%	0	

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas semi-dirigidas realizadas a los representantes de las OTB. (2010)

El cuadro N° 5 muestra una reducida participación de la mujer en las cumbres municipales (8% del total de representantes), esto en las OTB urbanas. En cuanto a las

mujeres del área rural, pese a que se encuentran organizadas desde el año 2005, aún no son reconocidas para participar como delegadas principales en el proceso de planificación. No obstante, si bien en estas comunidades el género tradicionalmente reconocido por los pobladores para el desempeño de las representaciones es el masculino, en los últimos años la mujer ha venido ganando espacios en las reuniones comunales, llegando incluso a ocupar algunos cargos en la directiva de las OTB. En el caso indígena, las mujeres aún reconocen y admiten su organización ancestral, que se encuentra a la cabeza de un cacique mayor.

Por tanto, aun cuando las leyes bolivianas reconocen el derecho de igualdad de oportunidades en los espacios de representación a hombres y mujeres, la participación de estas no se ha concretizado significativamente. Para hacer efectivo el acceso y la participación de las mujeres en todos los ámbitos de ejercicio del poder y la toma de decisiones, es necesario superar dos principales limitaciones: la discriminación y resistencia por parte de los varones al acceso de oportunidades de las mujeres, y la autodesvalorización de las capacidades y aportaciones por parte de la propia mujer.

Con respecto a la edad de los representantes, ella varía entre los 30 y 60 años, aunque los de mayor edad representan un porcentaje reducido (4% del total de representantes). De acuerdo a la versión de los pobladores, prefieren elegir a personas jóvenes a fin de que puedan movilizarse desde sus OTB hacia los distintos lugares (cumbres sociales, Alcaldía Municipal, entidades financiadoras) donde tienen que gestionar sus demandas. También, según los pobladores, es importante que el representante tenga el nivel de bachillerato –que se logra a la conclusión del ciclo secundario–, y que no es esencial la experiencia que hubieran ganado los representantes por su edad, pero el antiguo representante debe brindar apoyo e información al nuevo para que su desempeño sea útil y beneficioso a la comunidad.

De lo anterior, se infiere que estas organizaciones no son pasivas, sino que tratan de involucrarse en el proceso de planificación a través del trabajo activo de sus representantes, los que, a su vez, procuran cumplir con su mandato y mantener informados a sus representados. Además, estas OTB se preocupan porque sus representantes tengan formación educativa para que su labor sea más eficiente y que continúe la colaboración entre representantes antiguos y nuevos para viabilizar la gestión. Estas son estrategias

favorables para la planificación con participación, que resultan no de una normativa establecida por el sistema de planificación, sino de la iniciativa comunitaria.

Acerca de la ocupación de los representantes, ella es variada; la mayoría se dedica a la agricultura, particularmente al cultivo de la hoja de coca, y los demás a la prestación de servicios y otras actividades. Resalta la reducida participación de los representantes de las OTB dedicadas a los cultivos alternativos impulsados por la agencia USAID (4% del total de los representantes); esto, sin duda, se debe a los conflictos permanentes entre la agencia norteamericana y los productores de coca, que culminó en 2008 con la expulsión de la agencia por estos últimos, cuyos representantes además prohibieron a las OTB del municipio solicitar el apoyo de aquella, según afirman los propios pobladores.

Esta situación permite vislumbrar el ejercicio de un mayor poder por parte del grupo de productores de la hoja de coca, que se fortalece con el interés compartido de una mayoría dedicada a este cultivo y que le posibilita dirigir a las demás organizaciones a favor de sus intereses, en contradicción a los objetivos de un modelo de planificación con participación.

En relación a la afinidad política con el Gobierno Nacional, los representantes se encuentran divididos entre los que afirman no tener preferencia política alguna y los que apoyan decididamente al partido político gobernante (MAS); estos suben en porcentaje en el área rural, mientras en el sector indígena es prácticamente nulo.

Al respecto, puede suponerse que los vínculos formales e informales entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía que sostienen afinidad política, se traduce en la reducción de tensiones entre actores y en una participación más viable; sin embargo, dicha afinidad, en el municipio de Villa Tunari tiende más bien a fortalecer la hegemonía del sector social dedicado a la producción de coca, lo cual genera el ejercicio del poder político en forma diferenciada entre los actores locales, como se observa a continuación.

3.2.4.1.4. Principios de equidad y subsidiariedad en la toma de decisiones.

Participación y poder de las OTB en la elaboración del POA.-

La subsidiariedad, en el sistema de planificación boliviano, es comprendida como la distribución de competencias políticas o de poder entre los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y local) para planificar en el ámbito de su jurisdicción, limitando la actuación de unos dentro de las áreas de acción de otros.

En el ámbito municipal, las labores de planificación están atribuidas exclusivamente a los actores locales: Gobierno Municipal y OTB a través de sus delegados o representantes, estos deben participar en la toma de decisiones de manera equitativa.

Para determinar la equidad en la toma de decisiones, es importante el análisis del ejercicio del poder a partir de la interacción entre actores; así se puede conocer si estos cuentan con otros recursos que les posibilite sobrepasar las competencias conferidas por la ley y también las desventajas para los demás frente a esta situación.

Los recursos que los actores pueden utilizar para lograr sus objetivos, de acuerdo al trabajo de campo realizado en 2010 para esta investigación, revisten tres formas diferentes: legitimidad o autoridad política, poder simbólico y alianzas.

Si bien en el esquema de organización social (gráfico N° 7) se incluye a varios actores sociales (OTB) en la toma de decisiones, el trabajo de campo realizado en el municipio demuestra que la participación de los mismos es bastante diferenciada.

Del procesamiento y análisis de las entrevistas semidirigidas a los representantes el año 2010, se tiene que las OTB del municipio de Villa Tunari, según la participación en la toma de decisiones y los recursos de poder que ejercitan, se clasifican en los siguientes grupos:

Grupo 1: OTB excluidas. Son organizaciones de carácter urbano e indígena que no asisten ni toman decisiones en la formulación de los planes operativos anuales.

Grupo 2: OTB incluidas solo en la consulta e información. Son organizaciones de índole urbano y rural no dedicadas al cultivo de la hoja de coca por lo que no son consideradas en la toma de decisiones.

Grupo 3: OTB incluidas en la toma de decisiones. Son organizaciones de carácter urbano que mantienen una alianza con el grupo de poder. En este grupo se observan las OTB que mantienen sus preferencias y las que las cambian por apoyar al grupo de poder.

Grupo 4: OTB que asisten y toman decisiones cumpliendo sus prioridades. En este grupo se distinguen las OTB que forman parte del grupo de poder.

Grupo 1. OTB excluidas. No asisten ni toman decisiones en la formulación de los planes operativos anuales POA.

Los representantes de las OTB de este grupo, que corresponden a las OTB urbanas e indígenas, son reconocidos como tales por sus representados⁴⁰ y están habilitados mediante mecanismos formales para elaborar los POA municipales.

En el caso urbano, los representantes convocan a una reunión de vecinos con el fin de definir y priorizar sus necesidades. En la reunión, según dichos representantes, se considera tanto lo que está consignado en el PDM como los requerimientos más apremiantes de la población, se debate y se toman acuerdos sobre los proyectos a efectuarse el siguiente año, posteriormente se confecciona una lista que debe ser presentada en las cumbres municipales, donde se toman decisiones para elaborar el POA. Sin embargo, los representantes urbanos afirman que no participan en las cumbres, porque las federaciones de productores de coca, que son las que deciden sobre el POA, no los toman en cuenta, y que todos sus intentos de participación siempre fracasan, por lo que prefieren no participar en dichos espacios de toma de decisiones.

Estos representantes, como se expuso en la referencia teórica, al no ser vistos equitativamente, tratan de equilibrar la relación reduciendo su desempeño, por su ausencia en las cumbres municipales, o intentando obtener los resultados programados por su organización a través de otras estrategias.

Sostienen que las listas de sus proyectos son presentadas al Comité de Vigilancia y al Gobierno Municipal, quienes la remiten a la instancia máxima de las organizaciones sociales cocaleras (Federación de Productores de Coca) para su aprobación, pero sin resultados favorables. Esto sucede, manifiestan (2010), porque no apoyan al partido político de las federaciones o porque representan a una cantidad reducida de organizaciones (7% de las OTB) o por su condición urbana. Los resultados que obtienen estas OTB en cuanto a la ejecución de proyectos, se pueden observar en el capítulo IV.

En el caso de las OTB indígenas, los representantes señalan que la Alcaldía Municipal no les comunica sobre la elaboración de los POA ni sobre la programación de recursos financieros para la ejecución de obras, y que por esa razón no se presentan en

⁴⁰ Los representantes son elegidos o reelegidos cada dos años por las juntas vecinales, mediante terna o por aclamación.

dicha elaboración y deben buscar financiamiento de instancias extranjeras para la ejecución de sus proyectos.

No obstante que los representantes de las OTB de este grupo (OTB urbanas e indígenas), son reconocidos como tales por sus representados y están habilitados mediante mecanismos formales para la elaboración de los POA municipales, el poder ejercitado solo por un grupo con influencia (cocaleros) no les permite participar en esa importante actividad que tiene que ver con el desarrollo local. En consecuencia, la distribución del ejercicio del poder formulada por la legislación como justa y racional deja de serlo, puesto que aquellos que adquieren mayor poder discriminan o excluyen a los demás, atentando gravemente contra sus derechos; y así tampoco la planificación con participación alcanza su cometido.

Al no tener los representantes de las OTB excluidas la oportunidad de influir en las determinaciones que se adoptan sobre sus demandas, la ejecución de los proyectos programados en el PDM quedan al arbitrio de la Alcaldía Municipal y de las federaciones de cocaleros. (Ver Capítulo IV).

Por otra parte, al no estar regulada la distribución de los recursos económicos al interior de los municipios, esta es determinada por las propias organizaciones. Pero, debido a la participación diferenciada de los representantes, ni la cantidad de población con la que cuenta una OTB ni su nivel de aporte a los ingresos propios del municipio ni su condición de pobreza son factores –que debían ser tomados en cuenta– para una distribución equitativa de los recursos. Así, p. ej., los dos casos de este grupo (capital del municipio y OTB indígenas) son totalmente opuestos, el primero cuenta con una cantidad importante de población (2632 hab.), aporta al municipio mediante el pago de impuestos y es de carácter urbano, mientras el segundo concentra poblaciones pequeñas (60 habitantes en promedio), no genera ingresos municipales, pero son las más rezagadas en cuanto al acceso a servicios básicos; sin embargo, nada de ello favorece ni afecta para la distribución de los recursos y menos en forma equitativa, ya que ambos grupos son igualmente excluidos en la definición de proyectos necesarios.

Otro aspecto importante a tener en cuenta, para que el ejercicio del poder sea limitado para unos y excesivo para otros, son las alianzas con el grupo de poder y el Gobierno Municipal. Sin embargo, las OTB excluidas, según la explicación de sus

representantes, no tienen alianza con la Alcaldía Municipal ni con las federaciones de cocaleros e incluso no están de acuerdo con el partido político del MAS, al cual pertenecen las autoridades municipales y los representantes de las federaciones; y las alianzas de colaboración que mantienen con otras instituciones públicas, como el sector de la educación, no sirven de mucho, porque tampoco estas participan en la elaboración de los POA, esto último fue confirmado por dichas instituciones.

Aproximadamente el 7% de las OTB, entre urbanas e indígenas, conforma este grupo.

Grupo 2: OTB incluidas en la consulta e información, pero que no son consideradas en la toma de decisiones.

Son organizaciones de carácter urbano y rural que no se dedican al cultivo de la hoja de coca. Al igual que en el caso anterior, los representantes de estas OTB primero realizan reuniones internas con las juntas vecinales o comunidades para definir sus prioridades, en función de las necesidades que consideran esenciales.

Posteriormente los representantes de las OTB urbanas participan en una reunión previa a la Cumbre Municipal, convocada por el Secretario General de la Central Cocalera del Distrito Municipal al que pertenecen. De acuerdo a dichos representantes, ellos participan en la reunión junto con los representantes de los sindicatos cocaleros para la definición de prioridades, que luego son llevadas a la Cumbre Municipal donde se elabora el POA; sin embargo, una vez en la cumbre, los proyectos señalados en el PDM y confirmados en las reuniones previas no se mantienen tal como fueron definidos, porque a veces la Alcaldía Municipal otorga lo que no se pidió. (Ver capítulo IV).

En el caso de las OTB rurales no dedicadas al cultivo de la hoja de coca, sino a productos alternativos (financiados inicialmente por USAID), los representantes indican que fueron convocados por la Federación de Productores de Coca y que el año 2009 participaron por primera vez en una reunión para la elaboración del POA 2010, versión que fue ratificada por la mencionada federación. De acuerdo a los representantes y la observación directa (2010), en esa reunión se procedió con la consulta sobre las prioridades de las OTB y los representantes expusieron sus requerimientos; a continuación, sin embargo, se les informó que el POA ya estaba elaborado, pero que se realizará algún

proyecto que les beneficie y se verá para que sus prioridades sean atendidas en los próximos años.

No obstante que el ejercicio del poder político por todos los actores de la participación es un poder institucional y legítimo que se sustenta en la normativa jurídica, en el caso en estudio, quienes lo ejercen –organizando, controlando y socializando el proceso de elaboración de los POA– son únicamente el Gobierno Municipal y las federaciones de los productores de coca. Ambas instancias precisan las actividades y establecen quiénes tienen que participar en las reuniones programadas para la elaboración de los POA y de qué forma. Reúnen primero a los representantes de la mayoría de las OTB, que son las OTB productoras de coca, para que en sesiones prefijadas elaboren el POA; definido este, convocan a los representantes de las OTB que no participaron en aquellas sesiones, es decir, de las que se dedican a una actividad distinta al cultivo de la hoja de coca, con los resultados ya señalados.

Si bien la autoridad formal no debe influir en la toma de decisiones, sino asegurar que se cumplan los derechos y deberes de las OTB establecidos por la ley, en los hechos se recurre por quienes ejercen el poder de definir los POA a la práctica de la persuasión –que es aquella forma de poder (poder simbólico) que intenta convencer mediante argumentos– para lograr la aceptación de los planes operativos y de esta manera validarlos, es decir, solo para cumplir con una formalidad exigida por la ley.

Por la escasa información con la que cuentan estas OTB y por no tener la oportunidad de argumentar, resulta que sus intereses o prioridades no son definidos por ellos mismos; puesto que, al igual que en el caso del grupo anterior, las decisiones son tomadas por la Alcaldía Municipal y las federaciones de los cocaleros. Por lo tanto, su participación queda reducida a la simple consulta.

En cuanto a las alianzas, teniendo en cuenta que estas OTB se dedican a una actividad distinta al cultivo de la hoja de coca y no pertenecen al partido político del MAS, no tienen acuerdos con el Gobierno Municipal ni con las federaciones de cocaleros u otros actores; en consecuencia, no son incluidos de forma efectiva en el proceso de participación.

A este grupo pertenece, aproximadamente, el 22% de las OTB.

Grupo 3: OTB incluidas en la toma de decisiones. En este grupo se observan las OTB que mantienen sus prioridades y las que cambian sus prioridades por apoyar al grupo de poder.

Son organizaciones de carácter urbano que mantienen una alianza con el grupo de poder; esta característica, a diferencia de los dos grupos anteriores, hace posible que los representantes de estas OTB adquieran cierta legitimidad ante sus similares. Por consiguiente, de acuerdo a sus propias versiones, reciben una convocatoria para participar en la elaboración de los POA, son informados, consultados y toman decisiones acerca de sus intereses. No obstante, sus decisiones aún dependen del poder de persuasión que puede ejercer el Gobierno Municipal y las federaciones de cocaleros.

En este grupo se distinguen dos tipos de OTB, las urbanas no dedicadas al cultivo de la hoja de coca, y las que, pese a su carácter urbano, todavía se dedican a dicho cultivo.

Las primeras, a pesar de habitar en áreas urbanas y dedicarse a una actividad diferente al cultivo de la hoja de coca, justifican su alianza con las OTB productoras de coca y con el Gobierno Municipal por la necesidad que tienen de conseguir la ejecución de sus proyectos. Señalan que no podrían realizar ninguno de estos sin el apoyo de aquellos, puesto que su aprobación resulta necesaria tanto para que ingresen los proyectos en los planes operativos como para conseguir financiamiento que los viabilicen. Dentro de estas OTB se observan a otros dos grupos: El grupo de las OTB que indican que el apoyo se orienta más hacia la ejecución de obras financiadas por el gobierno central, incluso distintas a las priorizadas por ellas, y a las que consideran solo como buenas iniciativas, porque sus requerimientos son otros de mayor urgencia y necesidad. Y el grupo de las OTB que no reciben la cooperación del gobierno central, pero que de todos modos logran algún resultado satisfactorio en relación a sus proyectos programados (ver Capítulo IV).

Es cierto que con la alianza ambos (grupo de poder y OTB urbanas) obtienen beneficios, aunque no en condiciones igualitarias; puesto que algunas OTB consiguen la ejecución de unos cuantos proyectos, y otras logran más con respecto a sus prioridades programadas, esto si el grupo de poder no decide efectuar proyectos de la oferta gubernamental. Y el grupo de poder, por su parte, logra la adhesión de aquellas para mantener el control que ejerce sobre los demás actores. El desequilibrio de poder se

manifiesta cuando la Alcaldía Municipal y las federaciones de cocaleros inducen a estas OTB aliadas a cambiar o modificar sus preferencias, acomodándolas a las de ellas.

Las últimas u OTB urbanas dedicadas al cultivo de la hoja de coca, manifiestan su apoyo total a las federaciones de productores de coca. Como la influencia de estas es tal, las prioridades programadas por aquellas son cambiadas íntegramente con las ofertas del gobierno central (*cf. infra*), sin oposición y con respaldo mayoritario. Además, según los representantes, tampoco se realiza el proceso del llenado de fichas para recolectar las demandas de las OTB; o sea que la planificación se lleva a cabo sin la participación directa de la población. Los representantes de estas OTB señalan que a “nivel central” ya se sabe a quiénes se darán proyectos, que luego esas decisiones se remiten a las “bases” (sindicatos) y que por eso ya no hace falta la entrega de fichas, aunque sí se revisan, sostienen, las necesidades contempladas en el PDM. Tanto los representantes de los sindicatos como la población indican que una vez al año se confecciona una petición, que no se les entrega ninguna ficha y que es el dirigente o representante quien lleva la petición a la reunión de la central, y allí se decide si se les otorga o no la obra.

Sin embargo, así queda restringida la participación social, entendida como un proceso de aprendizaje e involucramiento del ciudadano, ya que solo se busca el consenso y se antepone una sola perspectiva, a la que, como afirman Ospina y Botero (2007), “si bien se llega por la persuasión del discurso también cierra la posibilidad de encontrar verdad en la multiplicidad de perspectivas las cuales son racionalmente depuradas de su pluralidad, en beneficio de un único punto de vista, por más consensuado y racional que éste aparezca.” p. 826.

El ejercicio del poder simbólico, por tanto, destruye las condiciones que propician la participación, porque imposibilita observar la multiplicidad de perspectivas de los diversos actores, al verse estos influenciados por otros puntos de vista e intereses. Esta situación no solo menoscaba la participación de los representantes, sino también, y principalmente, la participación de la población que no logra concretar sus objetivos.

El porcentaje de OTB que pertenece al grupo 3, corresponde aproximadamente al 24% del total de la muestra.

Grupo 4: OTB que asisten y toman decisiones cumpliendo sus prioridades. En este grupo se distinguen las OTB que forman parte del grupo de poder.

Las OTB que asisten y toman decisiones en la elaboración de los POA cumpliendo sus prioridades, son las comunidades campesinas dedicadas al cultivo de la hoja de coca, y están organizadas de modo tal que han constituido formalmente una estructura de funciones a través de juntas directivas, con personería jurídica reconocida y afiliación de sus miembros. Esto les permite estructurar, distribuir y asumir una serie de compromisos y responsabilidades, con base en normas y reglas de conducta compartidas.

En el municipio de Villa Tunari estas OTB se encuentran organizadas en dos federaciones con sus respectivas directivas, cada una a la cabeza de un Secretario General. En cada federación, para la elaboración de los POA, las decisiones son tomadas en reuniones de los representantes de las OTB con la directiva. La presencia de los representantes de las OTB, no obstante del derecho que tienen de asistir y tomar decisiones, es controlada y sancionada con el pago de una multa en caso de inasistencia. Este es un método de control utilizado para legitimar la participación en la formulación de los planes (las multas son utilizadas para solventar el funcionamiento de la organización). De acuerdo a la observación directa y las entrevistas realizadas para esta investigación, incluso se anotan a OTB e instituciones que no están afiliadas a las federaciones de cocaleros, las que, por lo mismo, no son convocadas ni asisten a la reunión.

En todo este proceso los líderes (directiva) juegan un rol de articulación importante, puesto que convocan a las reuniones, las dirigen y controlan la asistencia, y también orientan las acciones de sus afiliados que cuentan con información sobre la ayuda nacional y externa que se ofrece al municipio. Como las demandas de las federaciones están basadas en la hoja de coca⁴¹ se impide el acceso de sus miembros a la cooperación externa, ya que esta plantea la erradicación de este cultivo; por esta razón y por los vínculos de carácter político-partidario que mantienen con el Gobierno Nacional, lo que hacen es apoyar la oferta del presidente Morales. Y como la oferta estatal se centra en equipamiento urbano, deciden que ella sea ejecutada en los territorios con tales características (urbanas), sin

⁴¹ De acuerdo a la Constitución Política del Estado (2009), “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante ley.” (Art. 384).

observar si las OTB son, o no, sus aliadas y sin considerar si demandaron o priorizaron dichas obras; lo cual también demuestra que las OTB cocaleras tienen capacidad de influir o cambiar las preferencias de las demás.

El valor de las alianzas reside en la capacidad de las organizaciones de complementarse en sus propias iniciativas estratégicas, se trata de compartir conocimientos y así adquirir más habilidades y recursos para alcanzar objetivos. Sin embargo, en este caso, el sistema de alianzas que se efectúa mediante la actividad productiva (cultivo de la hoja de coca) y la consigna político-partidaria a través del Movimiento al Socialismo (MAS), hace más difícil que las demás OTB ejerzan el poder que les confiere la ley.

Para las OTB que conforman este grupo de poder, el proceso de toma de decisiones es distinto. A nivel de la central, según la propia versión de sus dirigentes y corroborada por sus afiliados, sí se entregan las fichas de demandas a los sindicatos, las cuales son llenadas por la población. Luego, todos los representantes de los sindicatos se reúnen, convocados por el dirigente de la central; cada uno presenta su ficha llenada, se anota a los que falta otorgar proyectos, se escucha los reclamos y se revisa el presupuesto, y al final se reparte las obras a cada sindicato.

A nivel de federación, según la observación directa y las entrevistas de los representantes de estas OTB, es la Alcaldía Municipal la que realiza la convocatoria. En la reunión, el Secretario General de la Federación concede la palabra a los representantes de las centrales para que presenten la lista de sus demandas, la Alcaldía comprueba si estas corresponden a lo consignado en el PDM, se priorizan las obras y se decide cuáles ingresarán al POA. La lista de los proyectos, según estas OTB, se registra en un acta que debe llevar el sello de la federación para que tenga validez. Finalmente, el POA pasa para su revisión y consiguiente aprobación por los concejales municipales.

A este grupo de poder pertenece la mayoría de las OTB, cuyo porcentaje corresponde al 48%.

En conclusión, la hegemonía de este grupo se expresa en el influjo que ejerce sobre toda la población, ya que tanto los que se dedican al cultivo de la coca como los demás grupos sociales aceptan dicho predominio. Tal consenso deriva del prestigio y la posición que el grupo dominante adquiere como resultado de su capacidad de acción en defensa de la hoja de coca y de la afinidad política que mantiene con el Gobierno Nacional.

En este sentido, la función que cumple el grupo dominante es, por una parte, la de producir y organizar consenso en la toma de decisiones y, por otra, dirigir moral y políticamente a los grupos afines y aliados. Pero su dominio también se expresa en el sometimiento y la exclusión de los grupos adversarios.

La dirección moral influye en la definición de quiénes participan en la toma de decisiones y de qué forma, y la dirección política está encaminada al respaldo de la producción de coca. En tanto los grupos afines o aliados estén a favor del grupo dominante, se les concede el derecho de participar.

Retomando el análisis de las teorías de planificación (Capítulo I), la teoría sustantivista argumenta que las variables contextuales en general y la estructura de poder privilegiada en particular, tienen una mayor influencia que las variables procesual y organizacional en la realización de planes. En el caso de Villa Tunari se evidencia este argumento; puesto que, no obstante que el proceso de planificación, instituido por ley, confiere poder político a todos los actores sociales para que participen en la elaboración del POA municipal, los medios o recursos utilizados por un grupo de actores determinan una estructura de poder que contradice tal mandato, en detrimento de los demás grupos sociales. Así, los objetivos del modelo de planificación boliviano resultan desvirtuados.

En los subsiguientes acápite, se observa como las variables contextuales también influyen en la conformación de la estructura de poder privilegiada.

3.2.4.2. Actores institucionales públicos.-

En los subtítulos que siguen, se examina el papel que desempeñan tanto los actores institucionales públicos (Gobierno Municipal y Gobierno Nacional) como los privados o externos en el proceso de planificación municipal.

3.2.4.2.1. Gobierno Municipal.-

El Gobierno Municipal está representado por el Concejo Municipal, el Alcalde Municipal y los Subalcaldes. Estos actores asumen la responsabilidad política, técnica y económica del proceso de planificación municipal. Tanto los concejales como el Alcalde son elegidos por el voto ciudadano en urna.

El municipio de Villa Tunari es uno de los veintinueve municipios del país donde el MAS participó como único partido político para las elecciones municipales de abril de

2010. En siete de estos municipios, entre ellos Villa Tunari, el dominio del MAS es casi total desde el año 2004.

En cuanto a los candidatos a concejales y Alcalde, la siguiente nota publicada en Noticias El País ilustra como son elegidos:

El alcalde de Villa Tunari Andrés Checa Vacaflores (2010) explicó que todos los candidatos a la alcaldía nacen en los sindicatos que están agrupados en Centrales; después, se eligen uno, dos o tres postulantes y ahí se selecciona al mejor, finalmente van al Distrito y son postulados desde las bases.

‘Eso implica que toda la sociedad civil participa democráticamente en las elecciones. Entonces, no se necesita ninguna otra agrupación, la sociedad civil decide quién será su representante a través de los usos y costumbres’.

El burgomaestre justificó este hecho también porque en esta zona nació el MAS y desde 1995 la sociedad civil elige de esta forma al alcalde y concejales, insistió el alcalde Checa. (31/03/2010).

Sin embargo, considerando que los sindicatos son organizaciones esencialmente sectoriales, en este caso únicamente de los cocaleros, es evidente que no participa toda la sociedad civil y en forma democrática en la elección de los candidatos. La supremacía de los cocaleros y del MAS en Villa Tunari no solo arrasa con los otros partidos políticos, sino que además no toma en cuenta la presencia de los pueblos indígenas y tampoco de los campesinos no productores de la hoja de coca ni de los centros urbanos.

El Alcalde Municipal comenzó su segunda gestión el año 2010, al haber sido reelecto por otros cinco años. Como máxima autoridad ejecutiva le corresponde elaborar y elevar ante el Concejo Municipal, para su consideración y aprobación, el PDM, el POA y el presupuesto municipal, y también coordinar y operativizar las acciones de la planificación, para lo que cuenta con una unidad que asume la responsabilidad técnica directa en la implementación del proceso de planificación. Sus actividades fundamentalmente deben garantizar y fortalecer la integración social de los habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades y respetando su diversidad, además de promover la participación ciudadana en el ámbito de su competencia, defendiendo el ejercicio y la práctica de los derechos fundamentales de los habitantes del municipio.

Por consiguiente, la autoridad política del Gobierno Municipal, que está respaldada por el voto de los habitantes del municipio, no debe ser considerada bajo el criterio de una obediencia incondicional a los mandatos o directivas provenientes de una determinada

causa o interés, sino únicamente en razón de las competencias asignadas por la ley –tanto al Gobierno Municipal como a las organizaciones de la sociedad civil–.

La redistribución del poder político con base en el principio de subsidiariedad, abre un espacio de diálogo entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales. En ese espacio de diálogo, de acuerdo al trabajo de campo (2010), el gobierno municipal transmite información a los actores sociales sobre los recursos económicos con los que se cuenta para la elaboración del POA, pone en consulta la propuesta municipal en la que se encuentra especificada la distribución de dichos recursos y los requerimientos que estima son necesarios para el municipio. Una vez aprobada la propuesta se procede con la elaboración del POA, espacio en el que también se informa sobre el financiamiento nacional y externo al que pueden acceder las OTB; los representantes de las OTB, por su parte, presentan y justifican sus demandas para que sean aprobadas en el plan.

Si bien el Gobierno Municipal no sobrepasa sus competencias en los espacios de diálogo, y más bien colabora y orienta en la formulación de los planes, se observa en otros planos que esos espacios sí son restringidos. La restricción se hace evidente a través de la intervención de la directiva, que se presenta como la máxima instancia representativa de la sociedad civil a cargo de la organización y dirección de las asambleas participativas; pero la directiva está conformada en su totalidad por miembros de los sindicatos cocaleros, y el Gobierno Municipal entra en consenso solo con ella, además este reconoce como válido para la aprobación de los proyectos únicamente el sello de la federación de cocaleros. Y los asistentes que son convocados por el Gobierno Municipal y la federación de cocaleros, corresponden a los representantes de las OTB afiliadas a esta o de aquellas que cuentan con alianza con los productores de coca.

Esta restricción ocasiona que el Gobierno Municipal rebase e incumpla sus competencias, al decidir junto a las OTB cocaleras y afines qué proyectos se realizarán en los territorios de las OTB que no asisten o son excluidas en el proceso de elaboración de los POA.

Por último, la afinidad político-partidaria entre el Gobierno Municipal, los productores de coca y el Gobierno Nacional favorece para que el primero obtenga recursos financieros de este último y cumpla con la ejecución de las obras sociales que han sido identificadas en el Plan de Desarrollo Municipal, pero esta ayuda, al mismo tiempo, viene

acompañada de una oferta estatal que no necesariamente es pertinente a las prioridades de las OTB (ver Capítulo IV).

En resumen, el Gobierno Municipal y el grupo dominante (productores de coca), por un lado excluyen a las OTB urbanas e indígenas y someten a los grupos adversarios u OTB no productoras de coca para decidir en su nombre y para implementar las obras ofertadas por el gobierno central, y por otro dirigen a los grupos aliados creando consenso para cambiar sus preferencias, también con las obras de la oferta estatal.

3.2.4.2.2. Gobierno Nacional.-

El Gobierno Nacional ejerce autoridad política en el proceso de planificación municipal, cumpliendo las siguientes tres principales competencias: Norma y define políticas nacionales; Destina los recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional para apoyar el ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales; Administra las rentas nacionales y decreta su inversión por intermedio del respectivo ministerio, con arreglo a las leyes y en estricta sujeción al presupuesto.

Con respecto a la primera competencia, la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988) establece normas sobre la política antidroga boliviana, sustentadas en los siguientes cuatro pilares: la erradicación de cultivos de coca, la interdicción del narcotráfico, la prevención del consumo de drogas y el desarrollo alternativo integral. De estos, la eliminación de cocales y el desarrollo alternativo han sido históricamente los más conflictivos, porque su aplicación afecta directamente a las familias dedicadas a la producción de la hoja de coca.

Cada gobierno ha intentado combatir el narcotráfico de manera diferente. En el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) se enfatizó el desarrollo alternativo “coca por desarrollo”; en los gobiernos de Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002) y de Banzer (1997-2001) se respaldó las acciones de erradicación de los cocales; en el gobierno de Meza (2003) se estableció un marco de concertación para posibles modificaciones a la Ley 1008; y en el gobierno de Morales (2005-2012) se tolera la producción de coca y se reprime el narcotráfico. En ese contexto, las agencias internacionales han jugado un papel importante en la política antinarcóticos, principalmente la agencia USAID.

No obstante que en el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) el desarrollo alternativo fue el fin a lograr y que para ello USAID inició su cooperación con una enmienda al

llamado “Proyecto de Desarrollo Regional Chapare”⁴², la finalidad, en el fondo, estaba íntimamente ligada al programa de interdicción. El gobierno de los EE.UU. otorgó apoyo financiero y asistencia técnica, pero también capacitación militar y armamento para combatir el narcotráfico; el gobierno boliviano, por su parte, comprometió un cronograma de erradicación anual de cultivos de coca. Este acuerdo derivó en irrupciones de las fuerzas de Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) contra las poblaciones campesinas, bombardeo de caminos por parte de la DEA y UMOPAR y erradicación forzosa con compensación (dos mil dólares por hectárea erradicada).

Estas medidas provocaron la reacción y el rechazo rotundo de la población del trópico de Cochabamba. De acuerdo a Salazar (2008), se inició un ciclo de movilizaciones y resistencia que incluyó la declaración de estados de emergencia, la conformación de comités de autodefensa, bloqueo de caminos, replante de la hoja de coca por el fracaso del desarrollo alternativo y marchas en la capital del Departamento de Cochabamba. En contrapartida, la respuesta del Gobierno Nacional fue la represión policial con un saldo de más de 90 detenidos por movilización, y los convenios que se firmaron quedaron sin efecto, porque solo significaron una salida a las medidas de presión. (para. 165-167).

En los gobiernos de Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002) y de Banzer (1997-2001), la situación para los productores de coca no mejoró y el tema de la erradicación de los cultivos de coca llegó a ser una política de alta prioridad; el primero implementó el plan “Opción Cero”, y el segundo el “Plan Dignidad”.

Siguiendo a Salazar (2008), ambos gobiernos dieron continuidad a la erradicación forzosa por medio de la violencia, también se pretendió la erradicación total del cultivo y el desplazamiento forzado de los campesinos de sus tierras a través de compensaciones (pago por las hectáreas erradicadas) y la ejecución de obras de impacto (postas sanitarias, sede social o camino vecinal) en caso de erradicación total. Empero, la resistencia por parte de los cocaleros se mantuvo y, además, se fortaleció agrupando a las organizaciones de productores (federaciones de productores de la hoja de coca), ampliando el número de sus miembros mediante la conformación de las federaciones de mujeres, y a nivel internacional participando en el Consejo Andino de Productores de Coca, en el que se nombró como

⁴² De acuerdo al “Proyecto de Desarrollo Regional Chapare”, el objetivo estaba dirigido a la reducción de la producción de coca con la propuesta de desarrollo alternativo de recursos e ingresos para las personas comprometidas o potencialmente comprometidas con la producción, proceso y mercado de la coca en Bolivia.

presidente a Evo Morales (1993), quien planteó demandas comunes para los productores, como la despenalización internacional, la industrialización, el rechazo a las políticas de erradicación, la oposición a la militarización y a la violación de los derechos humanos. (para. 169-171, 182).

En 2002, durante el segundo período presidencial de Sánchez de Lozada, la política antidroga se caracterizó, en un principio, por una orientación concertadora en torno al problema de la coca, principalmente porque el partido político de los cocaleros obtuvo en las últimas elecciones una fuerza importante de representación pública y parlamentaria. Posteriormente, sin embargo, se continuó con la política de erradicación del anterior gobierno, reacondicionada en “la estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico 2003-2008”, pero sin tomar en cuenta la participación de los productores de coca en la definición y planificación del mencionado desarrollo, no obstante de haberse propugnado un desarrollo alternativo participativo. Lo único que se consideró, al final, fue la necesidad de realizar un estudio de mercado para establecer una superficie legal de cultivo de la hoja de coca, dejando pendiente la revisión y modificación de la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas.

Vale señalar que la estrategia antidroga financiada en un 90% por la comunidad internacional, principalmente por los EE. UU., apuntaba hacia la eliminación total de los cultivos de coca en el Chapare de Cochabamba y la implementación de políticas de erradicación voluntaria en los Yungas de La Paz.

Ante la renuncia de Sánchez de Lozada a la presidencia en 2003, a raíz de la convulsión social y política conocida como “la guerra del gas”⁴³ y la presión ejercida por diversos sectores sociales, Carlos Meza asumió la presidencia por transmisión constitucional e inmediatamente estableció una nueva orientación al problema de la coca, privilegiando un marco de concertación para la creación de una comisión conjunta que estudie las posibles modificaciones a la Ley 1008, además anunciando dos medidas para evitar las movilizaciones de protesta en el Chapare: la emisión de una resolución

⁴³ La guerra del gas es el nombre dado a los conflictos de octubre de 2003, relacionados con la exportación de gas natural a los EE UU y México. El conflicto surgió, principalmente, por la decisión del gobierno presidido por Gonzalo Sánchez de Lozada de exportar gas por Chile, país con el que Bolivia sostiene un antagonismo muy marcado como consecuencia de la guerra que causó la pérdida de su litoral. Los dirigentes que se destacaron en las protestas fueron Evo Morales (dirigente sindical cocalero del trópico de Cochabamba) y Felipe Quispe (dirigente campesino del norte paceño).

estableciendo la reapertura provisional de los 15 mercados de coca en el trópico cochabambino, y la presentación de un plan de desarrollo integral del mismo, incorporando en la gestión de los recursos del desarrollo alternativo la mancomunidad de los municipios del trópico.

El año 2006 asumió el gobierno nacional el instrumento político de los productores de coca, consolidado en el partido político denominado Movimiento al Socialismo (MAS), presidido por Evo Morales, iniciando inmediatamente cambios en la política sobre la coca bajo el lema: “cocaína cero, sí; coca cero, no”. En consecuencia, se despenalizó el cultivo excedentario de la hoja de coca, y se determinó el cultivo de un cato (1600 m²) de coca por afiliado dentro del trópico de Cochabamba y la concertación con las bases cocaleras para el control interno del incremento de la producción de la hoja de coca.

Debido a este nuevo escenario, USAID tuvo presencia en el trópico de Cochabamba hasta mediados del año 2008, cuando los productores de coca decidieron la ruptura de relaciones con la agencia norteamericana y su consiguiente expulsión, acusándola de conspirar contra el gobierno nacional a través del financiamiento unilateral, además de prohibir cualquier nuevo convenio con la Alcaldía. El presidente Morales, quien a la vez es el máximo dirigente de los productores de coca del Chapare, apoyó esta decisión formulando fuertes críticas contra el gobierno de los Estados Unidos, calificándolo como principal enemigo de Bolivia.

Como USAID dejaría de brindar el soporte económico para la construcción de obras sociales, el Gobierno Nacional, cumpliendo con su función de destinar recursos para apoyar a los gobiernos municipales, puso en marcha el programa “Bolivia Cambia – Evo Cumple”, con el apoyo financiero del gobierno de Venezuela, en el marco del Convenio de Cooperación de los Países de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), para la ejecución de proyectos en los ámbitos educativo, deportivo, de salud y de infraestructura.

Este programa se encuentra bajo la administración directa del presidente Morales, quien principalmente impulsa la construcción y equipamiento de coliseos cerrados,

polifuncionales, canchas de fútbol y otros de interés deportivo⁴⁴, y de obras destinadas a la educación.

De acuerdo al Director de Planificación del Gobierno Municipal de Villa Tunari (2010), desde la asunción de Morales a la presidencia (en 2006) y hasta el año 2009, en el municipio se construyeron 12 coliseos, 18 canchas para jugar pelota a frontón, 2 estadios y 18 unidades educativas. Sin embargo, según el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2010, la mayoría de estas obras no fueron priorizadas por las OTB.

El contexto conflictivo, antes descrito, constituye el soporte discursivo del actual Gobierno Nacional y de sus instancias representativas, para persuadir a las OTB cocaleras del municipio de Villa Tunari la implementación de la oferta estatal en su territorio (más adelante se examina cómo la implementación de la oferta estatal afecta la participación de las OTB en el proceso de planificación). El discurso del gobierno se centra básicamente en tres argumentos: la violencia que sufrieron los productores de la hoja de coca por parte de los gobiernos neoliberales con el apoyo de USAID; el justificativo de la oferta estatal como propuesta de proyectos destinados al bienestar social; y el apoyo que deben brindar las autoridades municipales a favor de la oferta estatal, por convicción política con el presidente Morales y el partido de gobierno.

El primer bloque discursivo está relacionado con las versiones de repulsa a los Estados Unidos por su intervención política, económica y militar, pero fundamentalmente por su política de erradicación de los cultivos de coca. Se atribuye al gobierno estadounidense de imponer leyes y planes sin el conocimiento de la realidad nacional y de intervenir militarmente causando la represión de los productores de coca, y a la agencia USAID de conspirar para derrocar al gobierno de Evo Morales. Estos argumentos, naturalmente, provocan el rechazo de los productores hacia el gobierno norteamericano, su agencia y los proyectos provenientes de ellos.

El presidente Evo Morales, sobre la coca y la injerencia del gobierno norteamericano, expresó:

⁴⁴ De acuerdo al Ministerio de la Presidencia (2010), “en el marco del programa Bolivia Cambia - Evo Cumple, la administración del presidente Morales construyó 690 nuevos campos deportivos en los nueve departamentos del país con una inversión de 60.796.139 dólares americanos, desde 2006 hasta octubre de 2009”. (p. 8).

El tema de coca no depende del gobierno, no depende de los ministros, depende fundamentalmente del embajador de los Estados Unidos. Dicen plan Colombia, para combatir el narcotráfico y el terrorismo; dicen el plan Dignidad para Bolivia; el plan también para Panamá y México [...]. Estos planes son fundamentalmente para el exterminio de los pueblos indígenas, porque los pueblos indígenas seguimos proclamando con fuerza por el poder y territorio. [...] El plan dignidad no es un plan nacional. (Entrevista realizada por Carola Mittrany. Septiembre de 2003).

Y su discurso no solo abarca el ámbito nacional, sino también internacional. En un acto celebrado en la plaza de toros de la Cubierta de Leganés (Madrid), donde se concentraron alrededor de 7.000 personas, haciendo referencia a las acusaciones contra su persona y los campesinos por defender la hoja de coca, manifestó:

Me acuerdo perfectamente en la década ochenta, noventa que los dirigentes sindicales eran narcotraficantes, otra persecución por el imperio, y a partir del 11 de septiembre del 2001 los dirigentes sindicales acusados de terroristas. Seguramente deben recordar algunos hermanos que unos decían que Evo Morales era Bin Laden andino, que los cocaleros los talibanes, y con ese pretexto, con otra doctrina política de coca cero, cómo expulsar al movimiento campesino de la zona productora de coca, y decir, quiero que se me entienda, que hemos soportado permanentes intervenciones, a veces hasta de carácter militar para atacar esa rebelión de nuestros pueblos en Latinoamérica. (Diario El País. Madrid. 13/09/2009).

En otra oportunidad, ya en la región cocalera, a tiempo de inaugurar una obra (puente Méndez) en la población de San Luis del municipio de Shinaota del Chapare cochabambino, se dirigió a los pobladores de dicha región, afirmando:

La presencia de los gringos nos ha hecho despertar a nosotros, obligados frente a la presencia militar norteamericana nos hemos organizado, nos hemos unido y nos hemos preparado a combatir, pero también a luchar por la dignidad y soberanía, no solamente del trópico sino de todos los bolivianos. (Eju.tv. 03/07/2011).

Estas y otras declaraciones similares del presidente Morales y sus acusaciones contra el gobierno norteamericano, influyeron para que las organizaciones de productores de coca decidieran la expulsión de USAID de la región del Chapare, y el Gobierno Nacional la expulsión del Embajador de los Estados Unidos y de la agencia antinarcóticos DEA. El presidente Morales señaló que la decisión de expulsar a USAID de la región del Chapare fue asumida exclusivamente por las organizaciones residentes; sin embargo, en la

inauguración del X Congreso Ordinario de la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, expresó:

Expulsamos al embajador de Estados Unidos, a la DEA. Si USAID sigue trabajando así, no me va a temblar la mano para expulsar a USAID porque somos dignos, soberanos y no vamos a permitir ninguna injerencia. (Periódico Los Tiempos. 05/06/2010).

Pero los discursos también provienen de los principales dirigentes de las organizaciones cocaleras, siguiendo la consigna gubernamental, quienes se adhieren a los criterios del primer mandatario. Así, por ejemplo, el representante de la Federación Estatal de Campesinos del Trópico de Cochabamba y de los productores de coca del Chapare (2008-2010), Julio Salazar, dijo lo siguiente:

La Ley 1008 nos prohibió y nos penalizó, por lo que nos comenzamos a unir, iniciando no sólo una lucha cocalera o sindical, sino una lucha ideológica y política. Imagínese, antes hubo tanta represión, tanta prohibición, tantos compañeros heridos o en la cárcel y ahora se ha producido un cambio total con el nuevo gobierno. En otras palabras, a partir de esta lucha ideológica hemos logrado llevar a la presidencia al compañero Evo Morales. Él es un campesino, un productor de coca que encabeza un proyecto político que es lo contrario al neoliberalismo.

No queremos ayuda condicionada a cambio de una reducción de la coca o del saqueo de nuestros recursos naturales. A medida que vaya creciendo nuestra economía USAID será expulsada total y definitivamente. Nosotros somos un movimiento anti-imperialista. Bolivia no debe ser colonia de Estados Unidos. [...] En Chapare y en el Trópico ya no necesitamos la cooperación de USAID, por lo tanto es más una cuestión patriótica respetar el cultivo de coca. USAID ya no tiene nada que ver, ni qué decir. Por ejemplo, algunos proyectos estaban financiados por USAID y ahora nuestros municipios acaban y materializan estos programas. (Entrevista realizada por Miguel Domingo en enero de 2009).

Todas estas declaraciones muestran que los conflictos se generaron por la producción excedentaria de la hoja de coca y el enfrentamiento de las organizaciones cocaleras con los distintos gobiernos de Bolivia y los EE.UU., puesto que los discursos se basan en los daños que sufrieron antes del gobierno de Morales, señalando como culpables a la administración norteamericana y a su agencia de cooperación.

Para compensar la falta de apoyo estadounidense en la dotación de obras públicas, el Gobierno Nacional recurrió al financiamiento de otros países (Unión Europea y Venezuela) y creó el programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, consistente en la oferta estatal de proyectos de orden público (principalmente deportivos) y en la entrega de

cheques a municipios y organizaciones sociales para sus prioridades. La aceptación de la oferta estatal por parte de las organizaciones sociales, implica el reconocimiento de los motivos que arguye el gobierno para justificar su ofrecimiento.

Las explicaciones del gobierno acerca del alcance y los beneficios del programa promovido por Evo Morales, constituyen los argumentos del segundo bloque de discursos del Gobierno Nacional, como la realizada en el periódico “Cambio” de propiedad del Estado Plurinacional, que señala:

Entre enero de 2007 y abril 2010 Evo Cumple desembolsó cerca de 290 millones de dólares en diferentes rubros. De esa cifra al menos 80 millones de la divisa estadounidense fueron destinados a infraestructura deportiva —una de las más importantes inversiones en esa área en los últimos 20 años— como la construcción de tinglados, campos de fútbol, coliseos y decenas de canchas de césped sintético en los nueve departamentos del país.

Y es que el deporte es importante para la salud, la educación y la integración, y es un derecho humano. Estos cuatro ejes marcan una política de Estado que el Gobierno aplica desde el 22 de enero de 2006. El propio presidente Morales señaló que con la refundación del país y la vigencia de la nueva Constitución, el incentivo a la actividad física ejercida como juego o competición, está al nivel de otras políticas de Estado, como el respeto de los derechos de la mayoría indígena —marginada secularmente—, de niños, ancianos y de las mujeres embarazadas.

Tres escenarios que se han construido en Sucre para los Juegos Deportivos Bolivarianos, hoy son catalogados como los mejores en Suramérica. Además, el Jefe de Estado tiene la firme intención de “inundar” el país con canchas de fútbol con césped sintético, para masificar los semilleros de jugadores profesionales en ese deporte. El Gobierno, y particularmente el presidente Morales, un apasionado del fútbol, son grandes impulsores de este proyecto que revoluciona la práctica del fútbol bajo la filosofía de que las actividades musculares son un derecho humano que ayuda a la integración. (Periódico Cambio. 19/07/2011).

Por su parte, el Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Álvaro García, a tiempo de entregar cheques destinados para la construcción de este tipo de obras, se dirigió así a los beneficiarios:

El programa Bolivia Cambia lo dirige, lo conduce el mismo presidente, este es un programa presidencial, los alcaldes por respeto y dignidad tienen que hacer de la obra y del programa Bolivia Cambia - Evo Cumple, la obra estrella en sus municipios. (Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010).

Los recursos del programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, de acuerdo a la D.S. N° 29079 (2007), deben “ser inscritos en el Plan Operativo Anual POA y presupuesto municipal de conformidad a las normas correspondientes y remitidos al Concejo Municipal

para su aprobación.” (Art. 2. Inc. III). Si bien una parte de esos recursos es destinada a proyectos previamente programados en los POA, otra es asignada de acuerdo a la iniciativa del presidente Morales (principalmente infraestructura deportiva), cuya implementación debe ser igualmente aprobada por los gobiernos municipales; lo cual significa que estos tengan que adaptar sus planes a la propuesta estatal. El Gobierno Nacional justifica su oferta resaltando los beneficios de tales obras (*c.f. supra*), que sin duda proporcionan, pero sin considerar ni constatar si son realmente prioritarias para los municipios.

A todo ello, se suman los discursos por convicción política que manejan las autoridades gubernamentales, recordando a los representantes locales el compromiso (respeto) con el primer mandatario por haber dignificado los ideales de las organizaciones cocaleras y que por ello la oferta estatal debe ser asumida y difundida como importante para los municipios. Se promueve así un proceso de reconocimiento de la oferta estatal por parte de las autoridades locales, que comprende la base del tercer bloque de discursos.

Bajo este criterio, según la nota que aparece en el periódico La Razón (2008), el Alcalde Municipal de Villa Tunari (2004-2012), Feliciano Mamani, manifestó:

Con el programa Evo Cumple y el apoyo de la Comunidad Europea recibimos más apoyo para los municipios y nos dan el financiamiento sin condiciones como USAID; por eso se ha decidido no hacer más convenios con esta agencia. (Periódico La Razón. 25/06/2008).

Esta misma autoridad, a finales del mismo año (2008), resaltando el programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, sostuvo que “*los proyectos aprobados bajo este programa son muy importantes para el desarrollo de las regiones*” (Agencia de Noticias ENLARED MUNICIPAL. 23/12/2008).

Los personeros de la Alcaldía Municipal, por su parte, refiriéndose al programa y la implementación de los proyectos deportivos, afirmaron enfáticamente: “*Estamos tomando en serio el fútbol. Apostamos a tener un equipo en la liga profesional*” y “*por cada infraestructura el Estado está invirtiendo Bs 4,3 millones.*” (Eju.tv. 28/06/2009).

De todo lo expuesto, se concluye que la autoridad política del Gobierno Nacional se encuentra respaldada por las OTB productoras de coca para legitimar su intervención en la planificación del municipio de Villa Tunari, al aceptar estas las iniciativas u ofertas estatales. Pero así el Gobierno Nacional infringe el principio de subsidiariedad, puesto que la ley solo le faculta destinar los recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación

internacional para apoyar las competencias de los gobiernos municipales, y no para influir en la programación y definición de obras en los planes municipales. El SISPLAN (1996), referente al mencionado principio, precisa que “ningún órgano de mayor importancia o nivel superior recibe atribuciones para efectuar labores de planificación que pueden ser llevadas a cabo efectivamente por órganos locales” (Art. 6); no obstante, el Gobierno Nacional altera su margen de acción y se excede en el ejercicio del poder al persuadir la realización de las obras ofertadas por él. Mientras se mantenga la convicción política y el apoyo al Gobierno Nacional es evidente que continuará la relación basada en el poder simbólico (persuasivo), lo cual favorece a las OTB cocaleras en la toma de decisiones, pero excluye a los demás actores sociales.

Además, el Gobierno Nacional rebasa su competencia y el poder que le corresponde ejercer, al disponer los recursos financieros internacionales en forma directa y sin aplicar el principio de equidad que impone la ley.

3.2.4.3. Actores institucionales privados o externos.-

Hasta el año 2007 las entidades de cooperación internacional correspondían a dos categorías: las que otorgaban recursos al gobierno nacional y las que trabajaban directamente en los territorios.

Las regiones productoras de coca en Bolivia, es decir, las regiones del trópico de Cochabamba y los Yungas de La Paz, han convertido al país en el tercer mayor productor de la hoja de coca en el mundo, después de Perú y Colombia. Consiguientemente, por las implicaciones obvias de este cultivo, los organismos internacionales han intentado erradicar la producción excedentaria ofreciendo a los gobiernos municipales apoyo técnico y financiero para la elaboración y la ejecución de los planes municipales.

Las entidades de cooperación que intervinieron en la planificación municipal de las regiones cocaleras en Bolivia, pertenecen a los gobiernos de los Estados Unidos a partir 1987 y a la Unión Europea (UE) desde 1995; sin embargo, la forma de su participación, tanto en el plano financiero como técnico, ha sufrido una variación a partir del año 2007. Si bien todos los organismos internacionales brindaban apoyo de forma bilateral a través de alguno de los ministerios u otra dependencia del Estado boliviano, el gobierno de los Estados Unidos lo hacía también en forma unilateral o directa en los municipios. Esta

última situación ha cambiado con la promulgación del D. S. N° 29308 de 10 de octubre de 2007, denominado Normas para la Gestión y Ejecución de Recursos Externos de Donación, que prohíbe a la cooperación internacional la asignación de recursos sin el consentimiento de las instituciones bolivianas, particularmente en relación al trópico cochabambino y al municipio de Villa Tunari, de donde fue expulsada USAID con el advertido de no aceptar ninguna oferta posterior de esta agencia.

3.2.4.3.1. Gobierno de los Estados Unidos y su agencia de cooperación.-

USAID es una agencia de cooperación esencialmente de carácter bilateral; sin embargo, una parte de la cooperación otorgada al gobierno boliviano (hasta el año 2008) lo hacía en forma unilateral y directa a favor de ONG e instituciones privadas.

Según esta agencia (2009), los fondos fueron proporcionados a través de acuerdos bilaterales con el gobierno de Bolivia utilizando un instrumento legal llamado Convenio Bilateral de Donación (SOAG, por sus siglas en inglés); pero solo cerca del cincuenta por ciento de la cooperación de USAID era bilateral. Uno de esos acuerdos fue firmado para apoyar el desarrollo integral en las zonas productoras de coca (vigente aún en los Yungas), en virtud del cual USAID y el Viceministerio de la Coca y el Desarrollo Integral debían trabajar y coordinar de manera conjunta su implementación, con la finalidad de promover el control de la hoja de coca por medio de la diversificación económica y el desarrollo social. (para. 1)

USAID comenzó con su ayuda para el “Desarrollo Alternativo” en las regiones productoras de coca en 1987, aunque Bolivia ya estaba involucrada en la lucha contra las drogas desde el año 1962. El desarrollo alternativo fue concebido originalmente por el Sistema de Naciones Unidas como una estrategia de control de drogas, que fue un complemento a las estrategias de erradicación e interdicción en los países con presencia de cultivos ilícitos. El concepto fue ampliándose gradualmente y no solo se limitó a la introducción de nuevos cultivos o productos, incluyó también el procesamiento y transformación de los cultivos lícitos y la comercialización de estos a través de cooperativas de campesinos o asociaciones de productores y de alianzas con el sector privado.

Se reconoció, asimismo, que las regiones con presencia de cultivos ilícitos necesitaban un mínimo de infraestructura física y social para mejorar la calidad de vida de la comunidad local. Incluso para que las propias políticas de desarrollo alternativo puedan verdaderamente funcionar era necesaria la apertura de caminos de acceso, la provisión de energía y agua potable, mejoras en la salud, en la educación, etc.; puesto que, aunque la sustitución de la de coca era el objetivo fundamental, el desarrollo alternativo implicaba el desarrollo rural integral de las regiones con presencia de dicho cultivos.

Sin embargo, para la implementación de los programas y proyectos de USAID en el municipio de Villa Tunari, era además necesario el reconocimiento legítimo por parte de las organizaciones sociales, para lo cual la cooperación debía inscribirse en el programa antidroga del Gobierno Nacional.

Como el presente análisis abarca el estudio de los planes de desarrollo municipal de la Gestión 2006-2010, conviene referirse solo al plan antidroga denominado “Estrategia Boliviana de Lucha Contra el Narcotráfico 2003-2008”, aprobado en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Para recibir financiamiento externo es común que los gobiernos beneficiarios presenten su plan ante la comunidad internacional, en el caso de Bolivia fue presentado al gobierno estadounidense y a la UE. La presentación ante el primero fue realizada a través del embajador David Greenlee (2003), quien “garantizó que la cooperación norteamericana se mantendría inalterable para apoyar a Bolivia en la lucha antidroga.” (Periódico El Diario. 25/04/2003). Es así como se mantuvo vigente el Convenio de Donación Sectorial Especial para Antinarcóticos, que fue suscrito entre el gobierno de Bolivia y los Estados Unidos en 1998⁴⁵, cuyo objetivo era la eliminación de los cultivos de coca ilegal en el Chapare, lo que se esperaba lograr mediante dos resultados intermedios: Coca Existente Erradicada y Desarrollo Alternativo Sostenible Establecido. (Art. 2).

La Estrategia Boliviana de Lucha Contra el Narcotráfico 2003-2008, respondiendo al mencionado convenio de donación, tenía entonces el propósito fundamental de sacar a Bolivia del tráfico ilícito de drogas, incluyendo la eliminación de los cultivos excedentarios

⁴⁵ El Convenio de Donación Sectorial Especial para Antinarcóticos entre los gobiernos de Bolivia y los Estados Unidos, fue firmado el año 1998; en los siguientes años sufrió pequeñas modificaciones relacionadas con el nombre del convenio y la cantidad de dinero a donarse. El último desembolso económico se realizó el año 2008.

de coca. La propuesta principal de la estrategia se basó en los siguientes temas: La consolidación del Observatorio Boliviano de Drogas y la realización de un estudio sobre el consumo y usos tradicionales de la hoja de coca; La erradicación de las plantaciones de coca, la prevención del uso de las drogas y el combate al narcotráfico; Demanda a la comunidad internacional de la aplicación del principio de "responsabilidad compartida", a través de la ampliación de los programas de desarrollo alternativo, la vinculación del narcotráfico con la pobreza y la incorporación de programas sociales transversales.

Al haberse aprobado la estrategia boliviana por el gobierno de los Estados Unidos y asegurado la continuidad del convenio de donación se mantuvo el reconocimiento como entidad ejecutora legalmente establecida al Programa de Desarrollo Alternativo Regional (PDAR), y para realizar una labor en coordinación al Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria del Chapare (IBTA/Chapare) y al Servicio Nacional de Caminos/Caminos vecinales (SNC/CCVV); además, como representantes adicionales del gobierno de Bolivia, con autoridad para firmar como contraparte las cartas de implementación que reserven o utilicen fondos comprometidos bajo enmiendas formales del convenio, al Viceministro de Desarrollo Alternativo y al Presidente Ejecutivo del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL).

Las primeras entidades (PDAR, IBTA/Chapare y SNC/CCVV) trabajaron en el municipio de Villa Tunari directamente. El equipo de personas del PDAR conformó una organización subvencionada por USAID y era considerada como la institución clave en la planificación del desarrollo alternativo, orientada a coordinar los esfuerzos de las agencias nacionales con las internacionales.

De acuerdo a los objetivos de USAID, el PDAR constituía un programa para eliminar el cultivo de la coca excedentaria e ilegal; para lo cual, debía brindar asistencia técnica e invertir en infraestructura para establecer un nivel sustentable en la capacidad de producción, incentivar redes de mercado para productos lícitos con el fin de aumentar el ingreso de las familias e impulsar la capacidad de planificación municipal, de infraestructura social y de salud pública en municipios objetivo.

Al PDAR, por consiguiente, le correspondía coordinar todas aquellas actividades y dar coherencia a las iniciativas originalmente dispersas, mientras la ejecución de proyectos

estaba a cargo de diversas entidades nacionales e internacionales, por sí o a través de consultoras privadas u ONG.

Cumpliendo dichas funciones, y no obstante de los problemas que se presentaron en los municipios productores de coca con la aplicación de los programas antidrogas: la ausencia de mercados para los cultivos alternativos, la falta de asistencia técnica adecuada y la falta de participación de los productores de coca en la toma de decisiones, el PDAR apoyó técnicamente la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal de Villa Tunari (2006-2010) y coordinó el apoyo económico para varios proyectos a través de otras entidades ejecutoras (IBTA/Chapare y SNC/CCVV), igualmente financiadas por el gobierno de los Estados Unidos.

El discurso de los promotores del desarrollo alternativo (PDAR) logró inicialmente captar la atención e interés de las organizaciones sociales del municipio de Villa Tunari, mediante la denominada “Estrategia del Desarrollo Integral para Bolivia 2005-2009” basada en tres áreas programáticas: Competitividad de mercado de emprendimientos lícitos rurales incrementados; Instituciones democráticas más efectivas, transparentes y con capacidad de respuesta; y Servicios públicos y condiciones sociales mejoradas. (USAID, 2005, Sección 2.2).

La estrategia incluía un conjunto amplio de intervenciones de índole económico, social y democrático. De acuerdo al documento Año fiscal 2005 del Programa de Desarrollo Integral, las intervenciones de orden económico comprendían la transferencia de tecnología, servicios de extensión agrícola, subvenciones, capacitación, mejora de la competitividad de los productos lícitos en los mercados nacionales y de exportación, vinculación con los mercados y mejora de carreteras. En cuanto a las intervenciones de carácter democrático, se propuso ayudar a los municipios para que sus planes anuales correspondan a las demandas de las comunidades agrícolas, a entregar títulos de propiedad a los agricultores y a establecer un sistema catastral. Y en las intervenciones de tipo social, se ofertó la mejora de la infraestructura de energía y de los servicios de salud.

Por esa razón y por la influencia de PDAR, es que el PDM 2006-2010 de Villa Tunari contiene en el ámbito económico programaciones presupuestales para la ejecución de proyectos que están dirigidos a fortalecer el desarrollo alternativo. Empero, no se consideraron proyectos relacionados con la producción de la hoja de coca, pese a que el

42% de las principales organizaciones sociales (entre centrales y comités cívicos) se dedica a este cultivo, que comprende aproximadamente al 70% de la población total del municipio. Si bien se programó el “Estudio de Cadenas de Valor” (locoto, cítrico, cúrcuma, jengibre, banano y ganado), estas estaban delineadas para orientar la producción futura o para quienes ya se dedicaban a dicha actividad. Lo cierto es que el agroprocesamiento estaba dispuesto para el cultivo alternativo y los proyectos sociales con financiamiento externo se encontraban condicionados a la erradicación del cultivo de coca.

Los campesinos, por su parte, que mostraron en un principio cierto interés por el desarrollo alternativo, muy pronto vieron con escepticismo la posibilidad de cambiar sus cultivos de coca por otros. En el momento actual el desarrollo alternativo no es una opción para aquellos, considerando que cuentan con el apoyo del Gobierno Nacional y con la oferta estatal para la ejecución de obras. El presupuesto programado y ejecutado para proyectos correspondientes al Eje de Desarrollo Económico se observa en el capítulo IV.

3.2.4.3.2. La Unión Europea (UE) y su agencia de cooperación.-

La UE actualmente está integrada por veintisiete países, quienes delegan a las instituciones comunitarias creadas por ellos la toma de decisiones sobre asuntos específicos de interés común.

La UE tiene entre sus objetivos la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico y social duradero, la inserción en la economía mundial, la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, y el respeto de los derechos humanos.

La Delegación de la Comisión Europea tiene acuerdos con Bolivia desde 1995 y las relaciones son de carácter bilateral. De acuerdo a esta entidad, las relaciones se desarrollan principalmente en las siguientes dimensiones:

- El diálogo político institucionalizado entre la Unión Europea y el Grupo de Río, y en ese contexto con la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR.
- Un programa intensivo de cooperación en el marco de la estrategia boliviana de lucha contra la pobreza.
- El estímulo a las inversiones y la formación de empresas conjuntas a través de la cooperación económica.

- El fomento de mejores condiciones para el comercio mediante las facilidades del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).

De estas dimensiones, conviene resaltar el programa intensivo de cooperación de lucha contra la pobreza que tiene entre sus finalidades cooperar en sectores primordiales, como ser: desarrollo alternativo, agua y saneamiento básico, salud, educación, seguridad alimentaria, integración regional y transporte. Las líneas principales en las que interviene son: Cooperación técnica y financiera; Cofinanciación para ONG de la Unión Europea; Derechos Humanos; Bosques tropicales y medio ambiente; y Ayuda humanitaria.

Efectuando una relación concisa sobre la participación de la Comisión Europea en Bolivia, se tiene que en junio de 1995, durante la presidencia de Hugo Banzer Suárez, el gobierno de Bolivia y la Comisión firmaron el Acuerdo Sede para la apertura de una Delegación Permanente de la Comisión en la ciudad de La Paz, con estatuto de Misión Diplomática.

Posteriormente, en octubre de 2001, en el gobierno de Sánchez de Lozada, Bolivia y la Comisión Europea adoptaron una estrategia conjunta para orientar e implementar los futuros programas de asistencia técnica y financiera hasta el año 2006, en las áreas de abastecimiento de agua potable, acceso a los sistemas de saneamiento básico, apoyo a la integración física regional, desarrollo alternativo y cooperación económica para el desarrollo de las inversiones y el comercio.

En diciembre de 2007, en el gobierno de Evo Morales, se suscribió el Memorando de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la República de Bolivia, referido a las orientaciones plurianuales para la puesta en práctica de la cooperación al desarrollo del país durante el período 2007- 2013.

De este acuerdo surgió el documento “Estrategia País”, gestionado por la Comisión Europea con el objetivo de trazar la estrategia global de la ayuda de la UE a Bolivia para los siguientes años. Este documento abarca todos los instrumentos y sectores de la ayuda de la Unión Europea.

El propósito de la estrategia de cooperación consiste en apoyar los esfuerzos destinados a reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁶, dando

⁴⁶ La Declaración del Milenio fue aprobada el año 2000, y el compromiso de la comunidad internacional fue el de cumplir con los objetivos de la misma hasta el año 2015. Esos objetivos, ocho en total, adoptados por más de 190 países, son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal;

prioridad a la creación de oportunidades económicas sostenibles de trabajo digno, apoyo a la lucha de Bolivia contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas mediante el desarrollo integral⁴⁷, la racionalización de la producción de coca a través de mecanismos de control social⁴⁸, y la gestión sostenible de los recursos naturales.

La lógica de intervención de la Comisión Europea (2007), según ella misma, tiene como componentes principales:

Por una parte, promover la ciudadanía y la inclusión social proporcionando acceso a los servicios básicos, títulos de propiedad sobre la tierra y documentos de identidad, mitigación ambiental y refuerzo institucional para consolidar la presencia efectiva de las instituciones estatales. Por otra, promover oportunidades económicas en la agricultura y otros sectores, centrándose en las pequeñas empresas con alto potencial de creación de empleo y en los mercados locales y nacionales. (p. 32).

Sobre la intervención de la Comunidad Europea, las actuales autoridades bolivianas expresan su conformidad con dicha intervención porque la comunidad no condiciona su apoyo a la erradicación del cultivo de la coca; en consecuencia, se solicitó a la Comunidad Europea que mantenga y aumente su apoyo durante el periodo 2007-2013. Para ello se implementó el Programa de Apoyo a Bolivia 2007-2013. Ahora los programas se denominan programas de desarrollo “integral” en lugar de “alternativo”.

Adicionalmente, en el Entendimiento se han tomado en cuenta otros aspectos que incluyen los requisitos formulados por Bolivia, como la necesidad de asegurar que las intervenciones se coordinen con las de otros donantes y con el gobierno de Bolivia.

La Comisión Europea también brinda apoyo a ciertos sectores no estatales, como las ONG nacionales e internacionales, entre los que se encontraba el Programa de Apoyo a la

Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. (Naciones Unidas, 2008, para 6-44) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008.

⁴⁷ Los términos “desarrollo integral” son utilizados por el actual gobierno boliviano en lugar de “desarrollo alternativo”. El desarrollo integral se refiere a las acciones emprendidas tanto en las zonas de cultivo de coca como en las zonas de emigración laboral, con el objetivo específico de prevenir el exceso de producción de coca (Comisión Europea, 2007, para. 5). De acuerdo a la Ley 1008, se reconoce como legal la superficie de 12.000 hectáreas para el cultivo de la hoja de coca en todo el territorio boliviano.

⁴⁸ El gobierno boliviano no ha definido aún los mecanismos concretos de control social que deben aplicarse para supervisar y controlar el cultivo de coca y su reducción. Sin embargo, está previsto encargar a las organizaciones sociales (federaciones de campesinos, uniones de colonizadores y asociaciones de productores) para que midan la superficie de coca cultivada por sus miembros en sus zonas respectivas y garanticen el respeto de esos límites.

Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare (PRAEDAC), sobre el cual es necesaria la siguiente referencia.

El PRAEDAC surge del convenio de financiamiento N° BOL/B7-310/96-41 de fecha 8 de abril de 1997, suscrito entre el gobierno de Bolivia y la Comisión Europea. El programa, con una duración de 8 años (1998-2006), fue establecido con el propósito general de contribuir al desarrollo socioeconómico participativo, integral y sostenible del trópico de Cochabamba, apoyando políticas nacionales de desarrollo alternativo y de descentralización administrativa bajo el marco del manejo racional de los recursos naturales. Para cumplir con ese objetivo, el Programa fue organizado en tres componentes: Saneamiento y titulación de tierras; Fortalecimiento municipal; y Desarrollo productivo.

El PRAEDAC, por enmarcarse dentro de las instancias que brindan apoyo a las políticas nacionales de desarrollo alternativo, es recordado con displicencia por los pobladores dedicados al cultivo de la coca, a pesar de no haber sido expulsado como la agencia USAID; según las entrevistas semidirigidas, no están dispuestos a permitir la presencia de ninguna agencia ni programa externos que vaya en contra de sus intereses.

Probablemente por esa razón la UE no volvió a brindar su apoyo a través de agencias o programas de cooperación, sino mediante recursos financieros entregados directamente al gobierno nacional a través del Viceministerio de Desarrollo Alternativo, el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo y el Programa Bolivia Cambia – Evo Cumple.

De lo expuesto sobre el municipio de Villa Tunari, se observa que los conflictos de intereses, que a decir de Zalaquett (2011) “no se trata de una conducta sino de una situación o estado de cosas que implica el riesgo objetivo de que las personas involucradas lleguen a incurrir en conductas que afectan negativamente determinados intereses públicos o colectivos” (p. 181), producen el incumplimiento de los principios del modelo de planificación boliviano. Los vínculos que mantiene un sector social (productores de coca) con los gobiernos municipal y nacional interfieren con el deber de velar solamente por el interés público; puesto que se restringe –por quienes ejercen mayor poder debido a tales vínculos– que todos los actores sociales (la población en general) accedan simultáneamente y en igualdad de condiciones al proceso de planificación, específicamente a la toma de decisiones.

Al reprobar los grupos sociales afectados, al igual que la ley, esta indebida situación, se da cuenta de un peligro para los intereses públicos o colectivos, que en la práctica llega a comportar una efectiva vulneración de estos.

3.3. MUNICIPIO DE CORIPATA.

3.3.1. Ubicación y características socio-económicas.-

El municipio de Coripata, comprende la Segunda Sección de la Provincia Nor Yungas del Departamento de La Paz. Este municipio se divide territorial y administrativamente en 3 cantones y 1 Distrito Municipal. Según el INE (2001a), el municipio comprende 39 organizaciones comunitarias; de las cuales, de acuerdo a la jerarquización de localidades, 1 es ciudad menor, 4 son centros urbanos menores y 34 son pueblos campesinos.

Cuenta con una población de 11.444 habitantes, de acuerdo al INE (2001a); sin embargo, en el trabajo de campo se averiguó que 10 comunidades, con una población que asciende a 1964 habitantes, fueron censadas como pertenecientes al municipio de La Asunta de la Provincia Sur Yungas. Los pobladores de estas comunidades aseguran que pertenecen al municipio de Coripata y que cuentan con documentos legales que confirman su aseveración.

Sobre este tema existen dos versiones entre los pobladores: Unos aducen que en el municipio de La Asunta se sobornó a los delegados del INE para que esas comunidades sean registradas como parte de su territorio, porque de acuerdo a la Ley de Participación Popular⁴⁹ la asignación de recursos a las alcaldías se realiza de acuerdo a la cantidad de población con que cuenta el municipio. Otros mencionan que las 10 comunidades prefirieron registrarse como parte del municipio de La Asunta, porque corrió el rumor de que en el municipio de Coripata el cultivo de la coca era excedentario y debía ser erradicado, y que la población tuvo miedo de perder sus cultivos que son su principal fuente de ingresos.

⁴⁹ La Ley N° 1551 dispone que “la Coparticipación Tributaria, entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales a favor de los Gobiernos Municipales y Universidades Públicas, se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal.” (Título III, Artículos 20 y 21)

Sea como fuere, lo perjudicial es que esas 10 comunidades no reciben recursos de la Coparticipación Tributaria en ninguno de los dos municipios; cuentan solo con la colaboración de la Alcaldía de Coripata en cuestiones de educación y salud y en gestiones de financiamiento externo para la realización de algunos proyectos.

Si se agregan estas 10 comunidades al registro del INE, el número de pueblos campesinos aumenta de 34 a 44 en el municipio de Coripata.

Por consiguiente, del total de habitantes del municipio (13.408 hab.) incluyendo las mencionadas 10 comunidades, aproximadamente el 16% corresponde a la ciudad menor, el 27% a los centros urbanos menores y el 57% a los pueblos campesinos.

Cuadro N° 6. Porcentaje de población según tipo de localidad

Tipo de localidad	Municipio de Villa Tunari (53.996 hab.)		Municipio de Coripata (13.408 hab.)	
	Cantidad	% de población respecto al total	Cantidad	% de población respecto al total
Ciudad menor	2	9%	1	16%
Centro urbano menor	10	11%	4	27%
Pueblos campesinos	304	75%	42	57%
Pueblos indígenas	28	5%	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE (2001a).

El municipio de Coripata, en relación al municipio de Villa Tunari, cuenta con un alto porcentaje de población urbana, más del 40% de su población habita en localidades urbanas, en cambio en el municipio de Villa Tunari solo el 20 % de su población. Además, si bien en Coripata los pueblos campesinos se encuentran distanciados unos de otros (entre 2 a 120km), la cantidad de población en cada uno de ellos tiene un promedio mayor (aprox. 180 hab.) a los de Villa Tunari (aprox. 120 hab.); en este último el 61% de las comunidades posee una población menor a 120 habitantes y en Coripata solo el 36%.

Con respecto al alcance de los servicios básicos y el acceso a equipamiento urbano, conforme al INE (2001a), el 17% no tiene agua para beber o cocinar por cañería, el 91% no dispone de alcantarillado sanitario y el 32% no cuenta con disponibilidad de energía eléctrica para alumbrar la vivienda. En cuanto a los índices de educación, el 14% no sabe leer ni escribir y solo el 16% logró concluir sus estudios en el colegio para habilitarse al nivel superior. Con referencia a la atención en salud, únicamente el 20% de la población

femenina de 15 años y más de edad recibió atención de parto en un establecimiento de salud.

No obstante, en Coripata el acceso a los servicios básicos es mayor que en el municipio de Villa Tunari. Una causa para esta limitante en este último, es la cantidad reducida de habitantes en las comunidades o poblaciones. El acceso a los servicios, sin embargo, también depende de la decisión de los actores sociales para invertir en este tipo de proyectos con una contraparte y de la gestión que realice el Alcalde Municipal para conseguir financiamiento externo, teniendo en cuenta que la instalación de servicios tiene un costo elevado.

3.3.2. Proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).-

Como ya se referenció, el PDM constituye la expresión de la problemática, potencialidades, limitaciones, objetivos, políticas, programas, proyectos y demanda social priorizada, por medio del cual se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio. El PDM está constituido por el diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo⁵⁰.

En cumplimiento a las normas legales, el Gobierno Municipal de Coripata elaboró el PDM a través de su Unidad Técnica de Planificación, con el apoyo de la Mancomunidad de Municipios de los Yungas de La Paz y la contratación de una organización no gubernamental sin fines de lucro (VOX TERRA), financiada con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL).

Las actividades de elaboración del PDM, según las entrevistas con los actores participantes, comprendió la realización de tres “Cumbres Municipales”. Pero antes de la realización de la primera cumbre, en la fase de Preparación y Organización, el Gobierno Municipal definió las funciones del equipo técnico y convocó a los actores sociales a través del Comité de Vigilancia.

⁵⁰ De acuerdo a la R.S. N° 216961 (1997), se debe realizar un único proceso concertado de planificación del desarrollo bajo la dirección y responsabilidad del Gobierno Municipal, al que se integran las propuestas distritales/cantoniales y demandas comunales y se articulan todos los sectores, actores, planes, programas y proyectos que operan en el municipio. La demanda social debe ser comprendida como una aspiración compartida, reflexionada y jerarquizada por la que todos los actores sociales se movilizan, y los autodiagnósticos comunales deben identificar la problemática, potencialidades, limitaciones y aspiraciones priorizadas de la comunidad. (Arts. 3 y 13).

Los actores que participaron en la primera cumbre fueron los representantes de las OTB, el Director Distrital de Educación, los Subalcaldes y los Concejales Municipales. La Mancomunidad se encargó de explicar el estado de la gestión pasada, los recursos económicos con los que contaba el municipio y cómo estos serían distribuidos. Por su parte, los representantes del FONADAL y USAID explicaron sobre la erradicación de la coca y el apoyo que ofrecían las entidades, y la ONG VOX TERRA se encargó de capacitar a los asistentes para el llenado de las fichas de demandas.

En la segunda cumbre, la ONG VOX TERRA compartió la información del diagnóstico con los participantes, para que estos la complementen y validen con la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del municipio, para lo que se conformaron mesas de trabajo con los representantes de las OTB, los Concejales Municipales y los Subalcaldes. También se distribuyó las fichas de demandas, para que los representantes de las OTB puedan llenarlas junto a sus comunidades de acuerdo a sus necesidades apremiantes.

En la tercera cumbre se planificaron los recursos por Distrito Municipal y se priorizaron los proyectos que debían ingresar en el PDM; para lo cual, las mesas de trabajo contemplaron tres sectores: 1) Salud y Educación; 2) Desarrollo; 3) Infraestructura Sanitaria. Los representantes incorporaron las fichas de demandas de sus comunidades con el respectivo sello del directorio y las firmas de toda la población, y el equipo técnico de la Alcaldía Municipal clasificó los proyectos de acuerdo a su correspondencia con el diagnóstico municipal. Posteriormente el equipo técnico y el Alcalde Municipal se trasladaron a cada cantón o distrito, para prestar información acerca del monto de dinero que les correspondía de acuerdo a la cantidad de población con la que contaban según el censo 2001, sobre los proyectos que se iban a priorizar en el PDM y la necesidad de buscar ONG u otras instituciones de cooperación o, en su caso, de una contraparte de la población (correspondiente al 20% del costo total del proyecto) para el financiamiento de algunas de las obras.

De la relación anterior, se observa que en la etapa de organización se convocó solo a los representantes de las OTB para comprometer su participación en las cumbres municipales, y no así a otro tipo de actores, como ser representantes del Gobierno Departamental o de entidades públicas o privadas, lo que pudo haberles posibilitado contar

con convenios de financiamiento para los proyectos programados (ver capítulo IV); por otra parte, que el diagnóstico municipal no se realizó con la participación directa de las OTB, al igual que en el municipio de Villa Tunari.

El propósito de realizar el diagnóstico de manera directa con las comunidades, es que la gente produzca conocimiento sobre su propia realidad, los problemas que le afectan y los recursos disponibles con los que cuenta para enfrentarlos. Ese conocimiento, es el que efectivamente posibilita identificar y jerarquizar los problemas comunitarios y permite que la población esté mejor preparada en la formulación del presupuesto participativo. De ese modo, además, se logra que el llenado de las fichas de demandas no solo incluya la concreción de las necesidades consideradas esenciales, sino también que las OTB cuenten con razones que refuercen la selección de tales prioridades, y al mismo tiempo que esas necesidades esenciales justifiquen el interés de los miembros de las comunidades para lograr su realización. Así también se reduce el riesgo de que los que toman decisiones utilicen una información equivocada que ocasione la ineficacia del plan.

3.3.3. Proceso de elaboración del Plan Operativo Anual (POA).-

Como se mencionó anteriormente, el POA tiene como base la Estrategia de Desarrollo Municipal –que se efectúa de acuerdo al diagnóstico municipal y a las demandas comunales– y que se refiere a cómo se lograrán los objetivos y prioridades según la visión que tenga el municipio. Considerando dicha estrategia, el POA municipal debe confeccionarse y ejecutarse cada año durante la gestión quinquenal del PDM, para lo se sigue un proceso que comprende tres fases: Preparación y organización del proceso; Elaboración de la propuesta del POA, Consulta social del POA, Presentación y aprobación del POA; y Ejecución del POA.

A continuación, para comprender la equidad en la participación, es necesario realizar el análisis sobre la intervención de los actores del proceso de planificación, su organización, el poder que ejercen y su forma de participación en la elaboración del POA; esta última a partir de la información obtenida de las entrevistas semidirigidas a los actores que tomaron parte en ella. Los resultados serán contrastados con los del municipio de Villa Tunari.

3.3.4. Actores del proceso de planificación municipal, organización, poder y forma de participación en la elaboración del POA.-

De conformidad a las normas contenidas en la R.S. N° 216961 (1997), los actores del proceso de planificación municipal son los actores sociales y los actores institucionales públicos y privados.

3.3.4.1. Actores sociales.-

Son actores sociales del proceso de planificación participativa municipal las OTB.

3.3.4.1.1. Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y su forma de organización.-

Al igual que en el municipio de Villa Tunari y de acuerdo a ley, los actores sociales a nivel de localidades se organizan en OTB, en este caso, expresadas como comunidades campesinas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.

Los pueblos campesinos del municipio de Coripata se autodenominan “Comunidades”, equivalente a los sindicatos del municipio de Villa Tunari. La agrupación de comunidades conforma una “Subcentral” y el conjunto de subcentrales o únicamente de comunidades constituyen las “Centrales”.

En las comunidades, la población se halla agrupada en dos formas de asociación: Por una parte, la “Organización Comunal” que afilia a un miembro de cada familia que habita en la comunidad, sea productor de la hoja de coca o productor de otros cultivos; y por otra, las “Organizaciones Económicas Campesinas” que asocian a los productores de coca o productores de café y coca. Al contar con dos tipos de organización, las poblaciones campesinas incluyen la participación de más personas en el proceso de planificación de sus comunidades, a diferencia de los sindicatos de Villa Tunari, donde solo consideran a los productores de coca.

El cargo más alto que ocupa el representante de una comunidad es el de Secretario General, acompañado de una directiva, y la toma de decisiones se realiza con la participación de los afiliados.

A nivel de Distrito o Cantón Municipal, es la respectiva Subcentral la que interviene para conciliar intereses entre comunidades, cuyo representante se denomina Secretario

General. En el municipio de Coripata, de acuerdo a la información recogida en el trabajo de campo, las subcentrales hasta principios de 2010 eran cinco: Arapata, Trinidad Pampa, Anacu, Milluhuaya y Coripata, todas formaban parte de la “Central Campesina del Pueblo y Comunidades de Coripata”; pero, posteriormente, el Distrito de Arapata decidió constituir una nueva central, por lo que la organización de la sociedad quedó estructurada con cuatro subcentrales, cada una con sus correspondientes comunidades y dos centrales.

Las centrales nombran un presidente como su máximo representante y una directiva que lo secunda, y a diferencia del municipio de Villa Tunari donde las federaciones aceptan en sus reuniones únicamente a los afiliados cocaleros, no solo admiten a los que no son cocaleros, sino también a los que ellos denominan “pueblo”, que son los habitantes que conforman el área urbana del municipio. Así, la organización comunitaria de Coripata resulta ser más incluyente que la de Villa Tunari.

La toma de decisiones a nivel municipal se lleva a cabo con la presencia de los presidentes de las centrales, los secretarios generales de las subcentrales y los secretarios generales de las comunidades.

El área urbana, por su parte, que está integrada por una ciudad menor y cuatro centros urbanos menores, se organiza en una o varias juntas vecinales representadas por presidentes, quienes son los encargados de participar en la toma de decisiones a nivel municipal. Estas organizaciones urbanas son más incluyentes que las rurales, al aceptar que participen en las reuniones no solo los afiliados sino cualquier miembro de la familia. En cambio, la afiliación en el sector campesino responde a mecanismos de control, puesto que en sus reuniones no solo se tratan problemas urbanos sino también de movilización social.

3.3.4.1.2. Principio de equidad. Actores sociales e igualdad de oportunidades en el ejercicio de cargos.-

El principio de equidad en el sistema de planificación boliviano procura, por una parte, asegurar la igualdad de oportunidades en los espacios de representación a mujeres y hombres, en razón de los deberes y derechos que les reconoce la ley de identificar, priorizar, supervisar y controlar la ejecución de las acciones que se desarrollan en beneficio de la colectividad, y, por otra, una mejor correlación en la participación de la diversidad

social y territorial en los procesos de decisión y en las oportunidades de acceso a los servicios; este último aspecto será tratado en el capítulo IV.

En los siguientes acápite se examina la igualdad de oportunidades en el ejercicio de cargos y espacios de representación social en consideración del sexo, la edad, la ocupación y la afinidad política de los representantes con el Gobierno Nacional.

Cuadro N° 7. Características sociales de los representantes de las OTB del municipio de Coripata

		URBANOS	RURALES	TOTAL
SEXO	Masculino	16%	80%	100%
	Femenino	4%	0%	
EDAD	20 – 29	4%	8%	100%
	30 – 39	12%	24%	
	40 – 49	4%	32%	
	50 – 59	0	12%	
	60 – 69	0	4%	
OCUPACIÓN	Cultivo de coca	12%	20%	100%
	Coca, otros cultivos y servicios	4%	48%	
	Otros cultivos y servicios	4%	12%	
	Productos alternativos	0	0	
AFINIDAD POLÍTICA CON EL GOBIERNO NACIONAL	Ninguno	20%	80%	100%
	Partido Político MAS	0	0	

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semidirigidas a representantes de las OTB 2010.

En el municipio de Coripata, de acuerdo al cuadro N° 5, el porcentaje de las mujeres como representantes de las OTB es igual de bajo que en Villa Tunari, además la representación solo comprende a mujeres de las OTB urbanas. Las causas para que la mujer no llegue a los cargos de representación están relacionadas con: Primero, la ausencia de la mujer en las reuniones comunales; esto porque a las reuniones generalmente asiste un solo miembro por familia, que es el afiliado a la organización, que en la mayoría de los casos es varón, de entre ellos se conforma una terna y por mayoría de votos se elige al representante. Segundo, los mismos representantes varones indican que las decisiones que se deben tomar son “fuertes” y que existe una “dejadez” por parte de la mujer porque tiene muchas obligaciones en el hogar que no puede desatenderlas, y que las funciones de representante requiere de mucho tiempo. Las mujeres entrevistadas, por su parte, manifiestan que

desconocen el proceso de elaboración del POA municipal precisamente por su inasistencia, pero que tienen interés por participar en ella, algunas dicen que desearían expresar su opinión sobre las necesidades comunales y otras mantenerse solo informadas y aprender de esas actividades.

En el caso urbano el porcentaje de representantes mujeres es igualmente mínimo; sin embargo, no obstante de ser madres de familia y algunas con negocios que atender, como ellas mismas indican, están dispuestas a continuar trabajando en beneficio de su comunidad; lo cual demuestra que las ocupaciones de la mujer no necesariamente implican dejadez para el ejercicio de la representación.

Referente a la edad de los representantes, ella se amplía incluso a personas jóvenes entre 20 y 29 años, pero el mayor porcentaje se concentra en personas comprendidas entre 30 y 49 años de edad. Como en el municipio de Villa Tunari, la población se inclina por representantes relativamente jóvenes en razón de su disposición física para trasladarse continuamente a las reuniones municipales y también por los jóvenes con estudios de bachillerato por su mayor preparación. De esta manera, las OTB muestran una predisposición de involucrarse activamente en el proceso de planificación.

En cuanto a la ocupación, ninguno de los representantes de las OTB se dedica al cultivo de productos alternativos, puesto que esta actividad no ha sido implementada en el municipio. De acuerdo a lo observado, casi todos se dedican al cultivo de la hoja de coca, actividad que en la mayoría de los casos es complementada con el cultivo de otros productos o la prestación de servicios. A diferencia del municipio de Villa Tunari, solo el 32% de los representantes se dedica exclusivamente al cultivo de la hoja de coca y de este porcentaje el 12% corresponde a representantes urbanos. Por lo tanto, la probabilidad de que exista discriminación de las OTB, por ser urbanas o por dedicarse a otras actividades distintas al cultivo de la hoja de coca, se reduce. Esto también influye para que no exista un grupo de poder que actúe con base en intereses propios.

Sobre la preferencia política, ninguno de los representantes afirma que apoya decididamente a algún partido político, por lo que tampoco tienen afinidad política con el partido de gobierno (MAS), a pesar de ser un municipio principalmente dedicado al cultivo de la coca.

De lo expuesto en este subtítulo, se concluye que la elección de los representantes de OTB en el municipio de Coripata, de modo general y en el contexto propio de cada área, recae en personas de diferentes características y que, por tanto, la discriminación por causa de alguna de las condiciones sociales anteriormente explicadas disminuye, excepto la de género, puesto que se observa que la mayoría de los cargos son ocupados por varones, relativamente jóvenes y preferentemente con estudios de nivel secundario.

En el siguiente subtítulo, se examina si la situación anterior permite también la participación y la toma de decisiones en el proceso de planificación municipal de acuerdo a los principios de equidad y de subsidiariedad o si, por el contrario, la capacidad de utilizar recursos o la condición social de algunos representantes posibilitan sobrepasar las competencias o atribuciones conferidas por la ley, desvirtuándolas.

3.3.4.1.3. Principios de equidad y subsidiariedad en la toma de decisiones. Participación y poder de las OTB en la elaboración del POA.-

En el municipio de Coripata, como resultado de las entrevistas semidirigidas a los actores que participaron en la toma de decisiones, se identifican dos grupos de OTB de acuerdo a la forma de participación de sus representantes:

Grupo 1: OTB excluidas. Son organizaciones de carácter rural que no asisten ni toman decisiones en los espacios de consenso (Cumbres Municipales) y la formulación del POA. En este grupo se encuentran las OTB que procuran lograr sus prioridades y las que no.

Grupo 2: OTB que asisten y toman decisiones. Son organizaciones de carácter rural y urbano. En este grupo se hallan las OTB que mantienen sus prioridades y las que cambian sus prioridades.

Grupo 1: OTB excluidas. No toman decisiones en los espacios de consenso.

Son organizaciones de carácter rural que no toman decisiones en los espacios de consenso (Cumbres Municipales) o en la formulación del POA; lo cual, sin embargo, no se debe a su falta de interés, sino a que se les tiene prohibido decidir en la planificación porque las OTB no se encuentran legalmente registradas como parte del municipio. En el trabajo de campo se determinó que 10 comunidades, con una población total de 1964 habitantes, fueron censadas como pertenecientes al municipio de La Asunta de la Provincia

Sur Yungas, aunque los pobladores de estas comunidades aseguran que pertenecen al municipio de Coripata. Como ya se comentó, de acuerdo a la Ley de Participación Popular, la asignación de recursos a las alcaldías mediante la coparticipación tributaria se realiza en razón de la cantidad de población con que cuenta cada municipio. Al no haber sido censadas estas poblaciones como parte del municipio de Coripata, el Gobierno Municipal no cuenta con recursos para atender sus demandas.

Sin embargo, estas OTB se encuentran convenientemente organizadas, tienen un representante principal, una directiva y otros encargados, lo que les permite viabilizar e incluso acceder a la realización de proyectos que consideran necesarios (ver Capítulo IV). Para identificar sus necesidades, los representantes convocan o aprovechan alguna de las reuniones que se llevan a cabo mensualmente en su comunidad, también elaboran las fichas de demandas que les entrega la Alcaldía de Coripata, pese a que estas OTB no cuentan con recursos de la coparticipación tributaria.

El año 2006, según los representantes de este grupo, las fichas fueron llevadas a las cumbres municipales, pero no les permitieron participar para exponer sus demandas. Esto hizo que actuaran de dos maneras: Unos incrementaron sus esfuerzos para equilibrar su situación de inequidad y otros disminuyeron de su interés de participar en la planificación.

El 21% del total de OTB del municipio continuaron asistiendo a las cumbres municipales en los siguientes años, solo para mantenerse informados; no obstante, generaron tratos directamente con el Gobierno Municipal y con instancias externas, en este caso el Gobierno Municipal concedió una contraparte mínima, correspondiente al 20% del costo total del proyecto, y la instancia externa completó el costo faltante. Estas OTB también consiguieron financiamiento de la cooperación externa a cambio de la erradicación de sus cultivos de coca, y cuando las tierras comunitarias con estos cultivos no eran suficientes para intercambiarlas por algún proyecto, este fue ejecutado con los recursos propios de la OTB o con los provenientes de la venta de los cultivos de coca reservados exclusivamente para generar fondos dirigidos a cubrir sus requerimientos, como en educación o salud.

Los demás representantes (4% del total de OTB), por el contrario, según su versión, se sintieron decepcionados por el rechazo que sufrieron y como su asistencia no producía ningún beneficio dejaron de asistir a los espacios de concertación, por lo que tampoco

promovieron tratos con el Gobierno Municipal, y como no tenían conocimiento sobre la oferta de apoyo externo ellos se encargaron de realizar algunas obras con sus propios recursos.

Si bien estas OTB se involucran de forma activa en el proceso de planificación (unas en mayor grado que otras), tal como se observa, no es debido al modelo de planificación instituido, sino en respuesta a la exclusión a que están sujetas; por tanto, el modelo no cumple con su cometido, y tampoco existe una garantía de que los resultados de la inequidad sean siempre favorables a la participación, ya que también existe la posibilidad de que el comportamiento de las personas se dirija hacia el desinterés en participar, en desmedro del modelo.

Grupo 2: OTB que asisten y toman decisiones. En este grupo se hallan las OTB que mantienen sus prioridades y las que cambian sus prioridades.

En este grupo se encuentran OTB tanto rurales como urbanas, y la ocupación y/o la afinidad con el partido político en función de gobierno, al contrario de lo que sucede en el municipio de Villa Tunari, no tiene mayor relevancia para caracterizar al grupo.

De acuerdo a los representantes de este grupo, la comunidad se reúne cada mes para tratar temas de la organización y en una de ellas, a principios de gestión, las OTB plantean sus demandas. En algunos casos la población propone los proyectos que necesita y en otros es el representante de la OTB quien realiza la sugerencia, y la población apoya o rechaza dicho planteamiento. Estos proyectos pueden ser, o no, los mismos que fueron planteados inicialmente en el PDM. El 91% de estas OTB mantiene sus prioridades iniciales, pero el 9% cambia sus prioridades por otras que surgen en dichas reuniones. La razón del cambio, según los representantes, fue que los proyectos programados eran pocos y de costo elevado, lo cual consta en el PDM, y que en el transcurso de la gestión quinquenal surgió la necesidad de realizar otras obras igualmente necesarias pero de menor costo, por lo que la población decidió el cambio por estas, lamentando sin embargo la falta de ejecución de los proyectos principales. Este representa un ejemplo de una planificación incremental, donde se toman las decisiones para sopesar desventajas marginales sin la necesidad de seguir procesos amplios y complejos, así se constituye en una planificación ágil y práctica; sin embargo, no debe olvidarse que aún se requieren los proyectos de mayor costo, consecuencia de una racionalidad formal, que también deben ser resueltos. Por ello es

importante que en las etapas de organización y de formulación de estrategias se busque el financiamiento necesario para que los proyectos no queden sin efecto.

Una vez identificados y priorizados los proyectos, la lista de demandas es consignada en la ficha entregada por el Gobierno Municipal al representante de la OTB, la que es sellada y firmada por la toda la directiva y la población asistente para validar la petición. Todos los representantes entrevistados sostienen que ni el Secretario General de la Subcentral ni el de la Central –que son instancias de organización social superiores a las OTB y similares a las centrales y federaciones del municipio de Villa Tunari– tienen influencia en las decisiones comunales, que estas instancias se ocupan de otras funciones, particularmente de orden político y de defensa de la hoja de coca y no se entrometen en la planificación de obras; lo cual, en efecto, pudo observarse en una cumbre municipal que se llevó a cabo en 2010, a tiempo de realizar el trabajo de campo para esta tesis. Según los representantes, las mencionadas instancias incluso no estaban operando desde unos seis meses atrás por falta de directiva.

A las cumbres municipales asisten los Secretarios Generales o representantes de las OTB, acompañados de algún miembro de la directiva, generalmente el Secretario de Relaciones. Primero se toma asistencia a las OTB, luego los representantes justifican en forma verbal sus requerimientos y a continuación se presentan las fichas con los proyectos priorizados. Según los representantes, la Alcaldía Municipal aprueba principalmente obras de gran necesidad y también busca financiamiento para ejecutarlas. (En el Capítulo IV se especifican los proyectos ejecutados en el municipio de Coripata).

Por lo expuesto, se observa que la forma de organización social de Coripata es más equitativa que la de Villa Tunari; primero porque todas las OTB (cuya población fue censada como parte del municipio) toman decisiones, y segundo porque no están supeditados a la persuasión de una autoridad superior, sea social o gubernamental. Sin embargo, también se observa que la Alcaldía Municipal realiza la selección de proyectos de acuerdo a un criterio basado, principalmente, en el diagnóstico y en las estrategias de solución, de los cuales no participan los miembros de las OTB; consiguientemente, sus demandas no siempre pueden coincidir con el criterio del Gobierno Municipal, lo cual también afecta el comportamiento de las personas de no ver resueltos sus proyectos.

Si bien en el municipio de Villa Tunari se observó que la estructura de poder tiene mayor influencia que la variable procesual, en el municipio de Coripata esta última adquiere mayor relevancia particularmente en la participación de los actores sociales, y de seguirse el proceso estipulado jurídicamente este municipio tendría mayores posibilidades de realizar una planificación eficaz. Por este motivo, como indica Faludi (1976), la teoría en la planificación (sustantiva) y la teoría de la planificación (procesual) no deberían resultar del todo separadas.

En este acápite, es importante señalar que este proceso de elaboración de planes operativos anuales siguió la misma dinámica hasta finales del año 2008, cuando se produjo una interrupción de mandato e ingresó como nuevo Alcalde un militante del partido político MAS (*cf. infra*); las OTB afirman que desde entonces ya no se convocan a cumbres municipales. Los representantes de las OTB urbanas, por su parte, indican que cuando acudieron a la Alcaldía Municipal no pudieron reclamar sobre sus demandas, porque los acusaron de pertenecer a una ideología política distinta a la del Gobierno Municipal y que estaban en contra del Gobierno Nacional. Y las juntas vecinales, al no ver concretadas sus demandas, dejaron de participar en las reuniones internas de las OTB, viéndose los representantes con las “manos atadas” al no tener ya el respaldo de sus “bases”. Señalan como a los principales actores que están en contra de sus intereses al Alcalde Municipal y al partido político del MAS, acusándolos de cambiar las obras según su criterio e inflando los precios según su parecer.

Los representantes de las OTB rurales, por su lado, afirman que no recibieron ninguna convocatoria para participar en la elaboración de los POA 2009 y 2010 y que las obras aparecieron aprobadas por la Alcaldía Municipal con precios elevados y además cambiadas. Algunas de estas OTB, como ocurrió con las urbanas, fueron tildadas de seguir una ideología política distinta a la del partido en función de gobierno (MAS); otras, con el afán de lograr sus objetivos, decidieron apoyar a este partido político. Esto ocasionó la división de las OTB, ya que algunas decían, hasta el momento de la entrevista (2010), que solo las comunidades que apoyaron al nuevo Alcalde deberían recibir proyectos, y otras estaban susceptibles de no poder ya participar en las cumbres municipales y por tanto de no recibir apoyo para cubrir las necesidades comunales. Sin embargo, a partir de las elecciones

municipales de 2010 el municipio cuenta con nuevo Alcalde, también del partido político MAS, quien sí convocó a todas las OTB a la cumbre correspondiente a su gestión.

Así el debate generalizado en el país, acerca del errado criterio de que el gobierno debe obrar en beneficio de las “mayorías”, es decir, de los que votaron a su favor, y no de las minorías, se traslada a los ámbitos locales. La misma población que votó a su favor se encarga de presionar al gobierno para que responda por el apoyo brindado y excluya a los opositores. Revertir esta situación negativa depende de los valores, los principios y la actitud democrática de los gobernantes, cuya responsabilidad con el desarrollo del país está en preservar el principio de equidad para una correcta y verdadera planificación, y el modelo no se torne ineficaz.

3.3.4.2. Actores institucionales públicos.-

Los actores institucionales públicos que tienen que ver con la planificación municipal y la elaboración del programa de operaciones anuales, son los gobiernos municipal, departamental y nacional.

3.3.4.2.1. Gobierno Municipal.-

De acuerdo a los resultados de las elecciones municipales de 2004 en los Yungas, integrada por ocho municipios dedicados al cultivo de la coca, Coripata fue uno de los tres donde no ganó el MAS; la agrupación ciudadana Revolución Cocalera Yungas (R COCA Y) fue la que triunfó con el 26,80% de votos frente al 26,27% del MAS. Por consiguiente, el Gobierno Municipal quedó conformado por uno de los candidatos de R COCA Y como Alcalde Municipal y como concejales dos del mismo partido, otros dos del MAS y uno del partido Unidad Nacional (UN).

Sobre la incursión del partido político de los cocaleros del Chapare en el municipio de Coripata y su efecto sobre la gestión municipal, es necesario realizar una relación de hechos a partir del comentario de Cozelman, quien manifiesta que “a pesar que los cocaleros se encuentran unidos en su deseo de promover el desarrollo de usos nuevos y diferentes para la coca, así como para redefinir su imagen internacional, muchos en los Yungas temen la erosión de su papel en el mercado como resultado de la producción de coca en el Chapare” (citado en Robins, 2006, p. 13).

Esa preocupación de los cocaleros de los Yungas sobre la producción de coca en el Chapare y el influjo de este en contra de sus aspiraciones, se ha visto en efecto plasmada en los últimos años, al punto incluso de romper la unidad de criterio comentada por la citada autora, cuyo origen puede tal vez encontrarse en las determinaciones de la propia ley. Como ya se refirió en otro lugar de la tesis, la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988) reconoce a la región de los Yungas de La Paz como la zona tradicional de cultivo de coca y a la del Chapare cochabambino como zona de producción excedentaria en transición. La zona tradicional comprende la producción necesaria del cultivo de la hoja de coca para consumo y uso lícito, entendiéndose estos como prácticas sociales y culturales de la población boliviana bajo formas tradicionales como el “acullicu” o masticación, los usos medicinales y rituales. En cambio, la zona de producción excedentaria en transición es aquella donde el cultivo de coca es resultado de un proceso de colonización espontánea o dirigida y que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos; esta zona está sujeta a planes anuales de reducción, sustitución y desarrollo. (Arts. 4, 8, 9 y 10)

Con esa diferenciación, sin embargo, lo que se hizo en el fondo fue reconocer la producción de la coca en el Chapare, cuyo cultivo, en lugar de reducir, se incrementó con el tiempo, provocando que los cocaleros de Los Yungas rechacen la legalización del cultivo excedentario, porque significaba competencia en el mercado. Sin embargo, en los últimos años este criterio ya no es el mismo, puesto que los productores de Los Yungas que apoyan al partido del MAS están de acuerdo con la legalización. Esta división de criterios se ha visto expresada políticamente en las elecciones municipales de 2004, que dio como resultado el triunfo de la agrupación ciudadana R COCA Y con muy escaso margen frente a los candidatos del MAS.

Pero el año 2008 se produjo una interrupción de mandato, según la Red Municipal Onda Local (2008), debido a que el 29 de febrero el Alcalde Huanca presentó su informe de gestión ante la población y que al haber sido rechazado el edil renunció verbalmente a su cargo, por lo que el Concejo designó a Walter Torrez (del MAS) como nueva autoridad. (para. 1)

Según los pobladores del lugar, Walter Torrez tenía planificado derrocar a Félix Huanca acusándolo de malversación de fondos, pero como la acusación no pudo ser

comprobada aquel logró el respaldo de una parte de la población para rechazar el informe de gestión y también el apoyo de tres concejales para su nombramiento como Alcalde. A pesar de que Huanca no tenía en su contra ningún motivo legal para su retiro del Gobierno Municipal, por posiciones políticas tampoco se le permitió habilitarse como Concejel.

El ingreso del nuevo Alcalde produjo el cambio de las personas que integraban el Comité de Vigilancia y de algunos funcionarios, entre ellos del Oficial Mayor, ocasionando que la ejecución del POA se paralice. Según afirma el Vicepresidente de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), Luis Revilla, “sólo el procedimiento de cambio de firmas, para que se reconozca a la nueva autoridad, toma su tiempo, al igual que el cambio del personal, que en general es nuevo y tiene que adiestrarse en la gestión”. (Periódico La Razón, 18/09/2007)

A nivel nacional, de acuerdo a la FAM, en los municipios con problemas de gobernabilidad, la ejecución presupuestaria en promedio llegó apenas a un 32% en el primer semestre del 2007. (Periódico La Razón, 18/09/2007)

Los efectos negativos de estas circunstancias para el municipio de Coripata se concretan en dos explicaciones. Primero, porque el Gobierno Municipal no era aún al partido político en función de gobierno, lo cual influyó para que el Gobierno Nacional no preste su apoyo de manera equitativa: el porcentaje de financiamiento otorgado a Coripata fue del 4% de los ingresos regulados y en Villa Tunari del 129% (Ver Capítulo IV); no obstante, el anterior Alcalde Municipal realizó una buena gestión, según las OTB del municipio, cubriendo necesidades apremiantes y consiguiendo financiamiento para la ejecución de proyectos. Y segundo, porque la interrupción de mandato truncó la gestión municipal y sin mayores beneficios; por el contrario, la participación de las OTB en la elaboración de los POA fue ignorada, la ejecución de proyectos resultó ineficiente (ver Capítulo IV) y, no obstante que el nuevo Alcalde respondía al partido del MAS, tampoco se obtuvo financiamiento del Gobierno Nacional (ver Capítulo IV).

Por tanto, los conflictos de intereses con relación a la coca, no solo repercuten por la intervención de los organismos externos en los municipios, como en Villa Tunari, sino también por los problemas que se generan desde el interior en los ámbitos locales, afectando la gestión municipal con interrupciones de mandato y privación de derechos referidos a la participación.

A todo lo dicho, se agrega que en las elecciones municipales de 2010, a diferencia de Villa Tunari donde el MAS fue el único partido participante (porque no permiten la presencia de otros), en el municipio de Coripata se presentaron seis partidos políticos, que el ganador fue el MAS con el 47.4% de votos, seguido por el Movimiento Por la Soberanía (MPS) que obtuvo el 36,6%, y que con esos resultados el Gobierno Municipal debía constituirse por el Alcaldé Municipal perteneciente al MAS, tres concejales también del MAS y dos concejales del MPS; sin embargo, después de cinco meses de las elecciones, aún no tomaron posesión los dos concejales del MPS, llegando incluso a fuertes enfrentamientos entre los seguidores de ambos grupos. Una publicación, efectuada en el medio de información eju.tv (2010), señala que luego de la realización de tres ampliados se definió a los candidatos ganadores por el MAS, pero que hubo un grave enfrentamiento entre masistas y otras personas que causaron heridos y destrozos en la infraestructura de la Alcaldía de Coripata e incluso saquearon la casa del Alcalde. (para. 1).

Es evidente que estos conflictos políticos constituyen las razones para el retraso de la ejecución del PDM y la elaboración del POA en Coripata; puesto que, a causa de ellos, la estructura funcional está incompleta, el gobierno municipal trabaja con la mitad de los concejales y casi todas las direcciones están acéfalas⁵¹. Fuera de ello, según afirman los propios pobladores, hay exigencias para que el partido político con mayoría de votos favorezca solo a quienes votaron por él y que sean sus militantes los que ocupen los cargos de la institución municipal. Esto se observó en la reunión de fecha 10 de septiembre de 2010 (cuando se realizaba el trabajo de campo para esta tesis), en la que los representantes de las comunidades donde ganó el MAS manifestaron que tanto el cargo de Oficial Mayor como el de Director de Desarrollo Humano deben ser ocupados por militantes del MAS.

Pero también existe otro problema en este municipio con el cambio del Gobierno Municipal. El ex Alcalde Walter Torrez (2008-2010), fuera de no cumplir una correcta gestión municipal, tampoco realizó la “Transición Transparente de Mandato”, que es el proceso mediante el cual, de acuerdo al D.S. N° 27931 de 20 de diciembre de 2004, las autoridades municipales transfieren la administración municipal a las nuevas autoridades,

⁵¹ El Concejo Municipal de Coripata debería contar con cinco concejales, sin embargo solo tres, hasta el año 2010, se encontraban cumpliendo sus funciones y únicamente la Dirección de Desarrollo Humano se encontraba operando para el mismo año. (Trabajo de campo Municipio de Coripata 2010).

correspondiéndole al Alcalde procesar, facilitar y transferir información de la administración municipal. De las propias declaraciones del ex Alcalde se infiere que este desconocía el proceso de transición; de acuerdo a la Agencia de noticias ENLARED MUNICIPAL (2010), cuando fue interpelado a ese respecto, se limitó a decir: “No hay ninguna instrucción todavía, no llegó ninguna información, no sabemos, vamos a esperarlo, no hemos definido aún fechas.” (03/05/2010). Aparte de ello, según el actual Alcalde Froilán Mamani (Cumbre Municipal, 2010), la Alcaldía tiene una considerable deuda y aún no se puede documentar con exactitud el tipo de gestión que realizó Walter Torrez.

De lo dicho, se observa que no solo la estructura de poder privilegiada, como en el caso de Villa Tunari, influye en el proceso de planificación, sino también la autoridad pública al no cumplir su deber fiduciario.

3.3.4.2.2. Gobierno Nacional.-

Una de las competencias del Gobierno Nacional en el proceso de planificación municipal, como se manifestó, es normar y definir políticas nacionales. Así, a través de la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988), ha establecido normas sobre la política antidroga boliviana identificando tres zonas de producción de coca: zona tradicional, zona de producción excedentaria en transición y zona ilícita, con el fin de que sean consideradas de distinta manera.

El municipio de Coripata se encuentra en la zona de producción tradicional, aquella donde histórica, social y agroecológicamente se ha cultivado coca para los usos tradicionales. El artículo 29 de la mencionada ley establece que el Poder Ejecutivo determinará periódicamente la cantidad de coca necesaria para cubrir la demanda del consumo tradicional, la misma que no podrá exceder la producción equivalente a un área de 12.000 ha; y el artículo 31 del mismo cuerpo legal dispone que en la zona excedentaria en transición (donde se encuentra el municipio de Villa Tunari) y en el resto del territorio nacional queda prohibida la plantación de nuevos cultivos de coca y la ampliación de los existentes.

Para secundar estas determinaciones legales, los artículos 23 y 24 de la misma ley establecen la creación del FONADAL. Los fines y las funciones de esta entidad están relacionados con el financiamiento de los planes y programas de desarrollo alternativo y

sustitución de cultivos de coca, las condiciones y plazos de reducción voluntaria, los montos de justa compensación y con las acciones de políticas que aseguren respuestas a las nuevas opciones de desarrollo que se generen para las zonas de producción tradicional y en transición.

Con respecto a los planes y programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de coca, estos han sido implementados a partir del año 1989, pero de distinta forma en las zonas cocaleras. Ya se examinó cómo se intervino en los municipios de la zona excedentaria en transición, mediante medidas como la represión, la erradicación y sustitución de dicho cultivo; esto mismo se intentó repetir por primera vez el año 2001 en la zona de los Yungas de La Paz, pero con resultados diferentes.

De acuerdo a Robins (2006), en junio de 2001, debido a que la producción de coca en los Yungas estaba creciendo por la intensa erradicación en el Chapare, el presidente Banzer Suarez envió tropas para destruir 1700 ha. de coca excedentaria en aquella región, que según los Estados Unidos era la extensión de cultivos que estaba por encima de las 12.000 ha. permitidas. Los campesinos cuestionaron la constitucionalidad de la maniobra y expulsaron violentamente a los soldados, y el gobierno acordó suspender la erradicación forzosa y retirar las fuerzas encargadas de la región. (para. 65).

Sin embargo, la unión que mostraron los campesinos de la región yungueña contra cualquier amenaza a la producción de coca, para junio de 2004 se fue desintegrando. Según Robins (2006), dos grupos se derivaron del mismo movimiento social debido a la diferencia de opiniones acerca de cómo responder al incremento de la producción de coca. Un grupo recurrió a la Asociación Departamental de Productores de Coca (ADEPCOCA) para que proteja la producción legal en los Yungas; otro grupo, en cambio, se unió al partido político del MAS para la despenalización de la coca. Una serie de bloqueos y contrabloqueos de la carretera principal resultó de esta división, y cada grupo buscó ganar la atención del gobierno para lograr acuerdos y legitimar su agenda política específica. (para. 65).

Una vez en el poder el MAS, bajo la presidencia de Evo Morales, los productores alineados a este partido político incrementaron los cultivos de coca en Los Yungas. Según Ortega (2009), en el Chapare, a raíz del programa de erradicación, los cultivos decayeron de 70.000 ha. a 9.500 ha., por lo cual cientos de sus pobladores decidieron emigrar hacia

los Yungas. De acuerdo al monitoreo satelital realizado por las Naciones Unidas, en los Yungas existía 7.800 ha. fuera del límite legal.

De acuerdo al periódico La Razón (2009), los cocaleros de los Yungas de La Paz denunciaron que existían nuevos cultivos de coca ilegal en tres regiones paceñas y que los campesinos se organizaban en sindicatos (31/03/2009) –cabe recordar que la organización tradicional de los productores de coca del Chapare es el sindicato–; o sea, por la erradicación en el Chapare su población emigró a la zona tradicional de cultivo de coca, porque esta característica hace más difícil cualquier intervención, aun considerando el límite impuesto de 12.000 ha. por la Ley 1008. Esto resulta evidente de acuerdo a una publicación que aparece en el Diario El Día (2012), señalando que los pobladores de una de esas regiones (del municipio de La Asunta) determinaron expulsar a los efectivos policiales de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) buscando evitar mayor erradicación de cultivos de coca en el lugar bajo, con el argumento de que la región está dentro de la zona tradicional. (09/01/2012).

Además, la intención del actual Gobierno Nacional parece ser la de incrementar los cultivos de coca en el país. Así dio a entender el senador del MAS Eugenio Rojas en una entrevista realizada por el periódico Los Tiempos (2011), quien a tiempo de informar que desde hace un año trabajan en el proyecto de Ley de la Coca, dijo:

La ley 1008 ha estado hace mucho tiempo en vigencia, es necesario que se modifique. Hemos trabajado junto a Naciones Unidas, por ello plantearemos dos leyes, una de sustancias controladas y otra del Régimen de la Coca, la propuesta es que se excluya a la coca de la lista de estupefacientes y la otra ley que es trabajada por el Viceministerio de la Coca, mediante un estudio para saber qué cantidad de hectáreas tenemos, pueden ser 20.000 tal vez más o tal vez menos. (15/12/2011).

Sin embargo, la intención de ampliar los cultivos de coca fue rechazada por un grupo de cocaleros de los Yungas de La Paz. Según el periódico La Prensa (2011), la Asociación de Productores de Coca (ADEPCOCA) expresó su molestia con el presidente Evo Morales debido a que solo buscaría favorecer a los cocaleros del Chapare con dicha ampliación, además que la propuesta es innecesaria porque que los cultivos del trópico de Cochabamba no son aptos para el consumo tradicional y sería destinada en su mayoría a fines ilícitos.

El dirigente de ADEPCOCA Ernesto Cordero, entrevistado por el mencionado periódico, manifestó:

Como Yungas estamos preocupados y molestos porque se tocó el tema de coca en la cumbre social, además deberían invitarnos a los de la zona tradicional, hoy en día quieren hablar de coca de las zonas ilegales, estamos muy molestos, la coca de los Yungas es apta para el consumo lo demostramos así, las hojas del trópico son hojas muy grandes que nadie consume, les pedimos que se demuestre qué se hace con la coca, ¿lo industrializan? En los Yungas nosotros demostramos que nuestra coca se consume, lo que es del Trópico que responda el presidente y sus dirigentes, que expliquen las razones por las cuales quieren legalizar, además a donde va esa coca... (15/12/2011).

Aquellos antecedentes demuestran la existencia de conflictos de intereses como consecuencia de la producción de la hoja de coca y que se manifiestan a través de tres grupos claramente identificados: Un grupo de productores de coca perteneciente a la zona del Chapare cochabambino, que cuenta con el apoyo del Gobierno Nacional para incrementar sus cultivos de forma legal. Otro grupo de productores de la zona de los Yungas de La Paz, que apoya al Gobierno Nacional con el mismo propósito de incrementar sus cultivos de coca y que además recibe población inmigrante dedicada a esta producción. Y otro grupo, también de la zona de los Yungas, que no está de acuerdo con las políticas del Gobierno Nacional de ampliar y legalizar el cultivo en otras zonas, sino más bien con la defensa del carácter tradicional de la hoja de coca.

Lo negativo y perjudicial, es que estos grupos reciben apoyo diferenciado del Gobierno Nacional para la gestión municipal, es decir, dependiendo si están o no de acuerdo con su orientación política. No obstante que el mecanismo de asignación del financiamiento a los municipios y el monto total asignado a cada uno de ellos es manejado confidencialmente por el Gobierno Nacional, por medio del estudio de casos se puede ver cómo el municipio de Villa Tunari, que es afín al partido en función de gobierno, recibió un importante apoyo económico del programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, el cual incluso sobrepasó el doble de la cantidad de sus ingresos regulados (129%); en cambio, el municipio de Coripata, que corresponde a la zona tradicional de cultivos y sin vínculos con dicho partido, recibió únicamente un 4% más del monto total de sus ingresos regulados (ver Capítulo IV). Produciéndose, así, una distribución de recursos de forma inequitativa.

En cuanto a los municipios de la zona tradicional que apoyan al MAS y que han incrementado sus cultivos de manera ilegal, si bien no se tienen datos exactos de cuánto ha

sido invertido en ellos con el Programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, existen referencias que dan a conocer cómo, por ejemplo, uno de esos municipios ha sido favorecido con dicho programa. Así, Ortega (2009) señala que el Primer Mandatario tiene un compromiso con quienes lo apoyaron, tal es el caso del municipio de La Asunta en el que se erigieron, gracias al programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, diez canchas polifuncionales, siete escuelas, las oficinas de la Alcaldía, la plaza central y se mejoraron vías públicas, además se realizó la provisión de energía eléctrica, la Casa de Justicia y un hospital, y que, de otro lado, el cultivo de la coca ha permitido que la población cuente con servicio de telefonía celular y televisión por cable; asimismo, si antes no había posada para los visitantes, ahora existen alojamientos que se colapsan los fines de semana. (para. 2)

De todo lo expuesto, se concluye que los municipios que apoyan al partido del MAS no solo mejoran sus ingresos económicos con el incremento de sus cultivos de coca, sino también son favorecidos por el Gobierno Nacional mediante la concesión excesiva de fondos en relación a los que no lo apoyan; lo cual importa sobrepasar su atribución de destinar los recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional y, en consecuencia, su autoridad política. Al Estado le corresponde destinar dichos recursos para apoyar el ejercicio de las competencias de todos los gobiernos municipales y tomar decisiones con el fin de promover y defender el bien común e igualitario de la sociedad civil, puesto que representa a ella en su conjunto y no solo a un sector. Por lo tanto, resulta evidente la transgresión del principio de equidad, en el cual se funda el proceso de planificación boliviano.

3.3.4.3. Actores institucionales privados o externos.-

La ley 1008 (1988) define a la zona de producción tradicional como “aquella donde se producirán exclusivamente los volúmenes necesarios para atender la demanda para el consumo y usos lícitos” (Art. 9); es por esa razón que la intervención de las instancias externas en esta zona difiere con respecto a la zona de producción excedentaria en transición y a la de cultivo ilegal. Los cultivos de coca en la zona tradicional están sujetos a programas de reducción voluntaria y compensada; en la zona de transición a la introducción del desarrollo alternativo y la compensación; y en la zona ilegal a la erradicación forzosa y sin compensación.

El municipio de Coripata, por tanto, está sujeto a programas de reducción voluntaria y compensada; por eso las entidades externas (USAID y la UE) intervienen mediante cooperación técnica y financiera de carácter bilateral y brindan su apoyo a través del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral. De acuerdo al Jefe de Desarrollo Integral y Producción (2010), Limber Solano, el Viceministerio trabaja directamente con las comunidades; los representantes de las OTB presentan sus proyectos ante esta entidad sin la intermediación del Gobierno Municipal, allí los técnicos analizan si las demandas corresponden a las ofertas de las entidades externas, y una vez adjudicada la solicitud, dependiendo si es un proyecto técnico o social, la OTB debe dar una contraparte entre el 10% al 30% del costo total del proyecto, esta contraparte es contabilizada a través de cultivos de hoja de coca. (Entrevista realizada para fines de la presente tesis, 08/10/2010)

Queda claro que la reducción voluntaria y compensada de cultivos favorece la participación de las OTB en la planificación de su territorio; puesto que, además de no haber intervención violenta en la eliminación de los cocales, la resolución para eliminarlos es tomada directamente por la población, que espontáneamente decide intercambiar sus cultivos por obras sociales o de orden técnico, ni siquiera el Gobierno Municipal influye en esa determinación.

No obstante, el 25% de los representantes de las OTB manifestó que desconocen la oferta del Viceministerio y de las entidades externas; el 20% señaló que sus cultivos no son muy extensos y que por esa razón la población no está dispuesta a cederlos; el restante 55% expresó que recurrió alguna vez a la cooperación externa.

En la zona del Chapare cochabambino o zona de transición, también se intentó intercambiar cultivos de coca por proyectos a través de la cooperación unilateral extraoficial; sin embargo, según los representantes de las OTB, la Federación de Productores de Coca prohibió todo apoyo externo en la región.

De lo expuesto, se infiere que si bien los sujetos dependen del orden simbólico del grupo social al que pertenecen, estructurado según sus categorías y normas relevantes para el orden social, su estructura de valores sin embargo puede cambiar según la situación a la que se enfrentan; lo cual significa que existe una relación entre el contexto o la situación y las respuestas que genera en la población.

Evidentemente, no obstante que las formas jurídicas regulan la conducta de las personas en cuanto miembros de la sociedad, su comportamiento puede diferir considerablemente con dicha normatividad, porque tienen la capacidad de percibir, juzgar y resolver en relación a todo lo que les rodea y, por lo mismo, a influir mediante su obrar en lo que acontece exteriormente; de ahí la inclusión o exclusión de los miembros de una sociedad en los procesos participativos. Por tanto, la situación a la que se enfrentan explica el comportamiento de los sujetos ante experiencias concretas.

CONCLUSIONES.

La participación, como proceso de formación que introduce de manera interactiva a los actores en la planificación a través de distintos niveles de involucramiento, es aún limitada en Bolivia. Si bien la ley dispone el proceso a seguir en la elaboración de los planes de desarrollo municipal, el cual comienza con el autodiagnóstico –que debe ser realizado con la participación social directa en cada una de las OTB con el objetivo de que la población reconozca que sus demandas realmente se justifican, para que así ambos, diagnóstico y demandas, constituyan la base para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal (que contiene políticas, objetivos, programas, proyectos y presupuesto)–, el estudio de casos demuestra que la participación en el diagnóstico se reduce a los funcionarios del Gobierno Municipal y posteriormente a la incorporación solo de los representantes de las OTB en la realización del FODA, mientras las demandas son jerarquizadas por las OTB pero con escaso o ningún conocimiento sobre el alcance que implica el diagnóstico. Circunstancias que producen los siguientes dos efectos desfavorables:

Primero, con respecto a la participación, al no incorporar a las OTB en la elaboración del diagnóstico municipal, el proceso de formación de la ciudadanía se ve interrumpido porque no se le permite la práctica de tan importante actividad. Consecuentemente, las OTB no desarrollan conocimientos, destrezas, actitudes o valores participativos, lo cual dificulta escalar del nivel de consulta e información al nivel de toma de decisiones, y menos al de gestión y autogestión, bajo un fundamento esclarecido por la misma población, que es lo que efectivamente posibilita comprometerse con el desarrollo local y es el propósito que, al final, persigue todo proceso de planificación con participación.

Segundo, relacionado con la falla de los planes municipales por no cumplir con los fines de la ley, puesto que no se realiza el diagnóstico con la participación directa de las comunidades para que produzcan conocimiento de su propia realidad, reconozcan los problemas que les afecta y sepan de los recursos con los que cuentan para enfrentarlos. Ese conocimiento hace posible identificar y jerarquizar los problemas comunitarios y garantiza la integración de las verdaderas necesidades y el éxito de la planificación; lo cual implica que el llenado de las fichas de demandas por las OTB no solo debe contener las peticiones que parecen necesarias, sino fundamentalmente las razones que tienen para establecer sus prioridades. Esto evita que los que toman decisiones utilicen una información equivocada que conduzca a un plan ineficaz.

De otro lado, el estudio de casos evidencia diferentes formas de organización social como consecuencia de la falta de precisión de las leyes bolivianas en la conceptualización de Organización Territorial de Base, determinando la participación diferenciada de la población, no obstante su posterior aclaración. En el municipio de Villa Tunari, con respecto a las comunidades rurales, una OTB equivale a un sindicato que comprende una población con intereses de orden estrictamente sectorial (cultivo de la hoja de coca) y conformado únicamente por sus afiliados; por tanto, la población que vive en el mismo territorio dedicada a otra actividad económica no tiene derecho a participar en la elaboración de los planes municipales, tampoco los familiares de los afiliados, ni la población que no cuenta con terreno propio. En el municipio de Coripata, en cambio, existen dos tipos de organización por OTB, uno de carácter económico o sectorial y otro de índole social; en consecuencia, la participación es más incluyente porque en esta última organización se permite la participación no solo de quienes cultivan la hoja de coca, sino también de la población que se dedica a diversas actividades. La participación diferenciada, sin duda, transgrede las normas de la participación y atenta contra el proceso de aprendizaje de la población.

Por otra parte, las propias determinaciones de la Ley N° 1551 de Participación Popular generan la participación diferenciada, al autorizar que las comunidades indígenas y campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales puedan organizarse de acuerdo a sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias; lo cual ocasiona la exclusión o discriminación de ciertos actores de la planificación, teniendo en cuenta que en algunas comunidades aún se

hacen diferenciaciones por razones de género o de posición social. El estudio de casos demuestra que las mujeres, sobre todo en el área rural, son relegadas de los cargos de representación, provocando falta de equidad en el acceso a oportunidades.

La investigación también demuestra que existe inequidad en el proceso de toma de decisiones en el municipio de Villa Tunari en ocasión de la elaboración de los POA, mediante la identificación de los siguientes cuatro grupos de OTB, cuyos representantes participan de manera diferenciada a pesar de que la ley otorga a todos el mismo poder político:

Grupo 1: OTB excluidas, son organizaciones de carácter urbano e indígena que no asisten ni toman decisiones en la formulación de los planes operativos anuales.

Grupo 2: OTB incluidas solo en la consulta e información, son organizaciones de índole urbano y rural no dedicadas al cultivo de la hoja de coca; por tanto, no son consideradas en la toma de decisiones.

Grupo 3: OTB incluidas en la toma de decisiones, son organizaciones de carácter urbano que mantienen una alianza con el grupo de poder. En este grupo se observan las OTB que mantienen sus preferencias y las que cambian sus preferencias por apoyar al grupo de poder.

Grupo 4: OTB que asisten y toman decisiones cumpliendo sus prioridades. En este grupo se distinguen las OTB que forman parte del grupo de poder.

Estos resultados representan tal problema, que ni la emisión de normas legales para viabilizar la participación puede lograr la equidad entre los diferentes grupos que conforman el municipio. Esto se debe a que el ejercicio del poder político se encuentra concentrado en un grupo dominante, el cual promueve la discriminación y exclusión, la conformación de alianzas y el ejercicio del poder simbólico.

La discriminación y exclusión no permite la participación de grupos urbanos e indígenas en la toma de decisiones; no obstante, la conformación de alianzas habilita la participación de grupos que –por sus características urbanas– pudieron haber sido excluidos de la toma de decisiones, mientras el grupo de poder obtiene a su favor el apoyo de los aliados para el logro de sus fines. El ejercicio del poder simbólico somete a grupos urbanos y rurales que tienen intereses económicos distintos a los del grupo de poder, además que las decisiones son tomadas solo por este. El ejercicio del poder simbólico también se

manifiesta cuando el grupo de poder induce a sus aliados y a sus propios miembros a cambiar sus prioridades (sus proyectos programados).

Todo esto vulnera el derecho que tienen los representantes de las OTB de participar en los espacios de toma de decisiones y también perjudica el proceso de aprendizaje e involucramiento de la población en su conjunto; ya que a unos se les niega la posibilidad de participar y con otros solo se busca el consenso y se antepone un único punto de vista, el cual, por más racional y consensuado que parezca, imposibilita observar la multiplicidad de perspectivas de los diversos actores al verse influidos por los intereses del grupo de poder; además, los que participan no tienen la oportunidad de desarrollar niveles culturales de diálogo que les permita llegar a acuerdos con grupos que tienen variados intereses en busca del bien común.

El grupo de poder en el municipio de Villa Tunari está conformado por organizaciones rurales dedicadas al cultivo de la hoja de coca, con una directiva que organiza y decide sobre el proceso de participación y los resultados a obtener. Este grupo de poder surge por la defensa del cultivo de la hoja de coca y la resistencia a la erradicación y sustitución de la producción excedentaria, y se consolida mediante la conformación de un partido político (MAS) bajo la dirección del actual Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma; razón por la que también es el municipio que recibe mayor apoyo del Gobierno Nacional.

Estas fueron también las causas para la expulsión de la agencia norteamericana USAID, que impulsó la erradicación y sustitución de cultivos de coca en la región del Chapare cochabambino, cuya cooperación fue reemplazada con el Programa Bolivia Cambia – Evo Cumple.

Si bien la autoridad formal (Gobierno Nacional y Municipal) no debe influir en la toma de decisiones, sino asegurar que se cumplan los derechos y deberes de las OTB establecidos por la ley, en la práctica para lograr la aceptación de los proyectos ofertados por el Gobierno Nacional a través del mencionado programa se recurre a la persuasión por quienes ejercen el poder de definir los POA –que es esa forma de poder (simbólico) que intenta convencer mediante argumentos–, proyectos que, además, generalmente son distintos a los priorizados por las OTB.

En el Municipio de Coripata, por el contrario, la inequidad en el proceso de toma de decisiones no es tan diferenciada como en el municipio de Villa Tunari. El estudio de casos muestra dos grupos de OTB según la forma de participación de sus representantes en la elaboración de los Planes Operativos Anuales:

Grupo 1: OTB excluidas, son organizaciones de carácter rural que no asisten ni toman decisiones en los espacios de consenso (Cumbres Municipales) y la formulación del POA. En este grupo se encuentran las OTB que procuran lograr sus prioridades y las que no.

Grupo 2: OTB que asisten y toman decisiones, son organizaciones de carácter rural y urbano. En este grupo se hallan las OTB que mantienen sus prioridades y las que cambian sus prioridades

Los resultados demuestran que la existencia del grupo de OTB excluidas no se debe a la conformación de un grupo de poder ni a la falta de interés de estas, sino a que no están registradas legalmente como parte del municipio; sin embargo, estas OTB se encuentran convenientemente organizadas, cuentan con un representante principal, una directiva y otros encargados, lo que les permite viabilizar e incluso acceder a la realización de proyectos necesarios a través de tratos directos con la Alcaldía Municipal o con agencias externas. En cuanto a las OTB que asisten y toman decisiones, se evidencia que ellas son de carácter urbano y rural, y que la ocupación y/o la afinidad con el partido político en función de gobierno, al contrario de lo que sucede en el municipio de Villa Tunari, no tiene mayor relevancia para la participación en la toma de decisiones.

El carácter de la participación incluyente en el municipio de Coripata, se debe a las siguientes razones: Primero, su población vive en un contexto histórico distinto al de Villa Tunari, puesto que el municipio se encuentra ubicado en la zona de cultivo tradicional de la hoja de coca, cuya producción está sujeta a programas de reducción voluntaria y compensada, por lo que no se han impuesto mayormente planes de erradicación forzosa. Segundo, la población no solo se dedica a la producción de la coca, sino también a otros cultivos (aunque en menor proporción); por consiguiente, la participación es más incluyente porque no comprende a un solo sector, sino también a la población que se dedica incluso a otras actividades. Tercero, las decisiones de las OTB no dependen de los representantes de mayor jerarquía, que en el caso de Villa Tunari les corresponde a los directivos de las

federaciones. Cuarto, la conformación del Gobierno Municipal no responde mayoritariamente al partido político del Gobierno Nacional, consecuentemente no se encuentra influenciado por este y cumple mejor sus competencias. Quinto, al no existir la influencia de un grupo de poder, no se producen las alianzas ni el ejercicio del poder simbólico. Por lo tanto, la población de Coripata tiene mayores posibilidades de aprender e involucrarse en el proceso participativo que la de Villa Tunari.

En suma, el capítulo expone que los grupos sociales manifiestan variaciones con respecto a la organización e inclusión de actores en el proceso de planificación. Estas variaciones dependen de los principios, los valores y del contexto donde se desenvuelven. Mientras en uno de los casos (Villa Tunari) se presentan acciones asociadas a estrategias de poder y dominación, en el otro (Coripata) se expresa un mayor entendimiento entre actores y por tanto mayor equidad en la participación. El estudio parte del supuesto de que respetar la equidad en la participación social asegura también la equidad en los resultados de la planificación; por consiguiente, con el fin de desarrollar este planteamiento, en el Capítulo IV se relacionará el nivel de participación de los actores –observados en este Capítulo– con los resultados obtenidos en cada organización social.

----- . -----

CAPÍTULO IV. EFICIENCIA, EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

De la explicación y el análisis efectuado en el Capítulo III, se deduce que la inequidad en la participación deriva de conflictos de intereses y discriminación de aquellos a quienes se los considera diferentes. Estos últimos, al encontrarse en desventaja y al advertir la inequidad en la toma de decisiones, pueden reaccionar intentando aumentar sus resultados, reduciendo su desempeño o incluso abandonando el proceso de planificación. Principalmente estas dos últimas son consideradas situaciones no deseadas para un modelo de planificación con participación; la primera en cambio significa un esfuerzo adicional por parte de los actores discriminados en relación a los demás, para obtener los mismos resultados de participar en la toma de decisiones.

Asimismo, dicho Capítulo permite observar que la conducta de los actores sociales, para incluir o excluir a los demás del proceso de planificación, está inserta en un contexto que supone un orden social donde la estructura de valores puede variar de acuerdo a la situación a la que los sujetos se enfrentan, puesto que más allá de la normativa constitucional tienen la capacidad de percibir, juzgar y resolver acerca de todo lo que les rodea, y por tanto de influir y decidir cómo participan los miembros de la sociedad en la toma de decisiones.

En este capítulo se analiza, principalmente, si la eficiencia y la equidad en la asignación y ejecución de recursos públicos tienen relación con la equidad observada en la participación de los actores sociales. Si no se encuentra esa relación, significa que el modelo de planificación boliviano aboga por un proceso que no conduce a un fin determinado.

El estudio expone, primero, las formas y posibilidades de financiamiento que disponen los municipios para solventar la implementación de proyectos de desarrollo económico-social, y las particularidades del gasto ejecutado por las administraciones locales. Luego, la investigación se enfoca en la evaluación y el análisis de los proyectos ejecutados a través de la aplicación del Índice Integral de Eficiencia (IIE), el cual relaciona

la eficiencia con el orden de prioridad de los proyectos ejecutados, durante la Gestión 2006-2010. Posteriormente, se analiza la pertinencia de las entidades representativas de las organizaciones sociales en el logro de resultados con equidad, es decir, en la ejecución de proyectos según el orden de prioridad y eficiencia. Finalmente, se presentan las iniciativas municipales dirigidas a la reducción y superación de la pobreza a través de la consistencia entre prioridades municipales y el PGDES.

4.1. CAPTACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL.

4.1.1. Fuentes de ingresos para la planificación municipal.-

La participación popular y la descentralización administrativa fueron instauradas en Bolivia con la promulgación de la leyes N° 1551 de 20 de abril de 1994 y N° 1654 de 28 de julio de 1995, respectivamente, primordialmente con el objetivo de procurar la transferencia de competencias para el desarrollo regional y local mediante la producción de servicios e infraestructura y para la asignación de recursos, creando para ello municipios urbano-rurales sobre la base de las circunscripciones administrativas de las secciones de provincia (municipios), en el entendido de que las jurisdicciones locales conocen mejor sus necesidades.

Es el modelo que obedece a la centralización de los ingresos y la descentralización administrativa el que se constituye en la razón principal para la implementación de las transferencias de fondos intergubernamentales (ver Capítulo II). La centralización de la recaudación tiene su fundamento en lograr la equidad en la distribución de recursos, puesto que existen jurisdicciones con población rica y jurisdicciones con población pobre y, por tanto, con diferencias en la base tributaria (ingreso o capacidad fiscal).

Si el financiamiento de la provisión de servicios públicos locales dependiera de la capacidad contributiva de sus pobladores, entonces los municipios con población rica obtendrían mayores ventajas. Además, esta diferencia se vería ahondada porque la capacidad tributaria en los municipios rurales es casi nula, teniendo en cuenta que a partir de la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996) las pequeñas propiedades rurales están exentas del pago de impuestos (Art. 4), dada su reducida capacidad tributaria; y en otros casos, las características de marginalidad son las

que imposibilitan captar los recursos necesarios para el financiamiento de servicios. El problema de la pobreza incluso se presenta en los municipios urbanos, según el INE (2001b) el 51% de la población es pobre y de esta proporción el 25% se encuentra en situación de pobreza extrema.

Por lo tanto, como las características de pobreza de la sociedad boliviana inciden negativamente en las posibilidades de recaudación, el Estado busca la igualación de la capacidad fiscal mediante un sistema legal de transferencias intergubernamentales. Esto significa que el gobierno central recibe recursos de diversas fuentes y recauda impuestos sobre los ingresos de los particulares y de las empresas y sobre el IVA de las transacciones comerciales, para luego transferirlos con base en criterios de equidad entre los gobiernos descentralizados. Los gobiernos locales, por su parte, perciben ingresos directamente del pago de los impuestos a la propiedad de bienes, de los impuestos a la transferencia de inmuebles y vehículos y del pago por la prestación de los servicios públicos (agua, electricidad, recojo de basura, etc.), integrando lo que se conoce como recursos propios.

De modo general, los ingresos municipales que están regulados por la legislación provienen de la coparticipación tributaria (Ley N° 1551 de Participación Popular), del IDH (Ley N° 3058 y D.S. N° 29322), de los recursos del HIPC, de los fondos nacionales FPS y FNDR (Ley N° 2235 de Diálogo Nacional), de los ingresos propios municipales (Constitución Política del Estado, Ley N° 1551 y Ley N° 2028 de Municipalidades) y del Gobierno Departamental.

También existen otros ingresos, pero sin una normativa que regule su distribución, que provienen de los recursos externos no oficiales y de los denominados “coyunturales”. Los primeros son captados a través del gobierno central y son distribuidos mediante los ministerios correspondientes u otorgados de manera directa a los municipios en forma de donaciones; estos recursos generalmente tienen un destino condicionado por el organismo o país financiador. Los segundos o recursos coyunturales, son los que corresponden al programa “Bolivia Cambia – Evo Cumple”.

En el Capítulo II de esta tesis se muestra cómo se efectúa la distribución de ingresos por municipio a nivel nacional. En el presente capítulo, por el objeto de la investigación, corresponde examinar la distribución de ingresos únicamente en relación a los municipios en estudio, Villa Tunari y Coripata.

Cuadro N° 8. Proporción de ingresos municipales según fuente de financiamiento para la Gestión 2006-2010

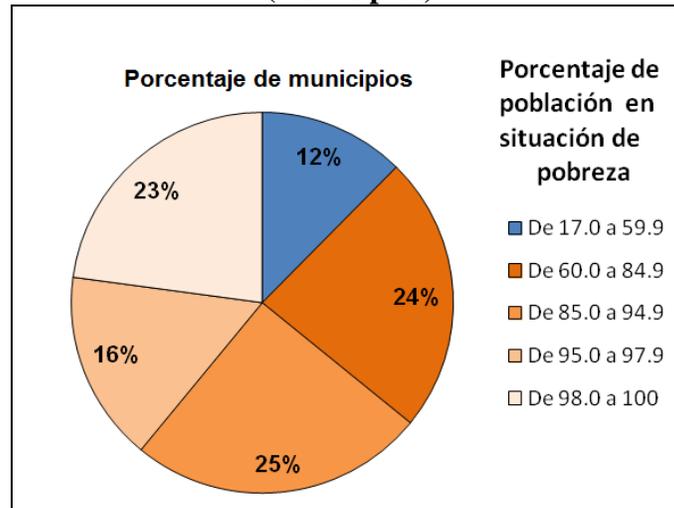
INGRESO	INGRESOS REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN NACIONAL FUENTES DE FINANCIAMIENTO				
	Coparticipación tributaria	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	Iniciativa de Alivio para Países Pobres Muy Endeudados	Fondos Nacionales	Ingresos propios
Proporción promedio de ingresos municipales a nivel nacional	39%	22%	5%	15%	19%
Proporción de ingresos para la gestión 2006-2010 del Municipio de Coripata	63%	20%	10%	0	7%
Proporción de ingresos para la gestión 2006-2010 del Municipio de Villa Tunari	63%	20%	12%	0	5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los PDM de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010.

De acuerdo al cuadro N° 8, en ambos municipios, los porcentajes de los ingresos correspondientes a la coparticipación tributaria aparecen en mayor proporción (63%) con respecto al porcentaje de la media nacional (39%), mientras los correspondientes a los ingresos propios disminuyen. Esto se debe a que tanto Villa Tunari como Coripata forman parte del amplio grupo de municipios que tienen una cantidad elevada de población pobre, 87.2% y 88.8%, respectivamente; además aproximadamente el 80% de las comunidades que conforman estos municipios se dedica a la agricultura, es decir, la población posee pequeñas propiedades rurales exentas del pago de impuestos.

El gráfico N° 7 muestra el porcentaje de población en situación de pobreza según las secciones municipales de todo el país. Se puede observar que el 88% de los municipios presenta una posición donde más del 60% de su población es pobre. De acuerdo al INE (2001b), tal circunstancia reside en viviendas que no reúnen condiciones apropiadas, carecen o presentan inadecuados servicios de agua y saneamiento o utilizan combustibles no convenientes para la salud, y también en los bajos niveles de educación, la inadecuada atención en salud y en los ingresos insuficientes (menor a dos dólares por día) para satisfacer las necesidades básicas.

Gráfico N° 7. Población en situación de pobreza según las secciones provinciales (municipios)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE (2001b).

Siendo así, en los municipios pobres la autonomía fiscal, comprendida como la capacidad plena de decidir el origen y el destino de los recursos municipales, es forzosamente mínima. La importancia de la autonomía fiscal municipal radica en que los gobiernos locales tengan capacidad para tomar decisiones de política pública en sus jurisdicciones, puesto que son los que conocen mejor sus necesidades, de modo que no sean solo agentes para implementar las políticas que el gobierno central les dicte.

En ese entendido, el modelo de planificación boliviano tiene como propósito revertir las consecuencias de la planificación convencional que restringe la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas y las necesidades sociales. En el Capítulo I de esta tesis se explicó que bajo los modelos convencionales la toma de decisiones en el proceso de planificación estaba a cargo de los gobernantes, asesorados por los planificadores expertos, lo que provocó una discusión teórica sobre la existencia de un serio desajuste entre los mecanismos formales de representación y las necesidades reales de la ciudadanía.

Pero, ¿cómo pueden decidir ampliamente los municipios si un gran porcentaje de los ingresos municipales son condicionados? Esto y la escasa capacidad fiscal de los municipios pobres, sin duda que limitan el objetivo del modelo boliviano de planificación.

Está claro, cabe anotar, que no se pretende menoscabar la importancia de los recursos externos, teniendo en cuenta que el objetivo principal del Estado es la lucha contra

la pobreza y el acceso de todas las personas a un nivel mínimo de provisión de bienes considerados primarios o universales (salud, educación, saneamiento básico, etc.). Lo que interesa, sobre todo, es evitar la decepción de los actores sociales que ven cómo los resultados son mínimos y que su participación en la planificación se reduce a la simple consulta, y peor cuando los escasos recursos son dispuestos según la decisión de los gobiernos. Por ello, es necesario que exista una mejor articulación entre las políticas del gobierno central y las de desarrollo local, que son las que contienen la mayor interconexión entre actores, con el fin de promover y garantizar la participación de todos los actores sociales en los procesos y las decisiones de planificación, de manera que se obtenga una respuesta adecuada a la solución de sus problemas y necesidades.

Volviendo al cuadro N° 8, en lo que toca a los porcentajes de los recursos del HIPC, en ambos municipios son también superiores (de 10% y 12%) al porcentaje de la media nacional (5%), precisamente por la condición de pobreza de estos municipios.

El HIPC tiene por objeto ayudar a los países pobres en la reducción de su deuda externa a niveles sostenibles, para que puedan centrar su atención en la lucha (a largo plazo) contra la pobreza y el crecimiento económico. Con el alivio de la deuda, los gobiernos pueden disponer de recursos adicionales para reforzar sus programas sociales y económicos. Dichos recursos se canalizan a través de un fondo que distribuye los recursos entre una serie de planes sectoriales con base en las prioridades nacionales. El HIPC, por tanto, cobra importancia por su aporte a la reducción de la pobreza, que es una limitante para la capacidad fiscal municipal.

El modelo boliviano de transferencia fiscal, también contempla las transferencias provenientes del FPS y del FNDR. Estas son entidades desconcentradas del gobierno central creadas para promover el desarrollo social y económico en las regiones más desfavorecidas de Bolivia; consecuentemente, responden a los objetivos del gobierno central y de sus financiadores.

Los recursos para los fondos tienen también carácter condicional. El FPS es básicamente de carácter sectorial, favorece fundamentalmente a la educación y salud, y solicita montos de contraparte para otorgar el financiamiento. El FNDR está principalmente condicionado al sector productivo pero a través de créditos.

Ninguno de los municipios en estudio consideró en 2006, para la planificación municipal 2006-2010, la provisión de recursos de los mencionados fondos; en los años siguientes, sin embargo, solicitaron recursos del FPS y no así del FNDR, probablemente porque estos últimos financian proyectos a través de créditos que generan endeudamiento.

Otros recursos (cuadro N° 9) son los que provienen del Gobierno Departamental y la cooperación externa. Pero solo el municipio de Villa Tunari contempló los recursos de ambas fuentes en la planificación para la gestión 2006-2010; el municipio de Coripata lo hizo posteriormente, en la gestión 2007-2010. Los recursos del Programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, que es una fuente de ingreso no regulada, fueron aplicados a partir del año 2008 cuando el programa entró en vigencia.

Cuadro N° 9. Proporción de ingresos municipales adicionales programados el año 2006 según fuente de financiamiento para la Gestión 2006-2010

MUNICIPIO	INGRESOS REGULADOS	GOBIERNO DEPARTAMENTAL	INGRESOS NO REGULADOS		
			Recursos externos disponibles	Recursos externos requeridos	Programa Bolivia Cambia - Evo Cumple
Coripata	100%	0	0	0	0
Villa Tunari	100%	(+) 3% de los ingresos regulados	(+) 34% de los ingresos regulados	(+) 111% de los ingresos regulados	0

Fuente: PDM de los municipios de Coripata y Villa Tunari. (2006).

Los ingresos adicionales contemplados por el municipio de Villa Tunari provenientes del Gobierno Departamental y la cooperación externa, elevaron el ingreso municipal en un 37%. Esos ingresos, sobre todo el proveniente de la cooperación externa, constituían una fuente importante de financiamiento; sin embargo, como se verá más adelante, aún harían falta recursos externos en una proporción de un 111% más de los ingresos regulados para ejecutar todos los proyectos programados.

Los recursos adicionales percibidos por los municipios durante la gestión 2006-2010, presentan la siguiente relación:

Cuadro N° 10. Proporción de ingresos municipales adicionales ejecutados obtenidos durante la gestión 2006-2010 según fuente de financiamiento

MUNICIPIO	INGRESOS REGULADOS	GOBIERNO DEPARTAMENTAL	INGRESOS NO REGULADOS	
			Recursos externos ejecutados	Programa Bolivia Cambia - Evo Cumple
Coripata	75% del total de los ingresos regulados	(+) 3.5% del total de los ingresos regulados	(+) 18% del total de los ingresos regulados	(+) 4% del total de los ingresos regulados
Villa Tunari	100% del total de los ingresos regulados	(+) 3% del total de los ingresos regulados	(+) 7% del total de los ingresos regulados	(+) 129% del total de los ingresos regulados

Fuente: POA de los municipios de Coripata y Villa Tunari. (2006-2010).

El cuadro N° 10 muestra que el municipio de Coripata, aunque no contempló en la programación de proyectos fuentes de financiamiento correspondientes al Gobierno Departamental o a la cooperación externa y/o nacional, obtuvo recursos de ambas fuentes durante la gestión 2007-2010 que elevaron sus ingresos en un 25.5% más. Por el contrario, en el municipio de Villa Tunari los recursos externos efectivos con los que contaba en el momento de la programación disminuyeron, es decir, los recursos del Gobierno Departamental se mantuvieron, pero los del financiamiento externo se redujeron de un 34% a un 7%. No obstante, a partir del año 2008 el Gobierno Municipal obtuvo un porcentaje elevado de cooperación del Programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, que aumentó los ingresos municipales regulados en un 129% más.

Las razones para que en el municipio de Coripata se incremente la cooperación externa y en Villa Tunari disminuya, y que luego en este se patentice un porcentaje extremadamente alto de cooperación gubernamental mientras en aquel es ínfimo, son las siguientes:

Tanto Villa Tunari como Coripata pertenecen a las regiones donde se cultiva la hoja de coca, convirtiendo al país en el tercer mayor productor en el mundo. Este tema cobró importancia entre los organismos internacionales que intentaron la erradicación de los cultivos de coca excedentaria, ofreciendo a los gobiernos municipales apoyo técnico y financiero para la elaboración y ejecución de los planes municipales a través de convenios bilaterales y unilaterales; estos últimos, sin embargo, estaban fuera del control del Gobierno Nacional.

Como se observó en el Capítulo II, esta situación, de no saber el destino de los recursos provenientes del convenio unilateral, generó la suspicacia del gobierno del presidente Evo Morales, quien determinó que las agencias de cooperación unilateral dejen de prestar su apoyo, aduciendo injerencia política por parte de estas. Esta decisión produjo dos posiciones: Por un lado, que la cooperación internacional oferte sus proyectos específicos bajo la supervisión del Gobierno Nacional, pero dejando que cada OTB resuelva si acepta dicha colaboración, lo cual permite una mejor vinculación entre las necesidades de la población y el proyecto requerido. Por otro, frente a la eventual pérdida del financiamiento unilateral, que el Gobierno Nacional asuma el rol de financiador y ejecutor de proyectos dirigidos a los municipios afectados; aunque estos proyectos pueden no responder a las necesidades de la población.

De ese modo, algunas OTB del municipio de Coripata decidieron intercambiar sus cultivos de coca (para su erradicación) por el financiamiento de las agencias internacionales para la ejecución de proyectos. En el municipio de Villa Tunari, por el contrario, se decidió (en 2008) la expulsión de su territorio de las agencias extranjeras (*cf. infra*). Consiguientemente, el financiamiento externo en aquel municipio se elevó y en este se redujo.

Pero lo que se incrementó en el municipio Villa de Tunari fue la cooperación del Gobierno Nacional (129% de los ingresos regulados), debido a la afinidad y compromiso de carácter político que existe entre ambos, pues el presidente Morales es también Presidente de los Productores de Coca del Trópico de Cochabamba. Como este no es el caso del municipio de Coripata, los recursos que obtuvo de la cooperación gubernamental fueron mínimos (4% de los ingresos regulados).

Los efectos de los aportes tanto nacionales como internacionales en la planificación municipal se verán más adelante.

4.1.2. Asignación del gasto público.-

Uno de los problemas centrales de las decisiones públicas radica en que los recursos son escasos para satisfacer todas las necesidades sociales, por lo que su asignación a determinados objetivos implica sacrificar otros. De ahí la preocupación por generar mayor bienestar del que la población puede obtener con el gasto de los recursos en usos alternativos.

Para lidiar con este problema, el SISPLAN establece la asignación de recursos aplicando el principio de equidad (basado en otros tres principios: paridad, proporcionalidad y prioridad), fijando al efecto, por medio de normas legales, un porcentaje obligatorio a invertirse en determinados sectores, independientemente de la riqueza y de las condiciones socioeconómicas de la población objetivo. (Para mayor detalle ver Capítulo II)

De acuerdo a la Ley de Gastos Municipales (2001), para la asignación de recursos se aplican los siguientes dos tipos de gastos:

Gastos de funcionamiento. Cuya asignación corresponde al 25% de los recursos de la coparticipación tributaria, del HIPC y de los recursos propios. Estos gastos (corrientes) están destinados a los salarios y equipamiento de la Alcaldía Municipal, la adquisición de maquinaria municipal, al Fondo de Control Social, a la Comisión de Defensa de Límites Jurisdiccionales, a los Costos Financieros, a la Participación Popular, a los Programas de capacitación, al Mantenimiento y reparación de maquinaria pesada y parque automotor, al Ejecutivo Municipal y al Proyecto de Administración de Aéreas Urbanas.

Gastos de inversión. Son todos los gastos destinados, primordialmente, a la formación bruta de capital físico de dominio público, incluyendo gastos de preinversión y supervisión.

El presupuesto correspondiente al gasto de inversión en ambos municipios, para el período 2006-2010, se distribuyó con base en cuatro ejes de desarrollo con sus respectivos programas, del modo siguiente:

Cuadro N° 11. Asignación de recursos municipales por ejes y programas de desarrollo

MUNICIPIO DE VILLA TUNARI			MUNICIPIO DE CORIPATA		
EJES DE DESARROLLO	PROGRAMAS DE DESARROLLO	PROPORCIÓN DE RECURSOS INVERTIDOS	EJES DE DESARROLLO	PROGRAMAS DE DESARROLLO	PROPORCIÓN DE RECURSOS INVERTIDOS
DESARROLLO ECONÓMICO (34%)	Producción, Agropecuario y Forestal	7	DESARROLLO ECONÓMICO (27%)	Infraestructura productiva, Industria y Forestal	7
	Turismo	4		Red vial	16
	Red vial	23		Energía	1
		Turismo		1	
				Recursos hídricos	1
				Capacitación y asistencia técnica	1
DESARROLLO HUMANO (54%)	Educación	14	DESARROLLO HUMANO (62%)	Educación	30
	Salud	8		Salud	10
	Saneamiento básico	25		Saneamiento básico	12
	Deporte	7		Cultura y deporte	10
DESARROLLO AMBIENTAL (2%)	Medio ambiente	2	DESARROLLO AMBIENTAL (4%)	Manejo y gestión de recursos naturales	3
				Conservación y protección ambiental	1
DESARROLLO URBANO (10%)	Urbanismo y catastro	10	DESARROLLO URBANO (7%)	Urbanismo y catastro	7
TOTAL		100	TOTAL		100

Fuente: PDM de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010.

El Eje de Desarrollo Humano, en ambos municipios, recibió el mayor porcentaje del gasto, alrededor del 60% del total de los ingresos municipales. La diferencia está en que en el municipio de Villa Tunari se prestó mayor atención al programa de saneamiento básico (25%), seguido del programa de educación (14%), y en menor importancia los programas de salud (8%) y deporte (7%). En el municipio de Coripata, en cambio, el programa con mayor inversión económica fue el de educación (30%), seguido de los programas de saneamiento básico (12%), salud (10%) y cultura y deporte (10%).

La asignación elevada de recursos al Eje de Desarrollo Humano responde a las condiciones de pobreza de los municipios. La estimación de Índice de Desarrollo Humano

en el año 2005, de acuerdo al INE (2012), fue de 0.54 para el municipio de Villa Tunari y de 0.60 para Coripata⁵².

También se asignó un porcentaje alto, pero menor que el anterior, al Eje de Desarrollo Económico, aproximadamente el 34% del total de los ingresos municipales en Villa Tunari y 27% en Coripata. En ambos municipios se consignó más de la mitad de estos recursos al subprograma de red vial (23% en el municipio de Villa Tunari y 16% en el de Coripata). Pero solo entre el 5% y 7% de los ingresos municipales se destinó a los programas de producción, agropecuario y forestal, no obstante que ambos municipios son considerados como regiones de vocación agrícola; una de las razones está en que primero querían invertir en infraestructura vial, para poder sacar y transportar sus productos a los mercados.

Otro razón para que el porcentaje de recursos destinados al Eje de Desarrollo Económico fuese más bajo que el asignado al Eje de Desarrollo Humano, pese al bajo índice de ingreso de los municipios de Villa Tunari y Coripata, 0.40 y 0.44 respectivamente, está en que ambos municipios se dedican al cultivo de la hoja de coca y las fuentes de financiamiento a las que podían recurrir (hasta 2008) estaban condicionadas a la erradicación de dicho cultivo. En el Eje de Desarrollo Económico del municipio de Coripata, los programas de turismo, energía, capacitación y recursos hídricos son los que recibieron un porcentaje mínimo de asignación de recursos.

Esta situación demuestra que los conflictos de intereses derivados de la producción de la coca, influyen en la asignación de recursos municipales por ejes y programas de desarrollo. Por otro lado –no obstante que el PGDES privilegia políticas dirigidas a fomentar el desarrollo económico para reducir la pobreza y el índice de ingreso de los municipios es reducido– que el apoyo de los organismos internacionales suscita una programación de recursos no del todo acorde con las necesidades de la población.

⁵² El Índice de Desarrollo Humano mide el progreso medio o el promedio de los logros de un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: Una vida larga y saludable, medida por la expectativa de vida al nacer (Índice de Salud). El conocimiento, medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en escuelas primarias, secundarias y terciarias (Índice de Educación). Un nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses (Índice de Ingreso).

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, el Índice de Salud 2005 es de 0.55 para Villa Tunari y 0.59 para Coripata; el Índice de Educación 2005 es de 0.66 para Villa Tunari y 0.76 para Coripata; y el Índice de Ingreso 2005 es de 0.40 para Villa Tunari y 0.44 para Coripata.

Por último, los Ejes de Desarrollo Ambiental y de Desarrollo Urbano son los que recibieron menor porcentaje de recursos, entre 2% al 10% del total de los ingresos municipales. El porcentaje reducido de recursos destinado a los mencionados ejes, probablemente se deba a que estos se encuentran limitados por las leyes que regulan los gastos de inversión por fuente de financiamiento, es decir, porque se debe favorecer más a los sectores de salud, educación, saneamiento básico y producción.

Las asignaciones presupuestarias, evidencian que en ambos municipios el problema de la coca limita el contar con financiamiento externo efectivo para el ámbito productivo, por la resistencia a la erradicación de dicho cultivo por parte de los agricultores, lo cual influye negativamente en la economía de muchas familias.

Respecto al porcentaje asignado a cada programa de desarrollo, se observa que en ambos municipios se satisfacen casi las mismas necesidades y que algunas requieren mayor inversión que otras, ya por la ubicación de los proyectos (condiciones físico-naturales del territorio), el número insuficiente de infraestructura y equipamiento social o la magnitud del proyecto.

Como en los dos municipios han planteado una asignación de recursos por ejes de desarrollo, es importante anotar la diferencia que existe entre proyectos o servicios de orden universal y de orden selectivo. Los primeros permiten que toda la población, independientemente de su grado de necesidad o su nivel de ingreso, aproveche las ventajas de un determinado servicio; los segundos, en cambio, satisfacen las necesidades de quienes aparecen como más necesitados.

En ambos municipios, los servicios de orden universal son, por una parte, los establecidos por las leyes N° 2426 (2002) de Seguro Universal Materno Infantil, N° 3323 (2006) de Seguro de Salud para el Adulto Mayor, N° 3792 (2007) de la Renta Dignidad, N° 2770 (2004) del Deporte y N° 2140 de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres; y, por otra, los seleccionados por el respectivo Gobierno Municipal, los cuales deben ser consultados con los actores sociales en las denominadas Cumbres Municipales.

Los servicios de orden selectivo, por el contrario, concentran su prestación en grupos focales claramente definidos (población objetivo); en este caso las decisiones son tomadas por las OTB. Esto supone que la asignación respete las preferencias expresadas por los destinatarios o grupos organizados, que seleccionan sus prioridades dando

tratamiento preferencial a algunos problemas y postergando otros que consideran menos urgentes.

Cuadro N° 12. Asignación de recursos, del total del gasto de inversión, a servicios de orden universal y selectivo

EJE DE DESARROLLO	MUNICIPIO DE VILLA TUNARI		MUNICIPIO DE CORIPATA	
	PROPORCIÓN DE RECURSOS INVERTIDOS EN SERVICIOS DE ORDEN UNIVERSAL	PROPORCIÓN DE RECURSOS INVERTIDOS EN SERVICIOS DE ORDEN SELECTIVO	PROPORCIÓN DE RECURSOS INVERTIDOS EN SERVICIOS DE ORDEN UNIVERSAL	PROPORCIÓN DE RECURSOS INVERTIDOS EN SERVICIOS DE ORDEN SELECTIVO
DESARROLLO ECONÓMICO	5	27	9	18
DESARROLLO HUMANO	20	40	13	54
DESARROLLO AMBIENTAL	0.2	0.8	2	2
DESARROLLO INSTITUCIONAL	7	0	2	0
TOTAL	32.2	67.8	26	74

Fuente: PDM de Villa Tunari y Coripata Gestión 2006-2010

En el cuadro anterior, se observa que en el municipio de Villa Tunari la asignación en servicios de orden universal fue mayor que en el municipio de Coripata. En servicios de orden selectivo, las OTB del municipio de Villa Tunari contaron aproximadamente con el 68% y las de Coripata con el 74% de los recursos de inversión para planificar sus territorios de acuerdo a sus necesidades propias y en forma participativa. La jerarquía en la asignación de recursos por ejes de desarrollo para los servicios de orden selectivo se mantiene igual que la asignación que se realizó de manera general.

El objetivo del universalismo es la integración social, que no genera distinciones entre ciudadanos al brindarse el servicio; es un mecanismo útil, porque existen proyectos que benefician no solo a la población de una OTB en particular, sino a la de varias o la de todo el municipio. Los servicios de orden selectivo, en cambio, se concentran en grupos focales claramente identificados, cuyo propósito es lograr un mayor impacto en la población.

4.2. IDENTIFICACIÓN, JERARQUIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE NECESIDADES.

En virtud de la Ley N° 1551 de Participación Popular (1994), en Bolivia se ha conformado un marco legal con la finalidad de asegurar la participación de la población local en la planificación municipal. Dentro de dicho marco se encuentra la R.S. No. 216961

(1997) que, entre sus disposiciones, establece de manera categórica que las OTB tienen atribuciones para identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, las cuales se constituyen en la base para la elaboración del PDM.

El PDM constituye el instrumento metodológico operativo más importante de la gestión municipal en el mediano plazo (cinco años), que orienta y facilita la definición y la aplicación de políticas de desarrollo, así como la inversión pública y privada, promoviendo la articulación de las autoridades municipales con la sociedad civil en la definición del desarrollo socio-político y económico local.

Por tanto, no solo el documento final del PDM es importante, lo es también el proceso de reflexión acerca de las necesidades concretas municipales, el cual debe verificarse en esfuerzo conjunto entre el Gobierno Municipal y la sociedad civil.

Por otro lado, el SISPLAN (2003) establece que “compete al Alcalde Municipal, a través de su Unidad Técnica de Planificación, elaborar, formular y ejecutar el PDM bajo los lineamientos de la planificación participativa municipal y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional, y también elaborar la programación municipal (Programas Operativos Anuales y Presupuesto Municipal) bajo metodologías participativas.” (Art. 37).

En consecuencia, le corresponde al Gobierno Municipal elaborar la cartera jerarquizada de programas y proyectos municipales, la misma que debe recoger la demanda social municipal. Para este fin, el equipo técnico de cada gobierno municipal debe diseñar una metodología participativa que permita la identificación, jerarquización y priorización de las necesidades sociales.

En los municipios objeto de estudio, la metodología coincidentemente aplicada – pudiendo variar en otros– se resume como sigue:

Los equipos técnicos llevaron a cabo una serie de reuniones de coordinación, con el objeto de preparar los materiales informativos pertinentes, realizar una estimación de la distribución de los recursos disponibles para cada distrito o cantón municipal y preparar la oferta del gobierno municipal. También se ocuparon de preparar los formularios para la identificación de las demandas sociales en el marco de las vocaciones del municipio, y los formularios de requerimiento sectorial (salud y educación). Por último, se encargaron de

elaborar el plan de trabajo y las convocatorias para la realización de las denominadas Cumbres Municipales, que son espacios de concertación entre actores.

En los dos municipios se realizaron tres Cumbres Municipales. En la primera, cada equipo técnico sociabilizó la metodología de elaboración del plan, informó sobre la disponibilidad y uso de los recursos municipales, presentó la oferta del Gobierno Municipal para la gestión quinquenal y capacitó a los líderes de las OTB para la utilización de los formularios de la demanda social en sus comunidades. En la segunda, se concretaron grupos de trabajo conformados por los actores sociales e institucionales para realizar el diagnóstico municipal, el cual constituyó la base para la definición de los proyectos. También se utilizaron los formularios de la demanda social, cuyo llenado se realizó bajo la responsabilidad de los representantes de las OTB. Y en la tercera, se presentó el PDM ante los actores participantes para su aprobación final.

Como el llenado de formularios de la demanda social es tarea de los representantes de las OTB, es necesario indicar la forma de su organización y las actividades que cumplen para ese fin.

Los representantes de las OTB rurales en el municipio de Villa Tunari son denominados “Secretarios Generales de las Centrales” y los representantes de las OTB urbanas “Presidentes de los Comités Cívicos”. Cada Central está compuesta por sindicatos y cada Comité Cívico por juntas vecinales. La cantidad de población representada por los secretarios generales y los presidentes cívicos varía aproximadamente entre 300 y 4000 habitantes.

Dichos representantes entregan a los sindicatos y juntas vecinales un formulario que debe ser llenado con las tres demandas más importantes para cada uno de ellos. Una vez reunidas todas las demandas, estas son reducidas por consenso a un máximo de cinco demandas por Central o Comité Cívico, colocadas por orden de prioridad y con indicación de la cantidad de beneficiarios o la cantidad de unidad de proyecto (por ej. en el caso de un puente, la longitud en metros); luego se procede con la asignación de recursos municipales (*cf. supra*) a las demandas priorizadas. Empero, aun cuando las demandas fueron reducidas a cinco como máximo por Central o Comité Cívico, el presupuesto disponible resultó insuficiente para cubrir todas ellas; por lo cual, a fin de llevar a cabo todos los proyectos consignados en el PDM 2006-2010, se determinó que el Gobierno Municipal debía

desarrollar una política activa de búsqueda de recursos (el presupuesto faltante corresponde al 111% del total presupuestado), sin perjuicio de que las OTB, por su cuenta, también acudan a la cooperación externa para financiar sus proyectos.

En el municipio de Coripata, al igual que en Villa Tunari, los representantes de las OTB rurales llevan el nombre de “Secretarios Generales”, pero cada uno representa a una comunidad, y los representantes de las OTB urbanas son denominados “Presidentes de los Comités Cívicos”, cada Comité Cívico compuesto por varias juntas vecinales. La población representada varía entre 200 y 2000 habitantes. Los representantes, como en el municipio de Villa Tunari, entregan formularios que deben ser llenados en consenso por los habitantes de las comunidades y las juntas vecinales. También se aplica el límite de cinco necesidades priorizadas, aunque cada necesidad puede incluir uno o más proyectos a satisfacer. Una vez ordenadas y clasificadas las demandas, se realiza la evaluación económica que debe ajustarse al techo presupuestario disponible, de manera que todos los proyectos propuestos en el PDM 2006-2010 cuenten con un presupuesto asignado.

En resumen, la autonomía de las OTB consiste principalmente en identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, las cuales se constituyen en la base para la elaboración del PDM. Ambos municipios cumplieron con esta disposición; sin embargo, en el Capítulo III se da cuenta que las OTB no participaron del diagnóstico municipal por lo que sus prioridades pueden o no estar fundamentadas. De otro lado, es importante señalar, el Gobierno Municipal puede regular dichas decisiones, puesto que tiene potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción territorial, como la contemplada en la R.S. N° 225558 (2005) de: “estimar el total de recursos a disponer para cada gestión fiscal, observando las restricciones establecidas en las disposiciones legales y normativa inherentes a la materia y en las disposiciones específicas que para cada gestión fiscal se establezcan.” (Art. 19). (Para mayor detalle ver Capítulo II)

Por lo tanto, si bien la transferencia del poder político a las OTB posibilita que estas decidan sobre su desarrollo a partir de la elección de proyectos que cubran sus necesidades prioritarias, esa elección presenta restricciones que deben ser acatadas con el fin de evitar el uso arbitrario de los recursos escasos. De la misma manera, debe seguirse el proceso

estipulado por el modelo boliviano, involucrando a la población en todas las etapas de la planificación porque la eficacia del plan depende de la interrelación de dichas etapas.

4.2.1. Porcentaje de ejecución de proyectos de carácter selectivo, por municipio, según el orden de prioridad programado.-

Con el objetivo de conocer los logros de ambos municipios mediante la ejecución de los planes de desarrollo, corresponde ahora determinar, en cada municipio, el porcentaje de ejecución de proyectos de carácter selectivo según el orden de prioridad programado. Para ello se procede asignando cantidades o valores a los proyectos respetando la jerarquía dispuesta por las OTB.

Los valores se asignan siguiendo el siguiente criterio: La prioridad establecida como inferior o la suma de las prioridades inferiores, no tendrá un valor igual o mayor al de la inmediata superior. (Ver anexo N° 1).

Los cuadros N° 13 y N° 14, muestran el puntaje total de los proyectos programados de acuerdo al orden de prioridad establecido por los municipios de Villa Tunari y Coripata, respectivamente.

Cuadro N° 13. Puntaje total de los proyectos programados según el orden de prioridad establecido. Municipio de Villa Tunari

Orden de prioridad definida por la OTB	Número de proyectos programados según su prioridad	Valor asignado a la prioridad	Puntaje total de los proyectos programados
Primera	30	16	480
Segunda	29	8	232
Tercera	25	4	100
Cuarta	23	2	46
Quinta	20	1	20
		TOTAL	878

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Villa Tunari, Gestión 2006-2010.

Cuadro N° 14. Puntaje total de los proyectos programados según el orden de prioridad establecido. Municipio de Coripata

Orden de prioridad definida por la OTB	Número de proyectos programados según su prioridad	Valor asignado a la prioridad	Puntaje total de los proyectos programados
Primera	29	16	464
Segunda	28	8	224
Tercera	27	4	108
Cuarta	28	2	56
Quinta	23	1	23
		TOTAL	875

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Coripata, Gestión 2006-2010.

Sin embargo, al finalizar la gestión de los PDM 2006-2010 no todos los proyectos fueron ejecutados. Los cuadros N° 15 y 16 indican el puntaje que alcanzaron los proyectos ejecutados según el orden de prioridad establecido en los municipios de Villa Tunari y Coripata. El gráfico N° 8, a su vez, muestra el porcentaje correspondiente al puntaje obtenido por cada municipio con los proyectos ejecutados y no ejecutados.

Cuadro N° 15. Puntaje total de los proyectos ejecutados según el orden de prioridad establecido. Municipio de Villa Tunari

Orden de prioridad definida por la OTB	Número de proyectos ejecutados según su prioridad	Valor asignado a la prioridad	Puntaje total de los proyectos ejecutados
Primera	18	16	288
Segunda	15	8	120
Tercera	10	4	40
Cuarta	13	2	26
Quinta	10	1	10
		TOTAL	484

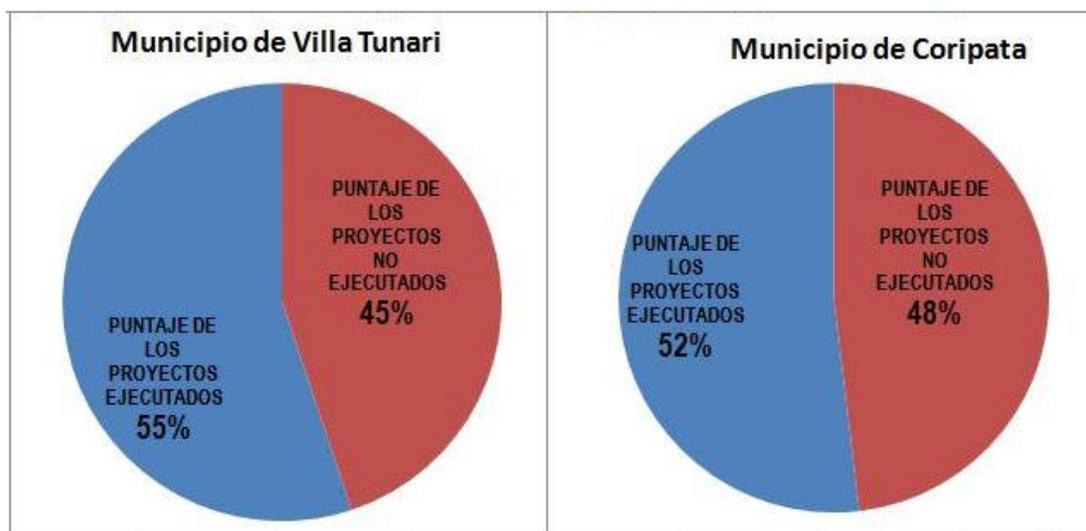
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA de Villa Tunari, Gestión 2006-2010.

Cuadro N° 16. Puntaje total de los proyectos programados según el orden de prioridad establecido. Municipio de Coripata

Orden de prioridad definida por la OTB	Número de proyectos ejecutados según su prioridad	Valor asignado a la prioridad	Puntaje total de los proyectos ejecutados
Primera	19	16	304
Segunda	14	8	112
Tercera	8	4	32
Cuarta	2	2	4
Quinta	2	1	2
		TOTAL	454

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA de Coripata Gestión 2006-2010.

Gráfico N° 8. Porcentaje del puntaje de los proyectos ejecutados y no ejecutados



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los PDM de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010; y de los POA de Villa Tunari y Coripata 2006-2010.

Como se puede advertir, ninguno de los municipios llegó a ejecutar la totalidad de los proyectos programados; lo cual significa que los planes no alcanzaron la eficacia esperada en cuanto a ejecución de proyectos, al no disponerse en el tiempo previsto de los beneficios que debían brindar los mismos. Pese a esta desventaja, se observa que el municipio de Villa Tunari obtuvo ligeramente mejores resultados a nivel municipal; puesto que logró realizar proyectos cuya sumatoria de puntos elevó un 3% más el puntaje del total de los proyectos ejecutados, en comparación a Coripata.

Con base en estos resultados preliminares, es necesario realizar el análisis de tres cuestiones importantes referidas a la ejecución de los proyectos y en relación además con los principios fundamentales que rigen el sistema de planificación boliviano: 1) Si los proyectos ejecutados se realizaron con eficiencia. 2) Si los proyectos ejecutados se efectuaron respetando el orden de prioridad establecido por las OTB. 3) Qué proyectos se dejaron de ejecutar y por qué.

Con este fin, por una parte, se evalúan los proyectos ejecutados de acuerdo al Índice Integral de Eficiencia por OTB (IIE) construido para el efecto (ver anexo N° 1), el cual relaciona las dos primeras cuestiones expuestas en el párrafo anterior; y, por otra, se caracterizan los proyectos programados sin ejecución con la finalidad de encontrar similitudes que expliquen dicha inconveniencia.

4.3. ÍNDICE INTEGRAL DE EFICIENCIA POR OTB (IIE).

De acuerdo a las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (2003), entre los principios básicos para el funcionamiento del SISPLAN se encuentran también los principios de eficiencia y de participación social; el primero con el objeto de optimizar en los planes, programas y proyectos el uso de los recursos para maximizar la satisfacción de la demanda social; y el segundo para determinar el carácter participativo del proceso de planificación en todas las fases, etapas y niveles, en particular en el establecimiento de las prioridades de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal. (Art. 6).

En razón a ello, la metodología planteada y especificada en el anexo N° 1 permite clasificar a las OTB según el IIE, el cual se define como la suma de la eficiencia de los proyectos ejecutados en relación al orden jerárquico de las prioridades establecidas por las OTB.

Este IIE por OTB está representado por una escala de intervalos en la que se establece categorías (ver cuadro N° 17), de modo que –cualquiera de dos de ellas– una será mayor o superior a la otra. Por tanto, los resultados esperados no tienen que corresponder a que las OTB se distribuyan de manera uniforme, sino más bien a que se concentren en las categorías señaladas como IIE Muy Alto o IIE Mejor de lo Esperado, puesto que las demás categorías solo demuestran el grado de ineficiencia en la ejecución de proyectos según el orden de prioridad programado.

Cuadro N° 17. Valores y calificación para el Índice Integral de la Eficiencia (IIE)

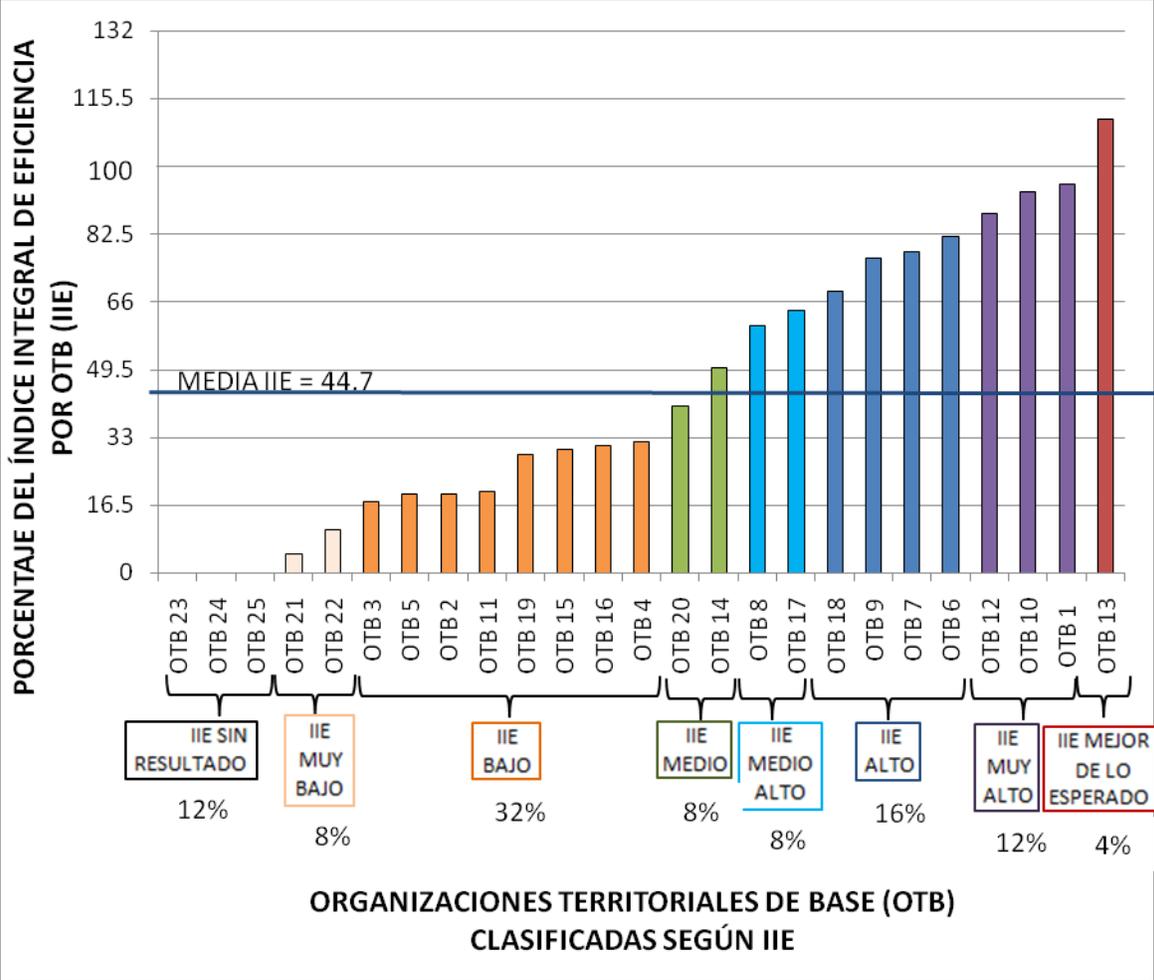
ESCALA DE VALORES	CALIFICACIÓN CUALITATIVA (categorías)
0	Sin resultado
> 0 – 16	Muy bajo
17 – 33	Bajo
34 – 50	Medio
51 – 67	Medio alto
68 – 84	Alto
85 – 100	Muy alto
> 100	Mejor de lo esperado

Fuente: Elaboración propia. 2012

De acuerdo al IIE obtenido por cada OTB (ver gráficos N° 9 y N° 10) y a la escala de calificación construida para agruparlas en clases o categorías, se concluye que las OTB

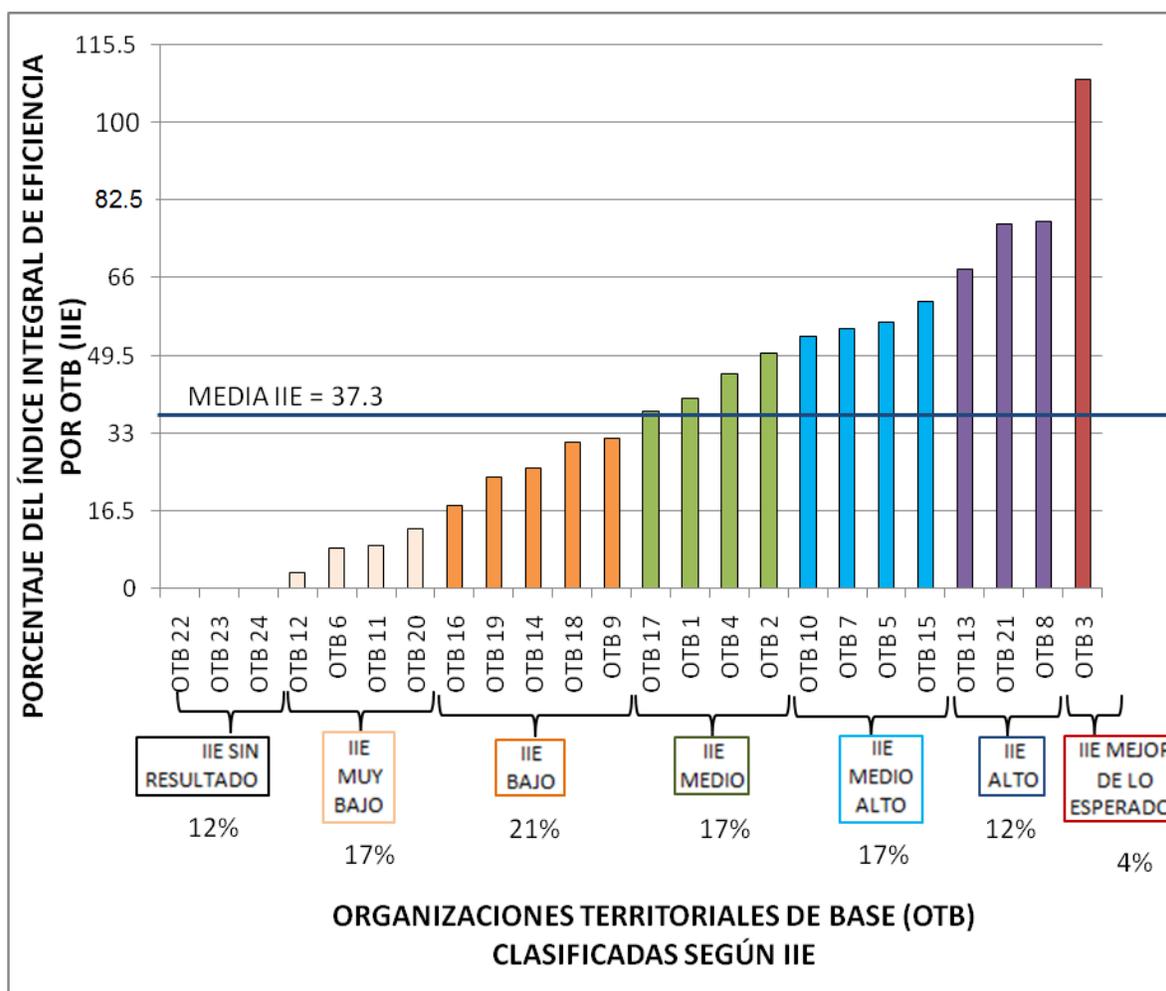
están distribuidas de manera heterogénea y que en el municipio de Villa Tunari solo el 16% de estas tiene un IIE considerado Muy Alto y Mejor de lo Esperado, mientras en el municipio de Coripata este porcentaje disminuye, llegando únicamente al 4%.

Gráfico N° 9. Índice Integral de Eficiencia (IIE) por OTB. Municipio de Villa Tunari



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Villa Tunari, Gestión 2006-2010; y de los POA de Villa Tunari 2006-2010.

Gráfico N° 10. Índice Integral de Eficiencia (IIE) por OTB. Municipio de Coripata



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Coripata, Gestión 2006-2010; y de los POA de Coripata 2006-2010.

Por otra parte, la medida de tendencia central (media aritmética) muestra, en ambos municipios, que los resultados en cuanto a la ejecución de proyectos con eficiencia y prioridad son muy bajos, no llegan ni al 50% del valor de IIE esperado. Las OTB de Villa Tunari tienen una media aritmética que alcanza aproximadamente al 45% y en Coripata esta medida es aún menor, solo del 37%.

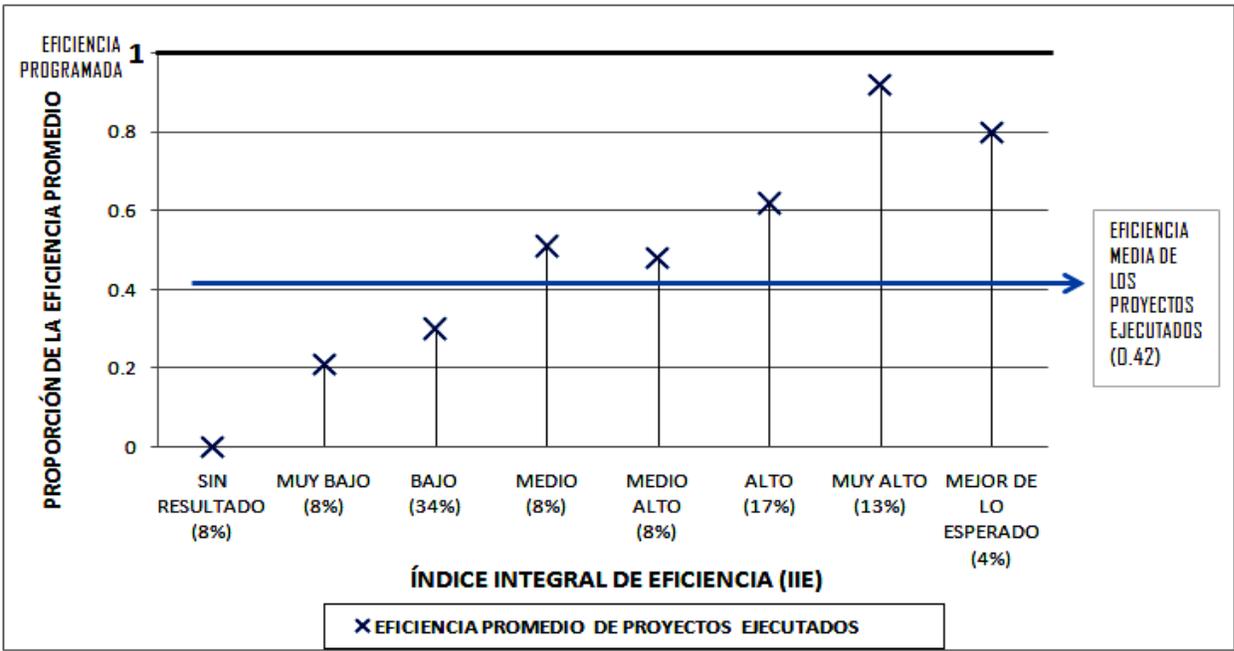
No obstante que Villa Tunari muestra mejores resultados al obtener un mayor porcentaje de OTB con un IIE elevado y una media aritmética igualmente superior, la desviación típica⁵³ que presentan los datos en la distribución respecto de su media

⁵³ La desviación típica o estándar es una medida de dispersión. La desviación típica expresa la distancia entre los valores de una variable y su media en las mismas unidades. (Cáceres, 2007, para. 214)

aritmética indica que en Coripata esta desviación es menor (28.95) que en Villa Tunari (34.18). Consecuentemente, las OTB de Coripata obtienen resultados de mayor similitud, lo cual sugiere una mayor equidad en la ejecución de proyectos.

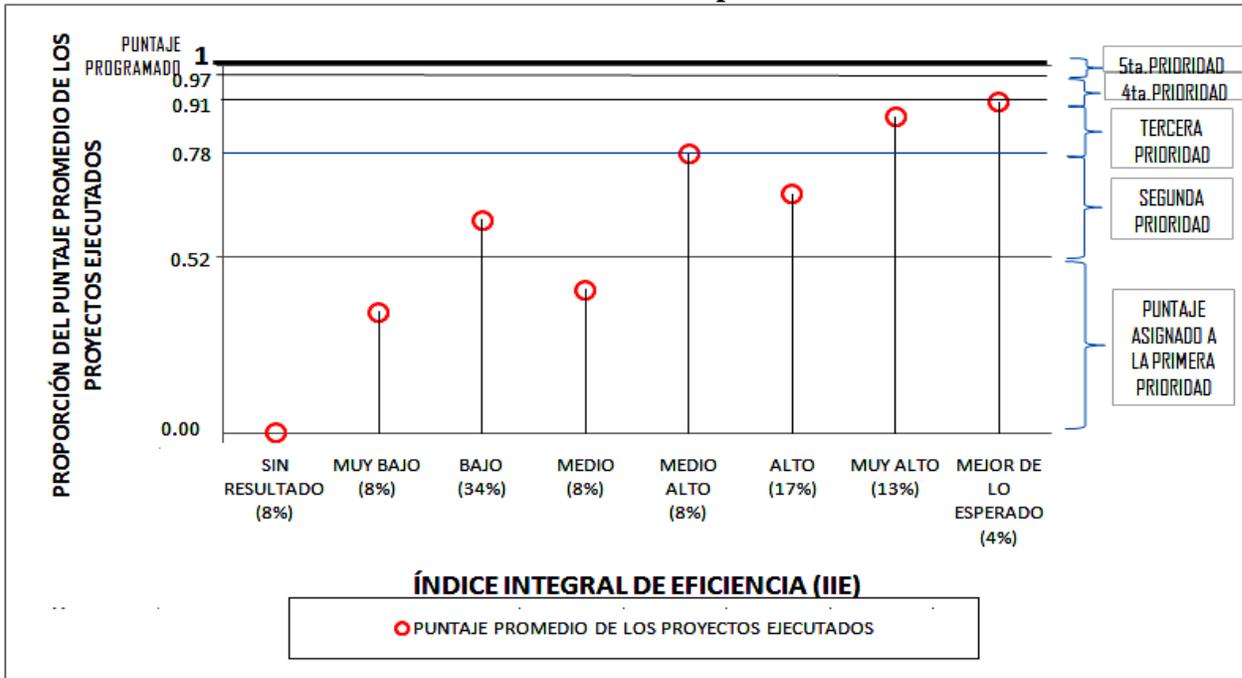
Con el objeto de tener una visión de aquellos datos más acorde al logro de resultados con equidad según el orden de prioridad programado de los proyectos, independientemente de la eficiencia con que hayan sido ejecutados, el estudio desglosa el IIE en dos partes: 1) La proporción de la eficiencia promedio de los proyectos ejecutados. 2) La proporción del puntaje promedio de los proyectos ejecutados según el orden de prioridad. Los gráficos N° 11 y 12 corresponden al municipio de Villa Tunari y los gráficos N° 13 y 14 al municipio de Coripata.

Gráfico N° 11. Proporción de la eficiencia promedio de los proyectos ejecutados según calificación cualitativa de IIE. Municipio de Villa Tunari



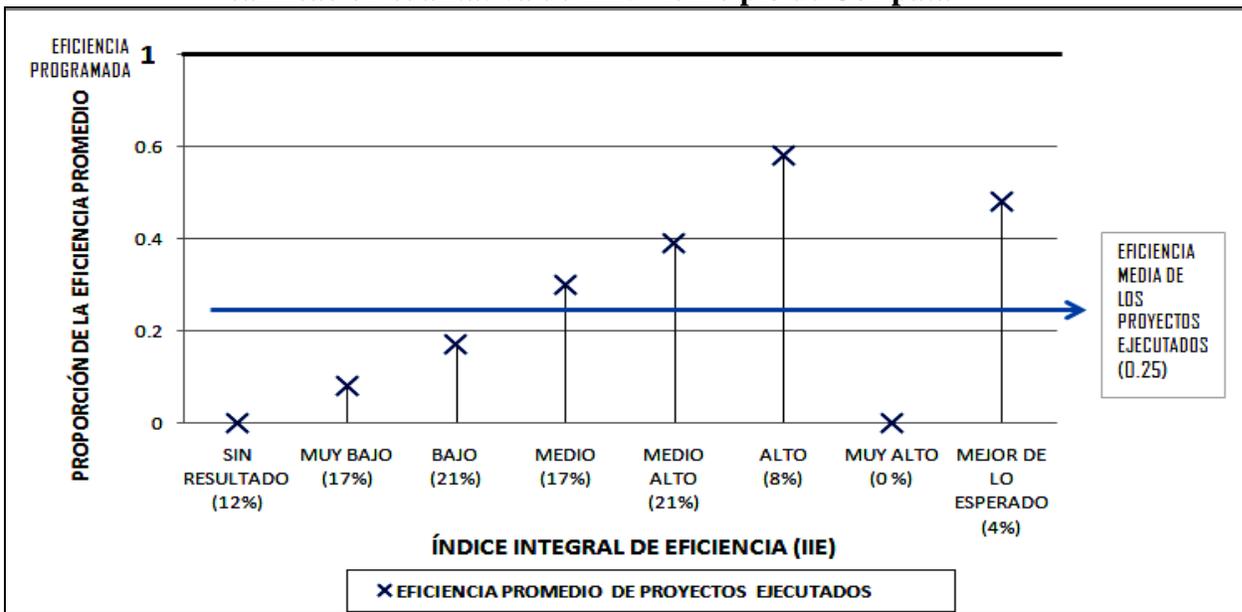
Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Villa Tunari, Gestión 2006-2010; y de los POA de Villa Tunari 2006-2010.

Gráfico N° 12. Proporción del puntaje promedio de los proyectos ejecutados según calificación cualitativa de IIE. Municipio de Villa Tunari



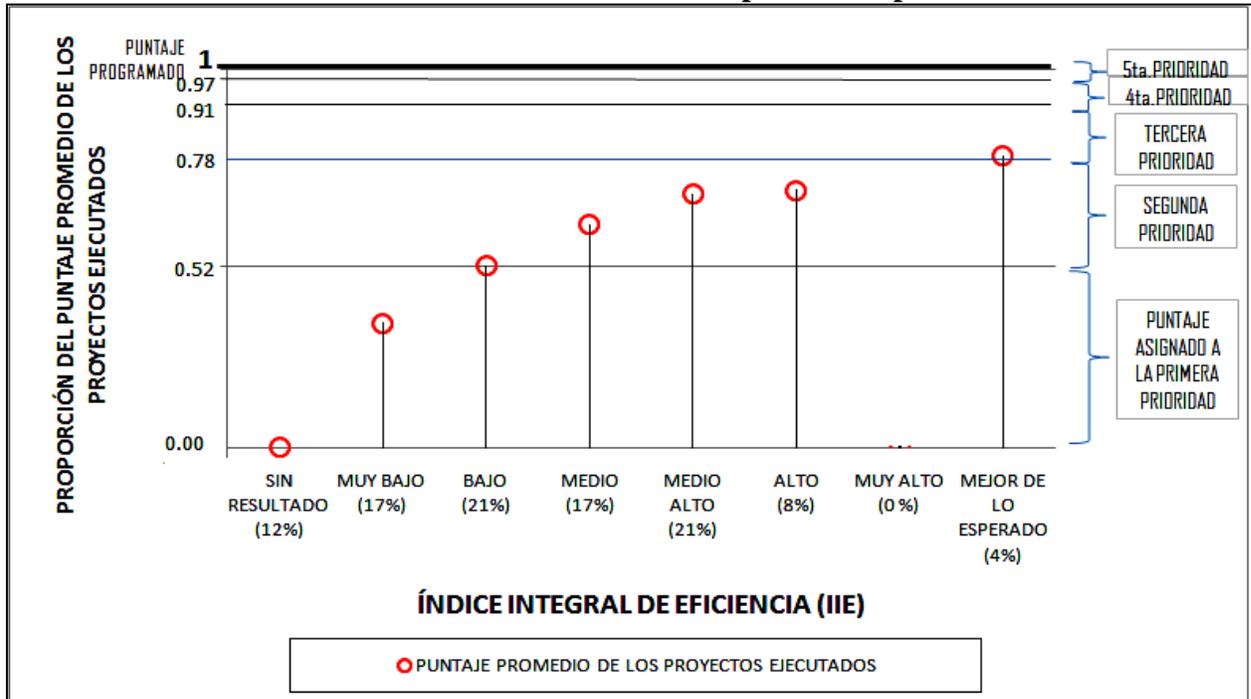
Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Villa Tunari, Gestión 2006-2010; y de los POA de Villa Tunari 2006-2010.

Gráfico N° 13. Proporción de la eficiencia promedio de los proyectos ejecutados según calificación cualitativa de IIE. Municipio de Coripata



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Coripata, Gestión 2006-2010; y de los POA de Coripata 2006-2010.

Gráfico N° 14. Proporción del puntaje promedio de los proyectos ejecutados según calificación cualitativa de IIE. Municipio de Coripata



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Coripata, Gestión 2006-2010; y de los POA de Coripata 2006-2010.

Los cuatro gráficos que preceden, indican que si los proyectos programados hubieran sido ejecutados en su totalidad y con eficiencia alcanzarían el valor mínimo deseable de “1”; al no resultar así, la planificación en ambos municipios fue ineficiente e ineficaz.

La medida de tendencia central (media aritmética) correspondiente a la eficiencia promedio de los proyectos ejecutados según la calificación cualitativa de IIE, indica que Villa Tunari ejecutó proyectos con mayor eficiencia (0.42) que Coripata (0.25). (Ver gráficos N° 11 y 13).

Por otro lado, los datos que permiten observar en una primera instancia una mayor equidad en el logro de resultados –aunque estos no sean elevados ni eficientes–, son los correspondientes al puntaje promedio de los proyectos ejecutados según el orden de prioridad. En Coripata el 67% de las OTB (ver gráfico N° 14) –si bien estas no ejecutaron la segunda ni la tercera prioridad– realizó la primera prioridad y el 4% ejecutó la primera y segunda prioridad. En cambio, en el municipio de Villa Tunari la heterogeneidad a este respecto es mayor, el 51% de las OTB ejecutó su primera prioridad, el 21% la primera y

segunda prioridad, y el 4% la primera, segunda y tercera prioridad (ver cuadro N° 12). Por tanto, el municipio de Coripata parece más equitativo que Villa Tunari en cuanto al logro de resultados según el orden de prioridad programado, puesto que un mayor porcentaje de OTB obtuvo lo mismo.

Sin embargo, pudo resultar que los proyectos de segunda y tercera prioridad ejecutados por algunas OTB de Villa Tunari tuvieran un costo reducido y fueran de fácil realización en relación a los proyectos programados por las demás OTB, lo cual marcaría una inequidad no muy significativa entre ellas. Esta situación se esclarecerá en un apartado posterior. A continuación serán explicadas las causas de eficiencia o ineficiencia y de la falta de ejecución de los proyectos.

4.3.1. Relación entre el grado de eficiencia alcanzado por los proyectos y sus características particulares.-

La eficiencia e ineficiencia en la ejecución puede explicarse por el tipo de proyecto que se ejecutó y por las características relacionadas con los factores: entidad ejecutora, modalidad de contratación que aplican los proyectos, duración del trámite administrativo, trabajo comunitario (contraparte con mano de obra), porcentaje de beneficiarios, costo programado del proyecto, ubicación del proyecto, inflación y conflictos en la gestión municipal.

En los anexos del N° 8 al N° 10, se puede observar la relación entre el grado de eficiencia de los proyectos y sus características.

En los siguientes apartados se detallan las características resumidas en dichos anexos y su relación con la eficiencia de los proyectos.

a) Proyectos ejecutados con eficiencia.-

En Villa Tunari, solo el 40% de los proyectos fueron ejecutados de manera eficiente, porcentaje que resulta inferior en el caso de Coripata que únicamente llega al 22.5% (ver Anexo N° 6). Si bien los resultados no son los óptimos, al menos en uno de ellos son mejores.

En relación a estos resultados, conviene primero clasificar los proyectos ejecutados con eficiencia por tipo y luego determinar las posibles razones para el logro de la eficiencia en ellos.

El cuadro N° 18 muestra dicha clasificación para cada municipio.

Cuadro N° 18. Proyectos ejecutados con eficiencia

EJE DE DESARROLLO	MUNICIPIO DE VILLA TUNARI		MUNICIPIO DE CORIPATA	
	Programa	Proyecto	Programa	Proyecto
ECONÓMICO	Red Vial Municipal	Apertura de camino 164km. (7 OTB) Mejoramiento camino 76km. (4 OTB) Empedrado camino 33Km (1 OTB) Mejoramiento camino 15km (2 OTB) Rehabilitación puente transbordador (1 OTB)	---	---
	Electrificación	Electrificación 33km. (3 OTB)		
HUMANO	Salud	Construcción de 1 micro hospital (10TB) Const. 1 posta sanitaria (1 OTB)	Salud	Ampliación centro de salud
	Educación	Construcción de 1 escuela (1 OTB) Const. 2 aula y vivienda (2 OTB.) Construcción de 1 aula (1 OTB) Const. 4 viviendas p/maestros (1 OTB)	Educación	Construcción de 1 colegio (1 OTB) Const. 3 laboratorios (2 OTB) Const. 3 laboratorios (2 OTB) Const. 4 viviendas maestros (2 OTB)
			Deporte	Const. 1 cancha múltiple (1 OTB) Const. 1 cancha múltiple (1 OTB)
			Saneamiento básico	Construcción de 2 sistemas de agua potable (2 OTB)
URBANO	Urbano	Alumbrado público (1 OTB) Apertura calles 2km (1 OTB)	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010.

En el municipio de Villa Tunari, el 27.5% de los proyectos ejecutados con eficiencia corresponde al Programa Productivo, Agropecuario y Forestal, principalmente al Subprograma de Red Vial Municipal.

La eficiencia de estos proyectos puede encontrarse en el ejercicio de una de las principales competencias que asume la Alcaldía Municipal, de normar, fiscalizar, supervisar y efectuar el mejoramiento, conservación, mantenimiento y administración de las redes viales de su jurisdicción en función de los recursos que dispone. Cumpliendo con esta función, la institución municipal presta servicio de atención en caminos con maquinaria, personal técnico y personal operativo⁵⁴, y perteneciendo estos del municipio y no concurriendo además fines de lucro, los costos del servicio disminuyen. Pero también se cuenta con la cooperación de las OTB beneficiarias para la realización de los trabajos; de acuerdo a las entrevistas semidirigidas, todos los representantes afirman que la población

⁵⁴ De acuerdo al PDM de Villa Tunari 2006-2010, “el Gobierno Municipal cuenta con 11 unidades de maquinaria: 8 volquetas (2 en desuso), 1 oruga, 2 palas cargadoras (una en desuso), 1 moto niveladora; además, como recursos humanos, cuenta con 9 operadores de maquinaria y un técnico encargado del área de caminos desde la Dirección de Obras Públicas.” (p. III-75).

participa en la ejecución de este tipo de proyectos por turnos; y mediante la observación directa se pudo constatar que los pobladores realizaban trabajos de remoción de escombros y apertura de camino para facilitar el trabajo de la maquinaria. Estos trabajos, según los Planes Operativos Anuales (2006-2010), representan el 20% del costo total de los proyectos.

Por esta razón, en un modelo de planificación con participación, es que la cogestión comprendida como una labor compartida entre el Gobierno Municipal y las OTB resulta fundamental para el logro de los proyectos programados con eficiencia. El entendimiento común entre ambos actores sobre lo que se desea lograr, como la construcción de infraestructura vial para el desarrollo local, permite reducir la brecha entre las expectativas comunales y los logros, considerando además que aproximadamente el 80% de la población se dedica a la producción agrícola.

En este grupo de proyectos ejecutados con eficiencia, también se encuentran algunos correspondientes al Programa de Educación (7.2% del total de proyectos ejecutados) y otros al Programa de Salud (2.9%). Estos proyectos se caracterizan, primero, porque benefician a no más del 25% de la población (no sobrepasa de 200 habitantes) de cada OTB; segundo, porque tienen un costo menor a 20.000 dólares americanos; tercero, porque aplican las modalidades de contratación de obras, bienes y servicios menos complejas, como son las indicadas en los incisos 1) y 2) del Art. 13 del D.S. N° 27328 de 31 de enero de 2004, vigente en aquel entonces, es decir, las modalidades denominadas de Contratación Menor por Comparación de Precios y de Licitación Pública⁵⁵; y cuarto, porque el trámite

⁵⁵ Las características de las modalidades de contratación menos complejas que facilitan la eficiencia en la ejecución de proyectos, de acuerdo al D.S. N° 27328 (2004), son las siguientes:

- 1) Para la modalidad de Contratación Menor por Comparación de Precios, el Art. 32, par. IV, determina que la adjudicación será al precio más bajo, luego de verificar el cumplimiento de los aspectos legales, administrativos y técnicos sobre la calidad de los bienes, obras y servicios generales; y para la modalidad de Licitación Pública, el Art. 26 dispone que la propuesta que resulte con el precio más bajo, será sometida al análisis y verificación del contenido de la documentación y de su propuesta técnica. Es decir, ambas modalidades están relacionadas con el bajo costo, por lo que la elección de la propuesta que cumpla con esa condición puede favorecer para que el proyecto se ejecute con igual o más bajo costo del que se había previsto; por tanto, con mayor eficiencia.
- 2) En cuanto al tiempo de ejecución del proyecto, el Art. 14, par. II, inc. b), del mencionado D. S., dispone que para las contrataciones que se ejecuten por procesos de licitación, la entidad contratante debe solicitar al proponente una garantía de cumplimiento de contrato correspondiente al 7% del valor del contrato, y para la modalidad de contrataciones menores, en sustitución de la garantía de cumplimiento de contrato, puede prever una retención por el 5% de cada pago para garantizar el cumplimiento del contrato. Por consiguiente, si el adjudicatario quiere evitar el pago de la sanción pecuniaria por incumplimiento del contrato, los proyectos deben concluirse en el tiempo estimado.

administrativo y el tiempo de ejecución no demoran más de un año. Como se observa, son proyectos que no requieren demasiada inversión en cuanto a costo y tiempo de ejecución, características que pueden ser la razón de su eficiencia.

Entre los proyectos ejecutados con eficiencia en Villa Tunari, se encuentran también los que pertenecen al Programa de Electrificación Rural. La Electrificación Rural, de acuerdo a la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (1995), “es atribución del Gobierno Departamental” (Art. 5, Inc. f.); pero requiere de una contraparte municipal, la que en Villa Tunari alcanzó al 17% del costo total del proyecto. La eficiencia de la ejecución de este tipo de proyectos puede hallarse en las acciones de coordinación que hubo entre gobiernos, considerando que el Gobierno Departamental firmó un convenio con el Gobierno Municipal para el proyecto de electrificación especificando costo y plazo de ejecución, convenio que se cumplió a cabalidad⁵⁶.

En resumen los proyectos eficientes del municipio de Villa Tunari se caracterizan por ser financiados y ejecutados por el Gobierno Municipal o el Gobierno Departamental, por tener contraparte de la población, por ser proyectos de menor complejidad, y porque el trámite administrativo y tiempo de ejecución no demoran más de un año.

En el caso del municipio de Coripata, los tipos de proyectos ejecutados con eficiencia (ver anexo N° 7) corresponden a los programas de salud (2%), educación (10.2%), servicios básicos (6.1%) y deporte (4.1%). Los proyectos pertenecientes a los dos primeros programas tienen similares características que los de Villa Tunari; es decir, son proyectos de complejidad menor, puesto que el porcentaje de la población beneficiaria no sobrepasa el 25% del total de cada OTB (no más de 200 hab.), el costo de los mismos es igual o menor a \$us.20.000, son proyectos que aplican las modalidades menos complejas de las normas establecidas para la contratación de bienes, obras, servicios generales y de consultoría, y el trámite administrativo y tiempo de ejecución de los proyectos no demoran

3) Por último, el trámite administrativo y la ejecución de las decisiones no demoran más de un año. De acuerdo al Director de Planificación de la Alcaldía Municipal y la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en la modalidad de licitación pública se realiza una convocatoria pública para la adjudicación de la ejecución del proyecto, se prosigue con la presentación de propuestas por parte de los adjudicatarios, luego se realiza la adjudicación y finalmente se firma el respectivo contrato, proceso que aproximadamente dura un mes y el tiempo de ejecución del proyecto varía de cuatro a seis meses. En el caso de la modalidad de contratación menor por comparación de precios, esta se verifica por invitación o convocatoria, lo cual agiliza aún más la adjudicación y ejecución del contrato.

⁵⁶ Programa de Electrificación Rural Fase III, 2006, de la Prefectura del departamento de Cochabamba.

más de un año. La razón de la eficiencia de estos proyectos, como se mencionó anteriormente, puede encontrarse en esas características.

En cambio, los proyectos correspondientes al Programa de Servicios Básicos presentan características distintas, puesto que benefician al 100% de la población de cada OTB; además, si bien son proyectos que pueden aplicar las normas de contratación de bienes, obras, servicios generales y de consultoría, fueron ejecutados a través del Convenio FONADAL YUNGAS⁵⁷. Este convenio posibilitó el financiamiento de los proyectos bajo la modalidad de obras de impacto inmediato, lo que permitió reducir el tiempo de ejecución de cuatro a dos años, consiguientemente las OTB beneficiadas cubrieron su necesidad de acceso al agua potable con prontitud.

Por último, otro tipo de proyecto eficiente corresponde al Programa de Deporte, que presenta las mismas características que los de Salud y Educación. Además, según los representantes de las OTB beneficiarias, la comunidad contribuyó con la ejecución de la obra deportiva, proporcionó el terreno, ayudó con el traslado del material requerido y realizó trabajos manuales de acuerdo a su capacidad; todo lo cual favoreció a la reducción de costos en un 20%, cantidad que se encuentra especificada en el POA 2007.

De lo expuesto, se observa que los proyectos eficientes en el municipio de Coripata se caracterizan por ser proyectos de menor complejidad y por presentar contraparte de la población. En el caso de los proyectos de mayor complejidad, estos fueron ejecutados por una entidad de carácter nacional financiada por la cooperación externa.

c) Proyectos ejecutados con eficiencia aceptable.-

El 16% de los proyectos ejecutados en Villa Tunari puede clasificarse como de eficiencia aceptable (ver anexo N° 6), porque el costo, el tiempo de ejecución y/o el número de beneficiarios sufrieron alguna variación negativa en la cantidad programada, no más del 20% del total estimado. Esta situación también se presenta en el municipio de Coripata, aunque en un porcentaje mayor, en el 37% de los proyectos ejecutados.

⁵⁷ Con el fin de reducir los conflictos en Bolivia, especialmente en la región de los Yungas de La Paz, el 28 de octubre de 2004 se suscribió el Convenio de Financiación N° ALA/2004/016/688 entre el Gobierno de Bolivia y la Comunidad Europea, para llevar a cabo el proyecto “Apoyo a la Nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo de Bolivia Mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL YUNGAS), con el financiamiento de 16 millones de euros”. La fase de ejecución operativa del convenio concluyó el 31 de diciembre del 2009 y la fase de cierre el 6 de junio de 2011. (FONADAL, 2010)

Cuadro N° 19. Proyectos ejecutados con eficiencia aceptable

EJE DE DESARROLLO	MUNICIPIO DE VILLA TUNARI		MUNICIPIO DE CORIPATA	
	Programa	Proyecto	Programa	Proyecto
ECONÓMICO	Red Vial Municipal	Cable para oroya Apertura caminos 15km (3 OTB) Mejoramiento camino 5km (1 OTB)	—	—
HUMANO	Saneamiento Básico	Const. 1 Sist. de agua potable (1 OTB)	Saneamiento Básico	Const. 2 Sist. alcantarillado (2 OTB) Const. 2 Sist. agua potable (2 OTB)
	Educación	Const. 1 colegio (1 OTB) Const. 1 aula y vivienda (1 OTB) Const. 1 aula (1 OTB)	Educación	Construcción 1 escuela (1 OTB) Construcción 6 aulas (2 OTB)
	Salud	Equipamiento salud (1 OTB)	Salud	Equipamiento salud (4 OTB)
URBANO	Urbanismo y catastro	Empedrado de calles (1 OTB)	Deporte	Const. 1 cancha múltiple
			Electrificación	Electrificación (4 OTB)
			Urbanismo	Const. Graderías (1 OTB) Const. 1 mingitorio (1 OTB)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010.

La variación entre el costo programado y el ejecutado, en ambos municipios, puede estar en la asignación de recursos realizada de manera igualitaria para los proyectos del mismo tipo (según el número de beneficiarios), sin considerar la ubicación de las OTB; algunas están situadas en lugares alejados o de difícil acceso o en terrenos accidentados o difíciles, circunstancias que aumentan el costo. Por otra parte, el costo también puede incrementarse por la variación del precio de los materiales o de la mano de obra debido a la inflación, principalmente cuando los proyectos no son iniciados en el mismo año de la programación.

En cuanto a la variación del tiempo de ejecución, no es raro en la industria de la construcción que la programación de un proyecto varíe por circunstancias imprevistas, como el clima, los desperfectos, daños o insuficiencia de la maquinaria u otros acontecimientos imprevisibles que hacen que el proyecto se retrase.

Los proyectos de este grupo, que han sufrido cierta variación negativa respecto a su programación, en el caso de Villa Tunari, pertenecen a los Programas de Red Vial Municipal, Saneamiento Básico, Educación, Salud y Urbanismo y Catastro. En el caso de Coripata, corresponden a los Programas de Saneamiento Básico, Educación, Salud, Deporte y Urbanismo.

Los proyectos del Programa de Red Vial Municipal de eficiencia aceptable del municipio de Villa Tunari, han sido programados por las OTB que se encuentran aproximadamente a tres horas de la capital del municipio, sede de la entidad ejecutora de

los proyectos, es decir, la Alcaldía Municipal; en cambio, los proyectos eficientes del mismo tipo corresponden a OTB cercanas a la entidad ejecutora, ubicadas aproximadamente a una hora. Por tanto, el costo excedido puede estar en los gastos de gasolina y mantenimiento de la maquinaria o en un mayor trabajo de operaciones, teniendo en cuenta que las OTB alejadas se encuentran en zonas boscosas.

Dentro de estos proyectos de eficiencia aceptable se encuentran también, en ambos municipios, los que corresponden al Programa de Saneamiento Básico, aunque en Villa Tunari está relacionado solo con el mejoramiento, mientras en Coripata con la construcción. En los dos municipios, estos proyectos se caracterizan porque aplicaron la modalidad menos compleja de los procesos de contratación de bienes, obras, servicios generales y de consultoría, y el trámite administrativo y tiempo de ejecución no demoraron más de un año calendario. La diferencia entre los proyectos de eficiencia aceptable y los proyectos ejecutados con eficiencia dentro del Programa de Saneamiento Básico del municipio de Coripata, está en que estos últimos fueron efectuados a través del Convenio FONADAL YUNGAS y bajo la modalidad de obras de impacto inmediato, como se anotó anteriormente, lo que permitió reducir el tiempo de su ejecución a la mitad; los primeros, en cambio, fueron realizados a través de una empresa privada.

Otro tipo de proyectos clasificados como de eficiencia aceptable es el correspondiente al Programa de Salud, en ambos municipios. Dichos proyectos fueron ejecutados bajo la modalidad de contratación menos compleja, específicamente a través de una convocatoria pública de solicitud de cotizaciones; el proceso de adquisición estuvo a cargo de la Alcaldía Municipal, instancia que realizó el análisis de los aspectos técnicos, legales y administrativos de la propuesta que obtuvo el precio evaluado más bajo. Estos proyectos aumentaron su costo programado en un porcentaje muy reducido, entre el 1 al 4%, por estar vinculados con la tasa de inflación (precios al consumidor).

Con respecto a los proyectos de eficiencia aceptable pertenecientes a los programas de Educación, Urbano y Electrificación, estos muestran las mismas características que los proyectos ejecutados con eficiencia, la única diferencia está en que aquellos fueron ejecutados el año 2008 cuando la tasa de inflación en Bolivia alcanzó un 11.73%, una de las más altas dentro del período 2005-2010 (ver anexo N° 9) ; no obstante, el costo no se elevó demasiado, varió entre el 1 al 13% del costo programado.

Los proyectos de eficiencia aceptable en ambos municipios, por consiguiente, presentan las siguientes características: Se programó la misma cantidad de recursos para proyectos iguales pero ubicados en diferentes territorios, la ejecución estuvo a cargo de empresas privadas, el costo programado se incremento debido a la tasa de inflación.

d) Proyectos ejecutados con ineficiencia.-

Por último, en la clasificación de proyectos ejecutados según el grado de eficiencia logrado, corresponde el análisis de los proyectos priorizados que fueron ineficientes en su ejecución. En este grupo se encuentran los proyectos que pertenecen a los Programas de Producción, Red Vial Municipal, Saneamiento Básico, Educación, Salud, Deporte y Urbanismo (ver cuadro N° 20). Como se mencionó antes, su ineficiencia generó un aumento directo de los costos, porque se concluyeron utilizando mayores recursos que los previstos; y también indirectos, porque la población no dispuso de los beneficios en el tiempo y la forma previstos en el respectivo proyecto. Si los proyectos fueron programados como de mayor prioridad y en su ejecución fueron ineficientes, sin duda que los costos indirectos serán mayores que en los proyectos ineficientes de menor prioridad.

Cuadro N° 20. Proyectos ejecutados con ineficiencia

EJE DE DESARROLLO	MUNICIPIO DE VILLA TUNARI		MUNICIPIO DE CORIPATA	
	Programa	Proyecto	Programa	Proyecto
ECONÓMICO	Red Vial Municipal	Apertura camino 15km (1 OTB) Mejoramiento camino 25km (1 OTB)	Producción	Reactivación enlosetadora (1 OTB) Construcción de 1 mercado (1 OTB)
	Producción	Const. 1 mercado campesino (CET) 3 Puentes vehiculares 55m (1 OTB) Planta procesadora de cítricos (1 OTB)		
HUMANO	Saneamiento Básico	Const. 2 sistemas de agua potable (2 OTB)	Saneamiento Básico	Construcción de 6 sistemas de agua potable (6 OTB)
	Educación	Const. 4 colegios (4 OTB) Const. 5 aulas (1 OTB)	Educación	Construcción 2 colegios (2 OTB) Const. de 17 aulas (5 OTB)
	Salud	Const. 2 micro hospitales (2 OTB) Equipamiento salud (1 OTB)	Salud	Construcción de 1 hospital (1 OTB) Ampliación centro de salud (1 OTB)
	Deporte	Const. de 3 coliseos (3 OTB) Const. de 1 cancha múltiple (1 OTB)	Deporte	Construcción de 3 canchas múltiples (3 OTB)
URBANO	Urbanismo y catastro	Const. 2 plazas (2 OTB)	Urbanismo	—

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010.

Los proyectos ineficientes en el municipio de Villa Tunari, de acuerdo a la información extraída del PDM (2006), tienen las siguientes características comunes (las que además podrían estar vinculadas con dicha inconveniencia):

Por una parte, son proyectos con un costo mayor a \$us.20.000, la modalidad de contratación corresponde a la de licitación con convocatoria pública y el tiempo de ejecución es mayor a un año. De acuerdo a las entrevistas de los representantes de estas OTB, el dinero asignado para los proyectos fue insuficiente y el avance mínimo, por lo que las obras tuvieron que retrasarse para el año siguiente.

En el caso de los Programas de Educación y de Deporte, son proyectos que debían contar con el financiamiento del Gobierno Departamental y la Agencia USAID; sin embargo, por los conflictos y el distanciamiento que se produjo entre el municipio y estas entidades (Capítulo III), los proyectos quedaron en fase de iniciación, aunque fueron completados en los siguientes años con recursos propios y con el apoyo del Gobierno Nacional y la cooperación externa (Gobierno de Venezuela). Son proyectos cuyo costo también es mayor a \$us.40.000 y la modalidad de contratación puede realizarse mediante licitación con convocatoria pública, convenio de crédito o convenio con entidades nacionales o internacionales. En este caso los proyectos fueron ejecutados a través de licitación pública y del Programa Bolivia Cambia – Evo Cumple; sin embargo, los proyectos de este programa son de índole “tipo”, es decir, tienen la misma forma, dimensión y capacidad, y fueron implementados en las OTB sin considerar que el requerimiento no es el mismo para todos los territorios, por lo que para algunas OTB estaban sobredimensionados, lo cual elevó los costos.

En el municipio de Coripata, los proyectos ineficientes muestran también como característica un costo igual o mayor a \$us.20.000; estos proyectos, a diferencia de Villa Tunari, fueron financiados en su totalidad con recursos del Gobierno Municipal. Según los representantes de las OTB, como los ingresos municipales eran escasos para la ejecución de los proyectos, los años siguientes se volvían a consignar otras cantidades de recursos, pero igualmente insuficientes para concluir con las obras.

Es importante señalar que existen proyectos de precio menor a \$us.20.000 en los programas de educación (aulas escolares) y deporte (canchas múltiples), pero que se elevaron en su costo; de acuerdo a los representantes de las OTB, fue por la mala gestión del Alcalde Municipal entrante (2008) que no cumplió con el proceso para la elaboración de los planes operativos anuales 2008 y 2009 (*cf. infra*).

Por lo tanto, las características de los proyectos ineficientes en ambos municipios, son las siguientes: Proyectos que tienen un costo mayor a \$us. 20.000, conflictos en la gestión municipal (expulsión de USAID o interrupción de mandato), proyectos financiados por el Gobierno Nacional.

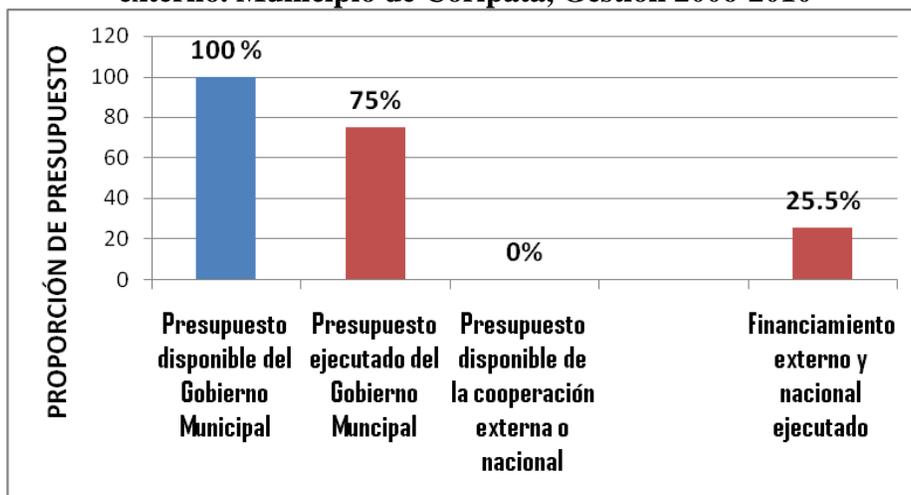
4.3.2. Proyectos no ejecutados.-

Con el objeto de explicar las causas que originaron la falta de ejecución de una cantidad considerable de proyectos, es necesario conocer el porcentaje del presupuesto invertido en los proyectos programados; de ahí se sabrá si los recursos de los municipios fueron insuficientes o hubo una baja ejecución presupuestal.

En el caso del municipio de Coripata, aproximadamente el 75% del presupuesto fue ejecutado durante la Gestión 2006-2010 (ver gráfico N° 15); por tanto, hubo una baja ejecución presupuestaria. La principal razón está relacionada con los problemas de gobernabilidad que enfrentó el municipio el año 2008; puesto que, como se comentó en el Capítulo III, el ingreso del nuevo Alcalde provocó el cambio de los integrantes del Comité de Vigilancia y de algunos funcionarios, ocasionando que la ejecución del POA se paralice por un tiempo.

Posteriormente, en 2009, se presentó otro conflicto en el Concejo Municipal que derivó en la constitución de dos concejos paralelos; varias organizaciones sociales que no estaban de acuerdo con la formulación y aprobación del POA, designaron y posesionaron a los concejales suplentes como miembros del nuevo ente deliberante. De acuerdo a las entrevistas de los representantes de las OTB, el 80% de las organizaciones sociales no estaba de acuerdo con la formulación del POA, porque se realizó sin su participación y porque además los costos se incrementaron demasiado. A causa de tales problemas, en las gestiones 2009 y 2010 solo se ejecutó el 25% del presupuesto correspondiente a esos años.

Gráfico N° 15. Ejecución presupuestal y porcentaje obtenido de financiamiento externo. Municipio de Coripata, Gestión 2006-2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA Gestión 2006-2010 del municipio de Coripata.

Al margen de lo anteriormente dicho, en la clasificación realizada de los proyectos no ejecutados según sus características comunes (ver anexo N° 11), se advierte un primer grupo correspondiente a los programas de Red Vial, Saneamiento Básico, Medio Ambiente y Urbano que tiene un costo mayor a \$us. 40.000, si bien se pudo haber precisado financiamiento externo adicional o convenio de crédito, con el presupuesto no ejecutado (25%) pudo cubrirse el gasto de por lo menos una parte de los proyectos, ya que todo el costo llegaba al 37% del presupuesto total.

Se observa también en el anexo N° 11 otro grupo de proyectos no ejecutados pertenecientes a los programas de Producción, Educación y Deporte que se caracterizan por su costo menor; el cual pudo igualmente cubrirse con una parte del presupuesto no ejecutado (25%), puesto que la suma de los gastos llegaba solo al 5% del presupuesto global.

El problema principalmente radica en que esos proyectos estaban programados para la Gestión 2009-2010, época en que ocurrieron los conflictos de gobernabilidad.

En cuanto al municipio de Villa Tunari, la gestión municipal muestra un comportamiento distinto al de Coripata en relación a la disposición, ejecución y obtención porcentual de los recursos financieros (ver gráfico N° 16). El Gobierno Municipal de Villa Tunari contaba con un porcentaje excedente de recursos (37%) por haber obtenido de antemano financiamiento externo para la ejecución de algunos proyectos. A pesar de ello, el presupuesto programado sobrepasó en 111% al presupuesto disponible de los ingresos

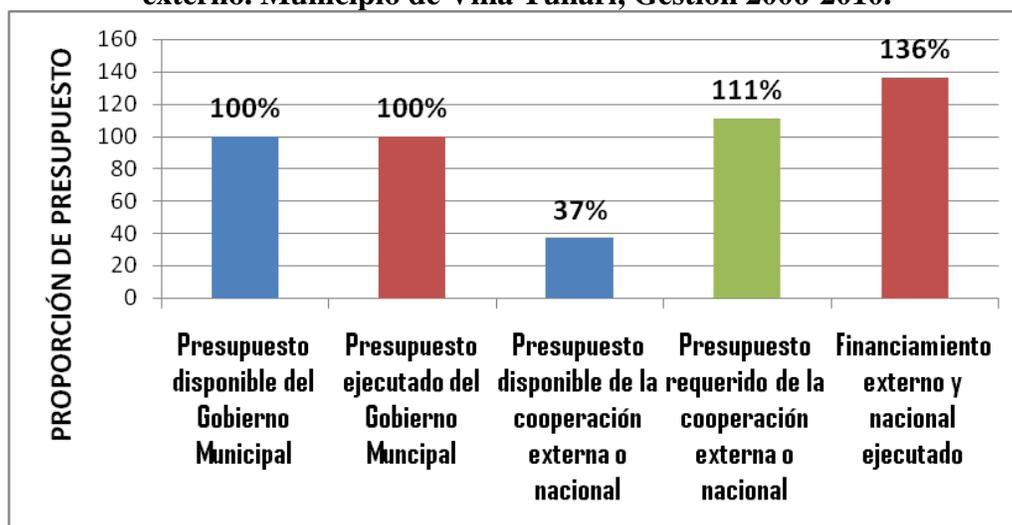
regulados; lo cual exigía, para llevar a cabo los proyectos consignados en el PDM 2006-2010, que el municipio desarrolle una política activa de búsqueda de recursos a nivel regional, departamental, nacional o internacional, y tal vez incrementar sus recursos propios a través del control coactivo de mora de los contribuyentes o participar en la construcción de infraestructura productiva de propiedad municipal.

Por tanto, durante la Gestión 2006-2010, el Gobierno Municipal de Villa Tunari logró un alto porcentaje (136%) de financiamiento externo que casi alcanzó a cubrir (faltaba aproximadamente un 12%) el presupuesto inicialmente requerido, por lo que un porcentaje importante de los proyectos programados podían haberse ejecutado con dicha cooperación; sin embargo, los recursos solo favorecieron al 30% de los proyectos que dependían de cooperación externa.

La mayoría de los proyectos ejecutados forman parte de la oferta estatal Bolivia Cambia – Evo Cumple, o sea los relacionados con el Programa de Educación y Deporte; empero, el elevado costo de los proyectos priorizados por las OTB demuestra que la oferta estatal no es congruente con las necesidades de la población, teniendo en cuenta que esta se invierte solo en algunos sectores e incluso en demasía, dejando de lado otros prioritarios, tal como se verá más adelante.

Es importante señalar que el Gobierno Municipal de Villa Tunari llegó a ejecutar todo el presupuesto programado, pero que únicamente benefició al 55% de los proyectos priorizados; lo cual también demuestra el grado de ineficiencia de la planificación.

Gráfico N° 16. Ejecución presupuestal y porcentaje obtenido de financiamiento externo. Municipio de Villa Tunari, Gestión 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA Gestión 2006-2010 del municipio de Villa Tunari.

Para vislumbrar las probables causas del perjuicio en el municipio de Villa Tunari, al igual como se hizo en el caso del municipio de Coripata, es conveniente la clasificación de proyectos no ejecutados según sus características comunes, como se muestra en el anexo N° 12.

La clasificación muestra un grupo de proyectos de los programas de Saneamiento Básico e Infraestructura Productiva, caracterizado principalmente porque un porcentaje de su financiamiento (de 65 a 70%) dependía de la obtención de recursos externos por parte del Gobierno Municipal. Las entidades externas que trabajaron en la región y que podían brindar su cooperación dependían del Programa de Desarrollo Alternativo Regional del Viceministerio de Desarrollo Alternativo; dichas entidades proporcionaban apoyo técnico y financiero en el área de infraestructura social a nivel del Trópico de Cochabamba, por intermedio de las organizaciones financiadoras CHF y ACDI VOCA⁵⁸. El financiamiento provenía de la agencia USAID, que permaneció en la región hasta mediados del año 2008 por los acontecimientos ya explicados en el Capítulo III, época en la que los productores de coca decidieron su expulsión y la prohibición de cualquier otro convenio en el futuro, determinación que fue apoyada por el presidente Evo Morales.

Con la expulsión de USAID, el Gobierno Nacional, ejerciendo su competencia de destinar los recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional para apoyar a los gobiernos municipales, puso en marcha el programa “Bolivia Cambia – Evo Cumple”, el cual, como se tiene dicho, fue dirigido principalmente a los sectores de educación y deporte, y la inversión de recursos en el sector productivo solo benefició a un determinado número de población (2000 productores de una OTB), no obstante que los proyectos de saneamiento básico e infraestructura productiva fueron jerarquizados por más del 70% de las OTB como prioritarios.

Otros proyectos considerados como de mayor prioridad y que no fueron ejecutados son los del Programa de Medio Ambiente, pese a que su costo era reducido (menor a \$us. 20.000) por lo que podían aplicar la modalidad menos compleja de contratación, además su financiamiento estaba programado para ser solventado con el aporte comunitario en un

⁵⁸ La Comunidad Habilidad y Finanzas (CHF) ofrece apoyo técnico y financiero a las comunidades poco favorecidas, ejecutando proyectos de infraestructura social. ACDI VOCA ofrece apoyo técnico y financiero en la construcción de infraestructura social. (PDM 2006-2010 de Villa Tunari)

40%; probablemente la falta de este aporte fue la causa para la no ejecución, puesto que una de las OTB no participó del proceso de toma de decisiones cuando se realizó el POA municipal (*cf. infra*), lo cual constituía una razón valedera para que los pobladores de la misma no cumplan con el aporte financiero. Además, las OTB que participaron no solo debían realizar este aporte, sino también contribuir con el 15 y 40% del financiamiento de otras obras, fuera del aporte para obras de orden universal, si el proyecto estaba ubicado en su territorio. La población residente, de acuerdo a las entrevistas, afirma que los aportes que realizan son demasiados y que no cuentan con suficiente dinero para el financiamiento de todas las obras.

Otros proyectos no ejecutados son los pertenecientes al Programa de Deporte y al Urbano, que se caracterizan porque tienen un costo inferior a \$us. 20.000, aplican la modalidad menos compleja de contratación de bienes, obras, servicios generales y consultoría, y debían ser financiados en un 100% por el Gobierno Municipal. Estos proyectos fueron jerarquizados por las OTB como de menor prioridad; posiblemente esta característica y la ineficiencia en los costos de algunos proyectos ejecutados (se gastó más de lo programado) hayan influido para su inejecución.

En resumen, los proyectos no ejecutados del municipio de Villa Tunari corresponden a las siguientes características: Proyectos con un costo mayor a \$us. 40.000, conflictos en la gestión municipal, falta de aporte comunitario, proyectos jerarquizados como de menor prioridad.

4.4. PARTICIPACIÓN Y PODER DE LAS OTB EN LA ELABORACIÓN DE LOS POA Y SU RELACIÓN CON LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON EL IIE POR OTB.

Esta investigación, además del análisis de la eficiencia, también considera otra cuestión esencial relacionada con la vigencia del principio de equidad en los resultados, es decir, en qué medida la equidad es consecuente con los intereses de los actores sociales, teniendo en cuenta que la aplicación de este principio debe permitir que las OTB logren similar proporción de proyectos ejecutados en consideración al orden de prioridad programado.

Para ello, teniendo en cuenta que la participación es un imperativo del sistema de planificación boliviano, en el análisis de la equidad es necesario establecer una correspondencia entre el nivel de participación de los representantes de las OTB y el IIE obtenido por dichas OTB, que permita luego exponer algunas explicaciones acerca de la heterogeneidad observada en los IIE de las OTB según la participación de sus representantes en los espacios de toma de decisiones.

Con este propósito, es importante recordar la clasificación realizada en el capítulo III de esta tesis, sobre las características de los representantes de las OTB relacionadas con su participación en la elaboración de los planes operativos anuales y las estrategias de alianza y de poder simbólico utilizadas.

La R.S. No. 216961 (1997), establece que “las OTB tienen por competencia identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, y que estas actividades se constituyen en la base para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal” (Art. 43, Inc. a.). Esta norma no realiza ninguna discriminación entre las OTB, a todas atribuye las mismas funciones; sin embargo, en el estudio realizado en el Capítulo III se identifican diferencias en cuanto a la participación de los actores en la toma de decisiones.

Las OTB del municipio de Villa Tunari, según la participación de sus representantes en la toma de decisiones y los recursos de poder que ejercen, corresponden a los siguientes grupos:

Grupo 1: OTB excluidas. Son organizaciones de carácter urbano e indígena que no asisten ni toman decisiones en la formulación de los planes operativos anuales.

Grupo 2: OTB incluidas solo en la consulta e información. Son organizaciones de índole urbano y rural no dedicadas al cultivo de la hoja de coca por lo que no son consideradas en la toma de decisiones.

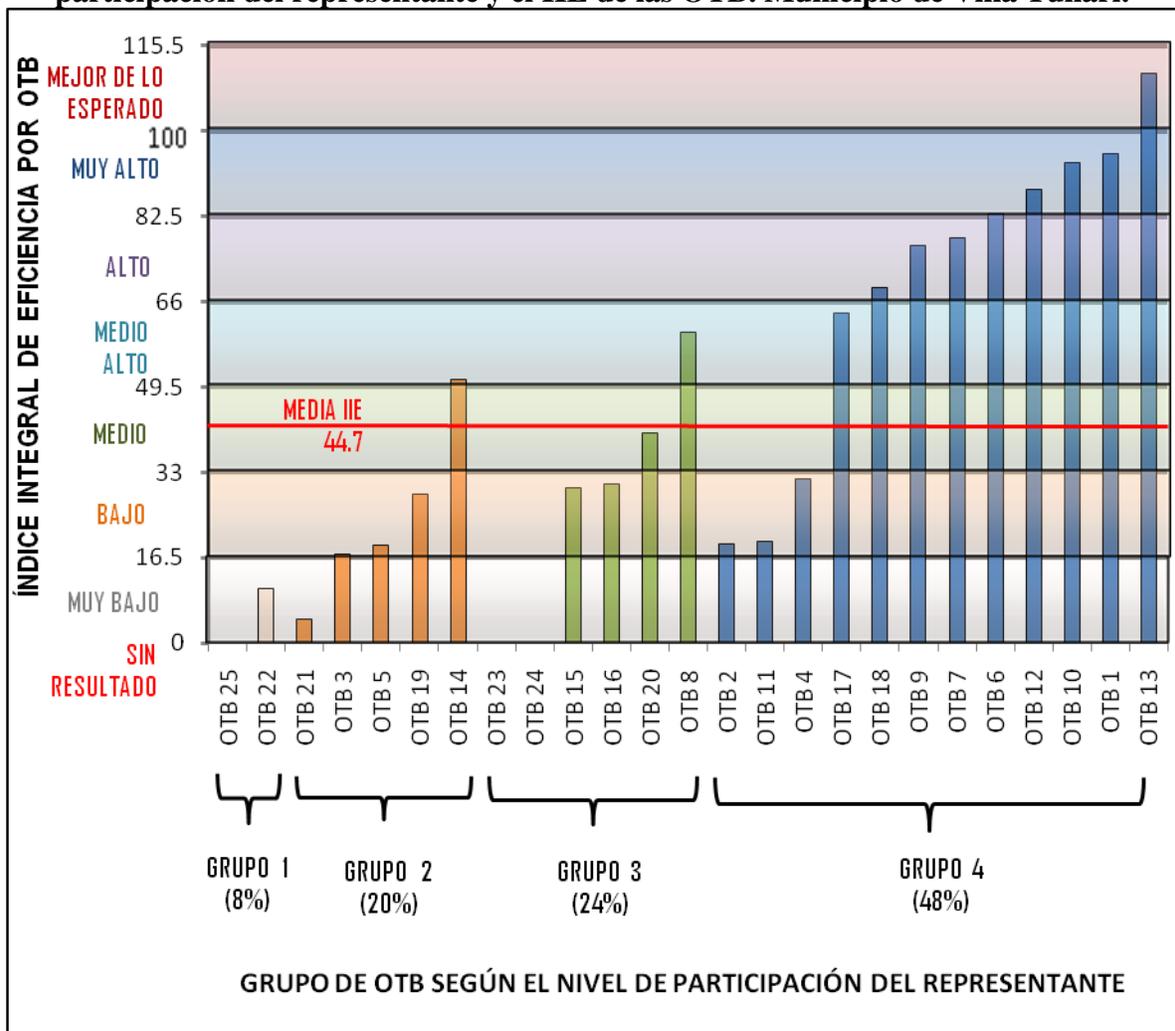
Grupo 3: OTB incluidas en la toma de decisiones. Son organizaciones de carácter urbano que mantienen una alianza con el grupo de poder. En este grupo se observan las OTB que mantienen sus preferencias y las que las cambian por apoyar al grupo de poder.

Grupo 4: OTB que asisten y toman decisiones cumpliendo sus prioridades. En este grupo se distinguen las OTB que forman parte del grupo de poder.

En el gráfico N° 17, se muestra la correspondencia entre el grupo de OTB conformado según el nivel de participación del representante y el IIE de las OTB.

Con tales antecedentes, a continuación se examina cómo se producen las variaciones en el logro de resultados por las OTB.

Gráfico N° 17. Correspondencia entre el grupo de OTB conformado según el nivel de participación del representante y el IIE de las OTB. Municipio de Villa Tunari.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Villa Tunari, Gestión 2006-2010; POA de Villa Tunari 2006-2010; y entrevistas semidirigidas a los representantes de las OTB, 2010.

El gráfico N° 17 muestra que el mayor porcentaje de las OTB examinadas (48%) corresponde al Grupo 4, es decir, a OTB cuyos representantes asisten y toman decisiones en espacios de consenso, y que ha sido identificado como el grupo de poder políticamente afín al Gobierno Nacional (ver Capítulo III). De esas OTB, un porcentaje elevado (75%) tiene un IIE por encima de la media general (ver anexo N° 8).

En cambio, en el Grupo 3, conformado por el 24% del total de OTB y caracterizado porque sus representantes mantienen alianzas con el grupo de poder, el IIE se reduce por debajo de la media para el 83% de las OTB.

En el Grupo 2, compuesto por el 20% del total de OTB, que se distingue porque sus representantes son incluidos solo en la consulta e información, presenta similares características que el Grupo 3, aunque con una calificación de IIE más reducida, ya que se observa que el 80% de las OTB tienen un IIE por debajo de la media del total.

Finalmente, en el Grupo 1, compuesto por el 8% de las OTB y caracterizado por estar excluido de la toma de decisiones, no solo que el 100% de estas OTB tiene un IIE por debajo de la media general, sino también son las que presentan la calificación más baja de IIE.

Estos datos dan cuenta, de modo general, que el nivel de participación de los representantes tiene una correspondencia directa y jerárquica con los logros de las OTB referidos a los proyectos ejecutados con eficiencia y en orden de prioridad. Así, quienes no participan no obtienen resultados o estos son muy bajos; si su participación es solo a través de la consulta e información, los resultados son bajos o medios; si toman decisiones pero con una influencia persuasiva por parte del grupo de poder, los resultados pueden llegar incluso hasta un nivel medio alto. En cambio, los resultados de quienes participan en la toma de decisiones (grupo de poder) se concentran, en su mayoría, desde un nivel medio alto hasta uno mejor de lo esperado, inclusive.

No obstante, en cada uno de estos grupos conformados de acuerdo al nivel de participación de sus representantes, se observan otros subgrupos que presentan una distribución diferencial de IIE. La diferencia entre estos subgrupos se hace evidente al analizar, por separado, la cantidad de proyectos ejecutados según el orden de prioridad y el nivel de eficiencia de los mismos; lo cual permite determinar cinco categorías de IIE según si la ejecución de proyectos fue:

- Eficiente y de orden prioritario
- Prioritario pero ineficiente
- Eficiente pero no prioritario
- Ineficiente y no prioritario
- Sin Resultado

El resultado esperado con la ejecución del plan municipal, es que todos los proyectos sean realizados con eficiencia y manteniendo el orden de prioridad programado. Consecuentemente, un resultado menos satisfactorio se presenta cuando únicamente se ejecutan proyectos de mayor prioridad con eficiencia. Y resultados no satisfactorios pueden encontrarse en tres categorías: cuando los proyectos de mayor prioridad son ejecutados de manera ineficiente; cuando se deja de lado proyectos prioritarios para ejecutar proyectos definidos como de menor prioridad, aunque estos hayan sido ejecutados con eficiencia; y, finalmente, cuando los proyectos ejecutados no solo corresponden a prioridades menores, sino que también han sido ejecutados de manera ineficiente. Un resultado decepcionante, ocurre cuando no se ha ejecutado ninguno de los proyectos programados.

Por tanto, para analizar las diferencias entre los subgrupos de OTB se asocia a estos según tengan un IIE por debajo o por encima de la media general (44.7); luego se observa en ambos conjuntos, por separado, el nivel de eficiencia y el puntaje de prioridad, para vincular después al primero con las causas de ineficiencia y al segundo con las causas de los proyectos no ejecutados.

Así, en el Grupo 4 se observa que entre las OTB que tienen un IIE por debajo de la media general y las que tienen un IIE por encima de esta, la diferencia se presenta en el nivel de eficiencia ejecutado; ya que las primeras solo alcanzan un nivel de eficiencia de 0.31, en cambio las segundas 0.68 (ver gráfico N° 18).

Como se indicó anteriormente, los proyectos ejecutados con ineficiencia se caracterizan bien por pertenecer a los de la oferta del Gobierno Nacional (Programa Bolivia Cambia – Evo Cumple), bien a los financiados con la cooperación externa, bien por tener un costo superior a \$us. 40.000 y/o bien por ser efectuados mediante empresas privadas. Los proyectos ineficientes, en el caso de las OTB del Grupo 4 con un IIE por debajo de la media general, se caracterizan por corresponder en un 18% a la oferta del Gobierno Nacional, en otro 18% a la cooperación externa, y en un 64% a empresas privadas ejecutoras, en estos dos últimos el 72% tiene un costo superior a \$us. 40.000.

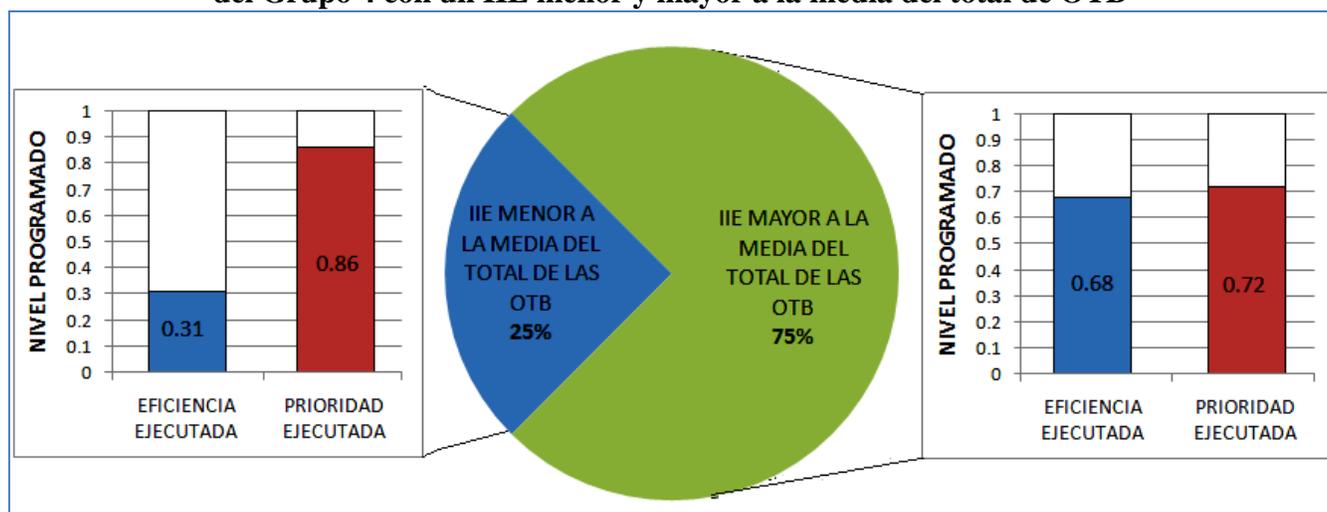
Sobre los proyectos con un costo mayor a \$us. 40.000, estos estaban programados para ser ejecutados con financiamiento externo durante la gestión 2006-2010; sin embargo, el grupo de poder decidió invertir en ellos los recursos correspondientes a los ingresos

municipales, ocasionando que el presupuesto destinado para otros proyectos sea utilizado en dicha ejecución, consiguientemente perjudicando a las OTB destinatarias.

Por lo tanto, el grupo de poder obtiene resultados satisfactorios en la ejecución del plan, porque el subgrupo de OTB con un IIE superior a la media ejecutó proyectos de mayor prioridad de manera eficiente, y si bien el subgrupo de OTB con un IIE inferior a la media ejecutó proyectos ineficientes, estos sin embargo fueron de mayor prioridad.

Como se puede observar, el grupo de poder (4) no solo obtuvo mejores resultados en cuanto a la ejecución de proyectos de mayor prioridad en relación a los Grupos 1, 2 y 3 (*cf. infra*), aun en los casos en los que la ejecución fue ineficiente, sino que también consiguió proyectos de elevado costo.

Gráfico N° 18. Nivel de eficiencia y de orden de prioridad ejecutado para OTB del Grupo 4 con un IIE menor y mayor a la media del total de OTB



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Villa Tunari, Gestión 2006-2010, y de POA de Villa Tunari 2006-2010.

Volviendo al Gráfico N° 17, el Grupo 3 también presenta una variación en el IIE de las OTB que forman parte de él. Solo el 17% de las OTB tiene un IIE superior a la media general, el 50% un IIE menor a la media general y el 33% un IIE sin resultado.

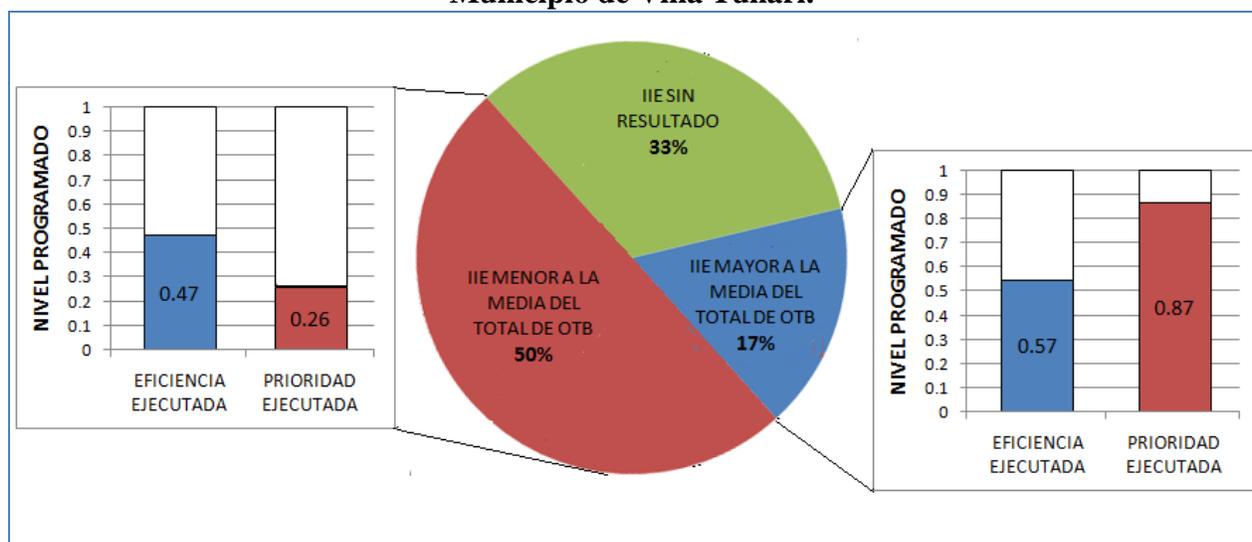
De acuerdo al Gráfico N° 19, el subgrupo de OTB con un IIE superior a la media general se diferencia de los otros dos subgrupos, porque ejecutó proyectos que, según el orden de prioridad programado, alcanzan un puntaje similar a los del grupo de poder (0.87), pero que fueron realizados de manera ineficiente (0.57). De estos proyectos ineficientes, el 25% pertenece a proyectos financiados y ejecutados por el Gobierno Nacional, el 25% a proyectos que tienen un costo mayor a \$us. 40.000 (proyectos ejecutados por el Gobierno

Departamental), mientras el restante 50% corresponde a los ejecutados por empresas privadas.

En cambio, el subgrupo de OTB con un IIE inferior a la media general únicamente llega a cubrir, según el orden de prioridad programado, un puntaje de 0.26 con los proyectos ejecutados, esto debido a que no se realizaron proyectos definidos como de primera prioridad. Su eficiencia también fue baja, llegando solo a 0.47 de lo programado; esto significa que la población resultó afectada al no resolverse sus necesidades apremiantes. Los proyectos que llegaron a efectivizarse, sin embargo, no fueron consecuencia de la alianza con el grupo de poder, sino del convenio que se firmó en la etapa de programación de proyectos entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Departamental (instancia financiadora del 20% de los proyectos ejecutados).

Los proyectos que no se ejecutaron corresponden en un 75% a los que deberían ser financiados por la cooperación externa, y el restante 25% a proyectos que tenían un costo elevado, mayor a \$us. 40.000; en sustitución de ellos se construyeron otros de índole deportivo provenientes de la oferta estatal que, según los representantes de las OTB, fueron sugerencia del Gobierno Municipal y del grupo de poder y aceptados por la población, aunque lamentando que sus proyectos, que los consideran importantes y urgentes para su desarrollo, queden sin ejecución.

Gráfico N° 19. Nivel de eficiencia y de orden de prioridad ejecutado para OTB del Grupo 3 con un IIE menor y mayor a la media del total de OTB. Municipio de Villa Tunari.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Villa Tunari, Gestión 2006-2010, y POA de Villa Tunari 2006-2010.

En el Grupo 3, por último, se observan OTB con un IIE sin resultados, es decir, que no se ejecutaron ninguno de los proyectos programados; según los representantes de estas OTB, porque fueron cambiados con los de la oferta del Gobierno Nacional, a los que califican solo como proyectos de apoyo y como una buena iniciativa del grupo de poder, pero que ellos requieren otros de mayor urgencia y necesidad.

De todo lo expuesto, se deducen tres barreras para la planificación con participación y equidad:

- 1) La conformación de un grupo de poder. A diferencia de la planificación convencional, en la que el grupo dominante está conformado por los políticos que reciben asesoramiento técnico para la toma de decisiones, las leyes bolivianas aplicando el modelo de planificación con participación traspasan esa función a los actores sociales; sin embargo, una parte de ellos llega a conformar un grupo que monopoliza el poder, en acuerdo además con los gobiernos nacional y municipal.
- 2) La existencia de un grupo de poder genera actos de alianza. Las alianzas, como se definió en el capítulo I y III, son acuerdos de cooperación entre entidades u organizaciones, cuyo valor reside en la capacidad de complementarse en sus propias iniciativas estratégicas con el objeto de adquirir más habilidades y recursos para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, las alianzas pueden verse influidas por el ejercicio del poder simbólico, cuya característica principal se fundamenta en la aceptación voluntaria, es decir, en la legitimación por los individuos, por lo que es un poder ajeno a la influencia ejercida mediante la coerción⁵⁹; no obstante, la capacidad de atraer a las personas, solo puede ser eficaz si se logra cambiar las preferencias. En consecuencia, las alianzas con el grupo de poder posibilitan a las organizaciones sociales de características distintas a él participar en la toma de decisiones y lograr algunos resultados; empero, al mismo tiempo, se ven afectadas al cambiar sus prioridades por otras sugeridas por el grupo de poder.

⁵⁹ El poder simbólico comprende la capacidad de atraer a las personas y de cambiar sus preferencias u objetivos al utilizar el lenguaje como instrumento de poder (discurso), transmitiendo las ideas, emociones y deseos no solo con la mayor claridad posible, sino también provocando el efecto esperado. Los elementos simbólicos al interior del lenguaje se concentran en la utilización de signos con acepciones o significados concretos, los cuales tienen la particularidad de estar relacionados con la historia peculiar, las costumbres o tradiciones de una determinada sociedad. Se trata de la habilidad de acudir al sentimiento cultural, cívico o costumbrista de la persona o población, utilizando palabras que concentren la aspiración de una reacción predeterminada.

3) El control de los resultados a obtener por el grupo de poder favorece en distinto grado a los beneficiarios, a unos más que a otros; lo cual implica que el grupo de poder no actúa a favor de las prioridades definidas por las OTB, sino en función de su propio criterio e interés.

Por otro lado, el gráfico N° 17 también permite distinguir que en el Grupo 2 se presentan dos subgrupos. Uno con un IIE superior a la media general (20% de las OTB del grupo) y otro con un IIE inferior a la media general (80%).

Las OTB con un IIE inferior a la media general ejecutaron proyectos establecidos como de primera prioridad, pero de manera ineficiente. Los proyectos que fueron ejecutados con ineficiencia son los de la oferta del Gobierno Nacional (42%) y los realizados por empresas privadas (29%). Los proyectos eficientes (29%), en cambio, corresponden a los ejecutados por el Gobierno Departamental y el Gobierno Municipal. Los proyectos no ejecutados corresponden en un 75% a los que deberían ser financiados por la cooperación externa y el restante 25% son proyectos con un costo menor a \$us. 20.000.

Según los datos, las OTB de este grupo 2, sin embargo de no tomar decisiones, lograron la ejecución de algunos de sus proyectos establecidos como de mayor prioridad y de elevado costo. Pero no porque el Gobierno Municipal y el grupo de poder (que toman las decisiones) respetaran el orden de prioridad definido por las OTB, sino porque la mayoría de los proyectos ejecutados (42%) fue parte de la oferta del Gobierno Nacional, mientras los demás proyectos prioritarios ya contaban con convenios de cooperación suscritos con el Gobierno Departamental.

Finalmente, en el gráfico N° 17 se advierte que en el Grupo 1 las OTB presentan un IIE Sin Resultado y un IIE Muy Bajo; fundamentalmente, porque ninguna de ellas tiene alianza con el grupo de poder, es más, están en contra de él, lo cual impidió su asistencia en los espacios de toma de decisión. En el subgrupo de OTB con IIE Muy Bajo se ejecutaron las obras de menor prioridad por decisión del grupo de poder, y en las OTB con IIE Sin Resultado los proyectos programados simplemente no fueron ejecutados ni reemplazados con otros de la oferta del Gobierno Nacional.

Estas dos condiciones constituyen las más críticas para un proceso de planificación que involucre la participación de los actores sociales, porque:

- 1) Los actores interesados y con derecho a participar son excluidos totalmente, y se excluyen ellos mismos de los espacios de toma de decisiones, ni siquiera son informados o consultados; en consecuencia, los resultados que obtienen son muy bajos.
- 2) En la planificación convencional la coerción era una forma de imponer las decisiones del gobierno central; ahora esa forma de coerción ha sido reemplazada por el poder simbólico, y el gobierno central por el grupo de poder. Por consiguiente, el resultado que busca un “modelo de planificación cercana a los interesados” queda sin efecto, porque estos no logran efectuar sus verdaderas prioridades.

En síntesis, el grupo de poder se encarga de controlar los resultados y no comparte el poder con los grupos que no sean afines a él. En cuanto a las alianzas, estas tienen una connotación más negativa que positiva en el proceso de planificación, ya que las OTB aliadas pueden cambiar sus prioridades de acuerdo a la influencia y la oferta que reciban del grupo de poder, al margen de que sea indispensable o no para cubrir sus necesidades apremiantes. De otro lado, el logro de resultados puede seguir disminuyendo para las organizaciones sociales que no pertenecen al grupo de poder, al depender únicamente de las decisiones de este último. Finalmente, el conflicto suscitado entre las OTB del grupo de poder y la cooperación externa deja un elevado porcentaje de proyectos sin ejecución, el cual tuvo mayor afectación en las OTB que no pertenecen al grupo de poder.

Con respecto al municipio de Coripata, según la participación en la toma de decisiones y los recursos de poder que ejercen los representantes de las OTB en espacios de consenso (ver capítulo III), los grupos se clasifican así:

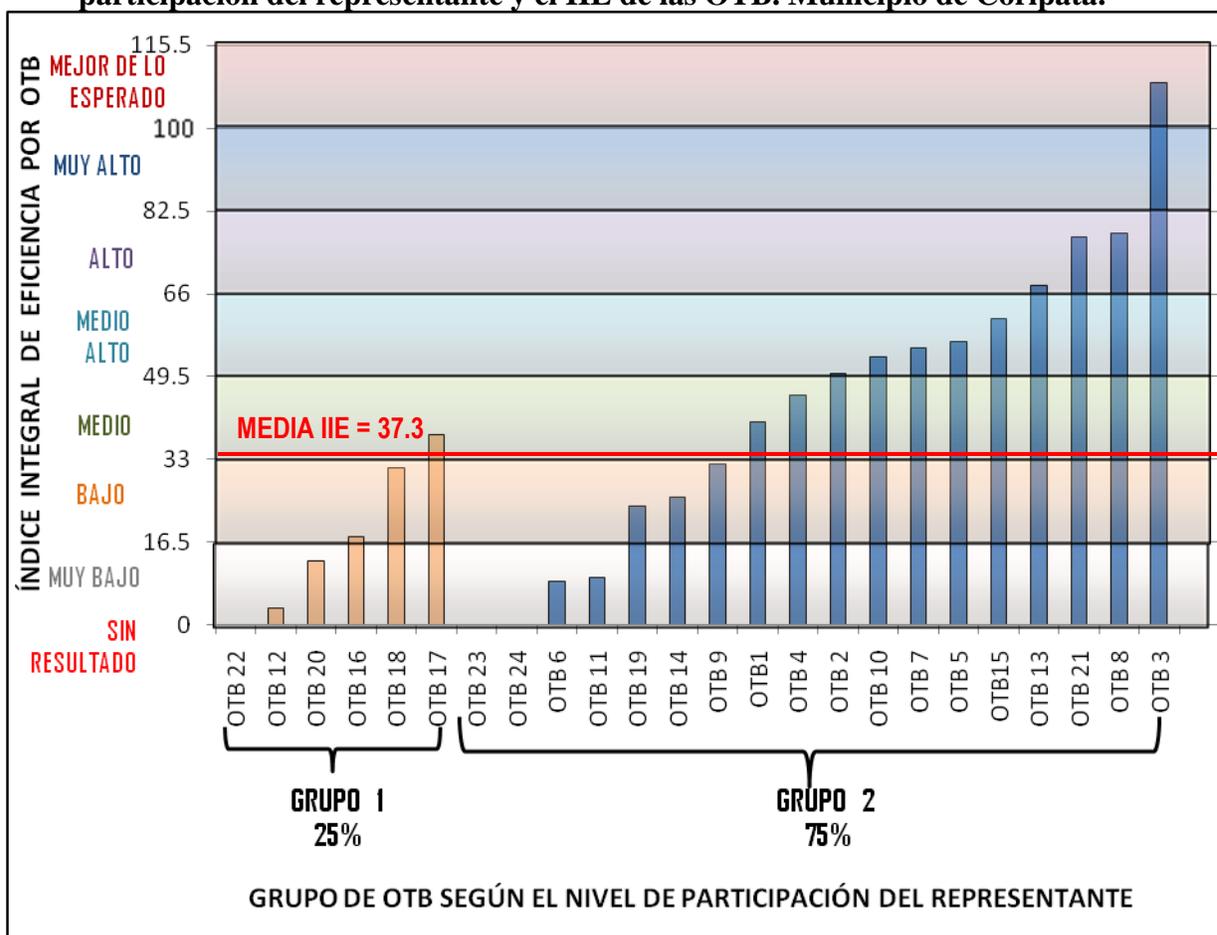
Grupo 1: OTB excluidas⁶⁰. Son organizaciones de carácter rural que no asisten ni toman decisiones en los espacios de consenso (Cumbres Municipales). En este grupo se encuentran las OTB que pese a su exclusión promueven tratos con el gobierno municipal para el logro de sus prioridades, y las OTB que no generan ningún tipo de trato y por lo mismo no obtienen resultados.

⁶⁰ En el trabajo de campo se averiguó que 10 comunidades, con una población que asciende a 1964 habitantes, fueron censadas como pertenecientes al municipio de La Asunta de la Provincia Sur Yungas; sin embargo, los pobladores de estas comunidades aseguran que pertenecen al municipio de Coripata y que cuentan con documentos legales que respaldan su afirmación. De acuerdo a la Ley de Participación Popular, la asignación de recursos a las alcaldías se realiza en razón de la cantidad de población con que cuenta el municipio; en consecuencia, al no haber sido censadas estas poblaciones como parte del municipio de Coripata el gobierno municipal no cuenta con recursos para su atención, solo colabora en la obtención de financiamiento externo para apoyar la realización de algunos proyectos en dichas comunidades.

Grupo 2: OTB que asisten y toman decisiones. Son organizaciones de carácter rural y urbano. En este grupo se hallan las OTB que mantienen sus prioridades y las que las cambian.

El gráfico N° 20 señala la correspondencia entre el grupo de OTB conformado según el nivel de participación del representante y el ÍIE de las OTB.

Gráfico N° 20. Correspondencia entre el grupo de OTB conformado según el nivel de participación del representante y el ÍIE de las OTB. Municipio de Coripata.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Coripata, Gestión 2006-2010; POA de Coripata 2006-2010; y entrevistas semidirigidas a los representantes de las OTB, 2010.

En el gráfico N° 20 se observa que el mayor porcentaje de las OTB (75%) corresponde al Grupo 2, es decir, a las OTB cuyos representantes asisten y toman decisiones en los espacios de consenso; este porcentaje es mayor al de las OTB de los Grupos 3 y 4 (72%) del municipio de Villa Tunari, por tanto resulta ser más equitativo. De

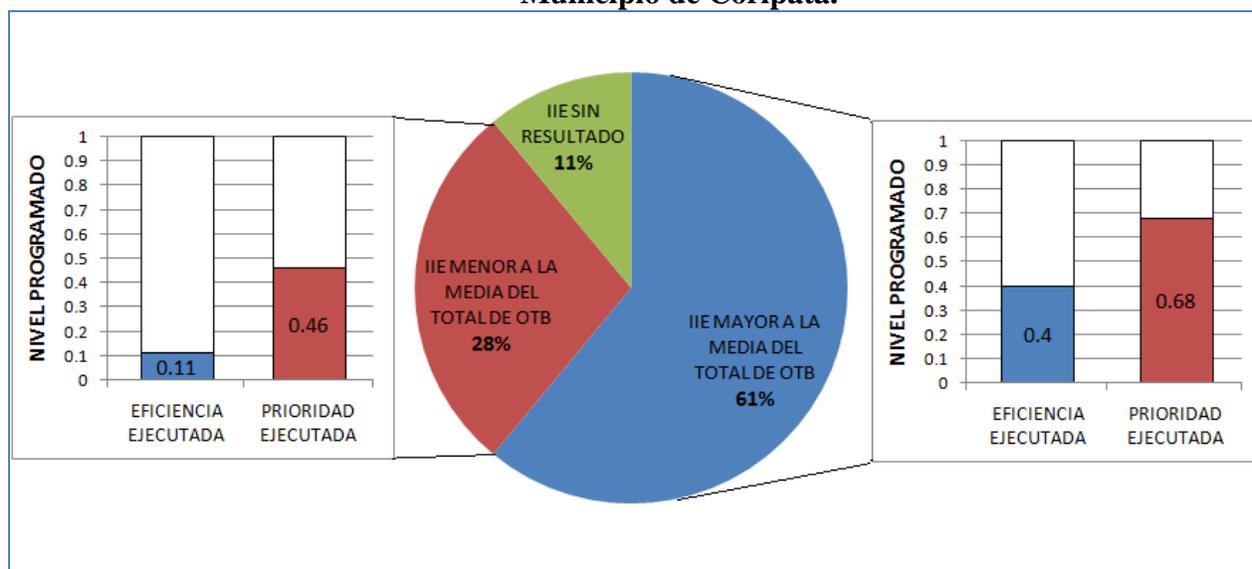
aquellas OTB, el mayor porcentaje (61%) tiene un IIE mayor a la media general, mientras el 39% un IIE menor a la media general.

En cambio las OTB del Grupo 1, caracterizadas porque no asisten ni toman decisiones en los espacios de consenso, obtienen menores resultados, solo el 16% de estas tiene un IIE mayor a la media general.

Los datos expuestos muestran, al igual que en el municipio de Villa Tunari, que la participación en la toma de decisiones está vinculada con la obtención de mejores resultados.

Por otra parte, los datos también exponen la conformación de subgrupos distribuidos diferencialmente de acuerdo a su IIE. El 28% de las OTB del Grupo 2 tiene un IIE menor a la media general y el 11% un IIE sin resultados. La diferencia entre estos subgrupos, se encuentra tanto en la cantidad de ejecución de proyectos por orden de prioridad como en el nivel de eficiencia de los mismos (ver gráfico N° 21).

Gráfico N° 21. Nivel de eficiencia y de orden de prioridad ejecutado para OTB del Grupo 2 con un IIE menor y mayor a la media del total de OTB. Municipio de Coripata.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM de Coripata, Gestión 2006-2010, y POA de Coripata 2006-2010.

Los proyectos ejecutados con ineficiencia, en el caso de las OTB del Grupo 2 con un IIE superior a la media general, se caracterizan porque fueron efectuados por empresas privadas y por tener un costo superior a \$us. 40.000. No obstante, también se advierten

proyectos eficientes, pero la eficiencia en estos casos está relacionada con la entidad ejecutora, puesto que fueron realizados por una empresa estatal y con cooperación externa.

Las OTB de este grupo obtuvieron una mayor cantidad de proyectos ejecutados según el orden de prioridad y de costos elevados, gracias a la contraparte o aporte comunitario y a la tarea de sus representantes que buscaron apoyo externo adicional para la ejecución de los mismos. En cambio, los representantes de las OTB con un IIE por debajo de la media general no realizaron ninguna gestión.

Esto demuestra que el objetivo de la descentralización y la participación respecto a involucrar lo más posible a los interesados en la planificación de su desarrollo es todavía diferenciado, puesto que unos participan más que otros en la gestión. Pero estas diferencias también permiten constatar que los que tienen mayor nivel de participación logran mejores resultados.

Por último, el subgrupo de las OTB con un IIE sin resultado muestra el caso menos favorable. Se observa que este subgrupo cambió todos sus proyectos programados por la ejecución de otros; según los representantes de las OTB (grupo 2), esto sucedió porque los proyectos programados eran pocos y de costo elevado –lo cual se constata en el PDM– y que en el transcurso de la gestión quinquenal surgió la necesidad de realizar otras obras, también necesarias, pero de menor costo, por lo que la población decidió el cambio por estas, aunque con un sentimiento de frustración por la falta de ejecución de sus proyectos principales. De ahí, se observa que la falta de recursos económicos influye en la eficacia del plan y demuestra que las etapas de organización y de formulación de estrategias de financiamiento, son fundamentales para otorgar una mayor garantía a la ejecución de los proyectos programados. Pese a que la planificación incremental puede favorecer la flexibilidad del plan, al no poderse cubrir los costos de los proyectos programados, ésta no sustituye a la planificación procesual donde se identificaron las necesidades prioritarias.

Con respecto al Grupo 1, el 25% de las OTB corresponde a él. En este grupo se encuentran las OTB que, pese a su exclusión, generaron tratos con el gobierno municipal para el logro de sus prioridades; pero también están las OTB que no realizaron tratos ni gestión alguna y, por lo tanto, tampoco consiguieron resultados.

Entre las OTB con resultados, el 17% logra un IIE superior a la media general. Esta situación favorable se debe a las gestiones que realizaron los delegados de estas OTB que,

no obstante de representar a comunidades sin posibilidad de obtener recursos municipales, efectuaron tratos con el Gobierno Municipal para conseguir financiamiento de fuentes externas, además de acudir por su propia cuenta a otras instancias de carácter nacional e internacional para la ejecución de sus obras.

Por su parte, los subgrupos de OTB con un IIE por debajo de la media (67%) ejecutaron solo proyectos de última prioridad financiados con los escasos recursos ofrecidos por el Gobierno Municipal.

Como se refirió, en este Grupo 1 también se encuentra un subgrupo reducido de OTB (17% de las OTB del Grupo 1) que tiene un IIE sin resultado, debido a que sus representantes no realizaron ningún trámite para la ejecución de los proyectos.

La principal diferencia entre las OTB de ambos municipios que integran el grupo que logran mejores resultados, es que en el municipio de Coripata no existe un grupo de poder, tampoco hay alianzas ni ejercicio del poder simbólico, lo cual favorece para que exista mayor equidad en la participación de los actores sociales; además en este municipio no se hace distinción entre OTB urbanas y rurales ni influye la actividad económica predominante a la que se dedican sus pobladores, circunstancias que evitan las exclusiones en los espacios de toma de decisión, a excepción de las comunidades que no fueron censadas como parte del municipio.

El Gobierno Municipal de Coripata, sin embargo, desarrolla un rol importante en la conciliación de conflictos de intereses que surgen entre las OTB que han sido censadas como parte del municipio y las que no, encargándose de procurar convenios de cooperación externa a favor de ambas.

Por otra parte, el logro de resultados positivos por las OTB de este municipio no solo se debe a las actividades que realizó el Gobierno Municipal, sino también al aporte comunal con mano de obra, recursos económicos, materiales o terreno para las obras, y a las estrategias de los representantes tales como obtener información, acudir directamente a las instancias financiadoras y conseguir acuerdos con el Gobierno Municipal. Así los interesados también adquieren un compromiso activo en la planificación, que es una de las metas principales de la descentralización de las instituciones de planificación, y además alcanzan niveles más elevados de participación, porque la población no es únicamente

informada o consultada ni toma solo decisiones, sino que se involucra incluso en la obtención y la ejecución de proyectos.

Por último, no obstante la existencia de procedimientos que guían la formulación de proyectos y su implementación para el logro de los resultados deseados, el cumplimiento de los proyectos priorizados puede desviarse de los cursos de acción previstos por causas diversas que inciden en su ejecución. En el caso del municipio de Coripata el cambio de proyectos obedeció principalmente a los escasos recursos económicos con los que cuenta, pero el cambio se realizó bajo el criterio y la responsabilidad de las propias OTB, a diferencia de Villa Tunari, donde los cambios se realizaron bajo la influencia de actores ajenos a las OTB.

4.5. ARTICULACIÓN DEL PGDES, PDM Y PRESUPUESTO DE LOS PROYECTOS SELECTIVOS. LUCHA CONTRA LA POBREZA.

El PGDES 2003-2007⁶¹, en el cual se basan los últimos planes de desarrollo departamental (2006-2010) y municipal (2006-2010), formula la “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) –emergente como mandato de la Ley del Diálogo– y plantea un enfoque de generación de riqueza para la reducción de la pobreza, privilegiando políticas dirigidas a fomentar un patrón de crecimiento de base ancha, y priorizando el apoyo a sectores de alta creación de empleo y de valor agregado.” (p. 8).

Por consiguiente, el PGDES responde a los Indicadores de Desarrollo Humano y de Pobreza Humana. El primero, parte de la premisa de que existen ciertas capacidades básicas

⁶¹ El PGDES 2003-2007, contiene los siguientes apartados principales:

- Una visión estratégica orientada a la creación de empleos y a la generación de ingresos.
- Instrumentos de política pública, como acuerdos y pactos productivos y sociales.
- Metas nacionales a mediano y largo plazo, metas del milenio de reducción de la pobreza, logros educativos, de salud, saneamiento, agua y género, en el marco de compromisos impulsados por el sistema de Naciones Unidas en los países en desarrollo.
- Metas municipales, con el objeto de identificar los municipios que están en condiciones más críticas de acuerdo a indicadores de desarrollo humano, considerando que el PGDES es la base fundamental para la asignación de recursos.
- Políticas para el desarrollo productivo, para el desarrollo humano, institucional, ambiental y de recursos naturales.
- Seguimiento y evaluación. Este apartado no fue desarrollado en el PGDES, solo se lo menciona en el contenido del documento donde se encuentra un subtítulo denominado “El ordenamiento territorial”.
- Marco macroeconómico, en el que se trata la gestión fiscal, el fortalecimiento del ahorro interno y la apertura a los flujos comerciales de inversión y ahorro externo.

y comunes a todas las sociedades y en todos los tiempos, y que son esenciales para que las personas tengan la libertad de escoger el tipo de vida que más valoran. Esas capacidades consisten en: 1) Tener una vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer. 2) Tener conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social, medidos según la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación. 3) Poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel digno de vida, medidos de acuerdo al PIB per cápita. Por tanto, el Indicador de Desarrollo Humano mide el progreso medio.

El Indicador de Pobreza Humana, por su parte, mide las privaciones en los tres componentes básicos del desarrollo humano que refleja el Indicador de Desarrollo Humano: 1) Vida larga y saludable, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años. 2) Educación, medida según la tasa de analfabetismo de adultos. 3) Nivel de vida digno (falta de acceso a recursos económicos generales), medido según el promedio ponderado de dos indicadores: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada, y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad.

En cuanto al sector de producción, el PGDES 2003-2007 igualmente formula políticas relacionadas con el Desarrollo Alternativo (erradicación y sustitución del cultivo de la hoja de coca), debido a que Bolivia es uno de los tres principales productores de la hoja de coca en el mundo, materia prima para la elaboración de la cocaína.

El cuadro N° 21 muestra cómo el PDM del municipio de Coripata se articula al PGDES, en cuanto a planteamiento de objetivos, programación de proyectos o servicios y porcentaje de presupuesto ejecutado para cada programa de desarrollo.

Cuadro N° 21. Articulación de objetivos PGDES, PDM y Presupuesto ejecutado. Municipio de Coripata

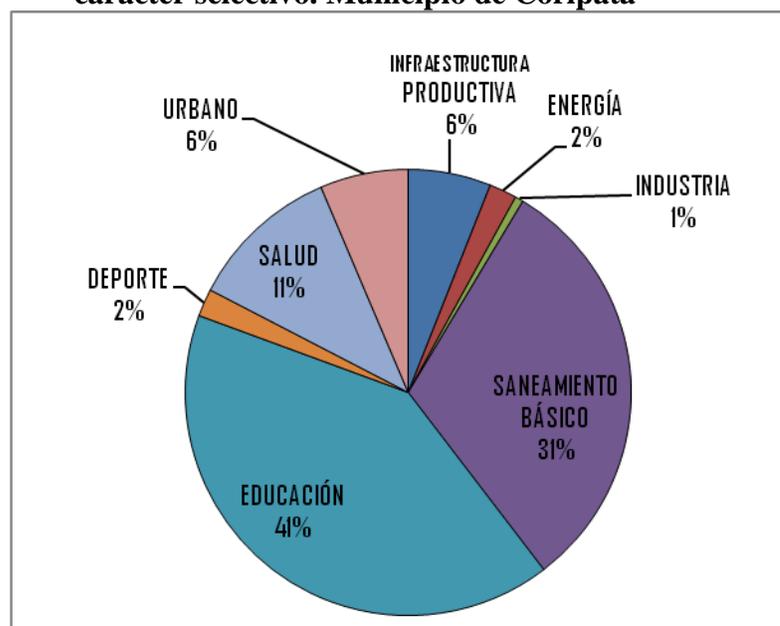
PROGRAMA	OBJETIVO PGDES 2003-2007	OBJETIVO PDM 2006-2010	PROYECTO O SERVICIO PROGRAMADO (DE ORDEN SELECTIVO) EN EL PDM	PORCENTAJE DE PRESUPUESTO EJECUTADO
DESARROLLO ECONÓMICO - PRODUCTIVO Índice de ingreso 0.44	Impulsar la vinculación vial interprovincial y de caminos vecinales secundarios en función de las cadenas productivas y el rol desempeñado por las ciudades intermedias que apoyarán la seguridad alimentaria. Incrementar el ingreso y empleo de los productores agropecuario, dotándoles de conocimientos y medios para insertarse de manera sostenida y competitiva en los mercados.	Fortalecer las actividades agrícola y turística haciendo competitivo el proceso económico-productivo en el ámbito municipal.	1. Apertura y mejoramiento camino 132km 2. Construcción de 1 mercado 3. Electrificación 4. Capacitación en la transformación del mango 5. Capacitación en manejo de plagas 6. Construcción de canal de riego 7. Reactivación enlosetadora	0% 6% 2% 0% 0% 0% 0.6%
DESARROLLO HUMANO Índice de salud 0.63 Índice de educación 0.72	Desarrollar el capital humano nacional, facilitando su inclusión social mediante el acceso a los servicios sociales en igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres, mejorando su conocimiento y capacidades plenas, para contribuir a generar procesos de transformación productiva y competitiva a fin de ejercer, efectivamente y con equidad, sus derechos y obligaciones ciudadanas como actor central y beneficiario del desarrollo.	Mejorar y ampliar el acceso y la atención en la educación y salud para incidir en la mejora de la calidad de vida de los habitantes fomentando la participación igualitaria de hombres y mujeres en procesos de desarrollo. Lograr una educación de calidad a partir de la realidad socio-cultural y económica del distrito, capaz de proponer soluciones a las necesidades básicas de los alumnos, para el desarrollo productivo. Mejorar la salud de los pobladores del municipio atendiendo las condiciones de saneamiento básico, incrementando los índices de acceso a los servicios de salud y ampliando las prestaciones del Hospital y las postas sanitarias, dando prioridad a los niños y madres.	8. Const., conclusión y ampl. 16 sist. agua potable. 9. Const. y conclusión 12 sist. alcantarillado sanitario. 10. Construcción de 5 colegios 11. Construcción de 5 laboratorios 12. Construcción de 4 bibliotecas 13. Construcción de 4 talleres 14. Construcción 15 aulas 15. Construc. de 2 viviendas/ maestro 16. Construcción de 5 escuelas 17. Construcción de una portería 18. Construcción de un depósito 19. Construcción 18 canchas múltiples 20. Construcción de 1 hospital 21. Ampliación de 2 centros de salud 22. Equipamiento de salud 4	31% 0.3% 31% 0.5% 0% 0% 6% 0% 3% 0% 0% 2% 10% 1% 0.5%
DESARROLLO AMBIENTAL	Promover el manejo sostenible e integral de los recursos naturales con orientación productiva y participativa, conciliando la producción con la conservación, armonizando la relación hombre naturaleza, generando fuentes de empleo que permitan incrementar los ingresos de la población boliviana y mejorar la calidad de vida.	Promover el manejo integral y racional de los recursos naturales orientados a un uso sostenible del medio ambiente.	23. Estudio relleno sanitario 24. Capacitación educación ambiental 25. Construcción muro de contención	0% 0% 0%
DESARROLLO URBANO	No cuenta con objetivo	No cuenta con objetivo. Los proyectos se incluyeron en el programa de desarrollo económico	26. Enlosetado y empedrado de calles 4.5km 27. Construcción cordón de acera 28. Const. 6 salas múltiples y 1 casa cultural 29. Construcción gradería 30. Estudio teatro 31. Const. 2 mingit., 1 letrina y 1 bate. baños	0% 0% 0.4% 0.1% 0% 0.2%

Fuente: PGDES 2003-2007; PDM Coripata 2006-2010; POA Coripata 2006-2010.

La articulación de los objetivos del PDM de Coripata con los del PGDES, muestra congruencia en los programas de Desarrollo Económico, Desarrollo Humano y Desarrollo Ambiental. El de Desarrollo Urbano no está contemplado en el PGDES como un programa que combata la pobreza; no obstante, en el PDM se encuentran proyectos atribuidos a dicho programa que fueron introducidos dentro del Programa de Desarrollo Económico Productivo en el momento de realizar los POA, esto con el fin de justificar su ejecución, pese a no tener ninguna relación.

En el gráfico N° 22 se muestra el porcentaje de recursos económicos que se utilizaron para cubrir cada uno de los programas planteados en el PDM de Coripata.

Gráfico N° 22. Porcentaje de recursos económicos ejecutados en proyectos de carácter selectivo. Municipio de Coripata



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA de Coripata, Gestión 2006-2010.

Como se advierte del gráfico precedente, la proporción de recursos invertidos en el Programa Urbano representa el 6% del total de recursos utilizados. Este porcentaje se destinó a proyectos relacionados con la construcción de salas de uso múltiple o casas culturales, que son utilizadas principalmente en las reuniones mensuales que realizan las OTB para resolver los problemas concernientes a la organización, incluyendo la realización del PDM y los POA, lo que refuerza la participación social, y con la construcción de baños públicos, que son equipamientos destinados a la complementación de los anteriores proyectos; también se asignó recursos para infraestructura vial, con el propósito de mejorar

el acceso de los vecinos y articular la trama vial urbana. Si bien todos estos proyectos no son esenciales para reducir la pobreza, son necesidades reconocidas por las organizaciones sociales como prioritarias; además, de acuerdo a la Ley N° 2028 de Municipalidades, el Gobierno Municipal tiene competencia para construir infraestructura en los sectores de cultura, deportes, vías urbanas, recreo público, mingitorios y otros. (Art. 8, Título II, Ics. 1, 2 y 3).

Esto demuestra que el PGDES es el que no se adecúa a los requerimientos urbanos de la población.

Conviene acotar que los espacios públicos urbanos deben ser considerados como escenarios indispensables para el desarrollo de necesidades colectivas y de vida pública, además de generadores de la identidad del lugar y determinantes del paisaje, y que la calidad ambiental urbana en la planificación evita la presencia de procesos urbanos desordenados, generalmente asociados a improvisaciones e irregularidades en la construcción y al desmesurado crecimiento espontáneo. Por tanto, es importante que el PGDES incorpore al medio ambiente urbano como una variante singular en el desarrollo, que refuerza la visión de ciudad integral.

Por otro lado, el gráfico N° 26 señala muy baja inversión en proyectos de desarrollo económico productivo, solo el 9% del total de recursos utilizados se aplicó en este rubro, a pesar del bajo Índice de Ingreso 2005 que registra el municipio (0.44) y del porcentaje de recursos programado en el PDM (27%).

La razón para la falta de ejecución de una mayor cantidad de proyectos de índole económico productivo, como ya se comentó, se debe a que es un municipio dedicado principalmente al cultivo de la hoja de coca; además su baja autonomía fiscal no le posibilita contar con suficientes recursos para invertir en infraestructura caminera o infraestructura productiva. El financiamiento del que podría valerse para tales proyectos corresponde al que ofrecen las agencias internacionales a cambio de la erradicación de dicho cultivo, pero esta es una propuesta a la que se resisten los pobladores. En consecuencia, tanto los objetivos del PGDES como del PDM en cuanto a desarrollo económico – productivo quedan sumamente limitados.

El Programa de Desarrollo Humano, por el contrario, es el más favorecido con el porcentaje de recursos programados e invertidos. El 31% se invirtió en proyectos de

saneamiento básico, el 41% en proyectos de educación, el 11% en proyectos de salud y el 2% en proyectos de deporte. La importante cantidad de recursos que se empleó en este programa, por una parte responde a los bajos índices de salud y educación del municipio (2005), 0.59 y 0.76, respectivamente, y, por otra, a la limitación que tienen las OTB de invertir en desarrollo productivo; consiguientemente, los recursos tanto del municipio como de la comunidad fueron a reforzar la ejecución de proyectos del Programa de Desarrollo Humano. Por tanto, los objetivos del PGDES y del PDM a este respecto son los que presentan mayor tendencia a su cumplimiento.

El programa con resultados negativos fue el de Medio Ambiente, ya que ninguno de los proyectos programados se ejecutó. Se sabe que estos proyectos tenían un costo superior en relación a aquellos sobre los cuales se aplican las modalidades de contratación menos complejas (D.S. N° 27328, 2004, y N° 29190, 2007, *cf. supra*); probablemente este sea el motivo por el cual no fueron ejecutados, puesto que este tipo de proyectos requiere financiamiento externo por su elevado costo. Siendo así, los objetivos del PGDES y del PDM en el tema de medio ambiente quedan sin efecto.

De lo expuesto se observa que, no obstante que el proceso establecido por el modelo de planificación boliviano se cumple por parte de los actores locales (aunque no en un 100%), los conflictos de intereses relacionados con la producción de la coca y la débil autonomía fiscal del municipio son determinantes para que no se logren los objetivos trazados; por consiguiente, tampoco la lucha contra la pobreza llega a efectivizarse.

Con respecto al municipio de Villa Tunari, el cuadro N° 22 muestra la relación entre el planteamiento de los objetivos del PDM y del PGDES, así como la programación de proyectos o servicios y el porcentaje del presupuesto ejecutado para cada programa de desarrollo.

Cuadro N° 22. Articulación de objetivos PGDES, PDM y Presupuesto ejecutado. Municipio de Villa Tunari

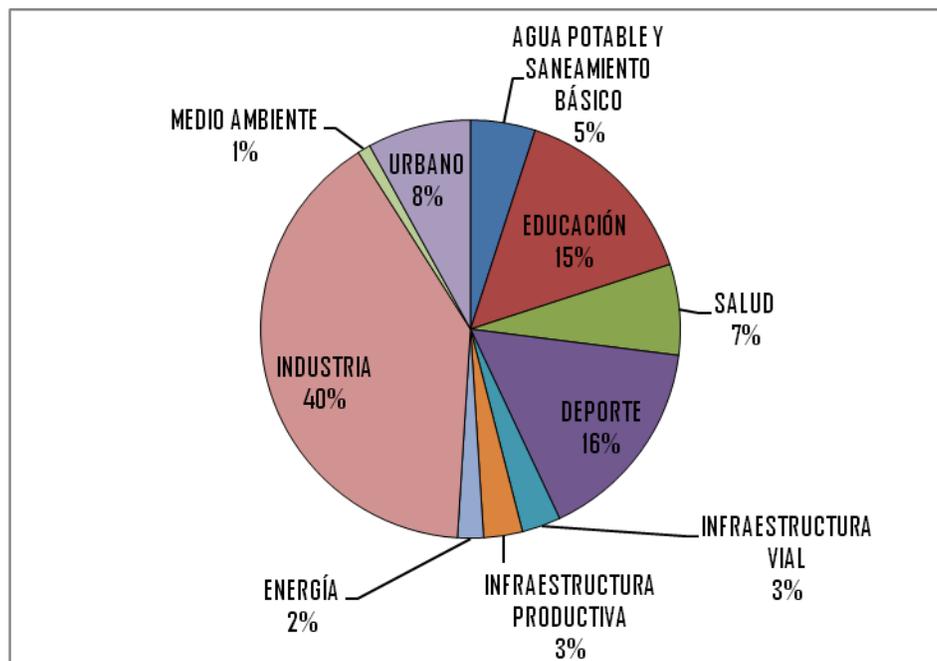
PROGRAMA	OBJETIVO PGDES 2003-2007	OBJETIVO PDM 2006-2010	PROYECTO O SERVICIO PROGRAMADO (DE ORDEN SELECTIVO) EN EL PDM	PORCENTAJE DE PRESUPUESTO EJECUTADO
DESARROLLO ECONÓMICO - PRODUCTIVO Índice de ingreso 0.40	Impulsar la vinculación vial interprovincial y de caminos vecinales secundarios en función de las cadenas productivas y el rol desempeñado por las ciudades intermedias que apoyarán la seguridad alimentaria. Incrementar el ingreso y empleo de los productores agropecuarios dotándoles de conocimientos y medios para insertarse de manera sostenida y competitiva en los mercados.	Fortalecer las capacidades competitivas y sostenibles del sector productivo, para mejorar el nivel de vida de la población y generar ingresos económicos. Planificar la integración y vertebración caminera del territorio municipal. Aplicar planes para la ampliación, mejora y mantenimiento de la red vial municipal.	1. Apertura y mejoramiento caminos 132km 2. Construcción de 5 mercados 3. Construcción de puentes y cable de oroya 4. Electrificación 5. Procesamiento de cítricos 6. Asesoramiento técnico prod. agropecuaria. 7. Máquinas de coser 8. Centro artesanal 9. Rehabilitación puente transbordador	3% 3% 0.1% 2% 40% 0% 0.1% 0% 0.1%
DESARROLLO HUMANO Índice de salud 0.56 Índice de educación 0.66	Desarrollar el capital humano nacional, facilitando su inclusión social mediante el acceso a los servicios sociales en igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres, mejorando su conocimiento y capacidades plenas, para construir o generar procesos de transformación productiva y competitiva a fin de ejercer, efectivamente y con equidad, sus derechos y obligaciones ciudadanas como actor central y beneficiario del desarrollo.	Mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio incrementando la cobertura y la calidad de los servicios de saneamiento básico. Promover el acceso de toda la población en edad escolar a los servicios de educación inicial, primaria, secundaria, superior y/o a formaciones técnicas. Mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio mediante el acceso a servicios de salud, adecuadamente administrados, equitativamente distribuidos y asegurando un rendimiento óptimo. Fomentar la práctica deportiva a toda la sociedad civil para la formación de valores éticos y de competencia limpia para cada disciplina deportiva.	10. Const. de 12 sistemas de agua potable. 11. Const. 7 sistemas de alcantarillado sanit. 12. Const. de 1 sistema de desagüe pluvial 13. Construcción de 6 colegios 14. Construcción de 1 internado 15. Construcción de 1 escuela 16. Const. de 10 aulas y 8 viviendas maestros 17. Construcción de 1 cerco perimetral 18. Const. de 1 tinglado/vivienda de maestros 19. Construcción de 3 micro hospitales 20. Construcción de 3 postas de salud 21. Equipamiento de salud 22. Construcción de 6 coliseos 23. Construcción de 6 canchas múltiples	5% 0.5% 0% 12% 0% 0.1% 2% 0.1% 0% 6% 0.01% 0.2% 16% 0.2%
DESARROLLO AMBIENTAL	Promover el manejo sostenible e integral de los recursos naturales con orientación productiva y participativa, conciliando la producción con la conservación, armonizando la relación hombre naturaleza, generando fuentes de empleo que permitan incrementar los ingresos de la población boliviana y mejorar la calidad de vida	Proteger, conservar y gerentar apropiadamente los recursos naturales, para mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, a través de la reglamentación de las acciones del hombre sobre la naturaleza, promoviendo el desarrollo sostenible. Mejorar la higiene ambiental del municipio para prevenir enfermedades y para proporcionar buenos servicios a los turistas nacionales y extranjeros.	24. Manejo de cuencas y defensivo de ríos 25. Programa de recojo de basura	1% 0%
DESARROLLO URBANO	No cuenta con objetivo	Mejorar la calidad de vida de la población orientando acciones, planes y lineamientos del crecimiento urbano en los asentamientos humanos; tomando en cuenta servicios, infraestructura básica, equipamientos, usos de suelo, morfología urbana y constructiva en los centros urbanos.	26. Construcción de 4 plazas principales 27. Const. de una guardería y un parque infantil 28. Apertura y empedrado de calles 29. Alumbrado público	7% 0% 0% 1%

Fuente: PGDES 2003-2007; PDM Villa Tunari 2006-2010; POA Villa Tunari 2006-2010.

Al igual que en el municipio de Coripata, la relación entre los objetivos del PDM de Villa Tunari con los del PGDES es congruente en los programas de Desarrollo Económico, Desarrollo Humano y Desarrollo Ambiental, pero tampoco contempla el Programa de Desarrollo Urbano como un medio para combatir la pobreza; no obstante, en el PDM se consignan proyectos atribuidos a dicho programa que fueron colocados sin tener ninguna relación en el momento de realizar los planes operativos anuales, solo con el fin de justificar su ejecución, aunque están respaldados por la ley 2028 de municipalidades.

En el gráfico N° 23 se observa qué porcentaje de recursos económicos se utilizaron para cubrir cada uno de los programas planteados en el PDM de Villa Tunari.

Gráfico N° 23. Porcentaje de recursos económicos invertidos en proyectos de carácter selectivo. Municipio de Villa Tunari



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los POA de Villa Tunari, Gestión 2006-2010.

El gráfico anterior muestra que la proporción de recursos invertidos en el Programa Urbano es de un 8% del total de recursos ejecutados. Este porcentaje se destinó a proyectos relacionados con la recreación pasiva (plazas y parque infantil), pero no son proyectos que ayudan a reducir la pobreza, sino a mejorar la calidad urbana, sirven para el descanso y el esparcimiento; tal vez por eso fueron clasificados por las OTB como de menor prioridad.

Los recursos disponibles también fueron utilizados en la ejecución de proyectos de alumbrado público, que favorecen la seguridad ciudadana. En cuanto a proyectos de infraestructura vial urbana, no se destinó ningún porcentaje de dinero para su realización, pese a su programación; según las entrevistas con los representantes de las OTB, porque los proyectos fueron jerarquizados por la población como de menor prioridad, y los recursos disponibles no alcanzaron para su ejecución (ineficiencia en la planificación, *cf. supra*).

Por tanto, estos requerimientos demuestran que los municipios requieren de espacios públicos urbanos que contribuyan al desarrollo de la vida cotidiana. En tal sentido, el PGDES debe otorgar la importancia necesaria al eje de desarrollo urbano e incorporarlo en sus estatutos.

El porcentaje de recursos ejecutados en el Programa de Desarrollo Humano presenta ciertas alteraciones en relación al presupuesto estimado (ver cuadro N° 3). Primero, el porcentaje ejecutado de recursos es menor al programado, se reduce del 60% al 43%. Segundo, el porcentaje destinado al Subprograma de Deporte aumenta considerablemente, del 7% programado al 16% ejecutado –es incluso mayor que los destinados a los subprogramas de Salud y Educación–, no obstante que no influye directamente en el Índice de Desarrollo Humano o en el Índice de Pobreza Humana; y el Programa de Saneamiento Básico se ve afectado negativamente, puesto que el porcentaje de presupuesto disminuye del 23% programado al 5% ejecutado. Esto resulta así, porque el Programa de Deporte es financiado por el Gobierno Nacional como parte de la oferta estatal; pero esta oferta no está adecuada al requerimiento de la población (hay inversión excesiva) ni influye directamente en la disminución de la pobreza.

La reducción del porcentaje de inversión en proyectos de saneamiento básico se debe a que la mayoría de ellos no fueron ejecutados, porque estaban programados para ser financiados (en un 60%) con fuentes distintas a las reguladas como ingresos del municipio, es decir, el Gobierno Municipal y/o las OTB interesadas debían conseguir recursos externos para su ejecución, lo que no ocurrió.

El gráfico N° 3 muestra también una muy baja inversión en proyectos de desarrollo ambiental, pese a su programación como proyectos de primera prioridad, solo el 1% del total de recursos disponibles fueron ejecutados en proyectos relacionados con la preservación del agua y la tierra.

Una de las razones principales para la inversión de mayor porcentaje de recursos en proyectos urbanos de menor prioridad (*cf. supra*), antes que en proyectos de desarrollo humano o ambiental, de acuerdo a las entrevistas a los representantes de las OTB, fue que la decisión estuvo a cargo del Gobierno Municipal y no de las OTB interesadas (*cf. supra*).

Por último, el Programa de Desarrollo Económico Productivo es el más favorecido, ya que se invirtió aproximadamente el 48% de los recursos disponibles, sobre todo se benefició al sector industrial. Esto se debe a la diversificación agrícola del municipio como resultado de los programas de erradicación del cultivo de la hoja de coca. Sin embargo, el 83% de esos recursos se destinó a un solo proyecto, una planta procesadora de cítricos financiada por la cooperación de los gobiernos de Venezuela y Cuba en el marco del Programa Bolivia Cambia Evo – Cumple, pero como es una empresa pública los ingresos se revierten al Estado, aunque el municipio se vio favorecido con la creación de 30 empleos directos y 90 indirectos, y 2000 productores pueden vender sus productos a dicha empresa.

De ahí que los objetivos del plan resultan ineficaces; es decir, porque los proyectos no fueron ejecutados en su totalidad, y lo ejecutado fue ineficiente, inequitativo y no integrador, resultado de un proceso también inequitativo, derivado a su vez de un contexto situacional conflictivo.

CONCLUSIONES.

El modelo de planificación boliviano tiene como propósito revertir las consecuencias de la planificación convencional, que restringe la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas y las necesidades sociales. Con esa finalidad se instituyen las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, de modo que los gobiernos municipales conjuntamente los ciudadanos tengan la capacidad de tomar decisiones de política pública, puesto que son los que mejor conocen sus necesidades, y no sean solo agentes para implementar las políticas que el gobierno central les dicte.

Sin embargo, en los municipios pobres la autonomía fiscal, comprendida como la capacidad plena de decidir el origen y el destino de los recursos municipales, es aún mínima. Primero, porque el modelo obedece a la centralización de los ingresos y la descentralización de los gastos públicos, características que orientan la implementación de

las transferencias de fondos intergubernamentales, pero también las restricciones en el gasto municipal. Segundo, porque los ingresos propios, que pueden contribuir para una mayor autonomía fiscal, son mínimos por la reducida capacidad tributaria; esta condición se debe al elevado porcentaje de población en situación de pobreza y al carácter mayoritariamente rural de los municipios. Tercero, porque las fuentes de financiamiento externo o de índole nacional a las que pueden acceder los municipios para reforzar su autonomía fiscal y administrativa, se encuentran condicionadas a los criterios e intereses de las entidades financiadoras.

Por otra parte, las transferencias de recursos a los gobiernos locales se encuentran reguladas por la ley en cuanto a la asignación de los gastos municipales. Para los gastos de inversión se establece la utilización del 75% de los recursos transferidos; sin embargo, estos recursos no son de libre disponibilidad por el gobierno municipal y los actores sociales, puesto que alrededor del 30% del gasto de inversión está destinado para proyectos de carácter universal; y el porcentaje restante más los recursos propios que son los que favorecen la autonomía fiscal, están condicionados a las determinaciones contenidas en el PGDES (2003-2007).

El PGDES 2003-2007 propone la “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza” (EBRP) y responde a los Indicadores de Desarrollo Humano y de Pobreza Humana; consiguientemente, formula políticas que refuerzan los sectores de educación, salud, producción y medio ambiente. Respecto al sector de producción, debido a que Bolivia es uno de los tres principales productores de la hoja de coca en el mundo, materia prima para la elaboración de la cocaína, la actividad económica que se genera alrededor de este cultivo es combatida mediante estrategias de desarrollo alternativo (erradicación del cultivo de la hoja de coca).

No obstante que en el PGDES 2003-2007 se resalta privilegiar las políticas dirigidas a fomentar un patrón de crecimiento de base ancha que genere empleo e ingresos para toda la población y que los indicadores de desarrollo humano y de pobreza humana señalen bajos índices de ingreso municipal en los municipios de Villa Tunari y Coripata, tanto la programación del gasto como su ejecución en el Programa Económico Productivo no superan el 40% de inversión (solo el 7% para el sector agropecuario). Las razones para la poca inversión en este sector, son la dedicación de ambos municipios al cultivo de la coca y

la baja autonomía fiscal con que cuentan; condiciones que les imposibilita obtener recursos suficientes para invertir en infraestructura caminera o productiva, puesto que el financiamiento del que pueden valerse para estos proyectos corresponde al que ofrecen las agencias internacionales a cambio de la erradicación de dicho cultivo, medida que es rechazada terminantemente por la población.

Este rechazo a la política de desarrollo alternativo es tan fuerte que el año 2008 los productores de coca de la región del Trópico de Cochabamba, del cual forma parte el municipio de Villa Tunari, decidieron la expulsión de la agencia norteamericana USAID, además de prohibir cualquier nuevo convenio entre esta y el Gobierno Municipal, decisión que fue apoyada por el presidente Evo Morales, quien a la vez es el máximo dirigente de los productores de la hoja de coca del Chapare.

Ese conflicto fue determinante para que el Gobierno Nacional ponga en marcha el programa “Bolivia Cambia – Evo Cumple”, en sustitución de la cooperación de USAID. Sin embargo, el apoyo de dicho programa en el municipio de Villa Tunari favoreció únicamente a los sectores de educación y deporte; fue posteriormente, en 2010, que el municipio obtuvo cooperación externa para el sector productivo a través del Gobierno Nacional.

La situación expuesta puede entenderse como un proceso de negociaciones entre actores gubernamentales y sociales, en el que los últimos se involucran en la definición de políticas, y que más allá de ser simples sujetos receptores de las políticas planteadas por los niveles superiores se constituyen en actores que tienen el poder de aceptarlas, rechazarlas o modificarlas; sin embargo, en los hechos, se ven limitados aun para concretar sus propios planteamientos.

En cuanto al Índice Integral de Eficiencia (IIE) por OTB, definido como la suma de la eficiencia de los proyectos ejecutados en relación al orden jerárquico de las prioridades establecidas por las OTB, este es heterogéneo. Dicha heterogeneidad expresa la inequidad que existe en la ejecución de proyectos con eficiencia según el orden de prioridad programado entre OTB. En Villa Tunari, el 51 % de las OTB, en promedio, logró ejecutar proyectos establecidos como de primera prioridad; el 21% de las OTB alcanzó a realizar proyectos de primera y segunda prioridad; solo el 4% ejecutó proyectos de primera, segunda y tercera prioridad; y el restante 24% ejecutó proyectos de cuarta y quinta

prioridad o no obtuvo ningún resultado. En Coripata, el 67% de las OTB, también en promedio, realizó proyectos establecidos como de primera prioridad; solo el 4% proyectos de primera y segunda prioridad; mientras el 29% no obtuvo resultado alguno o ejecutó proyectos de cuarta y quinta prioridad. Respecto a la eficiencia, en el municipio de Villa Tunari la eficiencia media de los proyectos ejecutados llegó a un 0.42% de la eficiencia programada y en Coripata esa eficiencia disminuyó a 0.25%.

Pese a la heterogeneidad observada, el municipio de Villa Tunari presenta un mayor porcentaje de OTB que efectivizó proyectos de primera, segunda y tercera prioridad, y su eficiencia media también es superior, casi el doble que la del municipio de Coripata. Empero, la heterogeneidad en el municipio de Coripata en relación al logro de la ejecución de proyectos según el orden de prioridad establecido, presenta una mayor regularidad en la distribución de las OTB.

La ineficiencia en la ejecución de proyectos representa la ineficacia relativa de los planes, al no disponerse en el tiempo previsto de los beneficios que debían brindar los proyectos programados. Pese a ese problema, el municipio de Villa Tunari obtuvo mejores resultados a nivel municipal que Coripata.

Los mejores resultados referentes al logro de eficiencia se relacionan, en ambos municipios, con las siguientes características: Los proyectos benefician a no más del 25% de la población de cada OTB; el costo es menor a \$us. 20.000; la aplicación de las modalidades de contratación de obras, bienes, servicios generales y consultoría son las menos complejas y están vinculadas con el bajo costo; el trámite administrativo es inmediato y la ejecución de las obras adjudicadas no demora más de un año.

Al margen de ello, los proyectos que muestran eficiencia en el municipio de Villa Tunari responden a las siguientes causas: una de las instancias ejecutoras era el propio Gobierno Municipal; se logró el aporte comunitario en la realización de las obras ejecutadas por el Gobierno Municipal; se dio continuidad a los proyectos mediante instancias externas, pese a los conflictos que tuvo con el Gobierno Departamental y la Agencia USAID; el Gobierno Municipal firmó convenios de financiamiento y ejecución con instancias públicas y privadas durante la etapa de programación de proyectos.

Los proyectos eficientes en el municipio de Coripata se relacionan con los siguientes factores: el Gobierno Municipal firmó convenios de financiamiento y ejecución

con instancias públicas y privadas durante la etapa de ejecución de los proyectos; se logró el aporte comunitario para la ejecución de los proyectos que aplicaron la modalidad menos compleja de contratación de obras, bienes, servicios generales y de consultoría.

Si bien el municipio de Villa Tunari alcanzó mejores resultados en relación a la ejecución y la eficiencia de los proyectos, esto no significa que hubo equidad en el logro de dichos resultados. En efecto, la aplicación del principio de equidad en la ejecución de proyectos debía permitir que las OTB logren similar proporción de proyectos ejecutados y de acuerdo al orden de prioridad programado; sin embargo, el estudio demuestra que existe variación en el logro de resultados de las OTB en ambos municipios, que esa variación es mayor en Villa Tunari y que ella tiene relación con la participación diferenciada de los actores sociales.

Las razones de la participación diferenciada en el municipio de Villa Tunari, responden a la presencia de un grupo de poder conformado por actores sociales que tienen afinidad político-partidaria con los gobiernos nacional y municipal y que generan la creación de alianzas y el ejercicio del poder simbólico.

Las alianzas constituyen un recurso que utilizan los actores que no forman parte del grupo de poder con el fin de posibilitar su participación en la toma de decisiones, a pesar de que esta actividad es un derecho que les asiste a todas las OTB. Pero, por otro lado, los actores sociales que están en contra del grupo de poder son excluidos totalmente y se excluyen ellos mismos de los espacios de toma de decisiones, ni siquiera son informados o consultados, y los resultados que obtienen no solo son muy bajos, sino también ineficientes.

El grupo de poder se encarga de controlar los resultados y no comparte el poder con otros que no sean afines a él. Dichos resultados favorecen a las OTB en distinto grado, pero los proyectos programados que son coincidentes con los que oferta el Gobierno Nacional son los más favorecidos en su ejecución. Esto significa que el grupo de poder no actúa en función de las prioridades definidas por las OTB, sino de acuerdo a su propio criterio e interés.

Las alianzas pueden ser influidas por el ejercicio del poder simbólico, que implica la capacidad de atraer a las personas y de cambiar sus preferencias, cuya principal característica se fundamenta en la aceptación voluntaria, es decir, en su legitimación por los individuos; no obstante, el poder simbólico puede ser eficaz solo si logra cambiar las

preferencias. En consecuencia, las alianzas con el grupo de poder posibilitan a las organizaciones sociales de características distintas a él participar en la toma de decisiones y lograr algunos resultados; sin embargo, al mismo tiempo, se ven afectadas por cambiar sus preferencias o prioridades por otras de interés del grupo de poder.

La afinidad política con el Gobierno Nacional genera mayor ejecución de proyectos –que no son necesariamente eficientes y/o de mayor prioridad–, pero también provoca la inequidad en la participación de los actores sociales y, por tanto, en el logro de los resultados esperados.

En el municipio de Coripata no se advierte un grupo de poder, tampoco se observan las alianzas o el ejercicio del poder simbólico, lo cual posibilita una mayor equidad en la participación de los actores sociales; esto se debe, principalmente, a que no se hace una distinción entre las OTB urbanas y rurales ni influye la actividad económica predominante a la que se dedican sus pobladores.

----- . -----

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES FINALES

En este capítulo se exponen, a modo de reflexión final, las principales conclusiones obtenidas en los distintos capítulos de la tesis, cuya hipótesis principal sostiene que la afinidad política entre el gobierno central y un sector social hegemónico limita la eficacia de la participación social en el modelo de planificación establecido en Bolivia, debido a la discrecionalidad del Estado que controla a las OTB cocaleras para legitimarse y estas a su vez controlan a las demás organizaciones sociales en la toma de decisiones.

La hipótesis formulada se comprueba a través de la comparación de dos casos representativos: Uno que responde a la situación en la cual la intervención de las agencias internacionales ha sido directa y en la que existe afinidad política entre los actores sociales, el Gobierno Municipal y el Gobierno Nacional. Y otro que pertenece a un contexto donde la intervención de las agencias externas ha sido indirecta y no existe afinidad política entre los actores sociales y los gobiernos municipal y nacional.

Los resultados de la tesis, sobre las limitaciones más importantes en contra de la efectividad del proceso participativo, muestran cuatro problemas vinculados con: 1) El nivel en que los actores sociales deben ser involucrados en el proceso de planificación. 2) Qué actores deben ser involucrados en el proceso de planificación. 3) Cómo mudar de la participación pasiva a la toma de decisiones por parte de las comunidades locales. 4) La conciliación entre actores con intereses diferentes.

En la literatura especializada, son varios los autores que proponen distintas alternativas para la solución de las limitaciones que revelan los modelos de planificación con participación. Las propuestas parten desde simplemente escuchar y dar voz a los distintos grupos de interés, es decir, de incorporar a los actores en un nivel de información y consulta (Davidoff, 1965), hasta la de involucrarles en un nivel más alto, o sea, en la toma de decisiones (Healey, 1996), e incluso en la gestión y autogestión (Friedmann, 1973).

Sin embargo, no todas las formas de participación llevan al mismo resultado. Para Wates (2008) es crucial reconocer la diferencia entre la participación en la toma de

decisiones y la consulta. En la primera, todos los afectados son impulsados a desarrollar y a explorar ideas y opciones. La consulta, en cambio, es simplemente preguntar a las personas si están de acuerdo con lo que ya ha sido decidido por otros, lo cual es probable que provoque una reacción negativa. Señala que el peligro de solo involucrar a los actores sociales en este nivel es que puede convertirse en un acuerdo con reglas de seguimiento mecánico, dirigido a realizar ejercicios de “marcar la casilla correspondiente”; realizada, por tanto, con poca credibilidad en el valor de los resultados (para. 16).

Desde esta perspectiva, la consulta como forma o nivel de participación de la ciudadanía no tendría gran relevancia frente a los procesos centrales de formulación de políticas y planes públicos, y el grado de poder político de estos actores sería mínimo comparado con el ejercitado por el grupo dominante que se apoderaría del derecho de decidir sobre las opiniones de aquellos. Es por eso que la consulta o información es vista simplemente, según Arnstein (1969) como un “grado simbólico de participación” (p. 216).

Además este nivel de participación, que solo significa el involucramiento de la ciudadanía con pocas posibilidades de influir en la planificación, también repercute en el grado de aprendizaje, puesto que la población únicamente manifiesta sus percepciones sobre lo que ya se ha decidido y así no desarrolla estrategias de consenso y de reconocimiento de su propia problemática, y tampoco se apropia o asume una responsabilidad por las decisiones tomadas, las cuales pueden provocar resistencia social.

Por ello, hay autores, como Healey (1996), que abogan por la participación social a un nivel superior, es decir en la toma de decisiones, a través de incorporar ampliamente el entendimiento de cómo las personas construyen formas de pensamiento, valoración y actuación, y de cómo las comunidades pueden colectivamente direccionar sus dilemas comunes acerca de lo que está sucediendo en sus localidades.

No obstante, la incorporación de los actores sociales en la toma de decisiones importa el reconocimiento de dos situaciones: a) El reto de asegurar una participación activa de los actores; y b) Que las personas tienen diversos intereses y expectativas y que las relaciones de poder tienen el potencial de oprimir o dominar.

La primera situación también está relacionada con: qué actores deberían participar en el proceso de toma de decisiones. Si la participación es delegada, se corre el riesgo de que solo los representantes estén involucrados en las distintas etapas del proceso de

planificación, mientras los representados quedan como actores pasivos o actores que son simplemente consultados e informados.

Con el objeto de asegurar la participación activa de todos los actores, Friedmann (1973) propone un contacto cara a cara, a través de una discusión transaccional, entre la comunidad y la autoridad para conciliar posibles conflictos de intereses en relación a los propósitos buscados, y no acepta el empoderamiento de representantes que hablen por los demás.

De esta manera, en efecto, la participación de los actores sociales se torna más activa, porque sienten que su participación en las decisiones es importante y que se les ha transferido el poder necesario para llevar a cabo sus objetivos, viéndose estimulados no solo para tomar decisiones, sino también para alcanzar la gestión o autogestión comunitaria.

Otro problema que se enfrenta en cuanto a quienes deberían participar en el proceso de planificación, está relacionado con la condición social de los miembros de la comunidad y su cultura específica. Es decir, determinadas concepciones culturales tradicionalmente aceptadas pueden limitar –de hecho lo hacen– la participación por razones de sexo, edad, ocupación o status social, entre otras, dejando que un conjunto de la población mantenga una posición pasiva y permitiendo que los procesos participativos terminen sirviendo para consolidar y legitimar poderes dominantes.

Pero tampoco se trata solo de involucrar de manera activa a los actores en el proceso de planificación, sino también de reconocer que estos tienen diversos intereses y expectativas y que las relaciones de poder tienen el potencial de oprimir o dominar. Al respecto, existen modelos de planificación, como la Planificación Comunicativa (Healey, 1996) y la Planificación Colaborativa (Innes y Booher, 2010), que sustentan la conciliación del conflicto entre actores a través de la acción comunicativa y la búsqueda de una identidad compartida con el fin de homogeneizar intereses; principalmente resaltan la capacidad de las comunidades de autogestionarse y crear sus propias estrategias innovadoras para situaciones y condiciones particulares.

Estos modelos, sin embargo, no consideran el relativismo cultural –que es el punto de vista de que toda verdad ética es relativa a una cultura específica (Dewey, 1971)–, es decir que son las normas éticas establecidas y compartidas por un grupo cultural las que regulan la participación de sus miembros, pudiendo ser inclusivas o excluyentes. Pero, en

caso de que un grupo cultural haya establecido formas satisfactorias de inclusión y comunicación entre los actores sociales, también se debe considerar que dichas normas pueden cambiar para adaptarse a las circunstancias producidas por el entorno o la situación.

La situación, para Matus (1987) es “la realidad explicada por un actor que vive en ella en función de su acción” (p. 774). Esto significa que los sujetos (actores) están dentro del objeto (realidad) y que cada sujeto actúa distinto en diferentes situaciones, es decir, que las normas sociales son susceptibles de modificarse de acuerdo a la situación a la que se enfrenta. La intervención de actores externos en la planificación local, que también ejercen un determinado poder, puede generar una situación conflictiva y resultar negativa en términos de participación para el grupo cultural, como expresan los resultados del estudio de casos de esta tesis (*cf. infra*).

De otro lado, la participación activa de los actores sociales en la planificación también requiere de un proceso que interrelacione las etapas de la planificación con los niveles de participación asignados a los actores. La interrelación debe estar dirigida hacia la consecución de los objetivos del modelo de planificación con participación; así el proceso responderá a los resultados. En ese entendido, la planificación incremental (Lindblom, 1959 y 1979) no debe sustituir a la planificación procesual (Faludi, 1974).

En cuanto a los niveles de participación de los actores, no únicamente sociales, la planificación de defensa (Davidoff, 1965) incorpora al planificador como defensor de los grupos desposeídos de la sociedad, cuya función consiste en proporcionar ayuda técnica cuando se necesita. Así este profesional se incorpora en el proceso de planificación a partir del primer nivel de participación, el de “compartir información”, ya que ofrece alternativas de elección y al mismo tiempo se informa sobre los intereses de los ciudadanos. Condición que resulta imprescindible para un modelo de planificación con participación.

En Bolivia –luego de algunas experiencias de planificación que solo hacían hincapié en la estabilización de los precios y la producción de bienes básicos– es por medio de la Ley N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994 que se establece la transferencia del poder político a los ciudadanos y como base de la democracia participativa al municipio, asumiendo así un modelo de planificación participativa.

Conceptualmente el modelo boliviano no se reduce a la simple consulta o información, sino que incorpora a los actores sociales en un nivel más alto de

involucramiento, o sea en la toma de decisiones e incluso en la gestión y autogestión, de modo que la ciudadanía esté presente en las distintas fases de la planificación; pero también reconoce la organización de los actores sociales según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias y acepta la representación delegada.

Sin embargo, el estudio de casos devela las limitaciones que se presentan en el modelo boliviano, relacionadas principalmente con los recursos de poder de los actores sociales que restringen la participación integral, tanto en el proceso de planificación como en la toma de decisiones.

La investigación demuestra que la población no participa directamente en las distintas etapas del proceso de planificación, solo interviene en la identificación y priorización de necesidades, pero tampoco adecuadamente, porque lo hace únicamente mediante el llenado de formularios; lo cual ocasiona que no produzca conocimiento de su propia realidad y por tanto no reconozca todos los problemas que le afectan ni sepa con qué recursos cuenta para enfrentarlos, por lo que su participación en el proceso de planificación se ve muy reducida. Los que desarrollan el proceso son el Gobierno Municipal, las instancias técnicas y los representantes de algunas Organizaciones Territoriales de Base (OTB); por consiguiente, se priorizan las necesidades locales sin fundamento que las respalde.

Esta limitación contraviene los propósitos del modelo de planificación boliviano e interrumpe el proceso de formación de la ciudadanía, porque imposibilita escalar del nivel de involucramiento, que se reduce a la simple consulta e información, al nivel de toma de decisiones y peor aún al de gestión y autogestión, que son los niveles que efectivamente posibilitan a las OTB comprometerse con su desarrollo.

El estudio de casos muestra cómo la forma de organización diferenciada de las OTB influye en el ejercicio del poder político conferido a los actores sociales y determina la participación igualmente diferenciada de estos en el proceso de planificación.

En el caso del municipio de Villa Tunari, la organización social de las comunidades rurales corresponde a una población con intereses de carácter estrictamente sectorial, relacionados con el cultivo de la hoja de coca y conformado únicamente por sus afiliados; por tanto, la población que habita en el mismo territorio y se dedica a otra actividad económica no puede participar en la elaboración de los planes municipales, tampoco los

familiares de los propios afiliados ni los habitantes que no cuentan con terreno de cultivo de coca. En el municipio de Coripata, en cambio, se verifica la conformación de dos tipos de organización, una de carácter sectorial similar a la de Villa Tunari, y otra de índole social reconocida como OTB que es más incluyente, porque también permite la participación de la población que se dedica a actividades distintas a la producción de la coca.

Por otra parte, en el municipio de Villa Tunari la organización de las OTB es de tipo jerárquico, mientras mayor es la posición de los representantes en el nivel superior mayor es su influencia en los niveles inferiores; en cambio en el Municipio de Coripata, si bien existe una estructura organizativa a través de representantes, los de mayor jerarquía no influyen en la toma de decisiones de los de menor jerarquía. Un hecho importante que se observa en ambos municipios es aún la escasa participación de la mujer en estos espacios, principalmente en los cargos jerárquicos que están ocupados casi exclusivamente por los varones.

El estudio también expone que en el municipio de Villa Tunari hay actores cuya participación es restringida en los espacios de consenso y de toma de decisiones no obstante de tener alianza política con el grupo de poder, debido a la influencia ejercida por este. Asimismo, que el grupo de poder se llega a conformar por la resistencia a la intervención de la cooperación externa en la eliminación o erradicación de los cultivos de coca y la reivindicación de sus intereses sectoriales.

La inequidad en el proceso de toma de decisiones en el municipio de Villa Tunari, se confirma mediante la identificación de cuatro grupos de OTB:

- a) OTB excluidas por no tener alianza con el grupo de poder.
- b) OTB incluidas solo en la consulta e información.
- c) OTB incluidas en la toma de decisiones por tener alianza con el grupo de poder; unas mantienen sus preferencias y otras las cambian influenciadas por el poder simbólico del grupo dominante.
- d) OTB que asisten y toman decisiones cumpliendo sus prioridades.

La tesis demuestra que en el municipio de Villa Tunari no se permite la participación de grupos urbanos e indígenas en la toma de decisiones; sin embargo, la conformación de alianzas con el grupo de poder habilita la participación de aquellos, y este a cambio obtiene el apoyo de los aliados para el logro de sus fines.

Es llamativo cómo el ejercicio del poder simbólico somete a los grupos urbanos y rurales que tienen intereses económicos distintos a los del grupo de poder; pese a que la participación de aquellos es considerada mediante la consulta e información, la decisión al final es tomada por este; y lo mismo ocurre cuando el grupo de poder induce a sus aliados y a sus propios miembros a cambiar sus preferencias (sus proyectos priorizados) por las de su interés.

El grupo de poder en el municipio de Villa Tunari está conformado por organizaciones rurales denominadas sindicatos que se dedican al cultivo de la hoja de coca, cuya producción excedentaria al mínimo legal está sujeta a la sustitución mediante proyectos alternativos o la erradicación forzosa; circunstancia que generó la resistencia tenaz de sus afiliados y culminó con la creación de un partido político a la cabeza del dirigente campesino Evo Morales, quien actualmente es el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, por lo que también es el municipio que mayor apoyo recibe del Gobierno Nacional, fuera de que los miembros del Gobierno Municipal también pertenecen al mismo partido político.

Con respecto a la segunda cuestión básica que ha guiado la investigación, la tesis demuestra que los vínculos formales e informales entre los niveles de gobierno y la ciudadanía que sostienen afinidad política, no se traducen en una participación inclusiva de todos los actores sociales en el proceso de planificación; puesto que, además de las causas de exclusión arriba expuestas, el Gobierno Nacional vulnera su competencia al influir con la oferta de obras en la programación de proyectos en los planes municipales, la que es respaldada y legitimada por las organizaciones productoras de coca (grupo de poder) que disponen la realización de dichas obras en las distintas OTB, ya sea mediante la persuasión o la virtual exclusión, vulnerando igualmente el derecho de decisión que les asiste a estas.

Además, la afinidad política y el discurso público del Gobierno Nacional, emergentes de la intervención directa de la cooperación externa en la planificación local, refuerzan la formación de identidades colectivas, en este caso de sectores sociales de carácter rural dedicados al cultivo de la coca que, a más de reivindicar sus intereses, se apoderan de la gestión municipal, excluyendo del proceso a grupos que no son afines a sus propósitos de sector.

La investigación, de otro lado, expone que en el municipio de Coripata la inequidad en el proceso de toma de decisiones no es tan diferenciada como en el de Villa Tunari. Existen solo dos grupos de OTB según la forma de participación de sus representantes en la elaboración de los POA:

- a) OTB excluidas por no encontrarse registradas legalmente como parte del municipio.
- b) OTB que asisten y toman decisiones.

Las OTB del primer grupo, pese a su exclusión, se encuentran convenientemente organizadas, cuentan con una directiva, un representante y otros encargados, lo que les permite acceder a proyectos a través de la Alcaldía Municipal o agencias externas. Las OTB del segundo grupo son de carácter urbano y rural, y la ocupación de sus pobladores o su afinidad con el partido político en función de gobierno no tiene mayor relevancia para su participación en la toma de decisiones.

Este carácter incluyente en el municipio de Coripata, se debe: Primero, a que la población vive en un contexto histórico distinto al de Villa Tunari, porque se encuentra en la zona de cultivo tradicional de la hoja de coca cuya producción está sujeta a programas de reducción voluntaria y compensada; por tanto, la situación que enfrentan sus habitantes respecto al conflicto generado por dicho cultivo es también diferente al de Villa Tunari. Segundo, la población no se dedica únicamente a la producción de coca, sino también a otros cultivos, aunque en menor proporción, por lo que la participación comprende también a otros sectores e incluso a la población que se dedica a otras actividades económicas. Tercero, las decisiones de las OTB no dependen de los representantes de mayor jerarquía. Cuarto, la conformación del Gobierno Municipal no responde en su integridad al partido político del Gobierno Nacional. Quinto, al no existir la influencia de un grupo de poder, no se promueven las alianzas ni el ejercicio del poder simbólico. En consecuencia, la población del municipio de Coripata tiene mayores posibilidades de aprender e involucrarse en el proceso participativo.

Los resultados de exclusión cuestionan la efectividad del modelo de planificación boliviano al no considerar éste el contexto situacional de los territorios. La evidencia empírica pone de manifiesto que cuando la coexistencia de instituciones formales (Gobierno Nacional) e informales (grupos sociales) incluye afinidad política, los beneficios

que se supone esta podría aportar, contrariamente, provoca que el nivel de participación de la ciudadanía no tenga mayor relevancia en el proceso de formulación de los planes municipales; lo cual implica un grado exclusivamente simbólico de participación, es decir, solo para legitimar las decisiones tomadas por el grupo de poder. Asimismo, que la influencia de organismos externos en la planificación local, con una transgresión al principio de subsidiariedad, conduce a la resistencia de los grupos afectados cuyas reivindicaciones los consolida como grupos sectoriales, quienes toman el control del proceso de planificación.

El compendio de resultados, también resalta que la legislación nacional permite la organización de las OTB de acuerdo a sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias, generando una variedad de tipos de organización y formas diferenciadas de involucrar a sus miembros en la toma de decisiones. En algunos casos se permite la participación solo a través de los representantes, que generalmente son los líderes de la comunidad y son los que deciden por los demás; en otros, no se permite la participación de la mujer; hay organizaciones de carácter exclusivamente sectorial, y aun sectores sociales que no están organizados. Por consiguiente, al no considerarse la participación de todos los interesados, se afecta seriamente la distribución de competencias políticas o de poder.

Pero la exclusión de los actores sociales de las etapas del proceso de planificación no solo se produce desde las propias organizaciones, sino también desde el Gobierno Municipal y su equipo técnico encargados de elaborar el plan municipal, al incluir solo a los representantes de las OTB en la etapa de validación del diagnóstico municipal y a la población únicamente para el llenado de formularios de priorización de demandas. Por tanto, el proceso de aprendizaje de la comunidad, en cuanto al reconocimiento de su propia problemática, se ve sumamente limitado.

Por otra parte, además del carácter participativo que comprende el modelo de planificación boliviano, el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) establece cuatro principios como fundamentos rectores para la efectividad de la planificación: subsidiariedad, equidad, eficiencia e integralidad; cuyos análisis revelan los siguientes resultados:

El *principio de subsidiariedad*, conceptualmente establece que las instancias y las entidades de los distintos niveles del SISPLAN deben planificar en el ámbito de su

jurisdicción y competencia. Pero este principio no solo tiene que ver con la distribución de competencias entre los diferentes niveles jerárquicos y/o funcionales de la planificación, sino también con la expresión del propósito participativo de todos los grupos de dicha estructura, puesto que el concepto participativo supone que cada comunidad organizada (OTB) pueda establecer sus objetivos y estrategias, tomar decisiones y ejecutar los proyectos que requiere, sin influencias externas.

Pese a la obligatoriedad de las normas del SISPLAN, los datos de la tesis muestran tres maneras de intervención en la planificación municipal por parte de actores nacionales e internacionales. La primera se sustenta en el propio SISPLAN, que consigna que el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) debe tener concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES); empero, el PGDES se elabora considerando la participación técnica y financiera de la cooperación externa, y pese a que dicho financiamiento es oficial, es decir, canalizado a través de un acuerdo o convenio suscrito con el gobierno boliviano, los actores internacionales definen sus líneas de trabajo con el propósito de promover cambios estructurales en los destinatarios, no siempre con resultados favorables para estos.

La segunda está relacionada con las donaciones no oficiales denominadas también unilaterales, que son los aportes externos no reconocidos como cooperación al Estado boliviano y transferidos directamente por el donante a entidades u organizaciones privadas, y que tienen el mismo propósito de la condicionalidad oficial, es decir, fomentar cambios estructurales en los destinatarios de acuerdo a los objetivos de la entidad externa; lo cual, en el caso de los productores de coca del Chapare, causó el descontento de los destinatarios y derivó en la promulgación del D.S. N° 29308 (2007), que prohíbe a la cooperación internacional la asignación de recursos sin el consenso de las instituciones bolivianas. Este Decreto, en el fondo, tiende a la desaparición de la cooperación unilateral o, por lo menos, a la identificación de las áreas donde tienen que ser destinados los recursos de donación. Según el propio Decreto Supremo, este ha sido promulgado con el propósito de prohibir que las donaciones impliquen condicionamientos políticos e ideológicos. (Art. 9). De todos modos, el decreto permite regular el trabajo de las entidades de financiamiento en los municipios receptores.

La tercera, concerniente a la cooperación nacional, surge por la ruptura de los convenios del gobierno central con las entidades externas y la consiguiente creación del

programa Bolivia Cambia – Evo Cumple bajo la administración directa del presidente Morales, que consiste en la realización de obras a iniciativa del primer mandatario (principalmente de carácter deportivo) y en la entrega de cheques a los municipios para que inviertan en sus prioridades. El problema se advierte en la primera forma de oferta estatal, porque la ejecución de obras a iniciativa de Presidente no siempre beneficia a los destinatarios, puesto que no constituyen demandas ni prioridades formuladas por los actores sociales.

El *principio de equidad*, en cuanto a la distribución de ingresos, responde a otros tres principios denominados de paridad, proporcionalidad y prioridad, que guían la estrategia del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES 2003-2007), es decir, la de reducir la pobreza a nivel municipal igualando el ingreso de los municipios pobres al de los ricos. Sin embargo, la distribución de los ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) distorsiona la finalidad de este principio, al favorecer a los municipios no productores sean estos pobres o ricos; como ocurre también con la distribución de los recursos pertenecientes a los fondos nacionales no regulados y a los externos tanto regulados como no regulados.

La tesis muestra asimismo que la actividad distributiva del Gobierno Nacional de los recursos no regulados importa una transgresión a los derechos de los municipios, porque carece de normatividad y por tanto no responde al principio de equidad. Dichos recursos son otorgados en forma arbitraria entre las OTB de los municipios, ocasionando que unas reciban más, otras menos e incluso otras nada; además, al estar condicionados influyen negativamente en la planificación municipal, ya que lo ofertado no siempre está de acuerdo con las verdaderas necesidades e intereses de los actores sociales.

La investigación también evidencia que por los conflictos generados con la intervención de la cooperación externa, particularmente en el municipio de Villa Tunari, los convenios unilaterales (no regulados) fueron declarados sin efecto por el gobierno de Evo Morales, provocando dos situaciones: por una parte, que la cooperación externa bilateral (regulada) realice su oferta bajo la supervisión del Gobierno Nacional; y, por otra, al perderse el financiamiento unilateral, que sea el propio gobierno quien asuma el rol de financiador y ejecutor de proyectos. Sin embargo, esta función, como también ha quedado

en evidencia, no es ejercida con criterio de equidad entre todos los municipios del país, además que dichos proyectos generalmente no responden a las prioridades de la población.

El *principio de integralidad* debe asegurar que las decisiones adoptadas en el proceso de planificación se sustenten en la interrelación e interdependencia de los ámbitos económico, social y uso racional de los recursos naturales, de las políticas y acciones, de los aspectos territoriales, sectoriales y ambientales de los planes en los niveles e instancias del sistema de planificación y de los planes de desarrollo.

La aplicación de este principio denota que el Plan de Desarrollo Económico y Social (PGDES 2003-2007) responde a la estrategia de reducción de la pobreza, puesto que está orientado a la creación de empleo y generación de ingresos por medio de políticas sectoriales. Sin embargo, en ninguna gestión se ha realizado un plan de ordenamiento territorial que impulse el desarrollo sostenible e integral del territorio, lo cual incide en la falta de articulación de los diferentes ámbitos que contempla el sistema de planificación.

Por otro lado, si bien no se observan desfases entre la normativa que regula la asignación sectorial de ingresos municipales y la visión programática del PGDES, la inconsistencia se presenta con la programación realizada en los planes de desarrollo municipal, concretamente en cuanto a la inversión en el sector productivo y de saneamiento básico, que presenta una aplicación de recursos muy baja en relación a lo esperado o planificado.

En cuanto al *principio de eficiencia*, este debe ser aplicado en el proceso de planificación boliviano observando que la asignación de recursos corresponda a proyectos de índole productivo y social, con el fin de reducir la situación de pobreza de la población, y que la ejecución de los proyectos no presente retrasos, sobredimensionamientos ni que lo programado quede sin efecto.

No obstante, la investigación ha puesto de manifiesto la ejecución de proyectos que no están alineados a tales exigencias legales, ya que los municipios orientan sus recursos más hacia proyectos de orden asistencial que a proyectos productivos y sociales que reduzcan la pobreza. En el caso de Villa Tunari se destinó aproximadamente 16% de los ingresos a proyectos de orden asistencial. De otro lado, tampoco la ejecución presupuestaria municipal alcanzó al 100%; en el caso del municipio de Coripata solo se ejecutó el 75% de los ingresos municipales. Asimismo, los costos ejecutados y/o el tiempo de ejecución se

excedieron en relación a los estimados, el estudio de casos muestra que alrededor del 45% de los proyectos ejecutados presenta este tipo de problema. El estudio también establece que los presupuestos aprobados sobrepasan la capacidad de ejecución del gasto, puesto que aproximadamente el 20% de los proyectos no ejecutados tiene un elevado costo, y es precisamente a este hecho que las OTB atribuyen como causa para que los proyectos no sean realizados.

En la tesis también se observan otras pautas de ineficiencia en la planificación municipal. La evaluación de los logros obtenidos por las OTB a través de la aplicación del Índice Integral de Eficiencia (IIE), como resultado de la aplicación de los planes municipales, demuestra que solo el 16% de las OTB en el municipio de Villa Tunari tiene un IIE considerado Muy Alto y Mejor de lo Esperado, o sea que únicamente ese porcentaje ejecutó proyectos de manera eficiente y manteniendo el orden de prioridad establecido; en el municipio de Coripata este porcentaje llega apenas al 4%. Las demás OTB tienen un IIE cuya media se encuentra entre el 37 y 45% del valor de IIE esperado.

Pese a dicha inconveniencia, se observa que el municipio de Villa Tunari presenta un mayor porcentaje de OTB que efectivizó proyectos de primera, segunda y tercera prioridad. Asimismo, se advierte que la eficiencia media también es superior (0.42), casi el doble que la del municipio de Coripata (0.25). Sin embargo, de los datos obtenidos también se extrae que la heterogeneidad en el municipio de Coripata, respecto al logro de la ejecución de proyectos según el orden de prioridad establecido, presenta una mayor regularidad en la distribución de las OTB; es decir, no obstante que los logros no son elevados, una mayor cantidad de OTB (67%), frente a las de Villa Tunari (51%), obtuvo los mismos resultados. Por lo tanto, Coripata presenta una mayor equidad en el logro de resultados.

Respecto a la eficiencia en la ejecución de proyectos, si bien en ambos municipios se observa un elevado grado de ineficiencia, el municipio de Villa Tunari obtuvo mejores resultados.

Los mejores resultados en relación al logro de eficiencia, en ambos municipios, se obtienen por los siguientes factores: si los proyectos benefician a no más del 25% de la población de cada OTB; si el costo es menor a \$us. 20.000; si la aplicación de las modalidades de contratación de obras, bienes, servicios generales y de consultoría es menos

compleja y está vinculada con el bajo costo; y si el trámite administrativo es inmediato y la ejecución de las obras adjudicadas no demora más de un año.

Además de ello, los proyectos que muestran eficiencia en el municipio de Villa Tunari responden a las siguientes razones: una de las instancias ejecutoras fue el propio Gobierno Municipal; se logró el aporte comunitario en la realización de las obras ejecutadas por el Gobierno Municipal; se dio continuidad a los proyectos mediante instancias externas; el Gobierno Municipal firmó convenios de financiamiento y ejecución con instancias públicas y privadas durante la etapa de programación de proyectos. Y en el municipio de Coripata se relacionan con las siguientes causas: el Gobierno Municipal firmó convenios de financiamiento y ejecución con instancias públicas y privadas durante la etapa de ejecución de los proyectos; se logró el aporte comunitario para la ejecución de los proyectos que aplicaron la modalidad menos compleja de contratación de obras, bienes, servicios generales y de consultoría.

Si bien el municipio de Villa Tunari alcanza mejores resultados en relación a la ejecución y la eficiencia de los proyectos, esto no significa que exista equidad en dicho logro. La aplicación del principio de equidad en la ejecución de proyectos debería permitir que las OTB logren similar proporción de proyectos ejecutados y de acuerdo al orden de prioridad programado; sin embargo, el estudio demuestra que existe variación a este respecto en ambos municipios, que esa variación es mayor en Villa Tunari, y que los factores que explican esta situación están relacionados con el nivel de participación (diferenciada) y el ejercicio de poder de los representantes de las OTB en los espacios de toma de decisión.

Debido a la participación diferenciada, las OTB que forman el grupo de poder logran ejecutar una mayor cantidad de proyectos prioritarios e incluso algunos de menor prioridad, que el resto de las OTB.

Las OTB que están en contra del grupo de poder son excluidas de los espacios de toma de decisiones y los resultados que obtienen no solo son muy bajos, sino también ineficientes.

Las OTB que no tienen alianza política con el grupo de poder, son favorecidas solo si entre sus proyectos programados está alguno de la oferta del Gobierno Nacional. Las OTB que tienen alianza política se favorecen en distinto grado, pero obtienen mejores

resultados si el grupo de poder no decide implementar en sus territorios algún proyecto de la oferta estatal; y si decide hacerlo, las OTB son convencidas a través del ejercicio del poder simbólico para cambiar sus proyectos priorizados por los de la oferta gubernamental.

En el municipio de Coripata no se advierte un grupo de poder, tampoco se observan las alianzas o el ejercicio del poder simbólico, lo cual posibilita una mayor equidad en la participación de los actores sociales y en la obtención de resultados. Las OTB que no obtienen resultados satisfactorios (37%), con relación a sus pares, responde más a cuestiones limítrofes, de disponibilidad de recursos económicos y de su nivel de involucramiento (como contraparte) en la gestión/autogestión de su territorio, que a la conformación de alianzas políticas.

La menor ejecución presupuestaria en este municipio, se debe a la interrupción de mandato del Gobierno Municipal, a la restricción de la participación de las OTB en la elaboración de los planes operativos anuales efectuada por el nuevo Gobierno Municipal, y a la mala gestión de este y la elevación de costos que realizó de los proyectos programados.

En suma, el logro de resultados de la planificación en Villa Tunari se encuentra altamente influenciado por la afinidad política entre el gobierno central y el grupo de poder; lo cual determina que la participación de los actores sea diferenciada en la toma de decisiones y, por lo tanto, que sea redefinida la disposición de los proyectos programados y priorizados por las OTB en el plan de desarrollo.

Retomando la pregunta científica central planteada para orientar la investigación: ¿Qué tan eficaz es la participación social en función a las relaciones de poder y a los resultados de los objetivos del plan? ¿Qué tan coherente es el ejercicio del poder político de los actores con el marco legal del modelo de planificación participativa? Se concluye que el modelo de planificación en Bolivia, conceptualmente incorpora la participación social directa en todas las etapas del proceso de planificación a través de determinaciones formales –normas, reglamentos y lineamientos– que conceden poder político a los actores para elaborar y ejecutar los planes municipales. Sin embargo, en el aspecto funcional, relacionado con el proceso mismo que se realiza mediante la negociación y la deliberación, el poder diferenciado que ejercen las OTB define la forma de participación de sus miembros en la planificación. El poder de los actores se ve favorecido si tienen afinidad política con el gobierno central; lo cual, sin embargo, limita la participación plena de los

actores en la toma de decisiones, provocando inequidad, ineficiencia, transgresión de competencias y falta de integralidad entre la oferta estatal y las necesidades sociales. Queda así, por lo tanto, validada la hipótesis de la investigación.

COMENTARIOS FINALES

En la tesis se muestra cómo la conformación de un grupo de poder y la afinidad política de este con los niveles de gobierno, influyen para que no se dé la plena discusión del plan en el debate de las organizaciones sociales y además se modifiquen las prioridades consignadas en él. Esto implica que el objetivo de desarrollo no se efectúa por todos los actores sociales en las diferentes fases del proceso y que la toma de decisiones no queda conciliada con la realidad; en consecuencia, que es el grupo de poder quien define el éxito o el fracaso de la planificación, con sus acciones y su capacidad de convencer de acuerdo a sus intereses.

También se observa que el grupo de poder surge a raíz del rechazo a la intervención directa de la cooperación externa, promovido por el discurso del Gobierno Nacional, aspecto que delimita a dicho grupo que se reconoce como aquel que participa de la situación de “injusticia”, frente a los “otros” que son todos aquellos a quienes se los señala como responsables de la misma. Sin embargo, entre ambos, existe un tercer grupo que al no ser incluido en el proceso de planificación, en contravención a las determinaciones de las leyes bolivianas, resulta ser el más afectado.

Parece difícil revertir tal situación, es decir, mientras existan actores sociales que monopolizan el poder y se hallen comprometidos con fuertes tendencias de orden económico y político, cuyo propósito en el fondo tiene que ver con importantes intereses ligados a la economía de la coca –se dice que el 90% de la coca producida en la región del Chapare está destinada a la fabricación de cocaína y que, de acuerdo con la información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd, 2012), Bolivia es el tercer productor mundial de cocaína–, los que además son sustentados por el partido gobernante, al que lógicamente le favorece la concentración de los factores de poder para mantener el control político en los diferentes espacios territoriales.

No obstante, el reto puede consistir en lograr cuando menos dos objetivos: 1) Que el principio de equidad, tanto en la distribución de recursos como en la participación social, sea verdaderamente acatado por el Gobierno Nacional y por los organismos de cooperación externa, el primero a tiempo de cumplir con sus competencias y la segunda en el momento de su intervención. 2) Desarrollar actitudes conducentes a la adecuada inclusión de actores y la conciliación de intereses entre los diferentes grupos sociales.

La distribución equitativa de recursos a nivel de las organizaciones locales (OTB), no solo a escala municipal, evitaría que el Gobierno Nacional ejerza influencia sobre los grupos políticamente afines; y la equidad en la participación complementarí a la equidad en la distribución de recursos si cada OTB tuviera la facultad de decidir el destino de estos. Así se podría lograr una mejor compatibilidad entre la demanda social y la oferta estatal y además se reforzaría la capacidad de gestión de cada OTB; puesto que, como señala Friedmann (1973), se generaría un encuentro cara a cara entre la sociedad y la entidad correspondiente. La tesis considera esta posibilidad en el análisis sobre la cooperación externa, la que al no ser realizada en forma directa o impuesta, sino mediante ofertas cuya aceptación depende de cada OTB, puede favorecer la participación de todos en los espacios de consenso municipal.

El segundo objetivo es igualmente posible; pues, aun cuando en cada conjunto poblacional existen normas culturales condicionadas por el propio medio social en el que se desenvuelve, también es cierto que tales normas pueden cambiar con el tiempo y adaptarse a otras situaciones según el contexto y el momento histórico dado. En el capítulo del estudio de casos, p. ej., se ha visto cómo en el municipio de Coripata, pese a existir intereses sectoriales, se ha logrado establecer formas satisfactorias de comunicación entre los representantes de los diferentes grupos sociales. Si bien pudo darse similares resultados en el municipio de Villa Tunari, la influencia externa hizo que las normas culturales se modelen de modo que se excluya de la práctica de la participación a determinados grupos sociales; pero el caso de Coripata comprueba que sí es posible desarrollar actitudes para una adecuada inclusión de actores y la conciliación de tendencias diferentes.

Por último, es posible que esta tesis no sea juzgada en su verdadera intención por los sectores sociales de poder, pero ella se funda en el testimonio de los propios interesados, en hechos observados y datos documentados, y ha sido realizada ecuaníme e

imparcialmente. El propósito, entre otros, es contribuir para que los actores sociales de los municipios –como Villa Tunari– tomen conciencia sobre la necesidad y la importancia de la participación en el proceso de planificación, y comprendan que para lograr eficazmente sus demandas y la mejora de la calidad de vida deben participar ampliamente en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo; y el Gobierno Municipal, por su parte, comprenda que la planificación debidamente ejecutada es el verdadero instrumento de cambio y que este se logra con la participación de los diferentes grupos sociales, permitiendo que sean ellos los que tomen a su cargo el desarrollo de la comunidad en función de sus auténticas necesidades, intereses y aspiraciones.

Para cerrar, cabe advertir que en la tesis quedan expuestos problemas que no fueron profundizados por el objeto concreto de la investigación, cuyas soluciones pueden constituir futuras líneas de investigación. Entre ellos, sobresalen los siguientes:

- ¿Cómo facilitar la ejecución presupuestaria en los municipios y el tiempo de ejecución de los proyectos?
- ¿Cómo influye la participación de otros actores (Comité de Vigilancia, entidades públicas de educación y salud) en el proceso de toma de decisiones y en el logro de resultados?
- ¿Es la gestión administrativa determinante para el logro de resultados?

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, J. (2006). *Gestión eficaz de tiempo*. Madrid: ESIC EDITORIAL.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2002). *Plan de monitoreo y evaluación*. Asunción: Fundación CIRD.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2005). *Estrategia del Desarrollo Integral para Bolivia 2005-2009*. En <http://www.state.gov/documents/organization/76439.pdf>.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2009). *Cooperación de USAID en Bolivia*. En bolivia.usaid.gov/BO/7Faq.htm.
- Agencia de Noticias de Bolivia. (2012). *Erradican 2.906 hectáreas de coca ilegal y 100 cocaleros pierden derecho al cato de coca*. La Paz: Agencia de Noticias de Bolivia -11/04/2012
- Agencia de Noticias ENLARED MUNICIPAL. (2008). *En tres años, la inversión social se impuso a la productiva en Evo Cumple*. La Paz: Federación de Asociaciones Municipales. 23/12/2008.
- Agencia de Noticias ENLARED MUNICIPAL. (2008). *Alcaldes de los Yungas alistan el proceso de transición*. La Paz: Federación de Asociaciones Municipales. 03/05/2010.
- Aguilar, M. (2001). *La participación comunitaria. ¿Mito o realidad?* Madrid: Ediciones Días de Santos.
- Alberich, T. (2002). *Participación ciudadana*. En Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Terminología Científico Social. Madrid, ucm.es.
- Alguacil, J. (2005). *Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana. Vol 4 N° 12, Santiago.
- Allison, G. (1969). *Conceptual models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science Review, Vol 63 N° 3; pp. 689-718.
- Anduiza, E y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Area, D. (2012). *Dossier. Movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Arnstein, S. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Ayaviri, V. y Quispe, G. (2010). *La política de desarrollo local en los procesos de desarrollo endógeno: La experiencia de la ciudad de El Alto, Bolivia*. La Paz: Centro de Desarrollo Regional y Local.

- Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. Barcelona: Ministerio para las administraciones públicas.
- Banco Central de Bolivia. (2012). *Indicadores de Inflación*. La Paz: BCB. www.bcb.gob.bo
- Banco Mundial, Corporación Financiera internacional. (2007). *Relaciones con la comunidad y otros actores sociales*. Washington: IFC.
- Beas, J. (2002). *Eficiencia vs. eficacia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Beauregard, R. (2003). *Between Modernity and Posmodernity: The Ambiguous Position of U.S. Planning*. En Scott Campbell y Susan Fainstein. *Reading in planning theory*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Bebbington y Humphreys (2010). *Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano*. Tarija: Umbrales.
- Berdegú y Schejtman. (2006). *Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Rimisp – Centro latinoamericano para el desarrollo rural.
- B. Lane, M. (2005). *Public Participation in Planning: an intellectual history*. Australian Geographer, Vol. 36, No. 3, pp. 283_/299, November 2005.
- Blanco, V. (2008). *Dinámica demográfica y avance de la frontera agrícola en el trópico de Cochabamba*. Cochabamba: Centro de estudios de población.
- Blanes, J. (1999). *La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales*. La Paz: OEA-FLACSO.
- Bourdieu, P. (1977). *Sobre el poder simbólico*. En Bourdieu, P. (1999). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 65-73.
- Boutelle, J. (2004). *Understanding Organizational Stakeholders for Design Success*. En http://www.boxesandarrows.com/view/understanding_organizational_stakeholders_for_design_success.
- Cáceres, J. (2007). *Conceptos básicos de estadística para ciencias sociales*. Madrid: Delta publicaciones.
- Calderon, F. (2003). *Nuevos actores sociales: La participación popular en una sociedad de prebendas*. Sucre: Plural Editores.
- Calsamiglia, H. y A. Tusón. (1999). *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Campbell, D. y J. Stanley (1973). *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cariaga, J.L. (1996). *Estabilización y Desarrollo. Importantes Lecciones del Programa Económico de Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro.

- Castro, E.; Restrepo, O; Saavedra, R. y otros. (2001). *Planificación del Desarrollo*. Bogota: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Chaudhuri, J. (2001). *Un introduction to development and regional planning*. Kolkata: Orient Longman Ltd.
- Checkoway, B. (1994). *Paul Davidoff and Advocacy Planing in Retrospect*. Journal of the American Planning Association, 01944363, Spring94, Vol. 60, Issue 2.
- Choque, R.; Morales, F.; Schlichting, V. y otros. (2003). *Impacto de la Ley de Participación Popular en el proceso organizativo de Villa Sebastián Pagador*. Cochabamba: UNITAS-CEDIB.
- Claval, P. (1982). *Espacio y poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, E y Franco, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Comisión Europea. (2007). *Bolivia. Documento Estrategia País 2007-2013*. En http://www.eeas.europa.eu/bolivia/csp/07_13_es.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002). *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un Nuevo consenso en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Comunidad Europea. (1992). *The Maastricht Treaty. Provisions Amending The Treaty Establishing The European Economic Community With A View To Establishing The European Community*. Maastricht: Comunidad Europea.
- Corte Nacional Electoral República de Bolivia. (2006). *Boletín Estadístico N° 6*. La Paz: CNE.
- Crespo, F. (2000). *Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Crozier, M.; Huntington, S.; y Watanaki, J. (1975). *The crisis of democracy: report on the governability of democracias to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- Davidoff, P. (1965). *Advocacy and pluralism in planning*. Journal of the American Institute of Planners.
- Decreto Supremo N° 21060. (1985). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 22610. (1990). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 23858. (1994) *Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 27328. (2004). *Procesos de Contratación de Bienes, Obras, Servicios Generales y de Consultoría*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

- Decreto Supremo N° 27931. (2004). *Transición Transparente*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 29079. (2007). *Norma el uso de recursos de donación destinados a los Gobiernos Municipales*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 29190. (2007). *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 29308. (2007). *Normas para la Gestión y Ejecución de Recursos Externos de Donación*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 29322. (2007). *Modificación de la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Dewey, J. (1971). *Democracia y Educación*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Diario El Día. (2012). *Gobierno anuncia procesos legales contra cocaleros de La Asunta*. Santa Cruz: Diario El Día – 09/01/2012.
- Diario El País. (2009). *Palabras de Evo Morales Ayma, Presidente constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, en Leganés*. Madrid-13/09/2009
- Domingo, M. (2009). *Primer Foro Mundial de Productores de Cultivos Declarados Ilícitos*. Barcelona: Almedio Consultores y CERAI. 31/01/2009. En <http://base.d-ph.info/en/fiches/dph/fiche-dph-7973.html>
- Dussel, E. (2006). *Democracia representativa y participativa*. México. En <http://www.laconstituyente.org/?q=node/2675>.
- Eju.tv. (2009). *Chapare. Vive el boom económico*. 28/06/2009. En <http://eju.tv/2009/06/chapare-vive-el-boom-econmico/>
- Eju.tv. (2010). *Violento enfrentamiento entre masistas por listas de candidatos*. En <http://eju.tv/2010/01/violento-enfrentamiento-entre-masistas-por-listas-de-candidatos/#ixzz12MFOXiGl>.
- Eju.tv. (2011). *Sinahota. Evo pidió responsabilidad y respeto al cato de coca; reiteró críticas a EEUU*. 03/07/2011. En <http://eju.tv/2011/07/sinahota-evo-pidi-responsabilidad-y-respeto-al-cato-de-coca-reiter-criticas-a-eeuu/>
- Eju.tv. (2012). *En Bolivia, libra de coca cuesta hasta 10 veces más que una de azúcar debido al narcotráfico*. 19/03/2012. En <http://eju.tv/2012/03/en-bolivia-libra-de-coca-cuesta-hasta-10-veces-ms-que-una-de-azcar-debido-al-narcotrifico/#sthash.NvIRhq4l.dpbs>
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Etzioni, A. (1967). *Mixed scanning: A third approach to decision making*. Public Administration Review, Vol. 27, pp. 385-392.

- Fainstein, S. y Fainstein, N. (2003). *Planning types*. En Campbell, S. y S. Fainstein. *Reading in planning theory*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Faludi, A. (1974). *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1976). *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1987). *A decisión-centred view of environmental planning*. Oxford: Pergamon Press.
- Federación de Asociaciones municipales (FAM). (2008). *Boletín Informativo N° 5 de mayo de 2008*. La Paz: FAM
- Fernández, J. (2006). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Reverté, S.A.
- Ferreira, M. (1986). *La planificación del desarrollo local como proceso de aprendizaje social*. En Werthein, J y M, Argumedo. *Educación y Participación*. (1986). Brasil: Coordenação Editorial.
- Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo FONADAL. (2010). *Convenio FONADAL YUNGAS*. La Paz: FONADAL. www.fonadal.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=7
- Foucault, M. (1996). *El sujeto y el poder*. Revista de Ciencias Sociales. Fundación de Cultura Universitaria. N° 12.
- Fracasso, L. (2000). *Planificación comunitaria y participación en los procesos de decisión: categorías de análisis y argumentos*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona, N° 216.
- Friedmann, J. (2003). *Toward a non-euclidian mode of planning*. En Scott Campbell y Susan Fainstein. *Reading in planning theory*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Galindo, M. (2004). *Gobernabilidad municipal: Análisis de la aplicación del voto constructivo de censura*. En Friedrich Ebert-Stiftung-FES. (2004). *Municipalización: Diagnóstico de una década*. La Paz: Plural Editores.
- García, L.; Cueli, J. y Vedia, M. *El ordenamiento territorial en la planificación del territorio*. Revisado el 11/11/09, 2009. Obtenido de <http://www.eco.unrc.edu.ar/postgrado/Expositores/M%C3%B3dulo%208/Mar%C3%ADa%20Luz%20Garc%C3%ADa,%20Jaquelina%20Cueli,%20Marisol%20Vedia/abstract%20garcia.doc>
- Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba. (2010). *Registro de Personería jurídica 2010*. Cochabamba: Gobierno Autónomo Departamental de Cbba.
- Golledge, R. y J. Stimson. (1997). *Spatial behavior: A geographic perspective*. New York: The Guilford Press.
- H. Alcaldía Municipal de Coripata. (2006). *Plan de Desarrollo Municipal de Coripata Gestión 2006-2010*. Coripata: Gobierno Municipal.

- H. Alcaldía Municipal de Coripata. (2006). *Planes Operativos Anuales de Coripata Gestión 2006-2010*. Coripata: Gobierno Municipal.
- H. Alcaldía Municipal de Villa Tunari. (2006). *Plan de Desarrollo Municipal de Villa Tunari Gestión 2006-2010*. Villa Tunari: Gobierno Municipal.
- H. Alcaldía Municipal de Villa Tunari. (2006). *Planes Operativos Anuales de Villa Tunari Gestión 2006-2010*. Coripata: Gobierno Municipal.
- Habermas, J. (1979). *Communication and the Evolution of Society*. London.
- Habermas, J. (1986). Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. B. Aires: Amorrortu.
- Healey, P. (1996). *The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation*, Environment and Planning B: Planning and Design 23, pp. 217-234..
- Healey, P. (2003). *The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation*. En Scott Campbell y Susan Fainstein. *Reading in planning theory*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Hosse, M.(2001). *El rol de los actores sociales en los municipios rurales*. En Participación popular y desarrollo local. compilador De la Fuente, M. La Paz: PROMEC-CEPLAG.
- Ibáñez, E.; Gonzales-Párramo, J. e I. Zubiri (2009). *Economía Política I. Fundamentos, presupuesto y gasto. Aspectos macroeconómicos*. Barcelona: Editorial Ariel. S.A.
- Innes, J. y D. Booher. (2010). *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routledge
- Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas. (1982). *Diálogo sobre la participación II*. Oxford.
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer. (2006). *Participar es llegar. Breves informes por país: Bolivia*. Santo Domingo: INSTRAW.
- Instituto Nacional de Estadística Bolivia (INE). (2001a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (CNPV-2001)*. En <http://www.ine.gov.bo/default.aspx>.
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2001b). *Bolivia: Mapa de Pobreza 2001*. La Paz: INE.
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2012). *Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Bolivia. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. La Paz: INE.
- Jouravlev, A. (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Chile: CEPAL.
- Kruse, T. (2005). *La "Guerra del Agua" en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas*. Buenos Aires: CLACSO.

- Laswell. (S/año). *La orientación hacia las políticas*. En www.elangelo.com.ar/.../Varios%20Autores.%20Desiciones%20de%20Política%20Exterior.doc.
- Latin American Bureau. (1982). *Narcotráfico y política: Militarismo y mafia en Bolivia*. Madrid: LAB-iepala.
- Ley N° 031. (2010). *Marco de Autonomías y Descentralización*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 10460. (1972). *Ley de Organización Administrativa*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 1008. (1988). *Ley de Régimen de la Coca y Sustancias Controladas*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 1178. (1990). *Ley de administración y control gubernamentales (SAFCO)*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 1551. (1994). *Ley de Participación Popular*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 1654. (1995). *Ley de Descentralización Administrativa*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 1700. (1996). *Ley Forestal*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 1702. (1996) *Modificaciones y ampliaciones a la Ley N° 1551*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 1715. (1996). *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 2028. (1996). *Ley de Municipalidades*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 2029. (1999). *Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 2066. (2000). *Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 2140 (2000). *Ley de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 2235 (2001). *Ley del Dialogo Nacional 2000*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia
- Ley N° 2296 (2001). *Ley de Gastos Municipales*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 2426 (2002). *Ley de Seguro Universal Materno Infantil*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 2770. (2004). *Ley del Deporte*. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 3058 (2005). *Ley de Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

- Ley N° 3323. (2006). *Ley del Seguro de Salud para el Adulto*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 3545. (2006). *Modificación de la Ley N° 1715 reconducción de la reforma agraria*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 3792. (2007). *Ley de la Renta Dignidad*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Lindblom, C. (1959). *The science of muddling through*. Public Administration, Review 19, pp. 78-88.
- Lindblom, C. (1979). *Still muddling, not yet through*. Public Administration, Review 39, pp. 517-526.
- Lira, J. (1997). *Información y conocimiento para el análisis regional conducente a la toma de decisiones*. ILPES-CEPAL
- Lovera, N. (2003). *Los problemas del control social en la participación popular. El municipio de Tapacarí*. En Participación Popular. Vivencias y Perspectivas. Comp. Antezana, F. Cochabamba: CEPLAG.
- Maqueda, J. (1996). *Cuadernos de dirección estratégica y planificación*. Madrid: Ediciones Días de Santos, S. A.
- Martínez, I. y A. Bonilla. (2000). *Sistema sexo/género, identidades y construcción de la subjetividad*. Valencia: Universitat de València.
- Martínez, R. (s/año). *Poder y resistencia en la cotidianeidad de la vida escolar*. En http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area_tematica_14/ponencias/0027-F.pdf.
- Martinic, S. (1997). *Evaluación de proyectos. Conceptos y herramientas para el aprendizaje*. México: Comexani-Cejuv
- Massiris, A. (2000). *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*. Santafé de Bogotá: Libro en edición virtual. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm>
- Mata, G. (2007). *Reflexiones sobre la planificación estratégica*. *Revista de Economía y Derecho*, Vol. 4, N° 16 (Primavera 2007).
- Matus, C. (1980). *Planificación de situaciones*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- Mercado, D. (2001). *El desarrollo rural en el marco de la participación popular en el municipio de Colomi*. En Participación popular y desarrollo local. Comp. De la Fuente, M. La Paz: PROMEC-CEPLAG.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y de Medio Ambiente y la Secretaría de Ordenamiento Territorial. (1996). *El ordenamiento territorial en Bolivia*. La Paz: MDSMA.

- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (1997). *Manual de Planificación Participativa. Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal*. La Paz: MDSP
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. (2002). *El ordenamiento territorial en Bolivia*. La Paz: MDSP.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Estratégica. (2001). *Plan Nacional de Saneamiento Básico 2001-2010*. La Paz: MDSPE
- Ministerio de Hacienda (2003). *Normas Básicas del Sistema de Crédito Público*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ministerio de la Presidencia (2010). *Programa Evo Cumple destinó \$us. 60 millones para el deporte*. La Paz: Ministerio de la Presidencia.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2009). *Informe 2008 Ordenamiento Territorial*. La Paz: MPD.
- Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos. (1992). *Plan de Servicios Básicos 1992-2000*. La Paz: MVSB.
- Mittrany, C. (2003). *La coca maldita. Entrevista a Evo Morales Ayma*. La Paz - Septiembre de 2003.
- Morales, J. (1992). *Política Económica en Bolivia después de la Transición a la Democracia*. Instituto de Investigaciones Socio Económicas - Documento de Trabajo No. 01/92. Enero 1992.
- Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). (1993) *Plan de Todos*. La Paz: MNR.
- Moya, M. (1982). *Democracia y participación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito. (2007). *Bolivia – Monitoreo de cultivos de coca 2007*. Nueva York: Naciones Unidas
- Naciones Unidas. (2008). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*. Bolivia: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito. (2009). *Bolivia – Monitoreo de cultivos de coca 2009*. Nueva York: Naciones Unidas
- Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito. (2010). *Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2010*. Nueva York: Naciones Unidas
- NGO JICA Japan Desk Bolivia. (2007). *ONGs que trabajan en Bolivia*. La Paz: JICA Bolivia.
- Nieuwenhuijse, C. (1987). *The many faces of development*. Leiden: E.J. Brill.

- Nirenberg, O.; brawerman, J. y V. Ruiz. (2003). *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y transparencia*. México: PAIDÓS
- Noticias EL DIARIO (2005). *Recursos propios de municipios sólo llegan a tercera parte de su presupuesto*. En http://www.eldiario.net/noticias/2005/2005_12/nt051206/3_12ecn.html. 06/12/2005
- Noticias El País. (2010). *En 29 municipios del país hay una sola candidatura*. 31/03/2010. En <http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia42681.asp.31/03/2010>.
- Noticias El País. (2012). *Gobierno dice que erradica 25 hectáreas de coca excedentaria por día*. La Paz: El País – 29/05/2012.
- Ortega, E. (2009). *Bolivia: La Asunta, el imperio de la coca yungueña*. La Paz.
- Ospina, C. y P. Botero. (2007). *Estética, narrativa y construcción de lo público*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, julio – diciembre, año/ vol. 5, número 002, Universidad de Manizales, pp. 811 – 840.
- Pascual, J. (2001). *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Barcelona: Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat.
- Periódico Cambio. (2011). *Obras contra la pobreza*. La Paz: Cambio – 19/07/2011.
- Periódico El Diario. (2003). *EEUU apoya nueva estrategia boliviana para la lucha contra el tráfico de drogas*. La Paz: El Diario – 25/04/2003
- Periódico La Prensa. (2011). *Los cocaleros de los Yungas rechazan la propuesta de convertir al Chapare en zona legal de cultivo*. La Paz: La Prensa - 15/12/2011.
- Periódico La Razón. (2007). *Los municipios conflictivos cumplen apenas en un 32%*. La Paz: La Razón – 18/09/2007
- Periódico La Razón. (2008). *Los cocaleros del Chapare deciden expulsar a USAID*. La Paz: La Razón - 25/06/2008.
- Periódico La Razón. (2009). *Bolivia – La coca ilegal aumenta en los Yungas*. La Paz: La Razón - 31/03/2009.
- Periódico Los Tiempos. (2009). *Yuquis: Ultimátum para el Gobierno*. Cochabamba: Los Tiempos - 30/09/2009.
- Periódico Los Tiempos. (2010). *Morales dice que expulsará a USAID si perjudica a su Gobierno*. Cochabamba: Los Tiempos - 05/06/2010.
- Periódico Los Tiempos. (2011). *El MAS planea reemplazar Ley 1008 el 2012 con dos nuevas normas*. Cochabamba: Los Tiempos - 15/12/2011.
- Periódico Los Tiempos. (2012). *FAM: El 99% de alcaldías tiene baja ejecución presupuestaria*. Los Tiempos - 13/01/2012.

- Periódico Los Tiempos. (2012). *Fuerza de Tarea Conjunta erradica un promedio de 25 hectáreas de coca excedente por día*. Cochabamba: Los Tiempos – 29/05/2012
- Pinto, M. (2004). *Entre la represión y la concertación: Los coccaleros en el Chapare y en el Putumayo*. Buenos Aires: Clacso.
- Portelli, H. (2003). *Gramsci y el Bloque Histórico*. México. D.F.: Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.
- Rachels, J. (2007). *Introducción a la filosofía moral*. México: FCE.
- Real Academia Española (RAE). (2003). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa Calpe.
- Red Municipal Onda Local. (2008). *Coripata definirá su gobierno municipal*. (<http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=957>).
- República de Bolivia (1967). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- República de Bolivia (1994). *Constitución Política del Estado Reformada*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- República de Bolivia (1996). *Sistema Nacional de Planificación. Norma de la Planificación Participativa Municipal*. La Paz: República de Bolivia.
- República de Bolivia y Ministerio de Desarrollo Sostenible y Participación (2001). *El ordenamiento territorial en Bolivia*. En <http://www.redmunicipalverde.org/Ordenamiento%20Territorial%20-BOL01.pdf>.
- República de Bolivia. (2003). *Plan General de Desarrollo Económico y Social 2003-2007 (PGDES)*. La Paz: República de Bolivia.
- Resolución Suprema N° 216779. (1996). *Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Resolución Suprema N° 216961. (1997). *Norma de Planificación Participativa Municipal*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Resolución Suprema N° 225557. (2005). *Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Resolución Suprema N° 225558. (2005). *Normas Básicas del Sistema Nacional de Presupuesto*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Robins, N. (2006). *Conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- Ruíz, J. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. España: Universidad de Deusto.
- Salazar, F. (2008). *De la coca al poder. Políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia [1975-2004]*. Buenos Aires: CLACSO.

- Sánchez, R. (2005). *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*. México D. F.: El Colegio de México.
- Santarsiero, L. (2011). *Necesidades, bienestar e intervención social del Estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales*. Redalyc - Enfoques, vol. XXIII, núm. 1, 2011, pp. 23-44.
- Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación de Chile, SERPLAC. (2006). “*Si la participación es clave en la inversión hay que romper con la lógica sectorial e incorporar los temas transversales*”. Atacama: SERPLAC.
- Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal SIAM. (2008). *Ingresos municipales 2007*. La Paz: SIAM
- Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal SIAM. (2009). *Boletín N° 8. La Gestión Municipal 2008*. La Paz: SIAM
- Silva, O. (2007). *Planificación eficiente y tangible PET*. Caracas: Lulu Publisher.
- Soriano, M. (1993). *Memorias – III Curso básico regional de capacitación en planificación*. FAO.
- Sapag, N. y R. Sapag. (1990). *Fundamentos de administración de proyectos*. Santiago: Ed. Copygraph.
- Subirats, J. (2000). *Democracia, participación y eficiencia*. P.p. 430-450.
- Tauber, F. (2006). *El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Revista Iberoamericana de Urbanismo N° 5.
- Thomas, M. (1982). *The procedural planning theory of A. Faludi*. En Paris, C. Critical Reading in planning theory. Oxford: Pergamon Press.
- Treviño, J. (2008). *El desarrollo de la comunidad en la planificación por apoderado y el nuevo Urbanismo*. En <http://www.tamuk.edu/geo/urbana/spring2008/PPA1008.pdf>
- Utría, R. (1969). *Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina*. Texas: CREFAL
- Valadés, D. (2006). *El Control del Poder*”. México: Editorial Porrúa.
- Vargas, G. (2005). *Gestión local*. En Estados de la investigación Cochabamba. Cochabamba: EDOBOL.
- Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. (2006). *Inversión pública en cifras. Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA)*. La Paz: VIPFE.
- Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. (2008). *Unidad de Administración de Programas*. La Paz: VIPFE.
- Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. (2011). *Cooperación Internacional*. La Paz: VIPFE

- Viceministerio de Vivienda y Servicios Básicos, (1998), *Jerarquización de población a nivel de localidades en Bolivia*. La Paz.
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional. (2010). *Programa Bolivia Cambia-Evo cumple. Entrega de cheque para la construcción de obras*. La Paz: VEP.
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional. (2012). *García: El proceso de cambio es Evo Morales y las organizaciones sociales garantía de la estabilidad económica y política*. La Paz: VEP – 22/01/2012.
- Villamil, A. (2011). *Descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia y el rol del FONADAL en este sector*. La paz: Comisión Europea
- Wates, N. (2008). *The Community Planning Event Manual*. USA: Advisory Group.
- Weber, M. (1984), *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zafra, G. (1997), *Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. En <http://www.oas.org/juridico/spanish/zafra.html>.
- Zalaquett, J. (2011). *Conflictos de intereses: normas y conceptos*. En Universidad de Chile (2011). *Anuario de Derechos Humanos 2011*. Santiago: Universidad de Chile.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADEPCOCA	Asociación Departamental de Productores de Coca
AIF	Asociación internacional de Fomento
ALBA	Países de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CHF	Comunidad Habitat y Finanzas
CIDOB	Central de Indígenas del Oriente Boliviano
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
CPITCO	Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba
CSUTCB	Confederación Sindical única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CV	Comité de Vigilancia
DEA	Agencia Antidrogas de Estados Unidos
D.S.	Decreto Supremo
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EPSA	Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FSE	Fondo Social de Emergencia
FIS	Fondo de Inversión Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONADAL	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
FTC	Fuerza de Tarea Conjunta
ha.	hectárea
HIPC	Iniciativa de Alivio para Países Muy Endeudados
IBTA/Chapare	Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria del Chapare
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IIE	Índice Integral de Eficiencia
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPH	Indicador de Pobreza Humana
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAF	Ley Agraria Fundamental
LEY INRA	Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria
MARGOT	Marco General para el Ordenamiento Territorial
MAS	Movimiento al Socialismo
OTB	Organización Territorial de Base
ONG	Organización No Gubernamental
para.	Parafraseo
PDAR	Programa de Desarrollo Alternativo Regional
PDD	Plan de Desarrollo y Presupuesto Departamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PMOT	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial
POA	Plan Operativo Anual
PIB	Producto Interno Bruto
PRAEDAC	Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare
R.S.	Resolución Suprema

SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SISPLAN	Sistema Nacional de Planificación
SNC/CCVV	Servicio Nacional de Caminos/Caminos Vecinales
SOAG	Convenio Bilateral de Donación
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TGN	Tesoro General de la Nación
TIPNIS	Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore
UE	Unión Europea
UMOPAR	Unidad Móvil de Patrullaje Rural
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

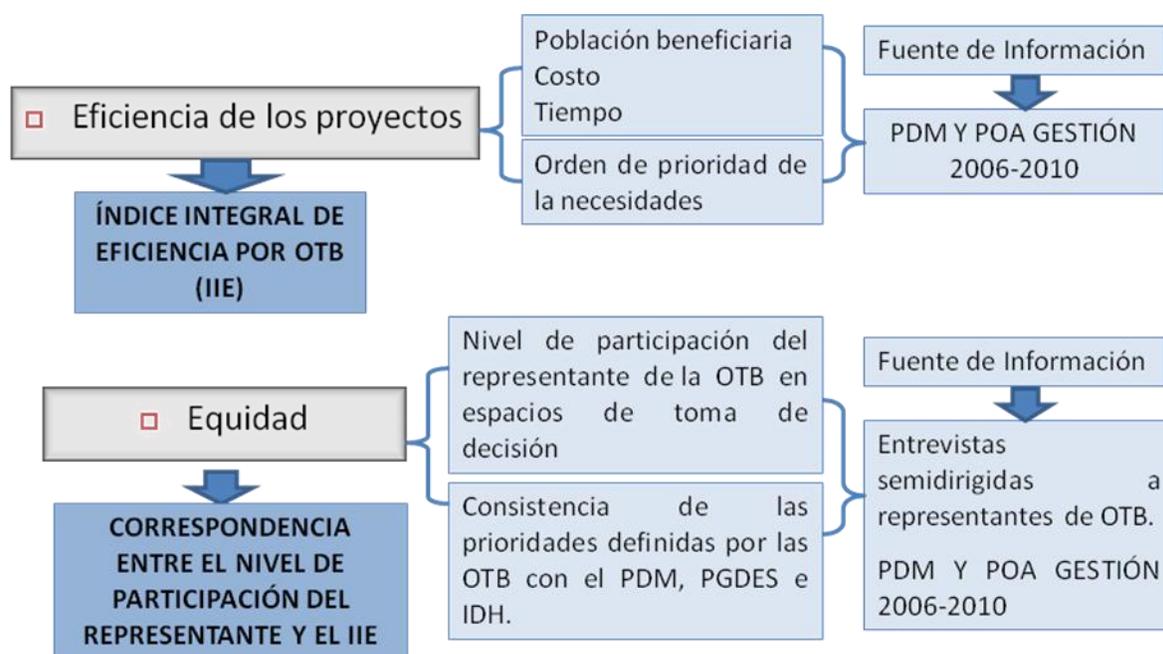
ANEXOS

ANEXO N° 1. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS. EFICIENCIA Y EQUIDAD.

El objetivo de la metodología consiste en evaluar los principios de eficiencia y equidad dentro del marco participativo que caracteriza al sistema de planificación boliviano, particularmente considerando las prioridades de la demanda social, a través del análisis de resultados obtenidos de los Planes de Desarrollo Municipal de dos casos concretos (municipios) al concluir la gestión de planificación, en este caso la Gestión 2006-2010.

La evaluación se aborda en dos niveles. El primero está referido a la eficiencia, que parte de considerar tres factores que guían el análisis: 1) El costo y tiempo de ejecución de los proyectos; 2) La población beneficiada con los proyectos; y 3) La identificación, jerarquización y priorización de las necesidades sociales. El segundo, de carácter explicativo, concierne a la equidad.

Esquema N° 1. Evaluación de la eficiencia y la equidad



Para la mejor comprensión de la evaluación definida precedentemente, primero se exponen los conceptos y características de las metodologías de evaluación encontradas en la indagación teórica, y luego se explica el diseño metodológico correspondiente.

Concepto de evaluación y características de las metodologías de evaluación.

En la teoría se encuentran varias concepciones sobre evaluación. D. Stufflebean (1971) indica que “es el proceso de delinear, obtener y proporcionar información útil para juzgar alternativas de decisiones” (Citado en Martinic S., 1997, p.15).

Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2003) afirman que la evaluación es un “proceso continuo y programado de reflexión, basado en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, para formular juicios valorativos fundamentados y comunicables que permitan reorientar la acción para producir cambios deseados” (p. 15).

Ambas definiciones, coinciden en señalar a la evaluación como un proceso que permite formular juicios valorativos a través de la recolección y análisis de datos, que tienen como fin orientar o reorientar la toma de decisiones.

Ander-Egg (1984), por su parte, al realizar una relación entre planificación y evaluación, señala que “si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento –o perspectiva de cumplimiento– de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos” (Citado en Gómez, 2004, p. 20).

Cohen y Franco (1988) también coinciden en que evaluar es fijar el valor de una cosa, y que para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado. Sostienen que el objeto de la evaluación es comparar los efectos de un programa con las metas que se ha propuesto alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguiente acerca del mismo y mejorar así la programación futura. (para. 61).

Estas dos últimas definiciones complementan las anteriores. Puesto que, en efecto, la evaluación permite formular juicios valorativos para que un programa o proyecto se ejecute o no; también permite evaluar el proceso o la capacidad con que se cuenta para alcanzarlos; por último, permite medir el cumplimiento de los objetivos o metas respecto a lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad desplegada.

Algunos estudios se concentran en la evaluación (ex ante) del diseño del programa o proyecto y en la viabilidad financiera, comercial, técnica, legal y/o de gestión; por tanto, utilizan técnicas y fórmulas de pronóstico y estimación (Sapag y Sapag. 1990). Otros tratan

la evaluación de la implementación o evaluación concurrente, que es la que se realiza durante la ejecución, cuyo fin principal es el de determinar la organización de los medios disponibles para el cumplimiento de los objetivos buscados en función de los propósitos planteados (Ballart. 1992). Otros, en cambio, examinan la evaluación (ex post) de la eficiencia de los proyectos, que tiene por objeto el análisis de los costos o recursos realmente utilizados para generar una unidad de productos, con relación al costo programado para la misma unidad de producto en un tiempo determinado (Martinic, S. 1997).

Otros autores evalúan la equidad (ex ante y ex post) en la asignación y distribución de recursos, con base en distintos criterios. Como Pareto (1897), que plantea una situación en la que el bienestar de una comunidad aumenta si todos y cada uno de los individuos que la componen se encuentran en mejor situación o si por lo menos mejora la de algunos sin que la de otros empeore; o Rawls (1971), que sustenta maximizar la redistribución de los beneficios hacia grupos concretos de la sociedad.

Aun hay otros que destacan la evaluación de la eficacia o impacto del proyecto (ex ante o ex post), dirigida básicamente a comprobar en qué medida se han logrado los resultados del proyecto (Campbell y Stanley, 1973; Cohen y Franco, 1996; USAID, 2002).

Expuestos los anteriores criterios teóricos sobre evaluación y sus características, cabe señalar que no se consideran para este estudio, como alternativas metodológicas, el análisis de costo-beneficio, de costo-impacto o de costo-efectividad⁶²; porque las dos primeras son alternativas que satisfacen requerimientos evaluativos en el largo plazo y, además, solo presentan conclusiones sobre la rentabilidad social o el costo por unidad de impacto, y la última, pese a que el beneficio es calculado en términos sociales y no monetarios, tiene limitaciones en su aplicación, ya que resuelve únicamente casos en los

⁶² El análisis Costo Beneficio (ACB), consiste en comparar los costos con los beneficios económicos del proyecto; si estos son mayores que los costos, existe una primera indicación de que el proyecto debería ser, en principio, aprobado. Un requisito básico es que los costos y beneficios sean expresados en unidades monetarias; consiguientemente es una metodología adecuada para el análisis de proyectos que tienen fines productivos.

El análisis Costo-Impacto (ACI), compara los costos (monetarios) con el logro de los objetivos de impacto. El ACI no se restringe a considerar la eficiencia, sino también el impacto; determina en qué medida el proyecto alcanzará (o ha alcanzado) sus objetivos, qué cambio producirá (o ha producido) en la población destinataria y cuáles son sus efectos secundarios. Finalmente, el análisis de Costo-Efectividad (ACE) transforma los beneficios medidos en términos monetarios en beneficios medidos en términos de efecto social.

que las alternativas son totalmente comparables o tienen los mismos efectos, es decir, no realiza una comparación entre proyectos que tienen distintos objetivos.

Por consiguiente, de acuerdo con el objetivo de la metodología y dada la disponibilidad actual de la información (planes de desarrollo 2006-2010) y el tiempo que requieren los procedimientos correspondientes, la metodología delineada se basa, por un lado, en la evaluación de la eficiencia, considerando como factores a evaluar el costo, el tiempo y la cantidad de población, y por otro, en la evaluación de la priorización de necesidades definida por los actores sociales, y también en la evaluación de la equidad, en la que se enfatiza la asignación inicial y final igualitaria y el tipo de necesidad que satisfacen los proyectos programados y ejecutados. El diseño metodológico permite someter a valoración en el corto plazo los proyectos sociales.

1. Evaluación de la eficiencia.

Operacionalización del concepto de eficiencia: Costo y tiempo de ejecución y población beneficiaria.

De la revisión teórica realizada en el Capítulo I de la tesis, la eficiencia queda definida como la óptima utilización de los recursos y del tiempo para la maximización de resultados a través de la correspondencia entre lo real y lo previsto.

La utilización de recursos, se refiere a disponer de manera eficiente recursos económicos, técnicos y humanos (proceso administrativo y de gestión). La presente metodología se centra en evaluar la eficiencia económica, porque es un indicador más exacto de beneficio neto que el que provee la eficiencia técnica. Conviene advertir, si bien la eficiencia administrativa complementa el análisis de la eficiencia económica, su análisis requiere un proceso evaluativo que significa incrementar el tiempo limitado del que se dispone para la presente investigación; por esta razón, no se contempla dicha evaluación en la metodología.

Entonces, la evaluación se circunscribe al cálculo de la eficiencia económica (costo del proyecto) y a la eficiencia del tiempo. En tanto, los resultados se miden a partir de la cantidad de población beneficiaria, puesto que se evalúa planes que contienen proyectos sociales de distinto tipo y de reciente ejecución.

Para determinar la fórmula que posibilite calcular la eficiencia, se parte de considerar que los recursos (costo) y el tiempo (medido en años por no disponer de otro

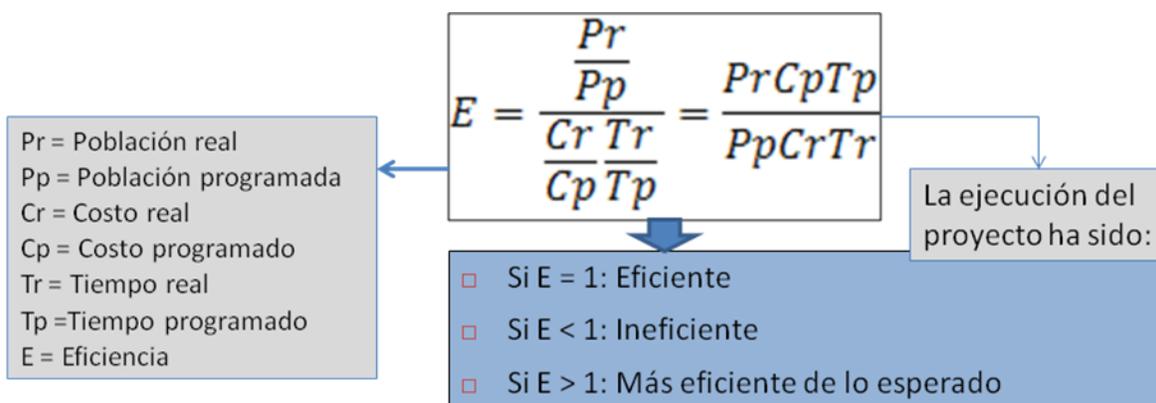
tipo de información) deben ser mínimos; mientras el resultado, expresado en la cantidad de población beneficiaria (número de habitantes), debe maximizarse. Siendo así, la fórmula inicialmente se plantea de la siguiente manera:

$$\text{EFICIENCIA} = \frac{\text{POBLACIÓN}}{\text{COSTO} \times \text{TIEMPO}}$$

La fórmula de la eficiencia, indica que la población es directamente proporcional a la eficiencia; es decir, si la cantidad de población beneficiaria aumenta, la eficiencia también aumenta proporcionalmente. En cambio, el costo y el tiempo son inversamente proporcionales a la eficiencia; esto es, si el costo y tiempo disminuyen, la eficiencia aumenta proporcionalmente.

Sin embargo, para alcanzar la eficiencia, la consigna es obtener una diferencia positiva entre lo logrado y lo programado: ¿Cuánto se hizo?; ¿Cuánto costó?; ¿En qué tiempo se ejecutó?; ¿A cuánta población benefició? Estos datos permiten continuar con la evaluación de la eficiencia y alcanzar un resultado óptimo.

Para usar la fórmula de la eficiencia, se debe tomar en cuenta que cada proyecto considera un costo, un tiempo y una población programados. Después de haber finalizado la gestión 2006 – 2010, cada proyecto concluyó con cantidades reales de costo, tiempo de ejecución y población beneficiada, las cuales seguramente son mayores o menores a las programadas. La eficiencia para cada proyecto debe incluir entonces las fracciones de tiempo, costo empleado y población beneficiaria, como lo muestra la siguiente ecuación:



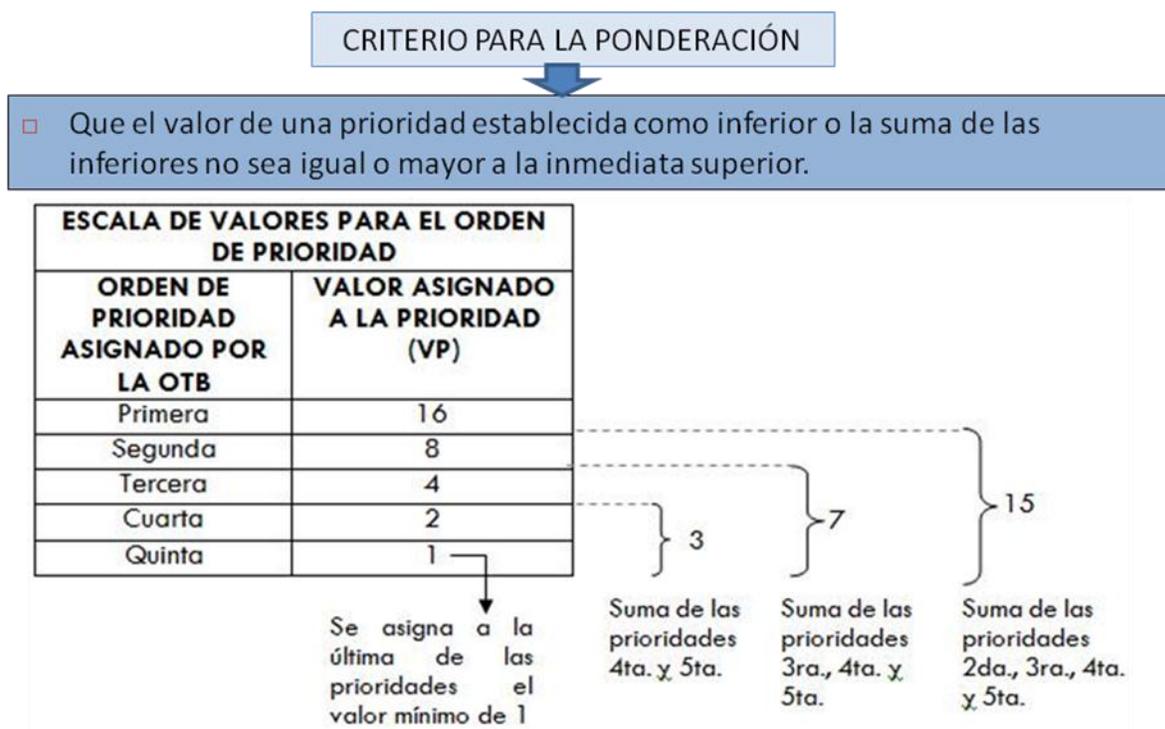
Cabe señalar que en la evaluación no se aplica la fórmula de la eficiencia a proyectos en fase de ejecución, por dos razones: Primero, los proyectos programados deberían estar concluidos para el año 2010. Segundo, si bien se podría realizar una evaluación indicando el avance de cada proyecto no concluido, para obtener una información más precisa de la gestión municipal no se cuenta con datos exactos que indiquen el porcentaje de avance de cada proyecto.

Operacionalización del concepto de prioridad: Identificación, jerarquización y priorización de las necesidades sociales.

La Ley N° 1551 de Participación Popular (1994) crea un marco legal para instituir la participación de la población local en la planificación municipal. Así, La R.S. N° 216961 (1997) establece que las OTB tienen entre sus competencias identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, que se constituyen en la base para la elaboración del Plan de desarrollo Municipal (PDM).

Con base en tales facultades, las OTB establecen una jerarquía de prioridades esperando que estas se ejecuten según dicho orden (ver capítulo IV).

En consecuencia, respetando el orden establecido por las OTB, la ponderación de prioridades sigue el siguiente criterio y escala de calificación:



Construcción y cálculo del Índice Integral de la Eficiencia por OTB.

Con los valores obtenidos del cálculo de la eficiencia de los proyectos y del orden de prioridad establecido por las OTB, se construye el Índice Integral de Eficiencia por OTB, el cual se define como sigue:

- El IIE es la suma de la eficiencia de los proyectos ejecutados en relación al orden jerárquico de las prioridades establecidas por las OTB.

Su cálculo responde a las siguientes operaciones matemáticas:

PRIORIDAD S/OTB	PROYECTO	PUNTAJE DE LA PRIORIDAD	EFICIENCIA PROGRAMADA	RESULTADO PARCIAL	ÍNDICE INTEGRAL DE EFICIENCIA (IIE)
1ra.	Const. 1 colegio	16	1	16	
2da.	Apertura de camino 70km	8	1	8	
3ra.	Const. 1 micro hospital	4	1	4	
4ta.	Const. 1 coliseo	2	1	2	
5ta.	Empedrado camino 33Km	1	1	1	
			TOTAL	31	100 %

El puntaje asignado a cada prioridad de las OTB se multiplica por la eficiencia programada (esta última adquiere el valor de 1). El valor de la suma de resultados parciales se califica como 100 y representa el Índice Integral de Eficiencia por OTB.

Según los valores de IIE obtenidos por las OTB a través de la evaluación de proyectos ejecutados, estas se agrupan, para efectos de análisis, considerando la siguiente calificación:

VALORES Y CALIFICACIÓN PARA EL ÍNDICE INTEGRAL DE EFICIENCIA (IIE)	
ESCALA DE VALORES	CALIFICACIÓN CUALITATIVA
0	Sin resultado
> 0 – 16	Muy bajo
17 – 33	Bajo
34 – 50	Medio
51 – 67	Medio Alto
67 – 84	Alto
85 – 100	Muy Alto
> 100	Mejor de lo esperado

Es importante mencionar que el IIE puede alcanzar valores superiores al IIE programado (100), esto si se han ejecutado los proyectos con una eficiencia mejor que la esperada. Pero, puede que en las OTB no se haya ejecutado ningún proyecto de los programados, en ese caso el IIE tiene un valor igual a cero.

1. Evaluación de la equidad.

La evaluación de la equidad tiene por objeto explicar si los procesos participativos tienen relación con los resultados obtenidos con el IIE.

Pueden existir diversas causas que expliquen por qué una OTB obtiene un determinado IIE; empero, por ser la participación un imperativo del sistema de planificación boliviano, en el análisis de la equidad es más preciso efectuar una correspondencia entre el nivel de participación de los representantes de las OTB y el Índice Integral de Eficiencia obtenido por dichas OTB.

Para ello se retoma la clasificación realizada en el capítulo III de esta tesis, sobre las características de los representantes de las OTB relacionadas con su participación en la elaboración de los planes operativos anuales y las estrategias de alianza y de poder simbólico utilizadas.

Adicionalmente, se observa la consistencia de las prioridades definidas por las OTB con lo estipulado en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), el Plan General Económico y Social (PGDES) y el Índice de Desarrollo Humano de cada municipio.

ANEXO N° 2. ELECCIÓN DE CASOS A ESTUDIAR.

Los casos se eligen considerando el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- 1) Municipios que cuenten con el mayor número de actores externos y que hayan intervenido de manera directa o no en la planificación de su territorio.
- 2) Municipios conformados por grupos sociales con reivindicaciones a su favor a través de la protesta.
- 3) Municipios con y sin afinidad política con el Gobierno Nacional.

Condición 1. Selección de municipios de acuerdo a la cantidad de actores internacionales que intervienen en la planificación municipal.

De 337 municipios 141 cuentan con apoyo de agencias de cooperación externa.

Cantidad de municipios	Cantidad de agencias de cooperación	Nombre de los municipios
1	8	La Paz
4	6	El Alto, Villa Tunari, Chimoré, Puerto Villarroel
1	5	Sucre,
14	4	Monteagudo, San Pablo de Huacareta, Muyupampa, Huacaya, Macharetí, Palos Blancos, Coripata, Cochabamba, Entre Ríos, Tiraque, Yacuiba, Caraparí, Villa Montes, Entre Ríos (Trja)
19	3	Incahuasi, Apolo, Cajuata, Chulumani, Irupana, Yanacachi, La Asunta, Coroico, Potosí, Bermejo, Santa Cruz, Charagua, Cabezas, Cuevo, Gutierrez, Camiri, Boyuibe
14	2	Otros
88	1	Otros

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. 2006.

Condición 2. Municipios conformados por grupos sociales con reivindicaciones a su favor a través de la protesta. Para determinar esta condición se procedió con una revisión de la prensa escrita desde el año 2000 a 2005. Los meses observados fueron elegidos de manea aleatoria (enero, febrero, marzo, julio, agosto y septiembre). Los municipios observados son los registrados con tres o más agencias de cooperación externa.

Municipios: Región del Chapare cochabambino, comprendido por los municipios de Villa Tunari, Chimoré, Entre Ríos, Puerto Villarroel y Tiraque.

RESISTENCIA DE LOS COCALEROS TITULAR	FECHA	INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL TITULAR	FECHA
En el Trópico de Cochabamba. Campesinos declaran alerta permanente por construcción de cuarteles militares	17/01/2000	Erradicación habrá más vuelos a Chapare. Soldados erradican Chapare.	02/01/2000
Se presume que coccaleros emboscaron a fuerzas de erradicación. Un soldado muerto y varios heridos. Violencia en Chapare	21/01/2000	8va. División del Ejército se trasladará al Chapare	07/01/2000
Walter Guiteras: En zona de Chapare se estaría gestando una resistencia armada	22/01/2000	Para controlar plantaciones de coca y elaboración de cocaína. 1500 soldados de la IX División serán trasladados	08/01/2000
Militarización del Chapare provocará más violencia	24/01/2000	400 policías ingresarán al Chapare. Nada frena al gobierno, esta semana vuelven a erradicar coca del plan 2000.	24/01/2000
Cocaleros y UMOPAR se enfrentaron en Chapare	15/02/2000	Gobierno concluirá este año con erradicación de coca en el Chapare	16/05/2000
Enfrentamientos entre coccaleros y leopardos en región Chapareña	26/02/2000	Seguirá erradicación y Evo caerá con peso de la droga	19/05/2000
Cocaleros se liaron a tiros con policías en el Chapare	13/03/2000	Policía estudia aumento de efectivos en Chapare	21/05/2000
Chapare militarizado y hoy se realizará ampliado coccalero	20/05/2000	Cuarteles antidroga serán realidad en el Chapare	22/05/2000
Diez mil coccaleros se reunieron ayer en el Chapare. Coccaleros dan un ultimátum de 30 días al gobierno, piden desarrollo alternativo	21/05/2000	Cocales serán erradicados en el Chapare sin tregua	22/05/2000
Erradicación avanza pese a resistencia en Chapare	28/05/2000	2 mil efectivos continuarán erradicando en Chapare	24/05/2000
Campesinos piden que en el Chapare se queden 5000 hectáreas de cocales	08/06/2000	Erradicar la coca del Chapare se hace cada vez más difícil.	01/06/2000
Los coccaleros del Chapare anuncian bloqueo de caminos	02/07/2000	El campesino que vuelva a sembrar coca en el Chapare irá a la cárcel	09/07/2000
Los explosivos estaban escondidos entre los cocales del Chapare. Tres cazabobos hirieron a dos erradicadores de coca	19/07/2000	Evo Morales alienta el conflicto con temas municipales y de los coccaleros	14/09/2000
Cocaleros anuncian que septiembre será convulsionado en el Chapare	19/08/2000	Fuerzas combinadas rompieron la tregua, hay 9 heridos en el Chapare	24/09/2000
Cocaleros bloquearán caminos en el Chapare	06/09/2000	Gobierno: Coca del Chapare rebrota a un ritmo del 20%	08/01/2002
Morales: Lucha antidroga puede encender guerra civil	10/09/2000	Evo Morales actor intelectual de crímenes en Sacaba y encubridor de narcoguerrilla	20/01/2002
Empezaron los combates en el Trópico.	21/09/2000	La policía movilizó 500 efectivos a Chapare	03/02/2001
Arde Chapare: Enfrentamientos en Villa Tunari y Shinahota	22/09/2000		
Fieros combates en el Chapare	23/09/2000		
Gobierno y coccaleros negocian pero los enfrentamientos siguen	24/09/2000		
Suspensión del bloqueo en el Chapare en manos de Evo Morales y su gente	25/09/2000		
Productores de la hoja de coca piden un "cato"	26/09/2000		

legal			
Evo amenaza con tomar las armas	28/09/2000		
Cocaleros del trópico definieron plan de lucha	07/02/2001		
Cocaleros del Chapare realizan su congreso	17/02/2001		
Cocaleros se movilizan hoy	22/02/2001		
Nueva convulsión en el Chapare. Los colonos, campesinos y cocaleros en emergencia.	28/05/2001		
Chapare: Tensión por el control de centro de coca	07/07/2001		
Cocaleros del chapare listos para inicio de movilizaciones	31/07/2001		
Mujeres cocaleras advierten que tomarán las armas	04/08/2001		
En 10 meses el Chapare repuso el 15% de cicales	12/09/2001		
Chapare en alerta, cocaleros hoy quieren expulsar a erradicadores	25/09/2001		
Un menor herido durante enfrentamiento en Chapare	26/09/2001		
Un muerto por gasificación y 2 heridos de bala en el Chapare	27/09/2001		
Repliegue entre cocaleros y tropas antidroga en el Chapare	30/09/2001		
Chapare comienza el 2002 con 7000 nuevas hectáreas de coca	07/01/2002		
Cocaleros ejecutaron a militar y policía	19/01/2002		
Entre activistas y transeúntes suman 32 heridos en Sacaba	07/02/2002		
Chapare: se firma convenio que pone fin a medidas de presión	09/02/2002		
Más de 20 cocaleros recuperaron su libertad	19/02/2002		
En medio de amenazas reanudan amenazas sobre tema de la coca	01/02/2003		
Cocaleros deciden seguir plantando en el Chapare	07/02/2003		
Cocaleros atacaron oficina de desarrollo alternativo	03/04/2003		

Municipios: Región de los Yungas de La Paz, comprendido por los municipios de Palos Blancos, Coripata, Apolo, Cajuata, Chulumani, Irupana, Yanacachi, La Asunta, Coroico.

RESISTENCIA DE LOS COCALEROS TITULAR	FECHA	INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL TITULAR	FECHA
Cocaleros de los Yungas se oponen a la erradicación	07/01/2000	Erradicación en Yungas desde marzo	06/01/2000
Crece resistencia yungueña: hay fomento al narcotráfico	18/01/2000	Yungas nuevo núcleo de narcotráfico en Bolivia	10/01/2000
Rechazan compensación de \$us. 2000. Cocaleros de los Yungas piden \$us. 17 mil por hectárea erradicada	29/01/2000	Donna Hrinak: EEUU apoya erradicación en Yungas	11/01/2000
		Militarización antidroga amenaza al Norte de La Paz	18/01/2000
En XI Congreso Ordinario campesinos deciden rechazar erradicación de coca en Yungas	13/02/2000	En los Yungas ministro advierte que la erradicación no se negocia.	19/01/2000
Cocaleros de Yungas convocan la primera marcha del milenio	05/01/2000	Yungas: en dos años se erradicará la coca ilegal	19/01/2000
Miles de cocaleros de Yungas marcha contra erradicación	18/01/2000	Gobierno advierte: Medio millar de policías incursionarán a Yungas.	20/01/2000
Los cocaleros de los Yungas se oponen al desarrollo alternativo	04/03/2000	En abril comenzará la erradicación en los Yungas	27/01/2000
Cocaleros se resisten a levantar medidas de protesta y bloqueo en Yungas	17/03/2000	Prometen desarrollo alternativo en Yungas	26/01/2000
Cientos de cocaleros yungueños marcharon contra la erradicación	21/03/2000	Fijan centros de erradicación en Yungas	5/02/2000
En estado de emergencia. Cocaleros dispuestos a paralizar erradicación	28/06/2000	Antezana: erradicación de coca en los Yungas no tiene fecha definida	12/02/2000
Comités de autodefensa se organizan en Yungas para evitar erradicación de coca	02/09/2000	Definirán cronograma de erradicación de coca excedentaria en los Yungas	14/02/2000
Yungas: Productores no permitirán erradicación	09/08/2000	Las FFAA erradicarán coca excedentaria en los Yungas	08/01/2000
Cocaleros de los Yungas se suman al bloqueo de caminos	24/09/2000	Según Naciones Unidas erradicación de coca ilegal en Yungas será difícil	27/01/2000
Cocaleros de Yungas rechazan catastro en sus cultivos	11/01/2001	EEUU recomienda a Bolivia eliminar 6000 hectáreas de coca legal	02/03/2000
Cocaleros de Yungas contra erradicación	17/01/2001	Gobierno contradice a EEUU y mantendrá coca legal en Yungas	03/03/2000
Yungas: "La hoja sagrada" movilizó a 5000 campesinos en Chulumani	28/01/2001	Gobierno planea erradicar coca excedentaria de yungas en 15 días	09/03/2000
Asamblea de Cocaleros rechaza Plan Progreso	04/02/2001	En el marco de la lucha contra el narcotráfico FELCN intensificará tareas en los Yungas	24/03/2000
Erradicación de coca. Productores de Yungas y el gobierno discrepan	18/02/2001	Se comenzará con Coripata y Coroico: El Plan Yungas erradicará coca en el trópico paceño	03/02/2001
Yungas no arrancará ni una hoja de coca	19/02/2001	Carvajal: Plan Integral de los Yungas consta de tres pilares	04/02/2001
Cocaleros de los Yungas rechazan compensación por coca erradicada	10/03/2001	Gobierno advierte con erradicación forzosa a Yungas	18/02/2001
Erradicación voluntaria en los Yungas no avanza	14/09/2001	Yungas: comenzó la acción multilateral para la erradicación	13/03/2001
Cocaleros rechazan presencia de policías en los Yungas	20/09/2001	Gobierno prepara otro plan Yungas sin erradicación	15/07/2001
En los Yungas varias comunidades expresaron su acuerdo de reducir coca excedentaria	15/03/2001	Gobierno erradicó 16 hectáreas en Caranavi y Palos Blancos	17/07/2001
		El gobierno se fue de los Yungas sin poder erradicar	05/08/2001
Violencia y abuso llegaron a Yungas	16/03/2001	Coca excedentaria en Yungas se reducirá con estrategia pacífica.	13/08/2001
Cocaleros piden suspensión de erradicación	14/08/2001	Erradicación de coca en Yungas será compensada	06/01/2004

ANEXO N° 3. METODOLOGÍA PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.

3.1. POBLACIÓN Y MUESTRA.

La metodología aplicada para la recolección de la información, conforme a la hipótesis planteada en la tesis, se concentra en el logro de los siguientes objetivos:

- Determinar la equidad en la participación social de los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) en los espacios de toma de decisiones.
- Precisar la eficiencia en la ejecución de los proyectos por OTB, consignados en los planes de desarrollo municipal 2006-2010, para los municipios de Villa Tunari y Coripata.

La eficiencia en la ejecución de proyectos se determina a través del conteo de la cantidad de proyectos realizados y no realizados, y de verificar si los primeros fueron efectuados en el tiempo y costo programados y para la población estimada, en relación a cada OTB. Por otra parte, la información sobre las razones para la falta de ejecución y por qué existió, o no, una variación entre lo ejecutado y lo programado, se obtiene mediante la realización de entrevistas semidirigidas a los representantes de las OTB donde se planificó ejecutar dichos proyectos.

La equidad en la participación social de las OTB en los espacios de toma de decisiones, se determina por medio también de la entrevista semidirigida aplicada a los representantes interrogados sobre la ejecución de proyectos.

Consecuentemente, el acercamiento metodológico implica trabajar con datos cuantitativos y cualitativos.

La entrevista semidirigida se aplica en una muestra representativa.

Tamaño de la muestra.-

El tamaño de la muestra se precisa con base en los siguientes aspectos: Población o universo de estudio; Tamaño de la población; Tipo de muestra; Nivel de confianza; Error de muestreo; Probabilidad; y Cálculo de la muestra.

Población o universo de estudio: Es el conjunto de elementos al cual se desea extrapolar los resultados de la muestra; todos los elementos del universo son homogéneos en cuanto a su definición. Para fines de la presente investigación, se define como universo de estudio a los representantes de las OTB que participan en las Cumbres Municipales de Villa Tunari y

Coripata, porque ellos tienen la potestad legítima de tomar decisiones sobre la planificación de sus municipios.

Tamaño de la población: Se refiere al número de elementos que forman la población; en este caso, es un número finito que corresponde a 60 individuos en Villa Tunari y a 47 en Coripata.

Entre el tamaño de la muestra y el tamaño de la población existe una dependencia no lineal, consiguientemente cuando el tamaño del universo es pequeño se requiere una muestra de tamaño muy similar. Pero a medida que el tamaño del universo crece el tamaño de la muestra requerida se incrementa, hasta a un punto en que, independientemente de cuanto crezca el universo, el tamaño de la muestra se estabiliza.

Tipo de muestra: La muestra se diseña considerando estratos de región geográfica, lo cual significa que se precisan sub-muestras para obtener resultados independientes para distintos territorios de Bolivia según los criterios definidos para la selección de casos (ver Capítulo III). Por tanto, la población se divide en dos estratos: Representantes de las OTB del municipio de Villa Tunari y representantes de las OTB del municipio de Coripata.

Conocido el número de estratos, se extrae una muestra de elementos al interior de ellos por separado a través de una selección aleatoria simple, eligiendo a cada individuo al azar, puesto que todos tienen igual oportunidad de ser seleccionados.

La elección al azar se realizó de la siguiente manera:

Al ser la entrevista personal el instrumento de recolección de la información, se requirió viajar hacia las OTB para localizar a los representantes. Considerando el tiempo y el costo que representaba el traslado y la estancia en los municipios de estudio y la disponibilidad de los entrevistados, se planificó recorrer toda el área geográfica de los municipios trazando diferentes desplazamientos por día, de manera que si en una OTB no se encontraba al representante este ya no era considerado como parte de la muestra y se pasaba a la siguiente OTB.

Nivel de confianza.- El nivel de confianza indica la probabilidad de que el método de estimación utilizado dé una respuesta correcta. Un alto nivel de confianza significa un alto grado de precisión en cuanto a que la muestra escogida representa apropiadamente a la población. Según Díaz (2000), “generalmente se acepta como buen nivel de confianza 90%; un muy buen nivel de confianza 95%; y es admisible aceptar, si no se tienen otras

evaluaciones, niveles de confianza del 85% y hasta del 80%” (p. 14). Por no contar con evaluaciones previas que guíen esta investigación y por algunas dificultades de acceso hacia los representantes, el nivel de confianza utilizado para el cálculo de la muestra es de 85%.

De otro lado, para el cálculo de la muestra también se requiere el valor de “k” (valor crítico), que es una constante que depende del nivel de confianza. El valor de k según una distribución normal estándar $N(0, 1)$ para un nivel de confianza de 85%, es de 1.44.

Error de muestreo (e).- Complementariamente a esa confianza existe la probabilidad de errar o de equivocarse en la estimación. Se define el error de muestreo como la imprecisión que se comete al estimar una característica de la población de estudio (parámetro) mediante el valor obtenido a partir de una parte o muestra de esa población (estadístico). Un error de estimación pequeño significa que la estimación del parámetro poblacional es bastante precisa. Para el cálculo de la muestra se define trabajar con un margen de error de $\pm 15\%$.

Probabilidad (p).- Es la frecuencia relativa de ocurrencia de un suceso (llamado su éxito) cuando una situación se repite algunas veces bajo idénticas circunstancias, mientras que la probabilidad de no ocurrencia del evento es $q = 1 - p$.

Al no ser conocida esta probabilidad por estudios estadísticos similares al de la investigación, se asume que p y q tienen el valor de 0.5 (50%) cada uno, valor que maximiza el tamaño de la muestra según la teoría estadística.

Cálculo de la muestra:

Para calcular la muestra se utiliza la siguiente fórmula estadística⁶³:

$$n = (k^2 * N * p * q) / [e^2 * (N-1)] + [k^2 * p * q]$$

Donde:

n = Tamaño de la muestra

k = Constante para un nivel de confianza de 85% = 1.44

N = Población o Universo para Villa Tunari N = 60; para Coripata N = 47

e = Error que se ha definido ± 0.15

p = Probabilidad = 0.5

q = $[1-p] = 0.5$

⁶³ Cáceres, J. (2007). *Conceptos básicos de estadística para ciencias sociales*. Madrid: Delta publicaciones.

Reemplazando la fórmula:

Para Villa Tunari

$$n = (1.44^2 * 60 * 0.5 * 0.5) / [0.15^2 * (60-1)] + [1.44^2 * 0.5 * 0.5]$$

$$n = 17$$

Para Coripata

$$n = (1.44^2 * 47 * 0.5 * 0.5) / [0.15^2 * (47-1)] + [1.44^2 * 0.5 * 0.5]$$

$$n = 16$$

Tamaño de la muestra:

De acuerdo al cálculo de la muestra, se requiere entrevistar a 17 representantes de OTB en el municipio de Villa Tunari y a 16 en el de Coripata. Sin embargo, en el trabajo de campo se logra elevar el número de entrevistados a 25 y 24, respectivamente; en consecuencia, el nivel de confianza también se incrementa a un 88%, al que corresponde un coeficiente “k” igual a 1.56 y un error de muestreo de ± 0.12 .

3.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE DATOS CUALITATIVOS.

La investigación cualitativa tiene relevancia específica para el análisis de casos concretos en su particularidad temporal y territorial, y a partir de las expresiones y actividades de las personas, en sus contextos locales. Los métodos cualitativos captan información desde diversas perspectivas, experiencias y reflexiones de un sujeto o de sujetos diferentes, y tienen por finalidad comprender el fenómeno en estudio desde el interior o el curso de las situaciones sociales (conversaciones, discurso, proceso de participación) o las reglas culturales o sociales pertinentes a una situación.

Para ello, la investigación cualitativa cuenta con técnicas, tales como: la investigación documental, la observación, la entrevista, la encuesta, los géneros biográficos, el taller, las representaciones gráficas y las técnicas mixtas, entre las que involucran activamente a la población como eje central para la obtención de información.

Con el fin de justificar las técnicas seleccionadas para este trabajo de investigación, conviene referirse a ellas y su aporte al objetivo del mismo.

La investigación documental o bibliográfica tiene como finalidad obtener datos o información a partir de documentos escritos o no escritos. En el presente estudio, se utiliza esta técnica a través del análisis de los discursos de líderes políticos y sociales publicados en la prensa escrita, que den cuenta del contexto situacional del caso en estudio y de la afinidad política (o no) entre actores. No se utiliza este tipo de fuente para verificar la equidad en la participación de los representantes de las OTB, porque no se cuenta con dicha información.

La observación, según Ruíz (1996), es una técnica científica de recogida de información, si se efectúa: orientándola y enfocándola a un objetivo concreto de investigación; planificándola sistemáticamente en fases, aspectos, lugares y personas; controlándola y relacionándola con proposiciones y teorías; someténdola a controles de veracidad y objetividad, finalidad y precisión (para.125). Esta es una de las técnicas que se recomienda emplear como punto de apoyo del mapeo, de las tácticas de participación social, de las interacciones entre los actores y de los comportamientos socioculturales cotidianos en general. En este estudio, esta técnica es aplicada justamente como medio de apoyo, porque el tiempo destinado a la recolección de datos no permitió observar todas las situaciones acerca de las relaciones, la forma de participación y la opinión de los actores sociales en el proceso de planificación.

La entrevista semidirigida, en cambio, es utilizada en esta investigación como fuente básica de datos para la profundización del análisis correspondiente. La entrevista semidirigida, al implicar un contacto con los sujetos o grupos investigados, permite obtener datos que de otro modo serían difíciles de conseguir; se aplica cuando la población o universo es pequeño y manejable y cuando no se conoce con claridad las situaciones que se desean determinar, por lo que requieren relativa profundización. Pese a que otros métodos, como la encuesta, el taller o grupo de discusión o la historia de vida, también importan recolección de datos provista por los sujetos investigados, los propósitos que persiguen sin embargo son distintos.

La adecuación de la entrevista semidirigida a los propósitos de esta investigación, recae en que existe mayor probabilidad de que los sujetos expresen sus puntos de vista –al presentar un diseño relativamente abierto– que en un cuestionario, puesto que este último no profundiza en opiniones o manifestaciones de la población. En cuanto al grupo de

discusión o taller, si bien es una técnica que intenta facilitar un discurso abierto y espontáneo donde tengan cabida contradicciones y diferencias entre los participantes, el objetivo del estudio no es el de confrontar a los actores sociales, sino conocer la perspectiva, experiencia y reflexión de cada uno de ellos, sin influencia de otros que pudieran o no compartir su opinión. Tampoco se recurre al género biográfico o historia de vida, porque esta técnica está destinada a revelar la vida de una persona, sus luchas morales, éxitos o fracasos y experiencias, y además su ejecución requiere entrevistas a profundidad y numerosas sesiones para recabar información, por lo que solo está dirigida a algunos miembros característicos de un grupo social; en cambio en el presente trabajo se extrae información de una muestra representativa y no se requiere el registro exhaustivo de la vida de los entrevistados, sino obtener datos suficientes sobre su participación en los espacios de consenso.

Por lo tanto, en esta investigación se trabaja principalmente con datos verbales recogidos en las entrevistas semidirigidas, los cuales se transforman en textos por el registro y la transcripción. A partir de estos textos, se inicia el método de interpretación.

El procesamiento interpretativo que se da a las preguntas abiertas de la entrevista semidirigida comprende los siguientes factores: reducción de los datos, categorización, selección de palabras clave y codificación. Con la cuantificación de códigos numéricos se obtiene una distribución de frecuencias, independientemente de la estructura y significación del contenido de las categorías.

La entrevista semidirigida aplicada a la muestra representativa, cuenta con 24 preguntas cerradas y 5 preguntas abiertas (*cf. infra*).

**Equidad en la participación social y eficiencia en la ejecución de proyectos.
Categorización, selección de palabras clave y codificación por OTB**

	EQUIDAD EN LA PARTICIPACIÓN				EFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS
PREGUNTAS ABIERTAS	¿Le interesaría participar en otro nivel? 1. ¿Por qué?	2. ¿Qué le impide participar en la toma de decisiones o en otro nivel?	¿Qué actores u organizaciones están a favor o en contra de sus intereses? ¿Piensa Ud. que dichos actores tienen una alta influencia para el logro de sus intereses? 3. ¿Por qué?	4. ¿Cómo se efectúa o efectuó la etapa de planificación en la que Ud. participa?	¿Se han concretado sus intereses? 5. ¿Qué impide el alcance de dichos objetivos (aparte de la falta de apoyo de otros actores)?
CATEGORÍA - NIVEL DE PARTICIPACIÓN					
No participa	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)
Información y consulta	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)
Toma de decisiones	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)
Gestión y autogestión	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)	(Selección de palabras clave y codificación)

Luego del procedimiento de cuantificación de datos cualitativos, estos se asocian a las respuestas de las preguntas cerradas. Así se tipifican o segmentan a los representantes de las OTB por nivel de participación y sus características sociales, económicas y políticas.

ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE (OTB) CUYOS REPRESENTANTES FUERON ENTREVISTADOS. 2010

MUNICIPIO DE VILLA TUNARI				MUNICIPIO DE CORIPATA			
Nombre de la OTB	Código de la OTB	Tipo	Cantidad de población (hab.)	Nombre de la OTB	Código de la OTB	Tipo	Cantidad de población (hab.)
Central San Gabriel	OTB 1	Rural	1779	Central Sta. Gertrudis	OTB 1	Rural	379
Central Eterazama	OTB 2	Rural	982	Central Anacu	OTB 2	Rural	137
Pueblo Eterazama	OTB 3	Urbano	2001	Central Pararani	OTB 3	Rural	229
Central Chipiriri	OTB 4	Rural	1891	Central Los Angía	OTB 4	Rural	316
Pueblo Chipiriri	OTB 5	Urbano	505	Central Chillamani	OTB 5	Rural	75
Central Independiente	OTB 6	Rural	639	Central Sta. Bárbara	OTB 6	Rural	108
Central Isinuta	OTB 7	Rural	1690	Pueblo Arapata	OTB 7	Urbano	1557
Pueblo Isinuta	OTB 8	Urbano	1279	Coripata (Capital)	OTB 8	Urbano	2584
Central 15 de Diciembre	OTB 9	Rural	1014	Central Machacamarca	OTB 9	Rural	314
Central Copacabana	OTB 10	Rural	790	Central Nogalani	OTB 10	Rural	604
Central Villa 14 de Septiembre	OTB 11	Rural	4190	Central Chacón	OTB 11	Rural	323
Central 6 de Agosto	OTB 12	Rural	741	Central Incapucara	OTB 12	Rural	50
Central 2 de Agosto	OTB 13	Rural	318	Pueblo Milluhuaya	OTB 13	Urbano	316
Pueblo Tocopilla	OTB 14	Urbano	410	Pueblo Trinidad Pampa	OTB 14	Urbano	932
Pueblo Nueva Aroma	OTB 15	Urbano	406	Pueblo Huayrapata	OTB 15	Urbano	215
Pueblo Nueva Tacopaya	OTB 16	Urbano	443	Central Conchita Grande	OTB 16	Rural	129
Central Isiboro A	OTB 17	Rural	767	Central Conchita Chico	OTB 17	Rural	132
Central Isiboro	OTB 18	Rural	667	Central Santiago 7 Lomas	OTB 18	Rural	157
Pueblo Uncía	OTB 19	Urbano	292	Central Tocaróni	OTB 19	Rural	322
Pueblo Samuzabety	OTB 20	Urbano	599	Central Conchita Centro	OTB 20	Rural	119
Pueblo Icoya	OTB 21	Urbano	314	Central Los Cienegas	OTB 21	Rural	230
Villa Tunari (Capital)	OTB 22	Urbano	2632	Central 7 Lomas	OTB 22	Rural	230
Pueblo 1° de Mayo	OTB 23	Urbano	639	Central Auquisamaña	OTB 23	Rural	426
Pueblo Sta. Rosa	OTB 24	Urbano	666	Central Anacuri	OTB 24	Rural	189
Comunidad San José de Angosta	OTB 25	Indígena	162				

Instrumento de recolección de datos a utilizar con
Actores Sociales: **Representantes de las Organizaciones Territoriales de Base y de Otras
Organizaciones de la Sociedad Civil**
ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA

Municipio:.....
Nombre de la Organización:.....
Nombre y Apellido:..... Edad:
Cargo:..... Antigüedad en el cargo:.....
Cargos ocupados anteriormente:.....
Grado de escolaridad.....

SOBRE LOS ACTORES

1. ¿Cuántas personas conforman la Organización?

R.- N°

Objetivo: Establecer si la organización representa a toda la población del ámbito territorial al comparar con los datos de la población total (datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística) que habitan en dichas comunidades.

2. ¿Cómo se designa a los delegados de la Organización?

R.-

Objetivo: Determinar la legitimidad de los delegados.

SOBRE LA PARTICIPACIÓN

3. ¿Sabe que existe un Plan de Desarrollo Municipal (PDM 2006-2011) programado para cinco años y que comenzó a realizarse en el año 2005?

R.- Si No

Objetivo: Junto con la pregunta 5, establecer si el PDM 2006-2011 es considerado al realizarse y ejecutarse los Planes Operativos Anuales.

*Si la respuesta es “No” pasar a la pregunta 7B.

4. ¿Sabe qué contiene el PDM?

R.- Si No

*Si la respuesta es “Si” **5. ¿Considera el contenido de dicho plan (PDM 2006-2011) para la elaboración de los POA?**

R.- Si No

Objetivo: Establecer si el PDM 2006-2011 es considerado al realizarse y ejecutarse los Planes Operativos Anuales.

6. ¿Ha participado en: A) La elaboración del PDM 2006-2011 o B) La elaboración de los POA?

R.- PDM 2006-2011 Planes operativos anuales (POA)

Objetivo: Identificar actores que no han sido considerados en el proceso de planificación

*Si la respuesta es “No” pasar a la pregunta 10.

7. ¿En qué etapa del proceso de la planificación participó o participa?

(A)PDM 2006-2011

- Preparación y organización del proceso
- Elaboración del diagnóstico
- Formulación de la estrategia de desarrollo (prioridades y objetivos)

(B) POA (EN LAS TRES CUMBRES)

- Preparación y organización del proceso
- Definición de prioridades
- Administración
- Ejecución
- Seguimiento, evaluación y ajuste

(B) POA (ORGANIZACIÓN INTERNA)

- Preparación y organización del proceso
- Definición de prioridades
- Administración
- Ejecución
- Seguimiento evaluación y ajuste

Objetivo: Determinar las etapas del proceso de planificación y la participación de los actores en ellas.

8. ¿Cómo participa? (nivel de participación)

(A) PDM 2006-2010

(B) POA's (CUMBRES)

(C) POA's (INTERNO)

- R.- Información y consulta
 Toma de decisiones
 Cogestión y autogestión

- Información y consulta
 Toma de decisiones
 Cogestión y autogestión

- Información y consulta
 Toma de decisiones
 Cogestión y autogestión

Objetivo: Identificar el nivel de involucramiento de los actores en el proceso de planificación.

*La relación entre las preguntas 4 y 5 determinará el nivel de participación en las distintas etapas de la planificación

9. ¿Le interesaría participar en las reuniones a nivel local, distrital o municipal?

- R.- Si No

Objetivo: Establecer el grado de interés en los niveles de participación.

10. ¿Por qué le interesaría participar en las reuniones a nivel local, distrital o municipal?

R.-

*Si la respuesta es "Si" **11. ¿Qué le impide participar en las reuniones?**

- R.- La normativa
 Otros actores:
 Otro.....

Objetivo: Determinar cuáles son los obstáculos que limitan la participación de los actores en el proceso de planificación.

SOBRE LA ELABORACIÓN DEL PLAN

12. ¿Cómo se efectúa o efectuó la etapa de planificación en la que Ud. Participa?

R.-

Objetivo: Precisar el método, las herramientas y los mecanismos que utilizaron los actores para cumplir con sus funciones en el proceso de planificación.

SOBRE LAS ALIANZAS

13. ¿Qué actores u organizaciones están a favor o en contra de sus intereses?

- A favor:
 En contra:
 Otro:

Objetivo: Establecer las relaciones de afinidad (colaboración) frente a los opuestos (conflicto)

14. ¿Piensa Ud. que dichos actores tienen una alta influencia para el logro de sus intereses?

- R.- Si No

Objetivo: Determinar la capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones de los otros.

Si la respuesta es "Sí": **15. ¿Por qué?**

- Cuentan con recursos económicos
- Son mayoría
- Tienen respaldo político
- Otro:

Objetivo: Precisar las características de los actores que tienen influencia sobre los otros.

Si la respuesta es "No": **16. ¿Se han concretado sus intereses?**

- R.- Sí No
- Parcialmente.....%

Objetivo: Determinar el nivel de influencia que tiene el actor sin el respaldo de otros actores.

*Si la respuesta es "No o parcialmente" **17. ¿Qué impide el alcance de dichos objetivos (aparte de la falta de apoyo de otros actores)?**

- Recursos económicos
- Accesibilidad a las comunidades
- Falta de personal
- Otros.....

Objetivo: Establecer las causas que impiden el logro de los objetivos de la OTB.

18. ¿Qué programas o proyectos se han realizado en su localidad con apoyo municipal u otro apoyo?

R.-

19. ¿Qué programas o proyectos ha realizado la localidad por cuenta propia?

R.-

20. ¿En qué ayudan los gobiernos central y/o departamental al logro de los objetivos o intereses de la población?

- R.- Apoyo económico Apoyo político
- Otros:.....

Objetivo: Conocer la influencia de los gobiernos central y/o departamental en el logro de los objetivos municipales.

SOBRE EL PODER

21. ¿Ud. nació en el municipio de Villa Tunari?

- R.- Sí No

Objetivo: Establecer la posición social del entrevistado.

*Si la respuesta es "No" **22. ¿Hace cuánto tiempo vive en esta comunidad?**

R.-

Objetivo: Determinar si el tiempo de residencia influye en la posición social del entrevistado.

23. ¿A qué se dedica?

- R.- Agricultor: Coca Otros productos ← Recibió apoyo de organizaciones externas
- Profesional
 - Político
 - Otro:

Objetivo: Determinar la posición social y política de los actores.

24. ¿Es Ud. propietario de sus bienes?

R.-

CANTIDAD DE ENTREVISTAS REALIZADAS

MES DE AGOSTO DE 2010 - Lugar: Villa Tunari – Departamento de Cochabamba

ACTIVIDAD	CANTIDAD	FECHA
Entrevistas semidirigidas a Representantes de organizaciones sociales	54	Del 01/08/10 al 30/08/10
Entrevistas semidirigidas a otras instituciones públicas	20	Del 01/08/10 al 30/08/10
Reuniones efectuadas con autoridades de centros poblados (Participante)	2	26/08/10
Asistencia a reuniones en calidad de oyente.	4	Durante el mes de agosto

MES DE SEPTIEMBRE DE 2010 - Lugar: Coripata – Departamento de La Paz

ACTIVIDAD	CANTIDAD	FECHA
Entrevistas semidirigidas a Representantes de organizaciones sociales	41	Del 06/09/10 al 18/09/10
Entrevistas semidirigidas a otras instituciones públicas	16	Del 06/09/10 al 18/09/10
Entrevistas semidirigidas a autoridades municipales	4	Del 06/09/10 al 18/09/10
Reuniones efectuadas con autoridades de centros poblados (Participante)	3	Del 06/09/10 al 18/09/10
Asistencia a reuniones en calidad de oyente.	1	10/09/10

De las entrevistas realizadas se seleccionaron únicamente las semidirigidas a los Representantes de las Organizaciones Territoriales de Base que participan en las cumbres municipales.

ANEXO N° 5. RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE EFICIENCIA ALCANZADO POR LOS PROYECTOS EJECUTADOS Y SUS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES.

Cuadro N° 1. Nivel de eficiencia de los proyectos. Municipio de Villa Tunari

Nivel de eficiencia		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	NE_Más que Eficiente	28	40.6	40.6	40.6
	NE_Aceptable	11	15.9	15.9	56.5
	NE_Ineficiente	30	43.5	43.5	100.0
	Total	69	100.0	100.0	

Cuadro N° 2. Nivel de eficiencia de los proyectos. Municipio de Coripata

Nivel de eficiencia		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	NE_Más que Eficiente	7	14.3	14.3	14.3
	NE_Efic	4	8.2	8.2	22.5
	NE_Acep	18	36.7	36.7	59.2
	NE_Inefic	20	40.8	40.8	100.0
	Total	49	100.0	100.0	

ANEXO N° 6. PORCENTAJE DE PROYECTOS EJECUTADOS DE MANERA EFICIENTE SEGÚN EL PROGRAMA DE DESARROLLO AL QUE PERTENECEN

**Tabla de contingencia Nivel de eficiencia * Proyecto.
Municipio de Villa Tunari**

Nivel de eficiencia		Proyecto							Total
		1 P_Prod., Agrop. y Forest.	3 P_Educ.	4 P_Salud	5 P_Deporte	6 P_Medio Ambiente	7 P_Saneam. Básico	8 P_Urbano	
Más que Eficiente	Recuento	19	5	2	0	0	0	2	28
	% del total	27.5%	7.2%	2.9%	.0%	.0%	.0%	2.9%	40.6%
Aceptable	Recuento	3	3	1	0	2	1	1	11
	% del total	4.3%	4.3%	1.4%	.0%	2.9%	1.4%	1.4%	15.9%
Ineficiente	Recuento	10	7	3	6	0	2	2	30
	% del total	14.5%	10.1%	4.3%	8.7%	.0%	2.9%	2.9%	43.5%
Total	Recuento	32	15	6	6	2	3	5	69
	% del total	46.4%	21.7%	8.7%	8.7%	2.9%	4.3%	7.2%	100.0%

**Tabla de contingencia Nivel de eficiencia * Proyecto
Municipio de Coripata**

Nivel de eficiencia		Proyecto							Total
		1 P_Prod., Agrop. y Forest	3 P_Educ.	4 P_Salud	5 P_Deporte	7 P_Saneam Básico	8 P_Urbano		
Más que Eficiente	Recuento	0	2	0	2	3	0	7	
	% del total	,0%	4,1%	,0%	4,1%	6,1%	,0%	14,3%	
Eficiente	Recuento	0	3	1	0	0	0	4	
	% del total	,0%	6,1%	2,0%	,0%	,0%	,0%	8,2%	
Aceptable	Recuento	3	3	4	1	5	2	18	
	% del total	6,1%	6,1%	8,2%	2,0%	10,2%	4,1%	36,7%	
Ineficiente	Recuento	3	7	2	2	6	0	20	
	% del total	6,1%	14,3%	4,1%	4,1%	12,2%	,0%	40,8%	
Total	Recuento	6	15	7	5	14	2	49	
	% del total	12,2%	30,6%	14,3%	10,2%	28,6%	4,1%	100,0%	

ANEXO N° 7. UBICACIÓN DEL IIE POR OTB RESPECTO A LA MEDIA GENERAL SEGÚN EL GRUPO AL QUE PERTENECE EL REPRESENTANTE DE OTB. MUNICIPIO DE VILLA TUNARI

Tabla de contingencia Nombre de la OTB * Ubicación del IIE respecto a la media general * Grupo al que pertenece el representante de OTB según su participación en espacios de consenso

Grupo al que pertenece el representante de la OTB según su participación en espacios de consenso	Nombre de la OTB	Recuento	Ubicación del IIE respecto a la media general		Total
			IIEmed_Por debajo	IIEmed_Por encima	
POTB_Grupo 1	22 VTunari	1	1		1
		% del total	50,0%		50,0%
	25 SJoséAng	1	1		1
		% del total	50,0%		50,0%
	Total	2	2		2
		% del total	100,0%		100,0%
POTB_Grupo 2	3 P_Eteraz	1	1	0	1
		% del total	20,0%	,0%	20,0%
	5 P_Chip	1	1	0	1
		% del total	20,0%	,0%	20,0%
	14 P_Tocop	0	0	1	1
		% del total	,0%	20,0%	20,0%
	19 P_Uncia	1	1	0	1
	% del total	20,0%	,0%	20,0%	
	21 P_Icoya	1	1	0	1
		% del total	20,0%	,0%	20,0%
	Total	4	4	1	5
		% del total	80,0%	20,0%	100,0%
POTB_Grupo 3	8 P_Isin	0	0	1	1
		% del total	,0%	16,7%	16,7%
	15 P_NAroma	1	1	0	1
		% del total	16,7%	,0%	16,7%
	16 P_NTacop	1	1	0	1
		% del total	16,7%	,0%	16,7%
	20 P_Samuzab	1	1	0	1
	% del total	16,7%	,0%	16,7%	
	23 P_1ºMayo	1	1	0	1
		% del total	16,7%	,0%	16,7%
	24 P_StaRosa	1	1	0	1
		% del total	16,7%	,0%	16,7%
	Total	5	5	1	6
		% del total	83,3%	16,7%	100,0%
POTB_Grupo 4	1 C_SG	0	0	1	1
		% del total	,0%	8,3%	8,3%
	2 C_Eteraz	1	1	0	1
		% del total	8,3%	,0%	8,3%
	4 C_Chip	1	1	0	1
		% del total	8,3%	,0%	8,3%
	6 C_Indep	0	0	1	1
		% del total	,0%	8,3%	8,3%
	7 C_Isin	0	0	1	1
	% del total	,0%	8,3%	8,3%	
	9 C_15deDic	0	0	1	1
		% del total	,0%	8,3%	8,3%
	10 C_Copac	0	0	1	1
		% del total	,0%	8,3%	8,3%
	11 C_V14Sept	1	1	0	1
		% del total	8,3%	,0%	8,3%

	12 C_6Ago	Recuento	0	1	1
		% del total	,0%	8,3%	8,3%
	13 C_2AgoB	Recuento	0	1	1
		% del total	,0%	8,3%	8,3%
	17 C_IsibA	Recuento	0	1	1
		% del total	,0%	8,3%	8,3%
	18 C_Isib	Recuento	0	1	1
		% del total	,0%	8,3%	8,3%
	Total	Recuento	3	9	12
		% del total	25,0%	75,0%	100,0%

ANEXO N° 8. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS EJECUTADOS CON EFICIENCIA

Municipio	VILLA TUNARI			CORIPATA		
	RED VIAL MUNICIPAL	PRODUCCIÓN, EDUCACIÓN, SALUD Y URBANO	ELECTRIFICACIÓN	EDUCACIÓN Y SALUD	SANEAMIENTO BÁSICO	DEPORTE
Entidad ejecutora	Gobierno Municipal	Empresa privada	Gobierno Departamental	Empresa privada	FONADAL (Cooperación externa)	Empresa privada
Modalidad de contratación	Contrato con entidad pública	Modalidad menos compleja	Contrato con entidad pública	Modalidad menos compleja	Convenio FONADAL YUNGAS	Modalidad menos compleja
Duración del trámite administrativo y ejecución del proyecto	Menor a un año	Menor a un año	Menor a un año	Menor a un año	Dos años	Menor a un año
Contraparte de la DTB	20%	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	20%
Cantidad de población beneficiaria (habitantes)	De 1 a 199	De 1 a 199	De 400 a 599	De 600 a 999	De 200 a 399 y Mayor a 1000	De 1 a 199
Costo programado del proyecto	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000
Ubicación	La DTB más alejada se encuentra a 1.5 horas de la capital	La DTB más alejada se encuentra a 2 horas de la capital	La DTB más alejada se encuentra a 1.5 horas de la capital	La DTB más alejada se encuentra a 2 horas de la capital	La DTB más alejada se encuentra a 2 horas de la capital	La DTB más alejada se encuentra a 1 hora de la capital
Tasa de inflación (%)	De 6 a 8.99	De 6 a 8.99	De 9 a 11.99			
Conflictos en la gestión municipal	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los PDM de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010; POA de Villa Tunari y Coripata 2006-2010; Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo, 2010; D.S. N° 27328, 2004; D.S. N° 29190, 2007; y Banco Central de Bolivia, 2012.

ANEXO N° 9. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS EJECUTADOS CON EFICIENCIA ACEPTABLE⁶⁴

Municipio	VILLA TUNARI				CORIPATA		
	RED VIAL MUNICIPAL	EDUCACIÓN Y URBANO	SANEAMIENTO BÁSICO	SALUD	EDUCACIÓN, DEPORTE Y URBANO	SANEAMIENTO BÁSICO	ELECTRIFICACIÓN
Entidad ejecutora	Gobierno Municipal	Empresa privada	Gobierno Departamental				
Modalidad de contratación	Contrato con entidad pública	Modalidad menos compleja	Contrato con entidad pública				
Duración del trámite admin. y ejecución del proyecto	Menor a un año	Menor a un año	Menor a un año	Menor a un año	Menor a un año	Menor a un año	Menor a un año
Contraparte de la DTB	20%	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Cantidad de población beneficiaria	De 1 a 199 habitantes (hab.)	De 1 a 199 hab.	De 600 a 1000 y Mayor a 1000 hab.	De 1 a 199 hab.			
Costo del proyecto	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000	Menor a \$us20.000
Ubicación	A tres horas de la capital, en zona boscosa	Menos de dos horas de la capital	Menos de dos horas de la capital				
Tasa de inflación (%)	De 3 a 5.99	De 9 a 11.99	De 0.1 a 2.99	De 9 a 11.99	De 9 a 11.99	De 6 a 8.99	De 6 a 8.99
Conflictos en la GM	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los PDM de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010; POA de Villa Tunari y Coripata 2006-2010; D.S. N° 27328, 2004; D.S. N° 29190, 2007; y Banco Central de Bolivia, 2012.

⁶⁴ Entiéndase por eficiencia aceptable un valor próximo al mínimo deseable “1”, es decir, una eficiencia comprendida entre los valores de 0.8 y 0.99.

ANEXO N° 10. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS EJECUTADOS DE MANERA INEFICIENTE

Municipio	VILLA TUNARI			CORIPATA	
	RED VIAL MUNICIPAL	PRODUCCIÓN, SANEAMIENTO BÁSICO, SALUD, Y URBANO	EDUCACIÓN Y DEPORTE	PRODUCCIÓN, SANEAMIENTO BÁSICO Y SALUD	EDUCACIÓN Y DEPORTE
Entidad ejecutora	Empresa privada	Empresa privada	Gobierno Departamental o USAID o Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada
Modalidad de contratación	Modalidad menos compleja	Modalidad menos compleja	Contrato con entidad pública o externa	Modalidad menos compleja	Modalidad menos compleja
Duración del trámite administrativo y ejecución de proyecto	Mayor a un año	Mayor a un año	Mayor a un año	Mayor a un año	Mayor a un año
Contraparte de la OTB (porcentaje del costo total del proyecto)	20%	Ninguno	Ninguno	Ninguno	20%
Cantidad de población beneficiaria (hab.)	De 1 a 199	De 1 a 199 y De 400 a 599	De 1 a 199	De 1 a 199 y De 200 a 399	De 1 a 199
Costo del proyecto	Mayor a \$us.20.000	Mayor a \$us.20.000	Mayor a \$us.20.000	Mayor a \$us.20.000	Mayor a \$us.20.000
Ubicación	Menor a dos horas desde la capital	Menor a dos horas desde la capital	Menor a dos horas desde la capital	Menor a dos horas desde la capital	Menor a dos horas desde la capital
Tasa de inflación (%)	De 9 a 11.99	De 9 a 11.99	De 9 a 11.99		
Conflictos en la gestión municipal	Ninguno	Ninguno	Distanciamiento del Gobierno Municipal con el Gobierno Departamental y la Agencia USAID	Ninguno	Cambio de gobierno municipal, ausencia de participación social

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los PDM de Villa Tunari y Coripata, Gestión 2006-2010; POA de Villa Tunari y Coripata 2006-2010; D.S. N° 27328, 2004; D.S. N° 29190, 2007; y Banco Central de Bolivia, 2012.

**ANEXO N° 11. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS NO EJECUTADOS.
MUNICIPIO DE CORIPATA**

Programa	RED VIAL MUNICIPAL	PRODUCCIÓN	SANEAMIENTO BÁSICO	EDUCACIÓN	DEPORTE	MEDIO AMBIENTE	URBANO
Cooperación externa programada	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Contraparte de la OTB Programada	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Entidad ejecutora programada	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada
Modalidad de contratación	Modalidad menos compleja de contratación.	Modalidad menos compleja de contratación.	Modalidad menos compleja de contratación.	Modalidad menos compleja de contratación.	Modalidad menos compleja de contratación.	Modalidad menos compleja de contratación.	Modalidad menos compleja de contratación.
Duración del trámite admin. y de la ejecución del proyecto	Dos años	Menor a un año	Tres años	Un año	Un año	De uno a tres años	Un año
Porcentaje de beneficiarios programados	De 76 a 100% de la cantidad de población de la OTB	60% de la cantidad de población de la OTB	100% de la cantidad de población de la OTB	De 16 a 50% de la cantidad de población de la OTB	Menor al 25% de la cantidad de población de la OTB	De 51 a 100% de la cantidad de población de la OTB	Menor al 25% de la cantidad de población de la OTB para el 76% de los proyectos
Costo del proyecto	Mayor a \$us40.000	Menor a \$us20.000	Mayor a \$us40.000	Menor a \$us40.000	Menor a \$us20.000	Mayor a \$us40.000	Mayor a \$us40.000
Ubicación	La OTB más lejana se encuentra a 2 horas de la capital	La OTB más lejana se encuentra a 2 horas de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 2 horas de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 1 hora de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 1.5 horas de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 45 min. de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 1.5 horas de la capital del municipio
Conflictos en la gestión municipal	Cambio de gobierno municipal, ausencia de participación social	Cambio de gobierno municipal, ausencia de participación social	Cambio de gobierno municipal, ausencia de participación social	Cambio de gobierno municipal, ausencia de participación social	Cambio de gobierno municipal, ausencia de participación social	Cambio de gobierno municipal, ausencia de participación social	Cambio de gobierno municipal, ausencia de participación social

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los PDM de Coripata, Gestión 2006-2010. POA de Coripata 2006-2010. D.S. N° 27328, 2004. D.S. N° 29190, 2007.

**ANEXO N° 12. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS NO EJECUTADOS.
MUNICIPIO DE VILLA TUNARI.**

Programa	SANEAMIENTO BÁSICO	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	DEPORTE	MEDIO AMBIENTE	URBANO
Cooperación externa programada	Sí 65%	Sí 70%	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Contraparte programada de la OTB	15%	10%	Ninguna	40%	Ninguna
Entidad ejecutora programada	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada
Modalidad de contratación	Modalidad menos compleja de contratación	Licitación pública	Modalidad menos compleja de contratación.	Modalidad menos compleja de contratación.	Modalidad menos compleja de contratación.
Duración del trámite administrativo y de la ejecución del proyecto	Tres años	Dos años	Un año	De uno a tres años	Un año
Porcentaje de beneficiarios programados	Menor a 50% de la cantidad de población de la OTB para agua potable y 100% para alcantarillado	De 26 a 100% de la cantidad de población de la OTB	Menor al 25% de la cantidad de población de la OTB	De 26 a 100% de la cantidad de población de la OTB	De 26 a 100% de la cantidad de población de la OTB
Costo programado del proyecto	Menor a \$us40.000	Menor a \$us40.000	Menor a \$us20.000	Mayor a \$us40.000	Menor a \$us.20.000
Ubicación	La OTB más lejana se encuentra a 1 hora de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 1 hora de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 1 hora de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 1 hora de la capital del municipio	La OTB más lejana se encuentra a 1.5 horas de la capital del municipio
Conflictos en la gestión municipal	El Gobierno Municipal y las OTB se distancian de la agencia USAID	El Gobierno Municipal y las OTB se distancian de la agencia USAID	Ninguno	Ninguno	Ninguno

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los PDM de Villa Tunari, Gestión 2006-2010. POA de Villa Tunari 2006-2010. D.S. N° 27328, 2004. D.S. N° 29190, 2007.

ANEXO N° 13. PRODUCCIÓN DE LA HOJA DE COCA: PLANES, MOVILIZACIONES, INTERVENCIÓN POLICIAL-MILITAR, DIÁLOGOS Y ACUERDOS POR GESTIÓN GUBERNAMENTAL. 1994-2005

GOBIERNO	PLAN O PROGRAMA	INTERVENCIÓN POLICIAL - MILITAR	MOVILIZACIONES CONTRA LAS ACCIONES DEL GOBIERNO	DIÁLOGO Y ACUERDOS ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS COCALEROS	CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO
Sánchez de Lozada 1993-1997	Programa antidrogas "Opción Coca Cero" Plan por el Bien de Todos	Creación de la fuerza de Tarea Alfa compuesta por más de 800 efectivos. Objetivo: Erradicar todas las plantaciones de hoja de coca ilegales del territorio Boliviano	9/03/1994 Los cocaleros se declaran en estado de emergencia por la erradicación forzosa.	10/03/1994 Comienza el diálogo. 23/03/1994 Se firma un acuerdo.	17/04/1994 El Gobierno promulga el D.S. N° 23780 que solo beneficiaba a la zona de producción tradicional y contradecía el acuerdo del 23/04/1994. La inconformidad condujo a nuevas movilizaciones
		29/08/1994 El Gobierno trata de impedir la marcha a través de la detención de varios líderes cocaleros entre ellos Evo Morales	29/08/1994 Marcha "por la vida, la coca y la soberanía nacional" 19/09/1994. 1500 campesinos cocaleros llegan a la sede de gobierno	22/09/1994 Se firma un convenio para emprender modificaciones a la Ley 1008, lograr la despenalización de la hoja de coca, levantar los condicionamientos a los programas de desarrollo alternativo.	11/1995 Ruptura de convenio
		11/12/1995 Las mujeres cocaleras son intervenidas violentamente por los aparatos represivos del Estado.	11/12/1995 Marcha de mujeres cocaleras 17/12/1995 La marcha se reinicia y se denomina "por la defensa de la vida, la hoja de coca, los Derechos Humanos y la soberanía nacional" 23/01/1996. Cincuenta cocaleras iniciaron una huelga de hambre.	18/01/1996 Comienza el dialogo. 21/01/1996. Las cocaleras suspendieron el diálogo por la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el cese de la erradicación forzosa. 3/02/1996. Se llega a un acuerdo.	El acuerdo queda sin efecto con el cambio de gobierno
Banzer 1997-2000	Plan Dignidad	Creación de la Fuerza de Tarea Conjunta con cerca de 500 policías y 1500 efectivos militares. Objetivo: Erradicar todas las plantaciones de hoja de coca ilegales del territorio Boliviano hasta el año 2002. Abril de 1998. Los bloqueos fueron reprimidos con saldo de 9 muertos, 5	03/04/1998. 15mil campesinos cocaleros bloquearon la carretera interdepartamental Cochabamba-Santa Cruz 10/08/1998. Marcha hacia la sede de gobierno denominada "por la desmilitarización, la tierra y la coca" 15/09/1998. Cincuenta campesinos cocaleros ingresan en una huelga de hambre	04/09/1998 Comienza el diálogo, pero el gobierno insiste negociar únicamente el desarrollo alternativo, no así la erradicación forzosa. 24/09/1998. El gobierno accede a dialogar. 3/10/1998. Se firma un acuerdo con una oferta de compensación reducida.	El diálogo fracasa.

		desaparecidos y 61 heridos y más de 100 detenidos			
		26/09/2000. El gobierno intentó retirar el bloqueo con saldo de 2 muertos y 20 heridos	18/09/2000. Bloqueo de caminos en oposición a la construcción de cuarteles blindados en el Chapare, demandan la industrialización de sus productos alternativos y la creación de una universidad agrícola	23/09/2000. Se inicia el diálogo. 24/09/2000. Se llega a un preacuerdo. El gobierno se compromete a realizar varias obras de infraestructura 13/10/2000. Se firma un acuerdo para suspender el bloqueo	25/09/2000. El preacuerdo fue rechazado por las bases campesinas cocaleras. 14/10/2000. Los productores de coca resuelven continuar con el cultivo de hoja de coca, debido a que este tema no contempla en el acuerdo del 13/10/2000.
Quiroga 2001-2002	Plan Dignidad	14/01/2002. Confrontación entre cocaleros y fuerzas militares, se registran 6 muertos, más de 30 heridos, 26 detenidos.	14/01/2002. Movilización en rechazo al D.S. 26415 que prohibía la venta en mercados primarios de coca plantada en zonas ilegales.	20/01/2002. Se llega a un acuerdo. Se abroga el D.S. 26415 y se liberan detenidos	
Sánchez de Lozada 2002-2003	Plan de Todos	7/10/2002. Muerte de un cocalero en enfrentamientos y la de dos soldados de la fuerza conjunta de tareas en una emboscada.	7/10/2002. Ataque perpetrado por un grupo de 300 cocaleros contra un destacamento de la Fuerza de Tarea de Conjunta, cuando se aprestaba a instalar un campamento en la zona de Ichoa, en el trópico cochabambino.	09 y 10/2002. Se busca diálogo. Los cocaleros quieren un 23% de incremento en la producción de coca legal. El gobierno se niega rotundamente.	09 y 10/2002. Fracasa el diálogo
		13-25/01/2003. Enfrentamientos entre cocaleros y fuerzas militares, con un saldo de 12 muertos.	13/01/2003. Bloqueo cocalero de la principal carretera del país (Cochabamba-Santa Cruz) que prolongó hasta el 25 de ese mes.	No existió diálogo	
Mesa 2003-2005				03/10/2004. Se firma un acuerdo entre Mesa y Evo Morales. El gobierno autorizó en el Chapare la existencia de 3.200 Has. y la autorización de un cato de coca por familia, los cocaleros se comprometieron a apoyar al gobierno en la erradicación voluntaria de coca excedente en la zona.	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Pinto, M. (2004) y la prensa escrita (1994-2005)