

**Gobierno de
las ciudades andinas**

Jaime Erazo Espinosa, coordinador

Gobierno de las ciudades andinas



FLACSO
SECRETARÍA GENERAL



FLACSO
ECUADOR



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



CONSEJO
NACIONAL DE
CIUDADES ANDINAS

Gobierno de las ciudades andinas / coordinado por Jaime Erazo Espinosa. Quito : FLACSO, Secretaría General : FLACSO, Sede Ecuador : AECID, 2012

473 p. : cuadros, gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-335-5

GOBIERNO LOCAL : PAÍSES ANDINOS : GOBIERNO MUNICIPAL : DEMOCRACIA : CIUDADES..

320.85 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Secretaría General
300 Sur y 50 Oeste de la Mac Donald
Plaza del Sol
Curridabat, Costa Rica
Telf: (506) 2253 0082
Fax: (506) 2234 6696
www.flacso.org

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

AECID
Avda. Reyes Católicos s/n
28001 Madrid-España
Secretaría General de la AECID
Telf.: 91 583 8149/ 8182/ 8139
Fax: 91 583 8234
www.aecid.es

ISBN: 978-9978-67-335-5
Cuidado de la edición: Santiago Rubio y Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: marzo de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Índice

Presentación	7
Gobernabilidad y gobierno local. Un desafío esencial para la convivencia democrática	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Gobierno local y democracia en Venezuela	19
<i>Julio de Freitas Taylor</i>	
Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina. Caso Colombia	91
<i>Carmenza Saldías Barreneche</i>	
Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador	197
<i>Sebastián Mantilla Baca</i>	
Situación de las municipalidades en el Perú. Desafíos para la gestión de las ciudades	265
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
Los municipios bolivianos: una aproximación	329
<i>Carmen Ledo García</i>	

Presentación

El presente libro es uno de los resultados del proyecto titulado “Gobierno local y desafíos democrático: buenas prácticas en prevención del delito y reducción de las vulnerabilidades sociales”, desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La Sede Académica de FLACSO en Quito, coordinó el desarrollo del proyecto en los países de la región andina, en particular, con los gobiernos de las ciudades de Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y Venezuela.

Esta publicación expone los objetivos conseguidos en el marco de las actividades del proyecto. Los resultados son producto de un proceso de construcción colectiva y de discusión académica y política. Estos debates y aproximaciones plurales fueron componentes esenciales para el desarrollo del proyecto. Además, durante los foros, las mesas de trabajo y las consultas a diversos actores en cada ciudad elegida, se plantearon desafíos a los gobiernos locales en busca de la reducción de las vulnerabilidades sociales.

América Latina y el Caribe buscan mecanismos diversos para hacerse oír en el concierto internacional; el alcance regional de este proyecto expone especificidades subregionales que pueden convertirse en un insumo para la construcción de las aspiraciones hacia la convivencia política, la gobernabilidad y la capacidad de elaboración de discursos compartidos y propositivos, en la medida que se reconozca el significado de las simili-

tudes y las diferencias. Aspiramos que los planteamientos de este libro contribuyan en esa dirección y sean de utilidad para quienes tienen responsabilidades públicas en la región.

Nuestro reconocimiento y gratitud a la AECID, ya que sin su apoyo todo este trabajo no habría sido posible. Agradecemos también a las autoridades de FLACSO-Sede Ecuador y al profesor Jaime Erazo que coordinó la publicación.

Juany Guzmán León
Coordinadora Académica Regional
FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla
Director
FLACSO-Sede Ecuador

Gobernabilidad y gobierno local. Un desafío esencial para la convivencia democrática

Francisco Rojas Aravena*

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con la coordinación de la Secretaría General y la activa participación de diferentes unidades académicas de FLACSO, desarrolló el proyecto “Gobernabilidad y convivencia democrática”, auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina (AECID). En este contexto, la sede de Ecuador ejecutó una parte importante de dicho programa, referida al análisis de la situación de los gobiernos locales en el área andina.

En el marco del proyecto sobre gobernabilidad y convivencia antes mencionado, en la parte de gobiernos locales y desafío democrático, se abordaron dos aspectos principales, uno referido al intercambio de buenas prácticas en prevención del delito y reducción de vulnerabilidades sociales, que se efectuó primordialmente en la región centroamericana y que dio como resultado un conjunto de publicaciones, entre las que se destaca: “Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción” (Calderón, 2010); también se produjeron seis libros, correspondientes a cada uno de los países centroamericanos y a República Dominicana. El segundo aspecto está vinculado al análisis y diálogo sobre gobernabilidad en el

* Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Secretario General de FLACSO (2004-a la fecha).

ámbito local, en las subregiones de América Latina, donde existe una importante diversidad de agendas. En este sentido, el libro que presentamos aborda el caso de los países andinos. Se buscó, en los trabajos realizados por cada uno de los investigadores de los países de esta subregión, dar a conocer las implicancias de las definiciones institucionales luego de los cambios constitucionales ocurridos en los distintos países estudiados. También en el taller de análisis se debatió sobre la conveniencia, factibilidad e importancia de desarrollar instituciones de cooperación municipal de carácter subregional que puedan canalizar inquietudes y temas comunes en la agenda de los diferentes gobiernos locales de esta región.

La confianza, un factor esencial en la construcción institucional local

El análisis de las relaciones sociales, el carácter de éstas y el peso de las relaciones familiares, constituyen un aspecto esencial para conocer la capacidad de construir organizaciones que permitan el desarrollo de políticas amplias para un mayor número de personas. En el contexto del proyecto regional “Gobernabilidad y convivencia democrática”, se desarrolló un estudio de opinión en 28 ciudades de América Latina, y se entrevistó a un total de 9 057 personas (FLACSO, IPSOS, AECID, 2010). El estudio muestra la confianza a nivel de la comunidad, y su grado de participación en organizaciones sociales, comunales o de base. Los datos señalados a continuación están fundados en el presente estudio de opinión, y en un análisis sobre la confianza en la región latinoamericana (Rojas Aravena, 2010).

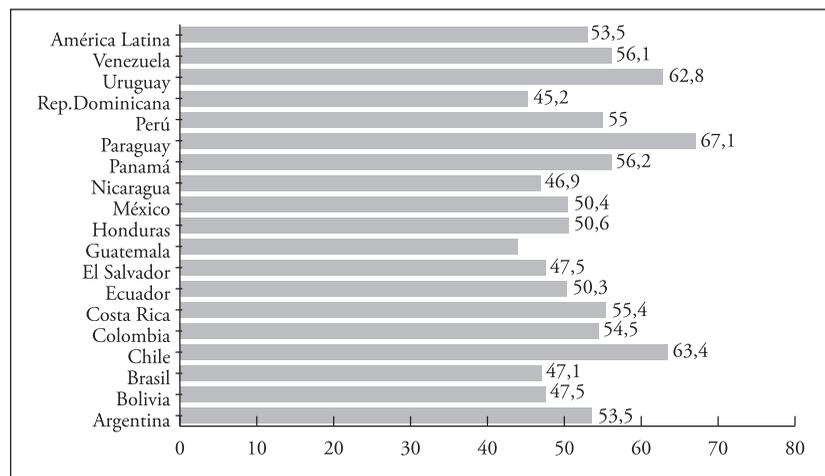
Tradicionalmente en América Latina se ha privilegiado la construcción de relaciones sociales mediante el vínculo consanguíneo, o relaciones de parentesco, en un sentido más extenso. Al interior de la familia se presenta un alto grado de “familiaridad”, de confianza fundada en el conocimiento, la cercanía, la proximidad y la presencia. Se trata de un vínculo con alguien que se conoce desde siempre, y que por lo tanto, permite predecir su comportamiento y adecuar las expectativas. Paradójicamente, el peso otorgado a las relaciones familiares ha repercutido negativamente sobre la confianza interpersonal, pues la sobrevaloración de lo conocido

(lazos fuertes) se traduce en una baja disposición a la incorporación del extraño (lazos débiles), que es la base de la incorporación de lo diferente y de la generación de confianza.

Las sociedades latinoamericanas se ubican en el polo de la *sociabilidad*, y no en el de la *asociatividad*. La sociabilidad se manifiesta en la potencia del vínculo familiar, esto provoca que los latinoamericanos se agrupen con personas conocidas para realizar sus actividades, lo que dificulta que trasciendan hacia relaciones con personas “extrañas”, o que, si lo hacen, antes deban transitar de una relación de “extraños” a una de “conocidos”. Además, la intensidad del vínculo familiar empuja a los latinoamericanos a privilegiar la *lealtad* hacia el conocido antes que la *confianza* hacia el extraño (Valenzuela y Cousiño, 2000).

El Gráfico 1 muestra el nivel de confianza que sienten los latinoamericanos por los otros miembros de su comunidad. Los porcentajes son superiores a los de la confianza interpersonal en general. Mientras ésta última apenas supera el 25% en los países con mayores porcentajes, la confianza en los miembros de la comunidad sobrepasa el 40% en todos los casos. Los datos respaldan la aseveración de que América Latina tiende a privilegiar “lo conocido” sobre “lo extraño”, y que las personas se sienten más cómodas en su entorno inmediato, por el mayor conocimiento que tienen de éste. Por ello, desarrollar y producir conocimiento contribuye con el desarrollo de la confianza.

Gráfico 1
América Latina: Confianza en las comunidades por país (2009)
(En términos porcentuales los que sí confían)



Fuente: FLACSO, IPSOS, AECID, 2010.

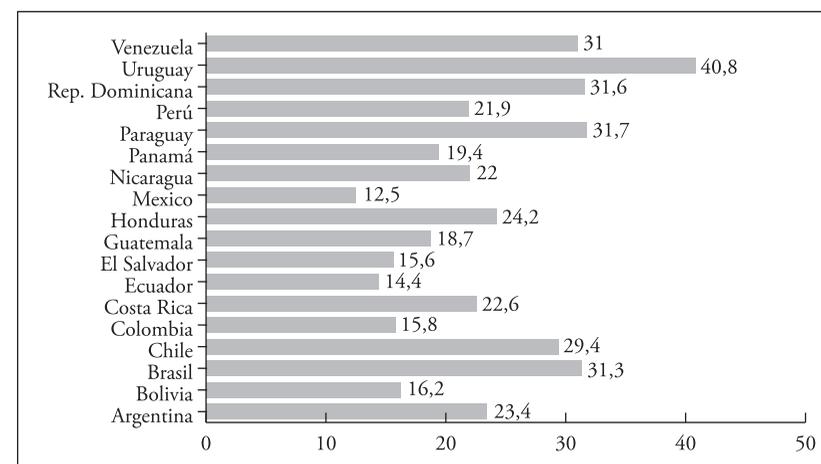
Francis Fukuyama, en su análisis referido a la confianza, indica con respecto a las sociedades latinoamericanas que la alta confianza entre el mismo grupo, combinada con la baja confianza entre los distintos grupos, provoca sociedades con un sistema moral de “dos grados” o niveles. El buen comportamiento es reservado para la familia y los amigos cercanos, mientras que se aplican estándares más bajos con el resto de las personas. Según el autor, esto constituye la base cultural de la corrupción en América Latina, actividad vista como una forma legítima de buscar proteger los intereses familiares (Fukuyama, 2001).

Tanto la sociabilidad como la asociatividad son modos de resolver y enfrentar el problema de lo “extraño”; en un caso, dicha condición se mantiene, y los vínculos se sostienen en la *confianza*; en otro, es imperioso disolver esa condición para sostener un vínculo aceptable mediante el recurso de la *familiaridad*. La sociabilidad presentará entonces problemas de escala, porque la probabilidad de hacer conocido lo desconocido con

grandes conglomerados de personas es baja, costosa, ineficiente y con alcance limitado. Todos estos problemas se agravan en el contexto actual de globalización (Valenzuela y Cousiño, 2000).

Al analizar el nivel de participación de los latinoamericanos en organizaciones sociales y políticas, el Gráfico 2 muestra que la participación de los latinoamericanos es relativamente baja. En la mayoría de los países menos de un tercio de la población forma parte de alguna organización. El país con mayor participación es Uruguay (40,8%) y llega al menor nivel en México, con poco más del 10%.

Gráfico 2
América Latina: En los últimos 12 meses ha colaborado de alguna forma en alguna institución social o política (2009)
(En términos porcentuales los que sí han colaborado)

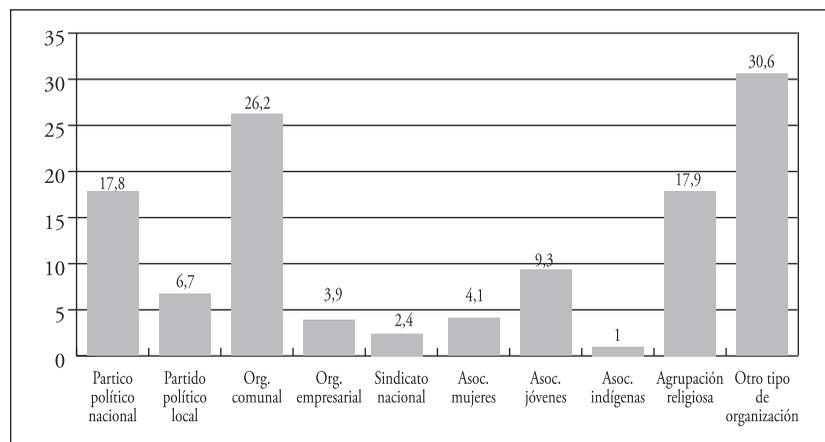


Fuente: FLACSO, IPSOS, AECID, 2010.

El Gráfico 3 muestra el tipo de organizaciones de las que forman parte los latinoamericanos. Sin contar la categoría de “otro tipo de organización”, en primer lugar están las organizaciones comunales (26,2%), seguidas por las agrupaciones religiosas (17,9%) y los partidos políticos nacionales (17,8%). Si a la categoría de partidos nacionales se le suma la organiza-

ción de partidos locales, ambos alcanzarían el 24,5% y ocuparían el segundo lugar. Resulta interesante que, pese al bajo nivel de confianza que gozan los partidos políticos, estos se siguen manteniendo como uno de los principales mecanismos de asociación y participación de los ciudadanos. El peso de las organizaciones comunales nuevamente reafirma los patrones de sociabilidad de América Latina, y la participación en organizaciones religiosas está a tono con la alta confianza depositada en las Iglesias de la región.

Gráfico 3
América Latina: Participación en organizaciones sociales y políticas (2009)
(En términos porcentuales)



FLACSO, IPSOS, AECID, 2010.

Desafíos democráticos, ciudades y gobiernos locales en el área andina

En este contexto se desarrolló una línea de investigación para la región andina, “Gobiernos locales, desafíos democráticos y ciudades andinas”, realizada por la Sede Académica de FLACSO Ecuador, bajo la coordinación de Alfredo Santillana, Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad, y el investigador Jaime Erazo. La presente publicación presenta

los resultados de este trabajo desarrollado por un equipo de cinco investigadores, de cada uno de los países de la Región Andina. Sus trabajos analizan el estado de la situación de los gobiernos locales en torno a una serie de temas: análisis de la Constitución Política en el tema de gobiernos locales, procesos de descentralización de los gobiernos locales, competencias municipales, financiamiento municipal, asociativismo, principales actores en temas municipales y cooperación internacional.

La publicación presenta un análisis de la legislación relevante relacionada a los temas mencionados anteriormente, y se desarrolla en cinco capítulos que presentan el estado de situación para cada uno de los países de la región. En el capítulo correspondiente a Venezuela, “Gobierno local y democracia en Venezuela”, desarrollado por Julio de Freitas Taylor, se describen y analizan nuevas prácticas implementadas en los gobiernos locales, regionales y en el Gobierno central, junto con los nuevos agentes sociales que han surgido en el escenario político venezolano; y el efecto de éste como una nueva cultura política. De esta forma se intenta determinar hasta qué punto se han fortalecido o propuesto nuevos espacios para la participación ciudadana en los gobiernos locales, mediante elementos democratizadores del poder, o si por el contrario, se trata de una estructura que conlleva una re-centralización y el desarrollo del nuevo modelo clientelar.

La investigación correspondiente a Colombia, “Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina. Caso: Colombia”, efectuado por Carmenza Saldías B., contiene el resultado de la revisión de fuentes y el análisis crítico sobre el tema de la descentralización en Colombia; la tesis central del texto es que, pese a los esfuerzos de los últimos 25 años por afianzar la descentralización como elemento de gestión, planeación y participación política, la primera década del siglo XXI ha presenciado un retorno sistemático hacia el centralismo, justificado en criterios fiscales y en la consolidación del presidencialismo como elemento central de la gestión y la toma de decisiones en los niveles central y territorial.

En el capítulo sobre Ecuador, “Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador”, ejecutado por Sebastián Mantilla Baca, fueron dos los objetivos que guiaron la investigación; en primer lugar la realización de un diagnóstico de los gobiernos locales en Ecuador, y en se-

gundo lugar, un análisis crítico del proceso de reforma del Estado que se ha impulsado desde la aprobación de la nueva Constitución en 2008.

El estudio acerca de Perú, “Situación de las municipalidades en Perú. Desafíos para la gestión de las ciudades”, desarrollado por Julio Calderón Cockburn, presenta un diagnóstico sobre la organización municipal en el Perú para identificar sus demandas y la viabilidad que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos y responsabilidad poniendo énfasis en los desafíos para la gestión de las ciudades. La investigación concluye que hay avances en el proceso de descentralización, especialmente a través de la mayor transferencia de fondos del Gobierno nacional a las municipalidades, pero que éstas reciben cada vez más funciones para las cuales no se encuentran preparadas ni capacitadas; no resultando clara la función que corresponde a cada nivel del Estado, existen interferencias y la autonomía municipal sigue siendo todavía un reto por delante.

En el análisis desarrollado para Bolivia, “Los municipios bolivianos: una aproximación”, realizado por Carmen Ledo de Cossio, el objetivo fue sistematizar la información relativa a la elaboración de un diagnóstico correspondiente al proceso de municipalización boliviano, con miras a entender su problemática, dado que la historia de Bolivia muestra la presencia de distintas fases o tipos de desarrollo, en donde el capital humano y el capital social han jugado roles diferentes, y sus resultados se expresan en la marcada heterogeneidad histórico-estructural, expresada en las profundas brechas económicas, sociales, políticas, ambientales, espaciales y culturales existentes en su territorio.

Expreso el agradecimiento a FLACSO Ecuador, a su Director, Adrián Bonilla, al Coordinador del Proyecto, profesor Santillana y al profesor Erazo. El éxito del trabajo realizado en la Región Andina se debe al esfuerzo de esta sede. También expreso nuestro agradecimiento a los colegas que analizaron las diferentes situaciones nacionales que componen los capítulos de este libro.

El apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha sido fundamental para el éxito de los trabajos realizados en torno a la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina, y al análisis que desde las ciudades y los gobiernos locales FLACSO ha realizado, con el fin de proponer recomendaciones de política en estas materias. Parte importante de los resultados generales de

este proyecto pueden ser analizados en la página web: www.flacso.org.

Sin duda este libro contribuirá a un mejor conocimiento de las prácticas a nivel local, y de las formas en las cuales las experiencias exitosas pueden ser replicadas para producir una más profunda y mejor convivencia democrática en nuestra región.

La gobernabilidad y la convivencia democrática se afianzan con más democracia, con líderes que puedan, desde el Estado democrático, efectivizar el imperio de la ley, organizar la seguridad de sus ciudadanos y proteger sus derechos. Estos líderes políticos deben construir consensos, establecer mecanismos de negociación y decisión para fortalecer las instituciones; en definitiva, ser capaces de formular políticas de Estado.

Por ello, la política es importante. Es deber de todos legitimarla y hacerla transparente y participativa para el conjunto de los ciudadanos, desde el barrio a los temas nacionales e internacionales. La política es la que asegura mejores decisiones. La política es la que posibilita diseñar y construir bienes públicos en el barrio, la ciudad, el municipio, el país y en la región.

Bibliografía

- Calderón, Rodolfo (2010). “Gobierno municipal y seguridad ciudadana”. En *Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*, Rodolfo Calderón (Compilador). San José, Costa Rica: FLACSO, DEMUCA, AECID.
- FLACSO, IPSOS, AECID (2010). “Estudio de opinión pública en América Latina 2009-2010. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina”. Disponible en: <http://www.flacso.org/publicaciones/flacso-ipsos-final/>
- Fukuyama, Francis (2001). “Social capital, civil society and development”. *Third World Quarterly*, 22(1): 11-12 Nueva York.
- Rojas Aravena, Francisco (2010). “Confianza: base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. V Informe Secretario General”. En prensa. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Valenzuela, Eduardo y Carlos Cousiño (2000). “Sociabilidad y asociatividad. Un ensayo de sociología comparada”. *Estudios Públicos* 77: 335. Santiago, Chile, verano.

Gobierno local y democracia en Venezuela

Julio de Freitas Taylor*

Constitución Política

La actual Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se enmarca en una serie de cambios políticos, económicos y sociales que dan como resultado la ruptura del tradicional modelo bipartidista, vigente desde 1958, hasta la elección, en 1998, del actual presidente Hugo Chávez Frías y la re-arquitectura de la estructura jurídico-institucional del Estado. Ese mismo año, un mes antes se había elegido con la misma base electoral a un Congreso bicameral en el cual estaban representadas la mayoría de las fuerzas políticas del momento.

De la mano del nuevo presidente llegaron al poder los que, hasta entonces, conformaban minorías que habían ocupado un lugar relegado en la política venezolana. Lo mismo sucederá con muchos de los oficiales que habían formado parte de los intentos de golpe, liderados por el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez, de febrero y noviembre de 1992.

La gestión del presidente Hugo Chávez se inicia y se desarrolla en medio de un escenario convulsionado tanto en el aspecto social como en

* Antropólogo. Universidad Central de Venezuela. Especialista en Hábitat en Países Amazónicos. Universidade Federal do Pará. Magister en Planificación Urbana. Mención Política y Acción Local. Universidad Central de Venezuela. Candidato a Doctor en Urbanismo. Profesor de la Escuela de Historia y de la Maestría en Planificación Urbana de la Universidad Central de Venezuela.

el político. A la par de ser considerado por muchos como un gobierno de fuertes rasgos personalistas y autoritarios, con una tendencia a excluir totalmente a la oposición, se ha criticado de manera reiterada la participación cada vez mayor de miembros de la Fuerza Armada en los componentes del Gobierno, dentro de cargos claves en la administración pública; esto trae como consecuencia una creciente oposición por parte de varios sectores de la vida nacional.

Como primer paso para los cambios que el nuevo presidente y su equipo de gobierno propusieron al país, se apuntó la aprobación de una Asamblea Nacional Constituyente, para esto se realizó un referéndum consultivo, el 25 de abril de 1999, y un referéndum aprobatorio para la redacción de la nueva Carta Magna, el 15 de diciembre del mismo año. Asimismo, la nueva Asamblea Nacional Constituyente asumió el control del Poder Legislativo y estableció la disolución del Congreso Nacional, el 22 de diciembre de 1999; inmediatamente después cesaron las funciones de sus senadores y diputados.

En esta nueva Constitución, a los tres poderes clásicos del Estado venezolano: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se les suman: el Poder Electoral, ejercido por el Consejo Nacional Electoral como ente rector, y sus organismos subordinados: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento (Art. 292) y el Poder Ciudadano, constituido por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, que en conjunto conforman el Consejo Moral Republicano (Art. 273).

La democracia perderá así su tradicional adjetivo de “representativa”, quedando totalmente fuera del texto constitucional, y asumiendo la forma de “participativa y protagónica”, dentro de un Estado de justicia federal y descentralizado, tal como señala su preámbulo:

...con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones... (Preámbulo).

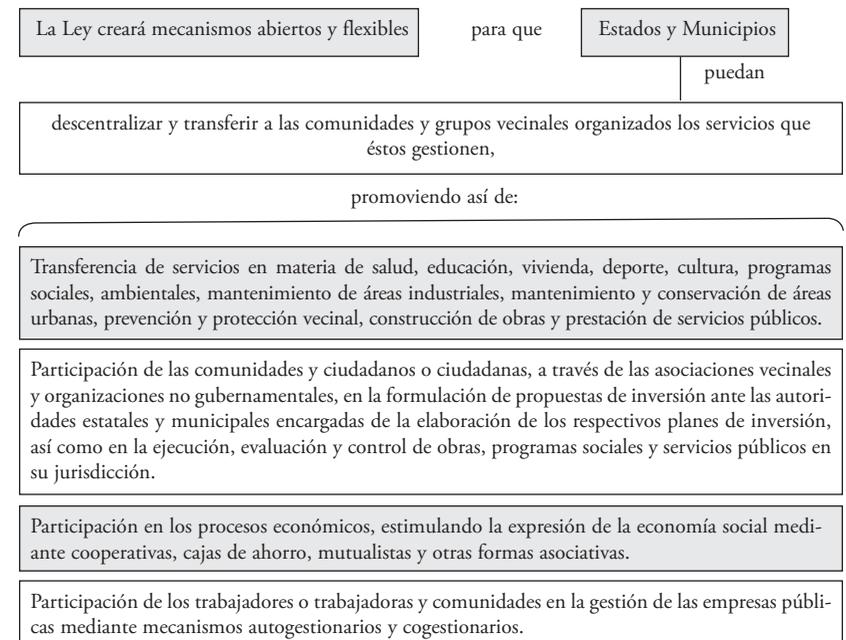
En el mismo sentido, se puede leer en el Artículo 4:

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Así también estos principios se ratifican en el Artículo 6, que dispone:

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

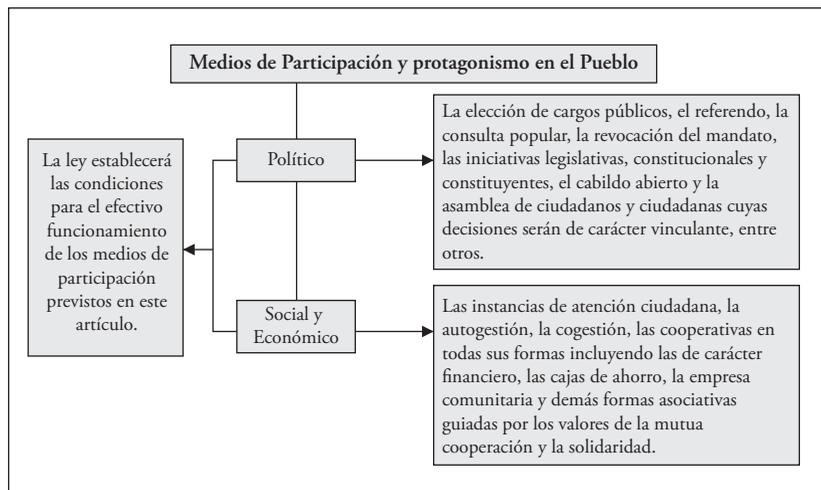
En esta constitución se incorporan, a través del artículo 184, por primera vez mecanismos de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos, descentralización y transferencia de servicios públicos:



- Creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas participativas.
- Creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de parroquias, comunidades, barrios y vecindades, con el fin de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales, y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
- Participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

Este nuevo modelo plantea una nueva forma de relación entre el Estado y los ciudadanos, en el que la democracia de los partidos es sustituida por la “participación protagónica de la ciudadanía”. Esto puede verse en detalle en el artículo 62 de esta Constitución, el cual dispone, lo que señala el siguiente esquema:

Adicionalmente, en su artículo 70, la Constitución establece los siguientes mecanismos para hacer efectiva la participación ciudadana:



Así, la adopción de esta concepción participativa por parte del Estado busca favorecer la creación de estructuras de organización más flexibles y abiertas en los diferentes niveles de gobierno, y espacios territoriales donde el ciudadano se convierta en gerente y garante; sujeto político al cual se le deben suministrar, desde el Estado, los elementos necesarios para el cumplimiento de este nuevo rol de elemento activo en la política nacional y, particularmente, en la gestión local.

En correspondencia con lo antes expuesto, el Artículo 16 de la Constitución señala:

Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. La división político-territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándole la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

En esta dirección se inscribe el Artículo 136, el cual reza:

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

En general, la Constitución define a la República de Venezuela como Estado Federal, y consagra los siguientes principios:

- Del Estado Federal: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

- Del Gobierno: democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.
- De la Organización Territorial: se divide en estados, un distrito capital, dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en municipios. Consagra además la garantía de la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa.

El principio de integridad territorial plantea una política de unidad nacional, al establecer que la República Bolivariana de Venezuela es un solo Estado, integrado por partes diferenciadas pero sobre las cuales ejerce la soberanía. El hecho de que se diseñe una estructura de tres niveles territoriales no rompe con la unidad del Estado, sino que busca, en teoría, reconocer la diversidad nacional, con lo que se refuerza la estabilidad del sistema de gobierno, permitiendo la gobernabilidad democrática y abriendo espacios que coadyuven a la manifestación de la diversidad socio-cultural del país.

En el artículo 159 se reitera este principio, al disponer que los Estados son iguales entre sí, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad del territorio nacional, así como a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

A través de los principios de cooperación y concurrencia se define la política de participación e interdependencia de los tres entes territoriales en la realización de los fines de funcionamiento del Estado. Este se refiere básicamente a las competencias de cada uno de los niveles territoriales del Gobierno. De ello se deduce una interdependencia política entre cada uno de estos niveles, en el marco de una cooperación intergubernamental que disponga de instituciones que hagan esto posible, como el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Coordinación de Políticas Públicas y los Consejos Locales de Planificación Pública.

Mención especial merece el Artículo 185 de la CRBV, mediante el cual se establece la creación de un Consejo Federal de Gobierno; dicho Consejo será el ente encargado de establecer relaciones entre los distintos niveles de gobierno en el ámbito nacional.

Siguiendo el Artículo anteriormente señalado, el Consejo Federal de Gobierno funciona como una instancia de planificación y coordinación

de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, generando políticas públicas para el cumplimiento de los principios que definen al Estado como federal y descentralizado, y del cual dependerá el fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas que promuevan el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y que apoyen especialmente en la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Apenas hasta ahora, una década después de haberse establecido en la CRBV, febrero de 2010, se aprobó la segunda discusión en la Asamblea Nacional sobre la Ley de Creación de este Consejo Federal de Gobierno, y con ello, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG), publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.963 de fecha 22 de febrero de 2010 y, por último, el Reglamento de dicha ley (RLCFG), publicado en Gaceta Oficial No. 39.382 de fecha 9 de marzo de 2010. En medio de la polarización política existente en el país existen opiniones muy diversas acerca de si efectivamente dicha ley contribuirá a la descentralización y a una más justa distribución de los recursos nacionales hacia los gobiernos regionales y municipales, o si, por el contrario, se tratará de una instancia *que controlará desde el poder central todas las decisiones en competencias y recursos que puedan manejar los gobernadores y alcaldes*.

Por otra parte, amparados en los principios de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado, establecidos en esta Constitución, se ha promovido desde el Estado el empoderamiento de las comunidades o Poder Popular, que se adelantará con énfasis a partir del año 2007, en el cual se crean nuevos mecanismos de participación, donde el poder ciudadano establecido en la Constitución se diluirá, para hablarse del poder popular¹.

¹ En enero de 2007 se modifica la adscripción de institutos autónomos y otros entes descentralizados para ser incorporados al funcionamiento de la administración central y, a través de la reforma del funcionamiento de la administración central, dar paso a la constitución de los Ministerios del Poder Popular, en donde se articula directamente a la Presidencia de la República con las comunidades organizadas, así como se da el seguimiento y control de las Misiones Bolivarianas (programas sociales en el ámbito social, educativo, salud, infraestructura, etc.), con lo cual se reafirma la centralización como estructura y como práctica del sistema político.

Entre estos mecanismos que se proponen como coadyuvantes a esta participación protagónica se pueden señalar, por una parte los referendos, presupuestos participativos, la cogestión, las cooperativas, asambleas de ciudadanos y, posteriormente, los consejos comunales, y en el año 2009, la consolidación de una nueva geopolítica territorial y constitución de ese poder popular, al crearse instancias desde el Poder Ejecutivo que promoverán la creación de las comunas² como unidades de organización social y política de la ciudad socialista, con personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la constitución y las leyes.

Sin embargo, aunque de manera discursiva la mayoría de estos mecanismos pudieran pensarse como formas efectivas de participación de la sociedad civil, muchos de ellos, por su esencia de ser estrategias, que en la práctica se traducen como de arriba hacia abajo (*Top-Down*), es decir, desde el Gobierno central hasta las comunidades, presentan en la mayoría de los casos una marcada tendencia impositiva con la línea de Gobierno. Paralelamente, estas formas de participación pueden, asimismo, descargar responsabilidades exclusivas de los gobiernos, sean éstos de ámbito central, regional o local, y dejarlas en manos de grupos organizados que no necesariamente están preparados, tanto desde el punto de vista social como desde el técnico, para asumirlas.

Espacios de los gobiernos locales: procesos de descentralización

El fin último de la descentralización político-administrativa es el de fortalecer la democracia, esto es, democratizar el poder y los procesos de toma de decisiones mediante su traslado al ámbito ciudadano, e incluso, potenciar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas desde el Estado, así como el de maximizar

2 El 3 de marzo de 2009, como resultado de la fusión del Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social con el Ministerio de Economía Comunal se crea el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, que tendrá como fin promover políticas de fortalecimiento y acompañamiento del poder popular para que sea el pueblo organizado desde abajo quien vaya trabajando en la construcción de un nuevo modelo político-territorial (Entrevista a Isis Ochoa, Viceministra de Formación Comunal del Ministerio del Poder Popular para las Comunas www.minci.gob.ve/entrevistas/3/189193/mpcomunas_trabaja_en.html)

zar la eficiencia en la prestación de ciertos servicios y competencias que se han concentrado en el nivel nacional o central.

En este sentido, la descentralización se trata de una redistribución del poder del Estado, que funcionalmente está concentrado en el Poder Ejecutivo o presidente, y espacialmente se encuentra localizado en las grandes capitales.

El investigador ecuatoriano Fernando Carrión (Carrión, 2008), señala, a justo título, que para lograr este fin se hace imperativo tomar en cuenta tres dimensiones clave de la descentralización. La primera se refiere a un plano horizontal, al interior de cada nivel, para contrarrestar los presidencialismos bajo sus múltiples formas; la segunda dimensión se refiere a un plano vertical entre cada uno de los niveles, que tiene la finalidad de ampliar las bases sobre las cuales descansa el poder; por último, un plano paralelo, para afianzar una democracia territorial.

El proceso de descentralización en Venezuela se establece después de que la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) propusiera los lineamientos para convertirla en ley, y planificara su implementación; pero sería intempestivamente a partir de la movilización social que sufriera el país en 1989, conocida como el “Caracazo”, que se adelantaría este proceso. A la sombra de esta explosión social se llevan a cabo, a finales de ese mismo año, las primeras elecciones directas para gobernadores y alcaldes, con una abstención del 54%.

La década de los años noventa se inicia teniendo como contexto una gran tensión social, con un plan de ajuste estructural y de estabilización económica, liderado, no por los tradicionales políticos, sino más bien por grupos de economistas y gerentes de amplia trayectoria entre grupos académicos y empresariales.

En el año 1992 se producen dos intentos de golpe de Estado con el Teniente Coronel Hugo Chávez Frías como uno de sus principales organizadores; el primero se da el 4 de febrero, y el otro el 27 de noviembre. Ese mismo año, en medio de un escenario político en ebullición, se desarrollan las segundas elecciones de gobernadores y alcaldes.

Luego de diez años, el incipiente proceso de descentralización ha venido sufriendo una serie de retrocesos, no siempre explícitos desde el punto de vista jurídico, elemento que hace difícil su estudio y evaluación, pues

pareciera encontrarse, al menos desde el punto de vista discursivo, en constante flujo desde la centralización, hacia la descentralización y posteriormente hacia una nueva re-centralización.

Desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se establece, en sus artículos 4, 6, 157 y 158, los alcances de la política de Estado para la descentralización:

Artículo 4: La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución y se rige por los principios de cooperación, solidaridad, correspondencia y responsabilidad.

Artículo 6: El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Artículo 157: La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

Artículo 158: La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Poco tiempo después de haber sido sancionado el nuevo marco constitucional, se constata la creación y promulgación de figuras como el Plan Bolívar 2000, concebido como una misión de acción cívico-militar de emergencia que tenía la finalidad de atender las necesidades sociales del país en materia de salud, educación, infraestructura y empleo; y el Fondo Único Social (FUS), que se creó como servicio autónomo sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Salud y Desarrollo Social, con el objeto de concentrar en un solo ente la captación y administración de los recursos, para lograr la optimización de las políticas, planes y regulación de los programas sociales destinados a fortalecer el desarrollo social, la

salud integral, la educación y el impulso de la economía popular, como instrumentos que centralizan y ejecutan recursos, programas sociales e inversiones con poca o ninguna relación con entes y poderes locales, incluso delegando en la Fuerza Armada el manejo de tales recursos.

Por otra parte, tomando el concepto de autonomía presente en el Artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) sancionada en mayo de 2005 (G.O. 38204), que sustituye a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) del 15 de junio de 1989 (G.O. 4.109), se consolidan elementos clave para el proceso de descentralización venezolana. Así, la autonomía es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado, de lo cual se derivar, conforme al Artículo 4 de la misma LOPPM, la creación de instancias, mecanismos y sujetos de descentralización conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

En este sentido aparece la figura de los Consejos Comunales (CC), que sustituyen a las Asociaciones de Vecinos, instancia que tendrá su propia Ley de Consejos Comunales (LCC de abril de 2006. G.O No. 5.806) posteriormente, sustituida por la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC de fecha 28 de diciembre de 2009, G.O No. 39.335) y que en la práctica, con relación a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP G.O N° 37.463 del 12 de junio de 2002), y la Ley del Poder Público Municipal (LOPPM) se llenan de contradicciones, no siendo complementarias sino más bien discordantes.

En ambas versiones de la Ley de los Consejos Comunales se establece el enlace de coordinación con las instancias del Poder Ejecutivo a nivel central, y no a nivel municipal, con lo que se diluye el novedoso proceso establecido en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) de planificación local de las políticas públicas con actores del poder ejecutivo y legislativo municipal y la comunidad organizada; se dictamina que se debe ejercer el enlace directamente con el poder central, a través de la conformidad de su registro (Art. 20 LCC) y la aprobación de proyectos y su financiamiento (art. 29 LCC) por parte de la Comisión

Presidencial del Poder Popular y la coordinación del ejercicio de sus funciones con los órganos del Poder Ciudadano (art. 35 LOCC).

Es así que el artículo 56 de la LOCC establece:

El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los Consejos Comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitarán la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público.

Cabe preguntarse, entonces: ¿qué tipo de participación ciudadana se promueve con estas leyes? Pareciera tratarse de una mera participación instrumental y administrativa, con un fuerte componente centralizador.

Desde esta perspectiva, el apoyo al proceso de la descentralización por parte del Estado en la última década no siempre se ha mostrado transparente, al punto que algunas veces pareciera ser un elemento meramente retórico, pues constantemente se asiste a un proceso sostenido de socavamiento de los entes, competencias, materias y atribuciones de las regiones y de los poderes locales.

El 2 de febrero de 2007 el Presidente de la República somete a consideración, por vía de Referéndum, una propuesta de reforma de la Carta Magna en la cual se proponía dar rango constitucional al proyecto socialista. En dicha propuesta se planteaba una nueva distribución del poder público territorial, y la creación de una nueva figura sin base en el sufragio, pero que serviría, a su juicio, para que el pueblo ejerciera directamente la soberanía, mediante el llamado Poder Popular, así leemos:

El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. Con relación al contenido de las funciones que ejerce, el Poder Público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. El Pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de grupos humanos organizados como base de la población. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas

y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley (CNE, Propuesta de Reforma Constitucional, Artículo 136).

Así también, se somete a discusión en esta propuesta la modificación del Artículo 16 de la CRBV. Se propone una nueva organización política-territorial, denominada Nueva Geometría del Poder, que desplazaría a estados y municipios como unidad primaria:

El territorio nacional se conforma, a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares.

Los estados se organizan en municipios.

La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Las comunas serán las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano.

A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyen formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa.

La Ciudad Comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno municipal, por decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Igualmente, el presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría de los

diputados integrantes de la Asamblea Nacional, podrá decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley, el presidente de la República designará y removerá las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley.

En las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley, el presidente de la República designará y removerá las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley.

Los distritos funcionales se crearán conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de las potencialidades económicas que desde ellos sea necesario desarrollar en beneficio del país.

El Distrito Funcional podrá ser conformado por uno o más municipios o lotes territoriales de éstos, sin perjuicio del estado al cual pertenezcan.

La organización y funcionamiento de la Ciudad Federal se hará de conformidad con lo que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo.

Las provincias federales se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano.

Las provincias federales se constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere.

La organización político territorial de la República se regirá por una ley orgánica (CNE, Propuesta de Reforma Constitucional, Artículo 16).

En esta propuesta de reforma constitucional se atribuye al poder nacional la conservación, administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales, y se centraliza la competencia de los puertos y aeropuertos (CNE, Propuesta de Reforma Constitucional, Art. 14).

De igual manera, se plantea como potestad del Presidente de la República la posibilidad de modificar la división político territorial de la República, creando ciudades comunales, regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales, distritos funcionales, así como cualquier otra entidad establecida por la Constitución o la ley, y designar y remover las autoridades respectivas; regiones estratégicas de defensa, autoridades especiales para situaciones de contingencia³.

Además de esto, se incrementan las atribuciones y competencias del poder nacional, al proponerse la posibilidad de que el poder ejecutivo nacional disponga de todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, seguridad personal y pública, infraestructura, sistemas de salud, educación, deporte y recreación, recuperación de sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades (CNE, Proyecto de Reforma Constitucional, Artículo 18).

Resulta relevante la propuesta de modificación del Artículo 158 de la CRBV, el cual señala que la

...descentralización como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”, modificándose a: “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista (CNE, Propuesta de Reforma Constitucional, Artículo 158).

3 CNE. Proyecto de Reforma Constitucional. Artículo 11. ... El presidente de la República Bolivariana de Venezuela podrá decretar Regiones Estratégicas de Defensa a fin de garantizar la soberanía, la seguridad y defensa en cualquier parte del territorio y espacios geográficos de la República. Igualmente, podrá decretar autoridades especiales en situaciones de contingencia, desastres o cualquier otra que requiera la intervención inmediata y estratégica del Estado.

Pese a no haber sido respaldada por la vía de Referéndum la mencionada propuesta de reforma constitucional, en la práctica muchos de los elementos presentados en ésta se han venido desarrollando de manera explícita, como si la reforma hubiese sido aprobada; en este sentido, a partir de una nueva habilitación legislativa, se comenzaron a decretar un conjunto de leyes, entre éstas la Ley Orgánica de la Administración Pública (Decreto N° 6.207 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, G.O. N° 5.890 del 31.07.08. Artículos 1 y 2.), que reduce la potestad de los estados y municipios para regular sus respectivas administraciones públicas.

Así mismo, se han producido una serie de modificaciones a varias leyes, entre ellas, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), esta última derogada en el mes de febrero de 2010 por la Asamblea Nacional, cuyas reformas se materializan en menos recursos y más restricciones a las regiones en Venezuela, puesto que constituyen la fuente de financiamiento más importante, después de la prevista por el Situado Constitucional, el cual también fue afectado por la reducción de cerca del 21% del presupuesto ordinario 2010 al calcular el barril de petróleo en 40 BsF, estableciéndose que todo lo que esté por encima de ese precio será dispuesto por el Gobierno nacional para el desarrollo de sus políticas y programas.

En este sentido, varios alcaldes y gobernadores, así como diversos elementos de la sociedad civil, han cuestionado estas prácticas. Una de ellas, la Asociación Civil CONVIVE (2009: 95-96) señala lo siguiente:

En los últimos años, los recursos de los estados y los municipios provenientes de los ingresos nacionales debieron ser mucho mayores que los percibidos. Esta situación se debe a la sistemática transferencia de una parte de estos ingresos al poder nacional, mediante las siguientes prácticas:

La subestimación de los ingresos ordinarios, cuya práctica consiste en calcular los ingresos estimados del presupuesto nacional por debajo de lo que se espera obtener en el año. De esta manera, los recursos adicionales no entran al presupuesto ni al cálculo de los porcentajes del situado constitucional que corresponde a los estados y los municipios.

Las reformas a las leyes de FIDES y LAEE en el año 2006, donde se dispuso que el 30% de los recursos de estas fuentes, antes asignados en su totalidad a los estados y los municipios, se destine a los Consejos Comunales, bajo la aprobación directa de los órganos nacionales que coordinan el trabajo de estos consejos. Igualmente, se dispuso la asignación de recursos remanentes, no programados, ni presupuestados en el ejercicio anterior, a los estados, municipios y Consejos Comunales, correspondiendo a estos últimos el 50% de estos recursos. Cabe destacar que además el financiamiento del FIDES disminuyó en el 2007 al reducirse la alícuota del IVA.

Mención especial merece la promulgación de tres instrumentos legales como son: la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LRPLODDTCPP) del 17 de marzo 2009 (G.O. Nro. 39.140)⁴ la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC) del 14 de abril 2009 (G.O. Nro. 39.156) y la Ley del Consejo Federal de Gobierno (LCFG), aprobada en segunda discusión por la Asamblea Nacional en febrero de 2010, en la que, entre otros puntos, se faculta al Ejecutivo Nacional para intervenir bienes y servicios transferidos, atribuyéndose éste la tutela de los bienes y servicios públicos prestados por las entidades federales; y se suprimen las competencias exclusivas de los estados en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, que pasan a ser ejercidas bajo la coordinación del Ejecutivo Nacional⁵, cuya competencia exclusiva le había sido

4 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Capítulo II. Artículo 9: El Ejecutivo Nacional, por órgano del presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, consumidores un ser servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad.

5 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Capítulo III. Artículo 14. Es de la competencia de los estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional, la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

transferida a los estados desde 1989, e incorporada a la Constitución de 1999 con el agregado de coordinación del Ejecutivo Nacional⁶.

He aquí que el concepto constitucional de descentralización se desdibuja por completo en la nueva Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.963 de fecha 22 de febrero de 2010, en conjunto con el del Reglamento de la Ley (RLCFG) publicado en la GO No. 39.382 de fecha 9 de marzo de 2010, cuando define la descentralización en el Artículo 3 de este último como:

Política estratégica para la restitución del Poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica (SIC) restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país.

Resulta pertinente señalar que la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela establece que el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (CNRBV, Art. 185); definiéndose en éste que dicho proceso debe llevarse a cabo solamente entre las entidades públicas territoriales, y más específicamente, *desde el Poder Nacional* hacia los Estados y Municipios, en tanto que la recién promulgada LOCFG dictamina en su artículo 2 que el CFG establecerá los lineamientos para las transferencias de competencias de las entidades territoriales hacia las organizaciones de base del Poder Popular, entida-

6 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Capítulo II. Artículo 11. A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se transfiere a los estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: ...3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos... 5. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

des que no poseen definición alguna en el texto constitucional, con lo cual se generan contradicciones entre la LOCFG y la propia CNRBV.

Esta idea se ratifica en el artículo 4 del RLCFG, de manera que, bajo la pretendida aplicación de la Ley, corresponderá a los Estados y Municipios desprenderse de sus competencias naturales y constitucionales, para ser asumidas por las organizaciones de base del poder popular.

Así también la LOCFG incorpora la figura de los Distritos Motores de Desarrollo, al señalar en su artículo 6 que el presidente, en Consejo de Ministros, podrá crear estas entidades “con la finalidad de impulsar un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo”. Siguiendo las definiciones contenidas en el RLCFG, en su Artículo 3, estos Distritos Motores de Desarrollo deben responder a un “modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista” y estarán gobernados, como se expresa en su Artículo 24, por una “Autoridad Única Distrital”, que tendrá las siguientes funciones, según el Artículo 25:

1. Administrar eficientemente los recursos asignados a los proyectos del Distrito en función de la Misión y Plan Distrital.
2. Promover la participación, organización y protagonismo de las comunidades y productores en los proyectos del Distrito.
3. Garantizar el buen desempeño de las instituciones de la Administración Pública Nacional, desconcentradas en su ámbito de competencia.
4. Abordar los problemas sociales existentes en el Distrito y junto con las comunidades procurar soluciones a los mismos.
5. Promover la participación política, cultural y económica de los diversos actores sociales y organizaciones del Poder Popular de su zona de influencia.
6. Impulsar proyectos productivos acorde (SIC) con las potencialidades del Distrito Motor de Desarrollo.
7. Las demás que le sean asignadas por el presidente o presidenta de la República en el Decreto de creación del respectivo Distrito Motor de Desarrollo.

Es notoria la coincidencia de esta nueva figura territorial con la figura de los vicepresidentes regionales, contenida en la propuesta de Reforma Constitucional planteada por vía de Referéndum en 2007, la cual junto a la creación, en septiembre de 2009, del Consejo de Ministras y Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano, que actuaría como un Consejo Presidencial dirigido por el Jefe de Estado, así como seis vicepresidentes y un secretario permanente (G.O. N° 39.279 del 6 de Octubre de 2009), constituyen, por una parte, una violación a la propia CRBV, que sólo reconoce la figura de un vicepresidente ejecutivo, y el desconocimiento del concepto constitucional de los Estados como entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, cuya autoridad corresponde al gobernador (Artículo 159-160 CRBV), así como, por otra, la institucionalización por vía de fuerza de la reforma constitucional propuesta por el propio presidente, aunque en esta última la figura propuesta se denominaba “vicepresidentes territoriales”, pero que en concordancia con la Ley del Consejo Federal de Gobierno pudiera tener funciones parecidas a la figura planteada en la reforma constitucional antes señalada.

Aunado a esto, las propias gobernaciones se han visto afectadas por este proceso de recentralización, particularmente en áreas como salud y vivienda; por ejemplo en el estado Miranda, en el cual mediante la Gaceta Oficial número 39.072, decreto 6.543 de la Presidencia de la República, se transfirieron al Ministerio del Poder Popular para la Salud los establecimientos y las unidades móviles de atención médica adscritos a la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda. Asimismo, a través de un comunicado remitido por el ex presidente del Instituto de Vivienda y Hábitat de Miranda, fechado el 08 de diciembre de 2008 dirigido al Ministro de Vivienda y Hábitat (hoy Ministerio de Obras Públicas y Vivienda), se informa de la transferencia de expedientes de las obras a su despacho, 24 complejos residenciales que se estaban construyendo bajo la responsabilidad del ejecutivo regional.

En el caso de la capital venezolana se produce un fuerte elemento de recentralización al ser promulgada la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC), por medio de la cual se crean el Distrito Capital y la Ley Especial de Transferencia de Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Ca-

racas al Distrito Capital (G.O. N° 39.170 del 4 de mayo de 2009), las cuales reducen de manera significativa las atribuciones y competencias del alcalde metropolitano, para ser transferidas a un funcionario designado directamente por el presidente de la República, hecho que reduce de manera drástica no sólo la autonomía municipal sino, en general, el proceso de descentralización que se desarrolla en Venezuela.

A lo largo de los tres últimos años se ha asistido en Venezuela a la aprobación de un conjunto de decretos, derogatorias, leyes y programación de actividades de los entes del Gobierno Nacional, que, recordando la historia de la rana hervida, han ido materializando muchas de las reformas propuestas en 2007, derrotadas por la vía electoral, casi imperceptiblemente, afectando seriamente la descentralización y la gobernabilidad local, de manera sostenida.

Competencias municipales

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece tres niveles territoriales claramente definidos: nacional, estatal y municipal; en cada uno de dichos niveles se presentan materias que le son propias y otras concurrentes a cada uno de estos niveles.

En el caso de los municipios se plantea la autonomía en la gestión de las materias propias, es decir, en aquellas áreas donde no haya concurrencia con los otros niveles de poder territorial. Es así que en el Artículo 168 de la CRBV la autonomía municipal comprende: 1- La elección de sus autoridades; 2- La gestión de materias de su competencia y 3- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Siguiendo el mismo Artículo se destaca que cada una de las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias debe cumplirse incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, y al control y evaluación de sus resultados en forma efectiva, suficiente y oportuna.

La misma Carta Magna prevé, en el Artículo 169, que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, debe establecer diferentes regíme-

nes para su organización, gobierno y administración, incluyendo lo referente a la determinación de sus competencias y recursos, tomando como parámetro las condiciones de población, el desarrollo económico, la capacidad para generar ingresos fiscales propios, la situación geográfica, los elementos históricos y culturales y otros factores relevantes, así como las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena, haciendo énfasis en que la organización municipal debe siempre ser democrática y responder a la naturaleza propia del gobierno local.

En ese orden, la Asamblea Nacional ha producido normas que regulan la competencia municipal. En mayo de 2006 es sancionada la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), que sustituye la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual, según su Artículo 1, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados.

En este cuerpo de leyes debe incluirse la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), que tiene por objeto establecer las disposiciones y bases para la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública, junto a otras que corresponden a la protección al consumidor y usuario, deportes, educación, turismo, planificación y gestión del territorio, tránsito y transporte terrestre, servicios domésticos, etc.

En el caso específico de la LOPPM, el Artículo 55, en concordancia con el Artículo 178 de la CRBV, establece una clasificación de las competencias municipales entre propias, concurrentes, descentralizadas y delegadas; sin embargo, no se encuentra en el texto de esta ley una definición de las competencias propias, excepto bajo el calificativo de que son aquellas que forman parte del Gobierno y de la administración de la vida local (Artículo 56); éstas son:

1. El gobierno y administración de los intereses propios de la vida local.
2. La gestión de las materias que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes nacionales les confieran en todo lo relativo a la vida local, en especial, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inclinaría, la promoción de la participación ciudadana y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en las áreas siguientes:
 - a. La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público.
 - b. La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano.
 - c. Los espectáculos públicos y la publicidad comercial en lo relacionado con los intereses y fines específicos del Municipio.
 - d. La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos.
 - e. La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas.
 - f. Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados.
 - g. La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
 - h. La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal.

- i. Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes nacionales y estatales.

En el Artículo 57 de la misma Ley se definen las competencias concurrentes, como "...aquellas que el Municipio comparte con el Poder Nacional o Estatal, las cuales serán ejercidas por éste sobre las materias que le sean asignadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes de base y las leyes de desarrollo". Entre éstas, pudiéramos citar: turismo, ambiente, salud, ganadería, pesca, entre otras, que, supone el legislador, no forman parte de la vida local.

Las competencias descentralizadas, siguiendo el Artículo 58 de la LOPPM, son aquellas que el Poder Nacional o los estados pueden transferir a los municipios para su debida gestión y administración, en concordancia con el Artículo 158 de la CRBV, que plantea que: "La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales" y la Ley Orgánica para la Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Las competencias delegadas, de conformidad con lo previsto por el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, son aquellas que el poder nacional o estatal puede transferir a los municipios, previa aceptación de estos últimos, con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública o de la prestación de un servicio público. El acto de delegación comienza a ejecutarse sólo, a partir de que se hayan transferido al Municipio los recursos que se requieran para dar cumplimiento a la delegación. Las competencias delegadas las ejercerán los municipios conforme a las prescripciones contenidas en el acto de delegación.

En general, la materialización de las competencias de los municipios se realiza mediante los siguientes instrumentos jurídicos, siguiendo el Artículo 54 de la LOPPM:

1. Las ordenanzas: son los actos que sanciona el Concejo Municipal para establecer normas con carácter de ley municipal, de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, las cuales reciben, al menos, dos discusiones en días diferentes y deberán ser promulgadas

por el alcalde o alcaldesa para posteriormente ser publicadas en la Gaceta Municipal o Distrital, según el caso. Durante el proceso de discusión y aprobación de las ordenanzas, el Concejo Municipal debe consultar al alcalde o alcaldesa, y a los otros órganos del Municipio, a los ciudadanos y ciudadanas, a la sociedad organizada de su jurisdicción, y atender las opiniones por ellos emitidas.

2. Los acuerdos: son los actos que dicten los concejos municipales sobre asuntos de efecto particular. Estos acuerdos deben ser publicados en la Gaceta Municipal cuando afecten la Hacienda Pública Municipal.
3. Los reglamentos: Son los actos del Concejo Municipal para establecer su propio régimen, así como el de sus órganos, servicios y dependencias. Estos reglamentos serán sancionados mediante dos discusiones y publicados en Gaceta Municipal.
4. Los decretos: son los actos administrativos de efecto general, dictados por el alcalde o alcaldesa y deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.
El alcalde o alcaldesa reglamentará las ordenanzas mediante decreto, sin alterar su espíritu, propósito o razón y, en todo caso, deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.
5. Las resoluciones: son actos administrativos de efecto particular, dictados por el alcalde o alcaldesa, el Contralor o Contralora Municipal y demás funcionarios competentes.
6. Otros instrumentos jurídicos de uso corriente en la práctica administrativa, ajustados a las previsiones que las leyes señalen.

Las ordenanzas, acuerdos, reglamentos, decretos, resoluciones y demás instrumentos jurídicos municipales son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares y de las autoridades nacionales, estatales y locales.

En cuanto a la ordenación urbanística y los planes de vivienda, es menester comentar que cuando no se le despoja la competencia al Municipio, y este ejecuta planes o programas en la materia, o cuando desde el poder central se imponen éstos, de igual manera se profundiza el enfoque de planificación rígida, centralista que ha traído como consecuencia que la teoría, los aspectos administrativos y el marco legal, se conviertan en el objeto y fin del proceso de elaboración de planes, restringiendo la participación ciudadana y la intervención de los planificadores a la aplicación de estándares y normas, ignorando los mecanismos económico-

financieros, las circunstancias políticas y las realidades sociales que, en definitiva, hacen posible la implementación de lo propuesto en los planes.

Siguiendo los planteamientos que se manejan en la actualidad desde el Ejecutivo, en referencia a la ordenación territorial, no cabe duda que éstos afectan a los municipios, pues parecieran atender más a un proyecto político-ideológico que a una realidad socio-territorial basada, entre otras particularidades, en la historia, la geografía o la economía del país.

Aunque, ciertamente, resulta prioritario procurar la equidad del territorio y las regiones, se observa más bien una tendencia a prestar mayor atención a regiones deshabitadas, en desmedro de lo que ha sido el patrón de ocupación territorial más representativo de la Venezuela actual, como lo es la región centro-norte-costera o a proyectos puntuales en ésta última, sin tomar en cuenta el contexto ambiental, social y de lo ya ahí construido. Obviar la importancia de las medianas y grandes ciudades y sistemas metropolitanos significa desatender a la porción más numerosa de la población nacional.

El criterio de la desigualdad regional, por otra parte, no considera la desigualdad intra-urbana, que genera brechas de inequidad entre los pobladores de los diferentes sectores de las ciudades, produciendo centros urbanos ineficientes, mal distribuidos y de difícil gobernabilidad.

Otro elemento que resulta relevante en el orden de esta discusión es el surgimiento de los nuevos planes de vivienda, núcleos de desarrollo endógeno y ciudades socialistas. Según Gaceta Oficial N° 38.396 Decreto N° 4343 del 06 de marzo de 2006, se declara en estado de emergencia al sistema de vivienda y hábitat en todo el territorio nacional y, en mayo de 2008, se crea según el Decreto N°. 6090 (G.O 38,944) con carácter permanente la Comisión Presidencial de Planes y Proyectos Especiales para la Gran Caracas, con el objeto de identificar, planificar y proyectar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajísticas de carácter extraordinario que permitan al Gobierno ejecutarlas en la ciudad de Caracas y en sus áreas de influencia, a través de los órganos o entes competentes.

Ambos decretos terminan centralizando la actividad urbanística, dejando a un lado la competencia municipal de planificación urbana de nivel local; ejemplos paradigmáticos son el controversial Proyecto de La Carlota, en el Municipio Chacao, y el Núcleo de Desarrollo Endógeno de La Limonera, en el Municipio Baruta, ambos en Caracas, junto a las nue-

vas ciudades socialistas, entre ellas “Camino de los Indios”, en la Guaira a 10 Kilómetros de Maiquetía, en una extensa y solitaria zona montañosa, Municipio Vargas y Ciudad Belén (Sector el Tamarindo, Municipio Plaza del Estado Miranda) que, en palabras del presidente Chávez en su programa dominical Aló Presidente N° 276, son “...nuevos proyectos urbanísticos, son nuevas ciudades socialistas, auto sustentables, pensadas para la gente, y no para los carros, para que todos seamos iguales...”. Todos estos macroproyectos urbanos, ejecutados desde el poder central, sin la consulta ni la permisología del Municipio correspondiente, y sin tomar en cuenta ordenanzas o planes de ordenación urbana o de desarrollo urbano local previamente existentes.

El hecho es que estas nuevas “ciudades socialistas” sirven de punto de referencia para apoyar las bases de la hipótesis de dispersión de ciudades, sin orden aparente en el territorio; inicialmente en la capital, el más importante centro urbano de la nación, además de los críticos problemas que se registran en la actualidad, debido a las grandes concentraciones de barrios pobres⁷ y viviendas en condiciones infrahumanas.

Aún cuando es imposible adelantarse a los hechos, podemos vislumbrar una hipótesis, un patrón que se ha ido repitiendo con los planeamientos de estas nuevas ciudades, el aislamiento, el retiro en la ubicación de las ciudades, el abandono de las ciudades existentes, que hace pensar en una posible configuración del territorio que aún no se ha develado y que, posiblemente, propicie la creación de *ghettos*.

Cabe preguntarse: ¿los estados y municipios dependerán de las nuevas organizaciones espaciales y de gestión y ordenación del territorio para poder elaborar y ejecutar planes, proyectos y obras de ocupación del espacio?

Financiamiento municipal: fuentes principales, normas

Uno de los elementos que merece destacarse, al hablar de temas como el financiamiento municipal en un país como Venezuela, es su condición de país monoprodutor, dependiente de manera casi exclusiva de la renta

⁷ Para el año 2006, al menos 56,26% de la población del Área Metropolitana de Caracas habitaba en zonas de barrios, según cálculos realizados por RIEF Consultores y asociados, a partir de datos del INE, Censo Nacional de Población y Vivienda. Citado en: Martín, Y. (2006: 102).

petrolera. Para algunos investigadores, como la economista Christi Rangel (Rangel, 2005), el peso de los ingresos petroleros en las finanzas públicas es un elemento que ha coadyuvado enormemente al descuido en la estructuración del sistema fiscal como un todo, pues, mientras se han consolidado mecanismos a través de los cuales el Estado venezolano ha podido acceder a las ganancias de la explotación de hidrocarburos, el sistema tributario no petrolero se ha caracterizado por su anacronía.

Es así como para la mencionada investigadora, los gobiernos de turno han optado por cubrir las insuficiencias presupuestarias con deuda externa, devaluación y deuda interna, dejando como último recurso los tributos. Esta situación ha traído como consecuencia una fuerte debilidad en la cultura tributaria de la población en general, incluidos los políticos y tecnócratas, que han tratado de evitar utilizar los impuestos como mecanismo de financiación.

De igual manera, las transferencias intergubernamentales tienen fórmulas de reparto en las que, comúnmente, sólo son considerados criterios de población y el territorio, por lo que los instrumentos tributarios disponibles favorecen a algunos municipios según su vocación económica y densidad de población, mientras que dejan sin oportunidades a otros:

El resultado de este pobre diseño es un amplio margen de variación en las finanzas municipales en cuanto a la cuantía de los recursos disponibles en cada entidad y la importancia relativa de cada fuente, con predominio de una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales (Rangel, 2005: 14).

La dependencia financiera de los municipios y estados con respecto al poder central ha traído como consecuencia que las finanzas estatales y municipales estén altamente influidas por los impactos del comportamiento de la economía en el presupuesto nacional, lo cual genera graves desequilibrios entre los poderes, ocasionando, por una parte, que los estados y municipios tengan pocas posibilidades para atender las necesidades de gasto de los ciudadanos residenciados en sus territorios (CONVIVE, 2009) y por otra, el uso por parte del Gobierno central, de las transferencias a los poderes regionales y locales como premios o castigos, de acuerdo a su “lealtad política”.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) define en su Artículo 137, los ingresos ordinarios del Municipio, en concordancia con el Artículo 179 de la CRBV, como los procedentes de la administración de su patrimonio, incluidos los ejidos y baldíos; las tasas por el uso de los bienes y servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones.

Dentro de estos ingresos ordinarios, siguiendo el mismo artículo de la referida ley, se deben incluir los tributos denominados impuestos municipales; es decir, aquellos generados por actividades económicas, de industria, comercio y servicios; o de índole similar, inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos, apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial, impuesto territorial rural o sobre predios rústicos.

Así mismo, se incluyen los tributos denominados contribuciones especiales sobre plusvalía de las propiedades, generados por los cambios de uso o intensidad de aprovechamiento, con los que se favorecen debido a planes de ordenación urbanística y cualquier otros determinado por ley, así como las que se originan por mejoras, derivadas de la ejecución de obras públicas o por servicios municipales, pues contribuyen al aumento del valor de inmuebles.

Dentro de los ingresos ordinarios, existe el llamado Situado Constitucional. Se entiende éste, siguiendo el Artículo 138 de la LOPPM, como el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la CRBV. La Constitución regula lo atinente a los municipios, y lo desarrolla en la LOPPM conforme a los siguientes lineamientos: treinta por ciento (30%) en partes iguales; cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de los municipios y un veinte por ciento (20%) en proporción de su extensión territorial⁸.

⁸ Sobre la situación actual de los ingresos derivados del situado constitucional, refiérase al punto 2 de este mismo texto. Si bien la inclusión de la variable extensión territorial resultó novedosa en la búsqueda de evitar desequilibrios entre los municipios, fue posteriormente reducida en cuanto a su porcentaje de asignación, mediante una reforma de la Ley, publicada en Gaceta Oficial N° 38.327, de fecha 2-12-05, en la que se modificaron los criterios de distribución del situado municipal contemplados inicialmente, mediante una reforma de la Ley, quedando en definitiva la distribución de los recursos en: 45% en partes iguales, 50% en proporción a la población y 5% en proporción a la extensión territorial.

Así también, la LOPPM contempla otros ingresos, por la vía de otras transferencias o subvenciones nacionales, como las derivadas de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), derogada en febrero de 2010, y del Fondo de Compensación Interterritorial, señalado en el Artículo 185 de la CRBV, que contempla al Consejo Federal de Gobierno como el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, cuya ley se aprobó en segunda discusión por la Asamblea Nacional, en febrero de 2010.

La LOPPM, en su Artículo 139, cataloga como ingresos extraordinarios al producto de las ventas de ejidos y demás bienes, muebles e inmuebles municipales; los bienes que se donaren o legaren a su favor; los aportes especiales que le acuerden los niveles nacionales o estatales; el producto de empréstitos y demás operaciones de crédito público.

Los ingresos públicos extraordinarios sólo pueden destinarse a inversión en obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. Excepcionalmente en caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública, podrán destinarse para atender éstas, previa autorización del Concejo Municipal. Cuando este tipo de ingresos provengan de la enajenación de terrenos de origen ejidal y demás bienes muebles e inmuebles del Municipio, deberán necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan al mismo nuevos ingresos.

La misma ley, en su Artículo 228, establece la obligación a los municipios de normar su acción administrativa y de gobierno, mediante la formulación de un Plan Operativo Anual, para presentarlo al Concejo Municipal, para su respectiva aprobación, el cual se publicará en una ordenanza denominada Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos, junto con el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto.

En este mismo orden, la LOPPM establece el proceso presupuestario de los municipios, al señalar que éste se regirá por dicha ley, las ordenanzas municipales y las leyes aplicables a la materia, para, finalmente, ajustarse, en cuanto sea posible, a las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto. En este sentido, corresponde directa-

mente al Alcalde, en tanto primera autoridad civil y política, y jefe del ejecutivo del Municipio, la presentación de este Plan Operativo, conforme el artículo 88, numeral 11° de la LOPPM.

También se prevé dentro la LOPPM (Artículo 230) que de los ingresos previstos en el presupuesto municipal se debe destinar, como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de éstos, para ser aplicados a gastos de inversión de formación de capital, entendiéndose como gasto de inversión aquellos a los que le atribuye tal carácter la Oficina Nacional de Presupuesto y, dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio.

Dentro del presupuesto municipal deben diferenciarse dos elementos que son los que regulan los aspectos fundamentales de la actividad financiera del Municipios, éstos son los ingresos y los gastos, los cuales deben ser atendidos por el Alcalde o Alcaldesa para la elaboración del respectivo presupuesto municipal. Siguiendo el Artículo 237 de la LOPPM, el presupuesto de ingresos debe contener la enumeración de los diversos ingresos fiscales, cuya recaudación se autorice con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone ingresarán por cada ramo, en el año económico siguiente a su aprobación, así como cualesquier otro recurso financiero permitido por la ley; este presupuesto de ingresos se debe regir por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal.

El presupuesto de gastos, tal como establece el Artículo 238 de la misma ley, debe contener, por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias equivalentes bajo responsabilidad directa de la entidad, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto.

Así también, dicho artículo señala que en las categorías programáticas de gastos se deben identificar las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que cada uno de los organismos ordenadores se propone alcanzar en el ejercicio y los créditos presupuestarios correspondientes. Estos créditos presupuestarios de gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no

pudiendo el alcalde o alcaldesa acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria (Artículo 241).

De acuerdo con el Artículo 231 de la LOPPM, el presupuesto de inversión debe ser elaborado de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el alcalde o alcaldesa en el presupuesto destinado al referido sector y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad, para esto, en el mes julio de cada año se debe entregar al Consejo Local de Planificación Pública, la cifra o monto total de inversión de cada sector, para activar, entre los meses de agosto y octubre el presupuesto participativo.

El Consejo Local de Planificación Pública, siguiendo el Artículo 2 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) (G.O. 38.591 del 26-12-2006) es el órgano responsable de la planificación integral del Municipio, encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y otros planes municipales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, así como su articulación con el Sistema Nacional de Planificación. Esta figura se crea con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos.

En este sentido, siguiendo el Artículo 34 de la LCLPP, el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual resultan de la consolidación de los requerimientos formulados en el Plan Municipal del Desarrollo y por los Consejos Comunales⁹, las organizaciones vecinales y comunitarias, a través del proceso de formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

9 La figura del Consejo Comunal se encuentra definida en la Ley de los Consejos Comunales 2006 y posteriormente en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) (Gaceta Oficial 39.335 de fecha 28-12-2009) como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social. Este tema será abordado con mayor detalle más adelante, correspondiente a los principales actores en temas municipales.

El presupuesto participativo es el mecanismo que permite a los ciudadanos y las ciudadanas del municipio proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal Anual. Esta figura deberá contar con mecanismos amplios de discusión, debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles. El proceso de formación del presupuesto participativo consta de tres fases: Diagnóstico participativo; Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal; y, Aprobación del Plan y presupuesto municipal (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Artículo 35).

Siguiendo el Artículo 36 de la LCLPP, el diagnóstico participativo comprende “el estudio y análisis de la realidad del municipio que realizan las organizaciones vecinales y comunitarias debidamente integradas y articuladas a los consejos comunales y de las organizaciones sectoriales”, dicho diagnóstico se realizará en el ámbito de la asamblea de las organizaciones vecinales y comunitarias, y sus resultados serán presentados al Consejo Local de Planificación Pública, a objeto de formular el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

La formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal, tiene un plazo de realización de tres meses, entre los meses de septiembre y noviembre de cada año, con base al Artículo 37 de la mencionada ley. Para su realización, el Consejo Local de Planificación Pública deberá tomar en cuenta las necesidades prioritarias presentadas por cada Consejo Comunal y la asamblea respectiva de cada una de las organizaciones sectoriales del municipio, producto de diagnóstico participativo y las políticas de inversión del municipio.

Posteriormente, el Plan de Inversión Municipal, que comprende la última fase del presupuesto participativo, debe ser aprobado por mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación Pública, y el alcalde deberá presentarlo al Concejo Municipal para su aprobación en la ordenanza presupuestaria del Municipio (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Artículos 38-39).

La ley también establece en su Artículo 39 que cualquier cambio o modificación al Plan deberá ser consultado al Consejo Local de Planificación Pública respectivo, así como a los consejos comunales que representen a las

zonas geográficas afectadas. De no cumplirse esta última disposición, los actos que sancione el Concejo Municipal quedan sin efecto, prevaleciendo lo aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública.

Una vez realizada la articulación con los diversos actores, el resultado, el proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del Municipio junto con el Plan Operativo Anual, deberá ser presentado por el alcalde o alcaldesa al Concejo Municipal, antes del 1 de noviembre del año anterior a su vigencia, para su aprobación, tal como lo establece la LOPPM en el Artículo 232.

Según el Artículo 233 de la misma ley, este proyecto de ordenanza de ingresos y gastos del ejercicio financiero y el Plan Operativo Anual debe ser sancionado por el Concejo Municipal, antes del 15 de diciembre del año anterior a la entrada en vigencia de dicho presupuesto; en caso contrario, se reconducirá el presupuesto del ejercicio anterior.

En caso de ser reconducido el presupuesto, el alcalde o alcaldesa ordenará la publicación en la Gaceta Municipal, incluyendo los ajustes a que hubiere lugar. Durante el período de vigencia del presupuesto reconducido regirán las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables. Si para el 31 de marzo el Concejo Municipal no hubiese sancionado la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos, el presupuesto reconducido se considerará definitivamente vigente hasta el 31 de diciembre, según lo establece el artículo 235 de la LOPPM.

Por último, es importante destacar que el ejercicio económico financiero del los municipios, tal como lo expresa el Artículo 249 de LOPPM, comienza el primero de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, fecha en la que se consideran cerrados los presupuestos de ingresos y gastos; razón por la cual no se pueden asumir compromisos ni causarse gastos con cargo al ejercicio que se cierre en dicha fecha. De esta manera, y de conformidad con el Artículo 248, los gastos causados y no pagados al 31 de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente, con cargo a las disposiciones en caja y banco existentes a la fecha señalada, así como los gastos comprometidos y no causados al 31 de diciembre de cada año, que se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

Asociativismo: posibilidad de constituir asociaciones y otros

La figura del asociacionismo en Venezuela aparece desde la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, aunque ésta, en su Artículo 26, limitaba la finalidad de las mancomunidades a "...la realización de determinados fines municipales metropolitanos...". Posteriormente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989, en su Artículo 28, establecía dicha figura para "la prestación de determinados servicios municipales". Así también el Artículo 36, parágrafo único, de la misma ley, refiere a la figura de la "mancomunidad forzosa" (Gómez Nava, 2003) cuando:

...un servicio público municipal, tenga o requiera instalaciones, o se preste, en dos o más Municipios limítrofes, por un mismo organismo o empresa pública o privada, dichos municipios deberán establecer una mancomunidad entre sí para la determinación uniforme de las regulaciones que corresponden a su competencia...

Esta situación explica, en cierto modo, tal como afirma Oscar Gómez Nava (2003), el hecho de que:

...casi la totalidad de las Mancomunidades municipales creadas en Venezuela, lo haya sido para la prestación conjunta del servicio de recogida y disposición de residuos sólidos (aseo urbano y domiciliario), o para la gestión del transporte público urbano de pasajeros, desestimando las ventajas que esa actuación mancomunada pudiera tener en el manejo o administración de otras actividades locales, tales como el catastro urbano, la promoción turística, la distribución y venta de electricidad, o la protección civil, entre algunas de las posibilidades que ofrece el ámbito competencial local (2003:109).

En términos generales, son pocas las experiencias de mancomunidad que se destacan en el país, como de "buenas prácticas". Entre éstas, merece nombrarse una experiencia vigente hasta el año 1993, que podría definirse como una mancomunidad para el ordenamiento urbano. Esta experiencia data de 1972, cuando, para atender los problemas urbanísticos del Área Metropolitana de Caracas, los Concejos Municipales del Distrito

Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, en Caracas crearon la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU).

Esta Mancomunidad se constituyó, como bien señala Oscar Gómez Nava (2003: 115) con antelación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978), habiéndose fundado en la disposición constitucional que preveía la posibilidad de crear ese tipo de asociaciones. No obstante:

...el modelo organizativo resultante nunca tuvo peso específico como entidad supramunicipal. Por el contrario, en el convenio intermunicipal calificado como Mancomunidad Urbanística, la actuación particular de los Concejos Municipales integrantes, y las decisiones singulares que cada uno tomaba al margen de las recomendaciones de la OMPU, puso de relieve que ninguno de ambos Municipios estaba dispuesto a ceder su competencia en la materia, en aras de un organismo capaz de manejar los intereses comunes... Tanto así, que cuando más se justificaba una iniciativa de ese talante, la referida entidad mancomunada comenzó a escribir la crónica de su anunciada desaparición; hecho que se consumó en 1993 (Gómez Nava, 2003: 115).

En la actualidad corresponde a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) determinar las directrices de las figuras asociativas entre municipios. El artículo 4 de esta ley prevé la posibilidad del municipio de asociarse en mancomunidades y otras formas asociativas intergubernamentales, para fines de interés público, determinados por dos o más municipios para la gestión de materias específicas de su competencia.

En este sentido, en la misma Ley, en su Artículo 41, se establece que la mancomunidad procederá cuando se asocien dos o más municipios, colindantes o no, de la misma o de diversas entidades federales.

La mancomunidad podrá asumir una o varias materias o funciones dentro de la competencia de los municipios mancomunados, pero no podrá asumir la totalidad de ellas.

Asimismo, esta ley establece que para la creación de una mancomunidad se requiere la aprobación mediante acuerdo celebrado entre los municipios que concurren a su formación, el cual debe contener el estatuto que la regirá. En este sentido, la creación de la mancomunidad deberá estar contemplada en el Plan de Desarrollo de los municipios comprometidos,

o ser considerada favorablemente en los Consejos Locales de Planificación Pública de esos municipios, con informes económicos que sustenten su creación. La mancomunidad tendrá personalidad jurídica propia y no podrá comprometer a los municipios que la integran, más allá de los límites establecidos en el estatuto respectivo.

En este orden de ideas, para el establecimiento de la mancomunidad se deben delimitar los mecanismos de participación de la ciudadanía, con mención de la rendición de cuentas a la población de los municipios mancomunados, y asimismo, los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los aportes a los cuales se obligan las entidades que constituirán la mancomunidad, incluida la posibilidad de autorizar derivaciones de transferencias nacionales o estatales, en caso de incumplimiento. La mancomunidad tendrá personalidad jurídica propia y no podrá comprometer a los municipios que la integran, más allá de los límites establecidos en el estatuto respectivo.

La misma ley contempla la posibilidad de que los municipios puedan acordar entre sí la creación de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otras figuras descentralizadas para el cumplimiento de acciones de interés local o intermunicipal. Así como la creación, junto a otros entes públicos, de otras figuras asociativas intergubernamentales a los fines de interés público relativos a materias de su competencia.

La figura del asociativismo en Venezuela en el ámbito local pareciera buscar cabida entre escalas aún menores a las del Municipio. En este sentido, el establecimiento de mancomunidades entre Consejos Comunales se ha convertido en un tema en construcción por el propio Gobierno Nacional. No obstante, las instituciones oficiales nacionales no han delimitado un perfil completo de la organización de las "mancomunidades comunales", fuera de lo que expresaba la Ley de los Consejos Comunales de 2006.

La mancomunidad en los Consejos Comunales se encontraba directamente relacionada con los bancos comunales, éstos últimos, encargados de la gestión financiera de dichos Consejos, tal como se expresaba en el Artículo 10 de la Ley de los Consejos Comunales del 2006.

De hecho, desde el propio Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social (MINPADES) se concebía la figura de la mancomunidad como la unión de varios Consejos Comunales que identificaban una

necesidad u objetivos compartidos, y se unían con la finalidad de elaborar soluciones y/o tramitar ante las diversas instituciones los recursos necesarios para solucionarlos. Sin embargo, esta figura de mancomunidad desaparece con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) de 2009, que elimina los Bancos Comunales. No obstante, la propia comuna, como unidad socio-territorial, es en sí misma, una mancomunidad de Consejos Comunales.

Cooperación internacional

Tradicionalmente la cooperación internacional para el desarrollo se refiere a la ayuda de fuentes externas bilaterales o multilaterales, sea ésta en dinero o en especie, que los países o instituciones donantes realizan a los países en desarrollo, a fin de apoyar proyectos de progreso económico y social de manera solidaria y complementaria.

Originada en el interés de apoyo mutuo entre las naciones para alcanzar un desarrollo pleno de los pueblos, y preservar el orden mundial, el concepto de la Cooperación Internacional (CI) ha sufrido una transformación / evolución en cuanto a sus características, a lo largo del tiempo; desde la noción puramente asistencialista, propia de las décadas de 1950 a 1970, y basada en una relación de tipo vertical, esto es, norte-sur, donde los países en vías de desarrollo eran concebidos como receptores pasivos de este tipo de ayuda-donaciones, se han incorporado nuevas direcciones en las relaciones de cooperación, destacando aquellas de carácter horizontal, esto es, sur-sur y en la que prevalece el sentido de corresponsabilidad en las relaciones exteriores entre los países.

El escenario de actores que intervienen en la CI son oficiales o privados, dentro de los primeros se tiene que los mismos pueden ser de carácter multilateral o bilateral. Las agencias multilaterales de cooperación están constituidas por organismos internacionales tales como el BID, CAF, UE, FMI, ONU, etc., en donde participan varios países con intereses determinados de carácter político regional o sectorial, y se caracterizan por otorgar o ejecutar cooperaciones con sus propios recursos o con fondos, entregados por los países miembros para programas concretos. La

mayoría de programas multilaterales funcionan sobre la base de criterios y condiciones técnicas y financieras sólidamente establecidas, y requieren un mínimo de competencia en materia de formulación, gestión y seguimiento de proyectos. Asimismo, muchos programas establecen condiciones de cofinanciación que requieren de cierta capacidad de recursos propios o de obtención de ayuda externa.

Las fuentes bilaterales, por su parte, son los gobiernos de los países con los que existen relaciones de cooperación internacional. Estas relaciones se efectúan de Gobierno a Gobierno, a través de las embajadas, aunque en cada país participan las agencias o instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica. En este tipo de cooperación, cada país donante tiene una estrategia definida, tanto en términos de sectores como de zonas geográficas o países prioritarios.

En general, la programación de la cooperación bilateral se hace anual o pluri-anualmente, y en concertación con las autoridades del país beneficiario a la hora de definir las prioridades sectoriales.

Sin embargo, como parte de las transformaciones en el campo de las relaciones internacionales, a partir de los años noventa a los actores mencionados se les suman los gobiernos locales, como agentes o receptores de CI. En esta década, la CI adquiere un concepto más cercano al territorio, y comienza a considerarse como un instrumento legítimo para el desarrollo local. Esta nueva concepción de la CI se denomina *descentralizada*.

Tal tipo de cooperación viene asociada a la idea de que lo “regional” y lo “local” constituyen un factor clave que contribuye a los objetivos nacionales, esto es: crecimiento económico, empleo, competitividad, sustentabilidad, equidad y disminución de la pobreza, entre los más importantes.

Al respecto indica Valderrama (2004: 20):

Es manifiesta la importancia que en la última década han adquirido los temas del gobierno y desarrollo local en el trabajo de las organizaciones de cooperación internacional. Se impone la idea de que el espacio de gobierno local permite una mayor participación de la población en la toma de decisiones y constituye un factor importante para la democratización de la sociedad.

En esta modalidad son los municipios, en su rol de territorios integrados y globalizados, que por decisión propia entran en contacto con otros municipios y entidades otorgantes, con cierta autoridad para la negociación (Petrantonio, 2002).

En este contexto, la cooperación internacional se convierte en un instrumento útil para que las comunidades locales enfrenten conjuntamente los temas de interés común, tales como: desarrollo sustentable, eliminación de la pobreza, crecimiento del empleo productivo, integración social a partir de la distribución equitativa del ingreso.

Así, la cooperación descentralizada actúa como el nexo entre las comunidades locales organizadas de los países en vías de desarrollo con los países industrializados, en el ámbito de acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales. La cooperación puede permitir organizar redes de trabajo temáticas o solamente buscar acuerdos bilaterales entre dos territorios determinados (Petrantonio, 2002).

En América Latina este tipo de cooperación se hace manifiesta en el marco de los nuevos esquemas de integración regional y las aspiraciones de la construcción de un mundo multipolar; a través de alianzas regionales como el Mercosur y el ALBA se crean instancias de cooperación dirigidas a dar acceso a un mayor número de países a la CI.

Entre las iniciativas que destacan en estos aspectos están las asociaciones de municipios y regiones y redes, basadas en intercambios de experiencias, asistencia técnica, formación, acompañamiento y, en algunos casos, en financiación de proyectos concretos para sus miembros.

Así, experiencias como Mercociudades muestra el alcance de la integración y la cooperación a escala local en Latinoamérica. Este ente fundado en 1995 constituye la principal red de municipios del Mercosur, y tiene como objetivo favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del Mercosur y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región.

En el caso venezolano, las alcaldías de Barquisimeto, en el estado Lara y Libertador en Caracas, forman parte de esta importante red de cooperación descentralizada, a partir de la integración del país al Mercosur.

Asimismo, a partir del año 2001 en el marco del Foro Social Mundial, surge y se celebra anualmente el Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social. Constituye esto un encuentro de alcaldes, alcaldesas y representantes de gobiernos locales de todo el mundo, en el que se abordan temas de diversa índole, como la cooperación descentralizada, relevándolo como un instrumento fundamental para las relaciones entre los gobiernos locales.

A nivel práctico, el funcionamiento de una dirección u oficina específica CI, ya sea en el ámbito municipal o estatal, resulta crucial para el acceso a este tipo de ayuda. Las áreas en las que se suele conceder cooperación, ya sea técnica, financiera o de otro tipo, son: seguridad ciudadana, desechos sólidos, ciudades, cultura, educación, salud, transporte, vivienda; tanto en el marco de cooperaciones bilaterales o multilaterales, destacando para el caso de alcaldías y gobernaciones venezolanas las Agencias de las Naciones Unidas, Mercociudades, CAF, así como las distintas labores de cooperación de las embajadas de los países de Francia, España, Alemania, EEUU –en este caso destaca el programa de Asistencia Humanitaria para la Gobernación de Miranda–, Reino Unido, entre otros.

Estas oficinas de cooperación deben, en lo posible, ser transversales, con el objeto de garantizar la posibilidad de operar en diferentes ámbitos o aspectos que coadyuven al desarrollo de la ciudad, constituir entes profesionalizados y con conocimientos actualizados sobre los organismos internacionales; así como funcionar en red, de modo que puedan coordinar con los demás actores de la ciudad que actúan en la esfera internacional una política internacional de la ciudad.

En términos concretos, la consecución de fuentes de financiamiento en cualquier ámbito, descentralizado o no, se rige por los siguientes aspectos básicos: identificación de la misión que persigue la institución que otorgará la ayuda, el tipo de proyectos que prioriza, los montos que designa, los criterios de selección que utiliza, la accesibilidad: referencias y contactos. Por ello, la asignación de un equipo técnico responsable, de establecer los contactos y formular los proyectos, de identificar programas y oportunidades ofrecidas por las diversas instituciones donantes, así como mantenerse informado de otras experiencias exitosas a nivel local o regional, constituyen elementos claves para el buen funcionamiento de la cooperación descentralizada.

El régimen normativo de la CI en Venezuela

La Ley Cooperación Internacional, que aún tiene vigencia en nuestro país, data del año 1958 (G.O. N° 25.554, de fecha 08 de enero de 1958), siendo a partir de la década de los años sesenta, con la irrupción formal de la democracia y especialmente por la condición de país petrolero, que el Estado venezolano comenzó a desarrollar la cooperación internacional conforme a los preceptos de la solidaridad internacional: democratización y paz en el continente, cooperación energética y lucha contra la pobreza¹⁰.

Sin embargo, en los últimos años Venezuela ha dado un cambio significativo frente a la cooperación internacional. Tras su incorporación al Mercosur, que viene a reforzar el importante rol que ha tenido el país en la promoción de la cooperación sur-sur, así como el fortalecimiento de las relaciones con miembros de países no alineados, como: China, Irán, India y Rusia, Venezuela ha experimentado un desarrollo significativo como cooperante, reduciendo su carácter de receptor de cooperación y ayuda internacional (Sinergia, 2007).

Del mismo modo, la cooperación es cada vez más practicada por las Organizaciones No Gubernamentales, sirviendo de instrumento para el fortalecimiento de sus capacidades y sostenibilidad financiera para actuar en el desarrollo de procesos democráticos con un enorme potencial de complementariedad y corresponsabilidad con el Estado. Esta asociación Estado-Organizaciones No Gubernamentales se hace más importante cuando el país es activamente cooperante. De allí, la conveniencia de contar con una legislación más adecuada a estos cambios, y que dote de mayor capacidad para la planificación y administración de la cooperación internacional. (Sinergia, 2007).

Por ello, durante el año 2006 la Comisión Permanente de Política Exterior de la Asamblea Nacional presentó el Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional, con el propósito de actualizar dicha legislación y, con ello, hacerla acorde a las transformaciones jurídicas, políticas, económicas y sociales que se han producido, tanto a nivel nacional como internacional en la materia de cooperación internacional. De esta manera se le

¹⁰ La ley sobre Cooperación Internacional vigente puede consultarse en <http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/072.pdf>

proporcionaría “al presidente o presidenta de la República una Ley marco que le permita crear los organismos administrativos y financieros necesarios para la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, acciones y actividades que se lleven a cabo en materia de cooperación internacional” (Comisión Permanente de Política Exterior, 2006:1).

Según se expresa en la exposición de motivos de dicha propuesta de Ley, la cooperación internacional es considerada como el conjunto de actuaciones en el ámbito mundial orientadas al intercambio de experiencias, capacidades y recursos entre países para alcanzar metas comunes, a la vez que incluye principios sustanciales, basados en los criterios de autodeterminación, solidaridad, equidad, interés mutuo, complementariedad, sostenibilidad y corresponsabilidad (Comisión Permanente de Política Exterior, 2006: 4).

En esta propuesta de Ley subyace el esquema de integración regional y visión de la construcción de un mundo multipolar que rige la política exterior del actual gobierno, y con ello, el acceso a un mayor número de países a la cooperación internacional se constituye como meta nacional. Ejemplo de ello lo constituye la recién creada Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), la cual implica:

Una forma innovadora de concepción de la cooperación internacional, no ya como imposición ligada a la transferencia o intercambio de recursos y asistencia técnica por vía concesional (no reembolsable) otorgada por los países de mayor desarrollo a los llamados países en vías de desarrollo, sino como un medio de desarrollo humano integral, en la búsqueda de la equidad, justicia social, soberanía y bienestar como derecho inalienable de los pueblos (Comisión Permanente de Política Exterior, 2006: 4).

Sin embargo, las características de esta ley condujeron al pronunciamiento de distintos actores de la sociedad civil, específicamente de las ONG tradicionalmente receptoras de CI, que consideran a éstas como una amenaza para el ejercicio de sus derechos de libre asociación y participación, en la medida que se conviertan en instrumento de tutelaje de las organizaciones, pues la fiscalización de sus actividades, contemplada en el proyecto de Ley, podría derivar en lo anterior¹¹.

¹¹ En declaraciones públicas, algunos miembros de la Asamblea Nacional, reaccionando al

De acuerdo al informe del Observatorio del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional (Sinergia, 2007) son tres los elementos relevantes que producen la discusión en torno a la misma:

- i) El Sistema de Registro, el registro como requisito para el reconocimiento de las ONG y la fiscalización y obligación de información consecuente.
- ii) La creación de un Fondo para la Cooperación que concentrará los recursos provenientes del exterior para las actividades de cooperación, bajo el control del nuevo organismo desconcentrado que se creará a tal fin. En este caso no hay claridad acerca del funcionamiento del Fondo (Art. 11-13) y se teme que el mismo pueda convertirse en filtro financiero estatal. Se considera que los fondos deben continuar transfiriéndose directamente de los donantes a los beneficiarios, sin necesidad de pasar por instancias gubernamentales, a menos que se trate de actividades de cooperación asociadas con entes públicos. El control debe ser *ex post*.
- iii) La referencia de los requisitos y limitaciones posibles a un reglamento que dictará el Poder Ejecutivo, dotándole de discrecionalidad sin que tenga control de otros poderes.

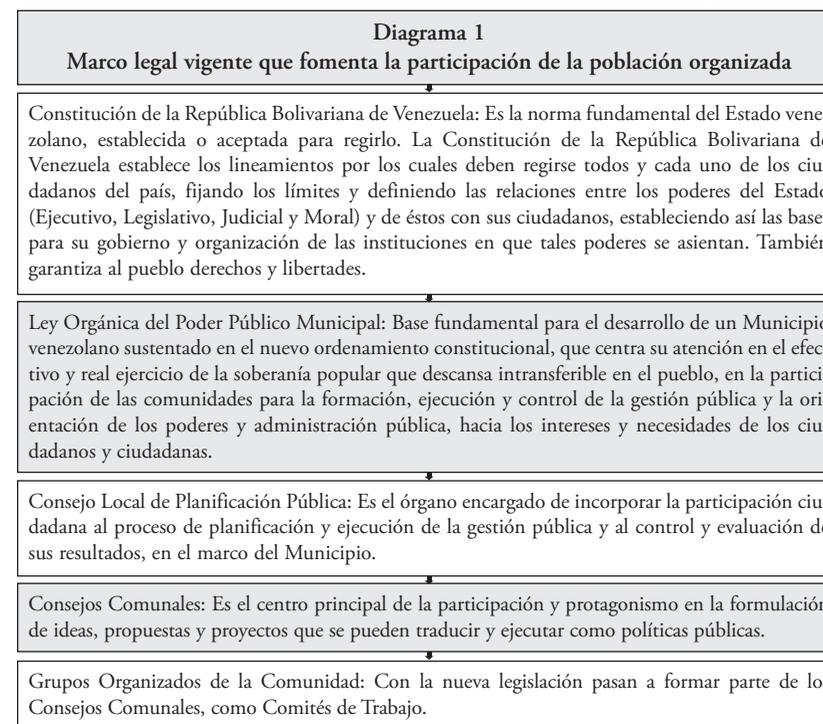
Aún así, como puntos positivos de este posible nuevo marco normativo, se tiene que la adopción misma de una ley que articule y armonice los diversos instrumentos que configuran la política de cooperación, y actualice la legislación que la rige, permite garantizar la unidad de acción del Estado y orientar la actividad de cooperación. Esto permitiría movilizar los recursos públicos y administrarlos de mejor manera. Asimismo, se hace hincapié en el reconocimiento jurídico de las Organizaciones No

comunicado que suscribieron las organizaciones no gubernamentales cuestionando el anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional, algunos diputados de la Asamblea Nacional se refirieron a las ONG como: “instituciones opositoras, que no ven más allá de sus intereses”, y “organizaciones lacayas [que] tienen fachada de defensoras de los derechos humanos y lo que hacen es recibir financiamiento de otros países para desestabilizar el gobierno del presidente Chávez”. Cf. Foro por la Vida expresó su preocupación por las reacciones de la Asamblea Nacional sobre el comunicado de Anteproyecto de Ley de Cooperación disponible en http://www.derechos.org/ve/actualidad/coyuntura/2006/coyuntura_171.htm

Gubernamentales como agentes colectivos en la cooperación internacional (Art. 8). El reconocimiento del deber del Estado de fomentar la participación de la sociedad civil en la cooperación internacional (Art. 15).

Principales actores en temas municipales

Se analizan a continuación los actores y los procesos que se asocian a cada uno de dichos actores, y que repercuten directamente en cómo se organiza y participa la población desde el ámbito local. Se visualizan a través de gráficos las relaciones planificación-toma de decisiones y planificación-políticas públicas y se explica la participación de la población en los diferentes espacios que el poder público otorga a los ciudadanos, como a los diferentes actores del poder público en sus distintos niveles: nacional, estatal y municipal.



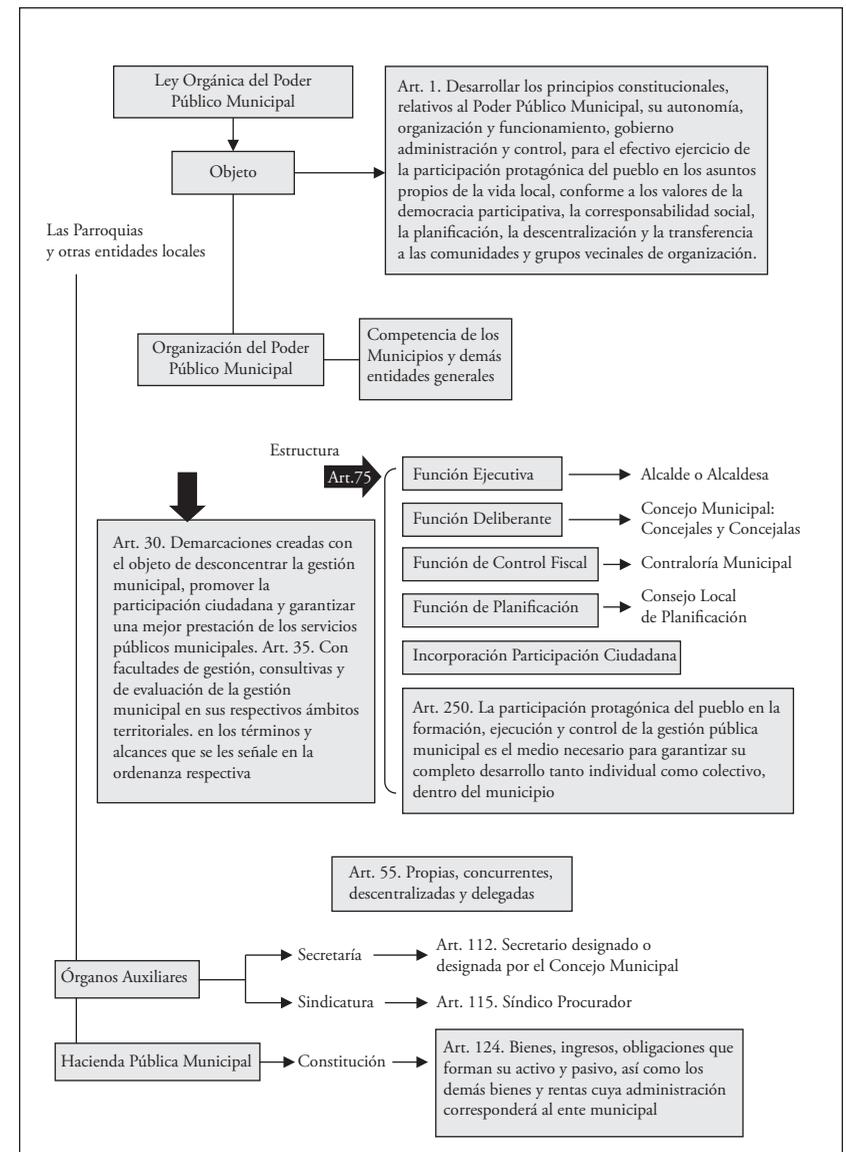
Fuente: Elaboración propia

En el marco de la democracia “participativa y protagónica”, establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que sustituyó al modelo tradicional “democrático representativo”, el marco de actores que ha venido incorporándose de manera directa o indirecta a los temas relacionados con el Municipio es sumamente amplio. En la Carta Magna, como ya hemos enunciado, se fijan los límites y se define las relaciones entre los poderes del Estado y de éstos con sus ciudadanos.

Consecuentemente con la jerarquía establecida, se expone la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, base fundamental por la cual debe regirse un municipio para promover la participación de las comunidades para la formación, ejecución y control de la gestión pública y la orientación de los poderes y administración pública hacia los intereses y necesidades de los ciudadanos y ciudadanas.

Finalmente, las Leyes de los Consejos Locales de Planificación Pública y de los Consejos Comunales, instancias de “participación directa” y de enlace con los órganos del Poder Ejecutivo.

Diagrama 2
Ley Orgánica del Poder Público Municipal



Fuente: Elaboración propia. Ley Orgánica del Poder Público Municipal (G.O. 38.204 del 08/06/05).

La gestión de la unidad territorial de las parroquias será emprendida por una Junta Parroquial integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes, cuando sea urbana, y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, elegidos democráticamente por los vecinos, de conformidad con la legislación electoral. La parroquia tendrá atribuida facultad expresa para gestionar los asuntos y procesos siguientes, según el artículo 37 de la LOPPM:

1. Servir como centro de información, producción y promoción de procesos participativos para la identificación de prioridades presupuestarias.
2. Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal.
3. Promover los servicios y el principio de corresponsabilidad en lo atinente a la seguridad ciudadana, la protección civil y la defensa integral de la República.
4. Promover los servicios y políticas dirigidos a la infancia, a la adolescencia, a la tercera edad y a las personas con discapacidad.
5. Promover, organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos electorales para la elección de los jueces de paz.
6. Promover procesos comunitarios de contraloría social.
7. Proteger el ambiente y fortalecer las áreas de los Parques Naturales, en coordinación con el ente responsable del parque y conforme a las pautas que le señalen las autoridades del Municipio.
8. Velar por el cumplimiento de la limpieza urbana y aseo domiciliario.
9. Supervisar los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico.
10. Coadyuvar en el cuidado y mantenimiento de plazas, parques y jardines en la parroquia.
11. Inspeccionar la prestación del servicio de transporte público de pasajeros.
12. El presidente de la Junta Parroquial podrá celebrar los matrimonios y llevar el registro de éstos, dentro del ámbito territorial correspondiente, de conformidad con los parámetros establecidos en el Código Civil.
13. Auspiciar y promover la masificación deportiva.
14. Auspiciar y promover las actividades culturales que integren a la comunidad.
15. Coadyuvar con las administraciones tributarias locales en la gestión de los tributos, a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y demás deberes formales.
16. Respaldar a la Sala Técnica del Consejo Local de Planificación Pública en la elaboración del censo social municipal, conjuntamente con la participación de las

organizaciones vecinales y la sociedad organizada. 17. Apoyar al Consejo Local de Planificación Pública en la creación, dentro del ámbito de su jurisdicción, de la Red de Consejos Comunales y Parroquiales por sector o vecinal, determinado en la ordenanza respectiva. 18. Cooperar en la supervisión de la realización de espectáculos públicos, de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva. 19. Cooperar con las autoridades locales correspondientes en la gestión de los servicios de cementerio y mercados municipales, y recaudar los derechos fiscales y tasas previstos en la ordenanza respectiva, cuando se trate de parroquias no urbanas. 20. Tramitar las solicitudes de particulares referentes a parcelas de terrenos municipales y a los servicios sociales.

Todas estas facultades y competencias, aunque auxiliares, instituidas en la LOPPM, con la promulgación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) quedan de hecho neutralizadas, aunque la Ley siga vigente.

El ámbito territorial microlocal de los CC, el cual no se corresponde ni con el ámbito político-territorial de la parroquia ni del Municipio, lleva a que la democracia directa local que propugnan tenga graves dificultades para articularse hacia arriba y así, ascender en la escala de decisiones. En el corto plazo y dada la competencia por los recursos económicos del Estado que existe entre los CC, también se dificulta el desarrollo de una red organizativa alrededor de la participación que trascienda este tipo de reivindicaciones microlocales y sea capaz de definir intereses colectivos a escala más amplia (García-Guadilla, 2008: 149).

- 12 El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social define “Comuna Socialista” como un “conjunto de diversas comunidades en Consejos Comunales y otras expresiones de organizaciones sociales revolucionarias, que confluyen en un espacio territorial, comparten un plan de gobierno y que tiene como base el ejercicio del ciclo comunal, fórmula democrática del Poder Popular”. En ese mismo orden de ideas, la ministra del Poder Popular para las Comunas, Erika Farías señaló que “la formación de las Comunas Socialistas va orientada a la constitución de unas bases sólidas y efectivas de participación social del pueblo, que permita la construcción de una sociedad realmente socialista...” (disponible en http://www.mpcomunas.gob.ve/reportaje_intro.php?id=18). La recién creada Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) y el Reglamento de misma (RLOCFG), en su Artículo 3, define a la

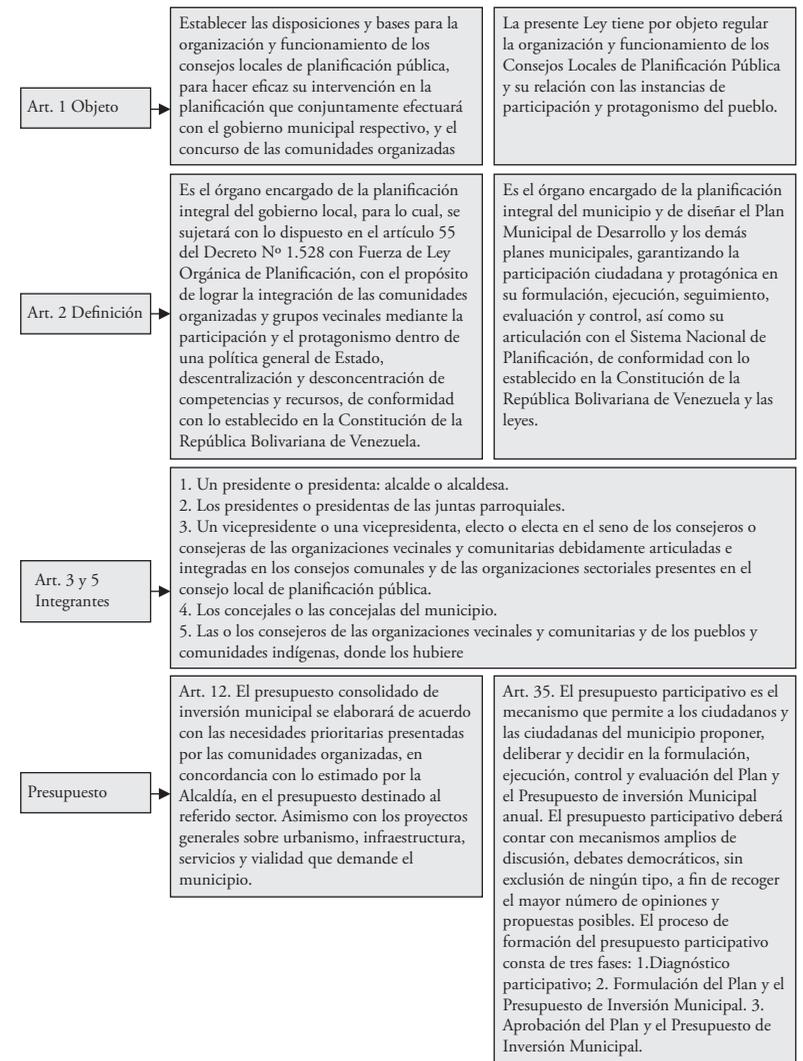
En la práctica se impone el mandato político-partidista-presidencialista al definir además una nueva unidad territorial y de organización social denominada la *Comuna*¹², concepto expuesto por primera vez al país en la propuesta de Reforma Constitucional de diciembre de 2007. La Comuna ha sido impuesta en el discurso oficialista, en la creación del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, en los planes y programas del ejecutivo nacional. El presidente Chávez, en el marco del I Taller Ideológico Práctico de Gobernadores y Alcaldes militantes del Partido Socialista Unido de Venezuela, realizado el 06 de diciembre de 2008 expuso que:

La línea estratégica es la construcción de la democracia socialista y el poder popular. Para que esto se logre es necesario el surgimiento y fortalecimiento de las comunas y es ahí donde yo pido un mayor esfuerzo de los gobernadores, alcaldes y legisladores regionales para impulsar este mecanismo del poder popular...Este tercer período debe estar marcado por la transición exitosa hacia el socialismo (Disponible en <http://www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/12239>).

Y, posteriormente, la figura de las Comunas queda explícita en las nuevas legislaciones propuestas y aprobadas a finales de 2009, como la LOCC y la propuesta de Ley del Consejo Federal de Gobierno, entre otras.

Comuna como: "...un espacio socialista definido por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo".

Diagrama 3
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Ley del 2002, Ley del 2006



Fuente: Elaboración propia. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (G.O.37.463 del 12/06/2002) y Ley de los Consejos Comunales (G.O 38.591 del 26/12/2006).

En el capítulo IX, en la Disposición Derogatoria de la Ley de los Consejos Comunales G.O N° 5.806 de fecha 10 de abril de 2006, queda derogado el artículo 8 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, y todas las disposiciones que contradigan lo previsto en esta Ley; así leemos, sobre la participación de la Comunidad Organizada, de los Consejos Parroquiales y Comunales:

El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la Red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del Municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo. Los miembros de los consejos parroquiales y comunales tendrán carácter *ad-honorem*.

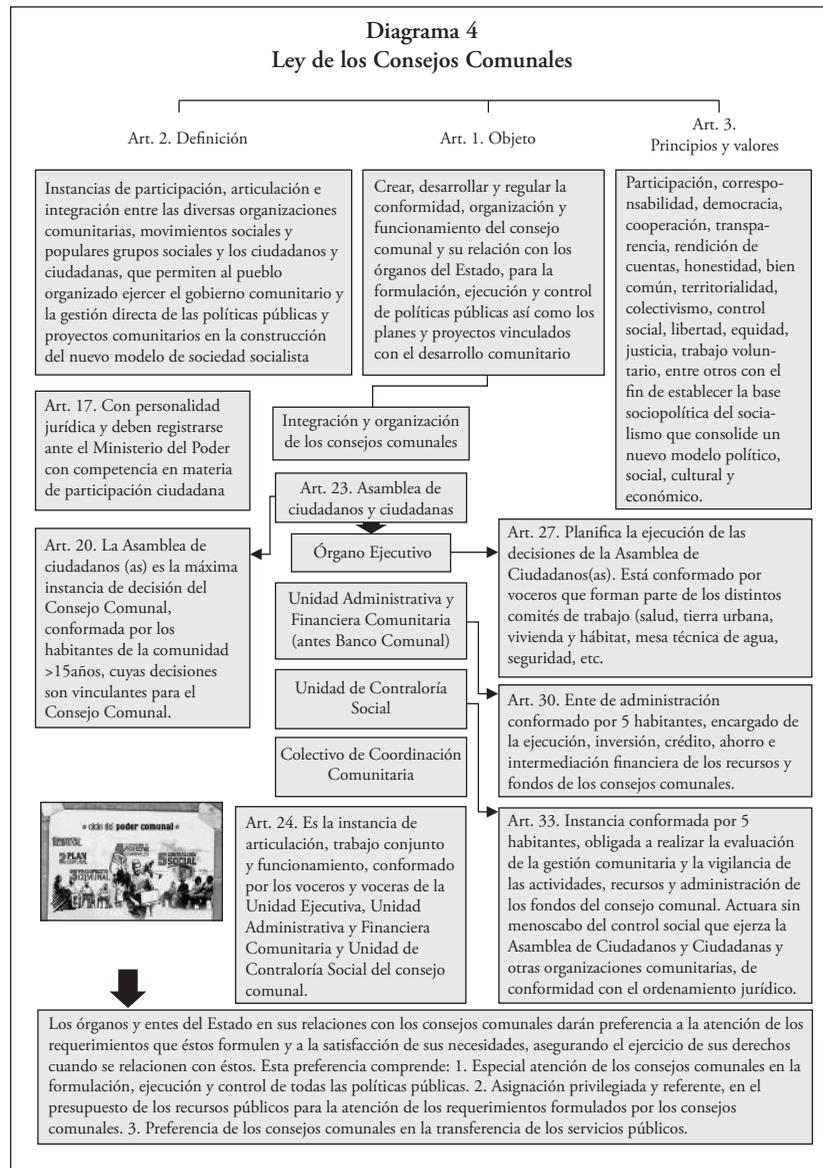
Con esta disposición, y posterior Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) del 2009, se inhabilita de alguna manera las atribuciones del nivel municipal, tanto del ejecutivo como del Legislativo, y las instancias organizativas a nivel parroquial en cuanto cuerpo intermedio entre el Poder Público Nacional y las comunidades de base.

Sin embargo, la nueva LOCC no ratifica esta disposición, y tampoco ha sido reformada la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, por lo que existen dos leyes que, aunque su espíritu inicial era de correspondencia y corresponsabilidad entre el nivel municipal y las comunidades organizadas, existen contradicciones, solapamientos o vacíos legales.

Desde sus inicios y hasta la promulgación de la Ley de los Consejos Comunales (2006), los CC estaban vinculados con la representación al nivel local o municipal; es decir con los CLPP y con LOPPM. Sin embargo, la Ley de los Consejos Comunales de 2006 si bien los legitimó como propuesta organizativa, terminó adscribiéndoles a las Comisiones Presidenciales del Poder Popular en los niveles nacionales, estatal y local, aún

cuando en la reforma a la Ley de los CLPP, de diciembre de 2006, de nuevo se les vincula con la instancia municipal a través de la elección de representantes a los CLPP. Como resultado de este cambiante marco legal, en la actualidad existen solapamientos y conflictos vinculados con su adscripción presidencial y municipal (García-Guadilla, 2008: 126).

En la práctica, los Consejos Comunales tienen preferencia inclusive frente al Municipio, en lo referente a la transferencia de recursos económicos y de servicios públicos desde el nivel central.



Fuente: Elaboración propia. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (G.O.37.463 del 12/06/2002) y Ley de los Consejos Comunales (G.O 38.591 del 26/12/2006).

Una vez revisado el marco legal que rige tanto la participación ciudadana como la planificación de políticas públicas en el ámbito local y la gestión pública municipal, se observa, aunque los Consejos Comunales buscan incorporar a las Mesas Técnicas de Agua, los Comités de Salud, Comités de Protección Social, Comités de Tierra Urbana y otras organizaciones comunitarias, que existe el peligro de que los Consejos Comunales sufran una asimilación político-partidista:

Los documentos y la normativa legal que han servido para promover a los CC los vislumbran como los protagonistas del poder popular pues a través de ellos debe ejercerse la soberanía del “pueblo”, al que se considera como el sujeto histórico del proyecto sociopolítico del presidente Chávez. Se asume que en este tipo de organizaciones populares, se expresa el sujeto histórico del proyecto político popular y que los CC sirven para el aprendizaje y la socialización de sus miembros en nuevas formas de relacionarse en lo social, en lo económico o la producción y en lo político o los procesos de toma de decisiones (García-Guadilla, 2008: 126).

En este proceso parece encontrarse lo que pudiera calificarse como una desinstitucionalización programada, cuyo propósito aparenta ser la incapacitación de la articulación de los intereses políticos a través de los partidos y la distribución del poder hacia los gobiernos locales, que se venía realizando en función de la gobernabilidad local en Venezuela, cuya institucionalización comenzó en 1989, y en el que los acuerdos para la gestión pública se llevaban a cabo desde los estados y municipios hacia el poder central, definiendo políticas que podían traducirse en la generación de cambios importantes en la cultura política venezolana.

Este hecho evidencia la puesta en escena de una nueva centralización del poder, en el que el orden institucional se implementa directamente desde el Ejecutivo, particularmente, desde la Presidencia de la República, a través de una gran diversidad de prácticas políticas que se van implementando, de forma paralela, a las organizaciones existentes, con asignaciones ingentes de recursos desde el Gobierno nacional, y que de manera gradual terminan por asimilar o convertir a las organizaciones existentes y a sus prácticas sociales en entelequias:

Los objetivos y el discurso de la mayor parte de los actores gubernamentales, políticos y sociales alrededor de los CC no coinciden con las praxis. Mientras que los objetivos y el discurso presidencial hablan de empoderamiento, transformación y democratización, las praxis observadas apuntan hacia el clientelismo, la cooptación, la centralización y la exclusión por razones de polarización política. Entregar recursos a las comunidades, sin que exista la experticia ni los mecanismos para garantizar la transparencia, hace a los CC más vulnerables a demandas reivindicativas, a prácticas de clientelismo, dependencia y cooptación alejándolos de la posibilidad de construir el poder comunal (García Guadilla, 2008: 126).

De esta manera, las nuevas prácticas implementadas terminan por revertir las anteriores estructuras del proceso de descentralización, por ser mutuamente excluyentes en cuanto a sus intereses. Así también, el aparato burocrático de la administración pública se reconfigura progresivamente para dar cabida a un nuevo modelo de gobierno centralizado y vertical, tendiente a desplazar completamente al modelo de gestión pública que ya venía consolidándose desde lo local, promoviendo la desaparición de los actores tradicionales, para sustituirlos por nuevos agentes, portadores de una cultura política que justifique dicho proceso como hecho natural y de expresión del poder popular.

Diagnóstico cuantitativo

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado, tal como se expresa en el Artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, conformado por 23 Estados, y éstos a su vez en municipios autónomos, 337 en total, un Distrito Capital, compuesto únicamente por el Municipio Libertador de Caracas, un Distrito Metropolitano (compuesto por el Municipio Libertador del Distrito Capital y 4 de los municipios del Estado Miranda: Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre) y el Distrito del Alto Apure (conformado por los Municipios Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure). El promedio de municipios por entidad federal es de 14. El estado con menos municipios es Delta Amacuro, con 4 municipios, mientras el estado Táchira posee 29.

Por su particular proceso de urbanización, concentrado en la región centro-norte-costera, Venezuela presenta profundos desequilibrios poblacionales que se ven reflejados en las regiones y municipios que la componen. En este sentido, podemos considerar como ejemplo el Municipio Sucre (Petare) del Estado Miranda, que posee 651 601 habitantes, pero más de la mitad de su población vive en zonas de barrios económicamente deprimidos, en zonas en las que, incluso es imposible tener una dirección física formal, mientras otros municipios, como por ejemplo Chacao, en el mismo estado Miranda, tienen poblaciones que no alcanzan al 15% de la mencionada anteriormente, pero se caracteriza por ser una zona de nivel de vida alto y en la que se ubican las principales redes financieras y empresariales de la ciudad de Caracas.

Cuadro 1
Estados, municipios y población por municipios (población estimada al 30-06-2009)* No incluye Distrito Capital. Municipio Libertador: 2 097 350 hab.

Estado	Municipio	Población por Municipio
Amazonas	Alto Orinoco (La Esmeralda)	18.538
	Atabapo (San Fernando de Atabapo)	11.263
	Atures (Puerto Ayacucho)	96.362
	Autana (Isla Ratón)	8.673
	Manapiare (San Juan de Manapiare)	10.440
	Maroa (Maroa)	1.947
	Río Negro (San Carlos de Río Negro)	2.751
Anzoátegui	Anaco (Anaco)	129.247
	Aragua (Aragua de Barcelona)	33.547
	Bolívar (Barcelona)	441.285
	Bruzual (Clarines)	33.347
	Cajigal (Onoto)	13.880
	Carvajal (Valle de Guanape)	13.249
	Diego Bautista Urbaneja	27.405
	Freites (Cantaura)	56.627

	Guanipa (San José de Guanipa)	79.443
	Guanta (Guanta)	32.380
	Independencia (Soledad)	32.159
	Libertad (San Mateo)	14.969
	Mc Gregor (El Chaparro)	9.634
	Miranda (Pariaguán)	43.778
	Monagas (Mapire)	18.537
	Peñalver (Puerto Píritu)	31.020
	Píritu (Píritu)	25.916
	San Juan Capistrano (Boca de Uchire)	9.222
	Santa Ana (Santa Ana)	11.237
	Simón Rodríguez (El Tigre)	190.941
	Sotillo (Puerto la Cruz)	256.045
Apure	Achaguas (Achaguas)	68.301
	Biruaca (Biruaca)	57.284
	Muñoz (Bruzual)	31.547
	Páez (Guasdualito)	117.128
	Pedro Camejo (San Juan de Payara)	32.788
	Rómulo Gallegos (Elorza)	25.012
	San Fernando (San Fernando de Apure)	165.006
Aragua	Bolívar (San Mateo)	43.070
	Camatagua (Camatagua)	18.229
	Francisco Linares Alcántara (Santa Rita)	140.965
	Girardot (Maracay)	448.181
	José Angel Lamas (Santa Cruz de Aragua)	35.076
	José Félix Ribas (La Victoria)	161.379
	José Rafael Revenga (El Consejo)	51.321
	Libertador (Palo Negro)	90.027
	Mario Briceño Iragorry (El Limón)	104.371
	Ocumare de la Costa de Oro (Ocumare de la Costa)	10.005
	San Casimiro (San Casimiro)	26.813

	San Sebastián (San Sebastián de Los Reyes (Venezuela))	23.705
	Santiago Mariño (Turmero)	199.343
	Santos Michelena (Las Tejerías)	46.067
	Sucre (Cagua)	123.125
	Tovar (Colonia Tovar)	18.207
	Urdaneta (Barbacoas)	21.789
	Zamora (Villa de Cura)	150.909
	Barinas	Alberto Arvelo Torrealba (Sabaneta)
Andrés Eloy Blanco (El Cantón)		19.626
Antonio José de Sucre (Socopó)		77.854
Arismendi (Arismendi)		20.563
Barinas (Barinas)		330.881
Bolívar (Barinitas)		49.733
Cruz Paredes (Barrancas)		26.261
Ezequiel Zamora (Santa Bárbara)		53.612
Obispos (Obispos)		33.083
Pedraza (Ciudad Bolivia)		56.598
Rojas (Libertad)		41.906
Bolívar	Sosa (Ciudad de Nutrias)	29.048
	José Antonio Páez	9.108
	Caroní (Ciudad Guayana)	802.619
	Cedeño (Caicara del Orinoco)	93.827
	El Callao (El Callao)	25.682
	Gran Sabana (Santa Elena de Uairén)	36.184
	Heres (Ciudad Bolívar)	360.956
	Piar (Upata)	111.032
	Raúl Leoní (Ciudad Piar)	50.342
	Roscio (Guasipati)	25.132
Sifontes (El Dorado)	41.573	
	Sucre (Maripa)	29.472
	Padre Pedro Chien (El Palmar)	15250

Julio de Freitas Taylor

Carabobo	Bejuma (Bejuma)	46.771
	Carlos Arvelo (Güigüe)	152.017
	Diego Ibarra (Mariara)	113.729
	Guacara (Guacara)	178.619
	Juan José Mora (Morón)	67.288
	Libertador (Tocuyito)	182.554
	Los Guayos (Los Guayos)	164.905
	Miranda (Miranda)	28.661
	Montalbán (Montalbán)	24.595
	Naguanagua (Naguanagua)	145.252
	Puerto Cabello (Puerto Cabello)	199.244
	San Diego (San Diego)	79.397
	San Joaquín (San Joaquín)	64.625
	Valencia (Valencia)	441.970
	Miguel Peña	407.234
Cojedes	Anzoátegui (Cojedes)	16.868
	Falcón (Tinaquillo)	95.433
	Girardot (El Baúl)	11.889
	Lima Blanco (Macapo)	9.491
	Pao de San Juan Bautista (El Pao)	16.240
	Ricaurte (Libertad)	12.732
	Rómulo Gallegos (Las Vegas)	15.807
	San Carlos (San Carlos)	101.274
	Tinaco (Tinaco)	32.526
Delta Amacuro	Antonio Díaz (Curiapo)	29.575
	Casacoima (Sierra Imataca)	29.892
	Pedernales (Pedernales)	6.954
	Tucupita (Tucupita)	97.024
Falcón	Acosta (San Juan de los Cayos)	19.017
	Bolívar (San Luis)	9009
	Buchivacoa (Capatárída)	23.439

Gobierno local y democracia en Venezuela

	Cacique Manaure (Yaracal)	10.378
	Carirubana (Punto Fijo)	255.831
	Colina (La Vela de Coro)	43.467
	Dabajuro (Dabajuro)	21.046
	Democracia (Pedregal)	9.315
	Falcón (Pueblo Nuevo)	50.466
	Federación (Churuguara)	30.447
	Jacura (Jacura)	13.510
	Los Taques (Santa Cruz de Los Taques)	35.864
	Mauroa (Mene de Mauroa)	27.288
	Miranda (Santa Ana de Coro)	215.561
	Monseñor Iturriza (Chichiriviche)	21.703
	Palmasola (Palmasola)	8.143
	Petit (Cabure)	13.908
	Píritu (Píritu)	10.241
	San Francisco (Mirimire)	11.337
	Silva (Tucacas)	35.419
	Sucre (La Cruz de Taratara)	5.105
	Tocópero (Tocópero)	5.403
	Unión (Santa Cruz de Bucaral)	16.902
Urumaco (Urumaco)	8.040	
Zamora (Puerto Cumarebo)	33.009	
Guárico	Camaguán (Camaguán).	24.608
	Chaguaramas (Chaguaramas)	14.161
	El Socorro (El Socorro)	17.289
	Sebastian Francisco de Miranda (Calabozo)	147.090
	José Félix Ribas (Tucupido)	46.311
	José Tadeo Monagas (Altagracia de Orituco).	80.693
	Juan Germán Roscio (San Juan de Los Morros)	130.381
	Julián Mellado (El Sombrero)	29.602
Las Mercedes (Las Mercedes)	29.218	

Julio de Freitas Taylor

	Leonardo Infante (Valle de La Pascua)	121.942
	Pedro Zaraza (Zaraza).	61.886
	Ortiz (Ortiz)	24.533
	San Gerónimo de Guayabal (Guayabal)	23.034
	San José de Guaribe (San José de Guaribe)	10.665
	Santa María de Ipire (Santa María de Ipire)	12.361
Lara	Andrés Eloy Blanco (Sanare)	51.743
	Crespo (Duaca)	51.671
	Iribarren (Barquisimeto)	1.058.393
	Jiménez (Quibor)	101.686
	Morán (El Tocuyo)	132.458
	Palavecino (Cabudare)	160.900
	Simón Planas (Sarare)	36.875
	Torres (Carora)	193.907
	Urdaneta (Siquisique)	65.242
Mérida	Alberto Adriani (El Vigía)	133.931
	Andrés Bello (La Azulita)	14.649
	Antonio Pinto Salinas (Santa Cruz de Mora)	26.665
	Aricagua (Aricagua)	4.567
	Arzobispo Chacón (Canaguá)	14.713
	Campo Elías (Ejido)	104.961
	Caracciolo Parra Olmedo (Tucaní)	29.549
	Cardenal Quintero (Santo Domingo)	10.001
	Guaraque (Guaraque)	10.357
	Julio César Salas (Arapuey)	16.149
	Justo Briceño (Torondoy)	6.816
	Libertador (Mérida)	239.504
	Miranda (Timotes)	23.607
	Obispo Ramos de Lora (Santa Elena de Arenales)	26.046
	Padre Noguera (Santa María de Caparo)	3.168
	Pueblo Llano (Pueblo Llano)	12.290

Gobierno local y democracia en Venezuela

	Rangel (Mucuchíes)	18.405
	Rivas Dávila (Bailadores)	19.594
	Santos Marquina (Tabay)	17.780
	Sucre (Lagunillas)	57.038
	Tovar (Tovar)	39.346
	Tulio Febres Cordero (Nueva Bolivia)	37.251
	Zea (Zea)	9.579
Miranda	Acevedo (Caucagua)	91.639
	Andrés Bello (San José de Barlovento)	26.143
	Baruta (Baruta)	315.448
	Brión (Higuerote)	58.763
	Buroz (Mamporal)	26.911
	Carrizal (Carrizal)	54.361
	Chacao (Chacao)	71.421
	Cristóbal Rojas (Charallave)	99.765
	El Hatillo (Santa Rosalía de Palermo)	69.643
	Guaicaipuro (Los Teques)	291.489
	Independencia (Santa Teresa del Tuy)	167.277
	Lander (Ocumare del Tuy)	140.485
	Los Salias (San Antonio de los Altos)	78.580
	Páez (Río Chico)	40.698
	Paz Castillo (Santa Lucía)	117.299
	Pedro Gual (Cúpira)	23.445
	Plaza (Guarenas)	246.515
	Simón Bolívar (San Francisco de Yare)	42.466
	Sucre (Petare)	651.601
	Urdaneta (Cúa)	134.929
	Zamora (Guatire)	196.615
Monagas	Acosta (San Antonio de Capayacuar)	18.949
	Aguasay (Aguasay)	14.046
	Bolívar (Caripito)	46.921

Julio de Freitas Taylor

	Caripe (Caripe)	37.452
	Cedeño (Caicara)	36.488
	Ezequiel Zamora (Punta de Mata)	67.744
	Libertador (Temblador)	49.273
	Maturín (Maturín)	491.067
	Piar (Aragua de Maturín)	49.691
	Punceres (Quiriquire)	30.730
	Santa Bárbara (Santa Bárbara)	10.592
	Sotillo (Barrancas del Orinco)	26.857
	Uracoa (Uracoa)	10.925
Nueva Esparta	Antolín del Campo (La Plaza de Paraguachí)	25.205
	Arismendi (La Asunción)	28.455
	Díaz (San Juan Bautista)	60.010
	García (El Valle del Espíritu Santo)	54.922
	Gómez (Santa Ana)	35.181
	Maneiro (Pampatar)	43.373
	Marcano (Juan Griego)	33.356
	Mariño (Porlamar)	99.371
	Península de Macanao (Boca de Río)	23.917
	Tubores (Punta de Piedras)	37.687
	Villalba (San Pedro de Coche)	8.659
Portuguesa	Agua Blanca (Agua Blanca)	21.234
	Araure (Araure)	144.063
	Esteller (Píritu)	47.639
	Guanare (Guanare)	201.894
	Guanarito (Guanarito)	39.147
	Monseñor José Vicente de Unda (Chabasquén de Unda)	26.798
	Ospino (Ospino)	49.851
	Páez (Acarigua)	191.969
	Papelón (Papelón)	15.898
	San Genaro de Boconoíto	23.199

Gobierno local y democracia en Venezuela

	San Rafael de Onoto (San Rafael de Onoto)	18.148
	Santa Rosalía (El Playón)	15.531
	Sucre (Biscucuy)	44.765
	Turén (Villa Bruzual)	67.597
Sucre	Andrés Eloy Blanco (Casanay)	26.986
	Andrés Mata (San José de Aerocuar)	24.043
	Arismendi (Río Caribe)	53.938
	Benítez (El Pilar)	37.494
	Bermúdez (Carúpano)	157.883
	Bolívar (Marigüitar)	23.527
	Cajigal (Yaguaraparo)	22.633
	Cruz Salmerón Acosta (Araya)	39.247
	Libertador (Tunapuy)	9.142
	Mariño (Irapa)	24.054
	Mejía (San Antonio del Golfo)	12.603
	Montes (Cumanacoa)	57.289
	Ribero (Cariaco)	62.591
	Sucre (Cumaná)	356.405
Valdez (Güiria)	37.773	
Táchira	Andrés Bello (Cordero)	21.758
	Antonio Rómulo Costa (Las Mesas)	9.351
	Ayacucho (Colón)	63.364
	Bolívar (San Antonio del Táchira)	63.230
	Cárdenas (Táriba)	118.641
	Córdoba (Santa Ana de Táchira)	33.887
	Fernández Feo (San Rafael del Piñal)	45.508
	Francisco de Miranda (San José de Bolívar)	4.024
	García de Hevia (La Fría)	50.951
	Guásimos (Palmira)	45.057
	Independencia (Capacho Nuevo)	40.954
	Jáuregui (La Grita)	48.941

Julio de Freitas Taylor

	José María Vargas (El Cobre)	9.168
	Junín (Rubio)	87.466
	Libertad (Capacho Viejo)	30.019
	Libertador (Abejales)	19.778
	Lobatera (Lobatera)	11.132
	Michelena (Michelena)	20.799
	Panamericano (Coloncito)	36.909
	Pedro María Ureña (Ureña)	47.730
	Rafael Urdaneta (Delicias)	6.785
	Samuel Darío Maldonado (La Tendida)	16.061
	San Cristóbal (San Cristóbal)	282.246
	Seboruco (Seboruco)	9.860
	Simón Rodríguez (San Simón)	2.154
	Sucre (Queniquea)	8.395
	Torbes (San Josecito)	52.194
	Uribante (Pregonero)	22.730
	San Judas Tadeo (Umuquena)	7.247
Trujillo	Andrés Bello (Santa Isabel)	17.042
	Boconó (Boconó)	93.116
	Bolívar (Sabana Grande)	17.343
	Candelaria (Chejendé)	32.297
	Carache (Carache)	30.900
	Escuque (Escuque)	28.179
	José Felipe Márquez Cañizalez (El Paradero)	5.744
	Juan Vicente Campos Elías	5.655
	La Ceiba (Santa Apolonia)	33.300
	Miranda (El Dividive)	26.067
	Monte Carmelo (Monte Carmelo)	14.955
	Motatán (Motatán)	18.280
	Pampán (Pampán)	51.454
	Pampanito (Pampanito)	28.611

Gobierno local y democracia en Venezuela

	Rafael Rangel (Betijoque)	22.778
	San Rafael de Carvajal (Carvajal)	30.059
	Sucre (Sabana de Mendoza)	31.754
	Trujillo (Trujillo)	57.117
	Urdaneta (La Quebrada)	37.058
	Valera (Valera)	141.773
Vargas	Vargas	337.825
Yaracuy	Aristides Bastidas (San Pablo)	21.479
	Bolívar (Aroa)	34.066
	Bruzual (Chivacoa)	74.243
	Cocorote (Cocorote)	46.143
	Independencia (Independencia)	59.833
	José Antonio Páez (Sabana de Parra)	19.523
	La Trinidad (Boraure)	17.451
	Manuel Monge (Yumare)	13.476
	Nirgua (Nirgua)	63.722
	Peña (Yaritagua)	98.425
	San Felipe (San Felipe)	104.902
	Sucre (Guama)	18.969
	Urachiche (Urachiche)	21.980
	Veroes (Farriar)	27.836
Zulia	Almirante Padilla (El Toro)	11.846
	Baralt (San Timoteo)	91.573
	Cabimas (Cabimas)	278.337
	Catatumbo (Encontrados)	39.392
	Colón (San Carlos del Zulia)	140.215
	Francisco Javier Pulgar	44.033
	Jesús Enrique Losada (La Concepción)	108.640
	Jesús María Semprún (Casigua El Cubo)	35.021
	La Cañada de Urdaneta (Concepción)	76.479
	Lagunillas (Ciudad Ojeda)	222.821

Machiques de Perijá (Machiques)	129.549
Mara (San Rafael del Moján)	220.789
Maracaibo (Maracaibo)	1.473.007
Miranda (Los Puertos de Altagracia)	955.559
Páez (Sinamaica)	69.272
Rosario de Perijá (La Villa del Rosario)	79.258
San Francisco (San Francisco)	418.769
Santa Rita (Santa Rita)	52.188
Simón Bolívar (Tía Juana)	44.531
Sucre (Bobures)	62.998
Valmore Rodríguez (Bachaquero)	59.906

Fuente: *Elaboración propia con base a cálculos de población estimada al 30-06-2009 del Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela.

Cuadro 2
Indicadores (IDH, Esperanza de Vida y P.I.B) por estado**

Estado	Indicadores		
	IDH	Esperanza de vida	PIB US \$ M
Distrito Capital	0,8866 Alto	75,46	31.376
Amazonas	0,7311 Medio	66,72	981
Anzoátegui	0,8310 Medio	72,87	20.458
Apure	0,7557 Medio	69,58	4.079
Aragua	0,8423 Alto	74,40	24.434
Barinas	0,7761 Medio	70,49	ND
Bolívar	0,8123 Alto	73,15	14.435
Carabobo	0,8350 Alto	72,99	32.988

Cojedes	0,7923 Medio	69,77	2.804
Delta Amacuro	0,7609 Medio	65,97	1.187
Falcón	0,8296 Alto	72,95	12.509
Guárico	0,7975 Medio	72,17	6.238
Lara	0,8093 Alto	73,61	14.152
Mérida	0,8074 Alto	72,21	7.228
Miranda	0,8551 Alto	74,89	41.060
Monagas	0,8363 Alto	71,50	14778
Nueva Esparta	0,8334 Alto	74,83	4.319
Portuguesa	0,7666 Medio	71,35	6.284
Sucre	0,7731 Medio	70,78	7.260
Táchira	0,8041 Alto	70,87	12.245
Trujillo	0,7777 Medio	70,61	6.215
Vargas	0,8123 Alto	75,37	3.880
Yaracuy	0,7698 Medio	70,85	5.160
Zulia	0,8169 Alto	72,2	71.719

Elaboración propia con base a: Fuentes: Instituto Nacional de Estadística de la República de Venezuela (INE), cálculo al 2008. Gerencia de Estadísticas Sociales del INE. El PIB por estado, según cálculos del Banco Central de Venezuela, cifras 2008.

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2008). “La descentralización como geometría variable”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Briggitta Villaronga (Compiladores): 33-50. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Fundación Centro Gumilla (2008). Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela. Disponible en: <http://gumilla.org/files/documents/Estudio-Consejos-Comunales01.pdf>, visitado en agosto, 25, 2010.
- Fundación Polar (1997). *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar. (Segunda Edición).
- García-Guadilla, María (2008). “La praxis de los Consejos locales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?”. *Revista Venezolana de Economía* 14(1):125-151.
- Gómez, Oscar (2003). “Las mancomunidades de municipios en la experiencia venezolana”. En *Ciencias de Gobierno* 7(13), Enero-Junio. Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IZEPE).
- Petrantonio, María (2002). “La cooperación internacional descentralizada: la experiencia de las Mercociudades”. En *Seminario Internacional ‘Ciudades inclusivas y ciudades exclusivas’*. Santo André (Brasil).
- Rangel, Christi (2005). “El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias”. En *Ciencias de Gobierno* 9(18): 13-38. Diciembre.
- SINERGIA (2007). “Informe de Observación del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional”. Caracas: Observatorio de Garantías y Ejercicio de los Derechos de Participación y Asociación en Venezuela.
- Valderrama, Mariano (2004). “Políticas y prácticas de la cooperación entre la Unión Europea y la América Latina”. En *Cooperación Unión Europea América Latina. Balance y perspectivas*, Mariano Valderrama (Editor): 95-117. Lima: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Fuentes oficiales

- República de Venezuela (1989). *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Gaceta Oficial 4.109. Extraordinaria. 15 de junio de 1989.
- República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial 36.860. 30 de diciembre de 1999.
- República Bolivariana de Venezuela (2002). *Ley de Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial 37463. 12 de junio de 2002.
- República Bolivariana de Venezuela (2005). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial 38204. 08 de junio de 2005.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial 5806. Extraordinaria. 10 de marzo de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional (2006). *Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización*. Gaceta Oficial Extraordinaria 5805. 22 de marzo de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial Extraordinaria 5.806. 10 de abril de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de Consejos Comunales*. Gaceta Oficial Extraordinaria 5.806. 10 de abril de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de Reforma Parcial a La Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos*. Gaceta Oficial 38.408. 29 de marzo de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Poder Municipal*. Gaceta Oficial Extraordinaria 5806. 10 de abril de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional. Comisión Permanente de Política Exterior (2006). *Informe que presenta la Comisión de Política Exterior de la Asamblea Nacional sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional*.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial 38.591. 26 de diciembre de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Comunicación e In-

- formación (2006). *Las Misiones Bolivarianas*. <http://archivos.minci.gob.ve/doc/lasmisionesbolivarianas.pdf>.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). Consejo Nacional Electoral. *Propuesta de Reforma Constitucional*. Encartado en prensa.
- República Bolivariana de Venezuela, Presidencia (2007) *Decreto No. 5320* que crea la Comisión Presidencial para el Seguimiento y Control de las Misiones Sociales. Gaceta Oficial 38671. 26 de abril de 2007.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). *Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para la planificación y gestión de la ordenación del territorio*. Gaceta Oficial 38633. 27 de diciembre de 2007.
- República Bolivariana de Venezuela (2008). *Ley Orgánica de Administración Pública*. Gaceta Oficial 5.890. 31 de julio de 2008.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*. Gaceta Oficial 39.140. 17 de marzo de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital*. Gaceta Oficial 39.156. 15 de junio de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial Extraordinaria 39.335. 29 de diciembre de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Gaceta Oficial 5.963. Extraordinaria. 22 de febrero de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela (2010). *Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Gaceta Oficial 39.382. Extraordinaria. 09 de marzo de 2010.

Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina.

Caso Colombia

Carmenza Saldías Barreneche*

Introducción

Este documento contiene el resultado de la revisión de fuentes y el análisis crítico sobre el tema de la descentralización en Colombia, que se realiza en el marco del estudio: “Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina”, diseñado y dirigido por Jaime Erazo, investigador de FLACSO Ecuador. En este documento se exponen varios tópicos relacionados con el desarrollo histórico del proceso descentralizador en Colombia, así como de la estructura normativa y el contexto político en el cual se ha llevado a cabo.

La tesis central del texto es que, pese a los esfuerzos de los últimos 25 años por afianzar la descentralización como elemento de gestión, planeación y participación política, la primera década del siglo XXI ha presenciado un retorno sistemático hacia el centralismo, justificado en criterios fiscales y en la consolidación del presidencialismo como elemento central de la gestión y la toma de decisiones en los niveles central y territorial.

* Economista. Magister en Planificación y administración del desarrollo regional. Investigadora, docente y consultora independiente. Ha sido Secretaria de Hacienda y de Planeación, y Consejera para los temas de Región y Competitividad de la Alcaldía de Bogotá, Secretaria de Planeación de Manizales, Directora del CRECE Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales. Actualmente es asesora de la Gobernación de Cundinamarca, Experta y docente del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano y Catedrática de la Universidad del Rosario (CIDEU).

Después de cerca de tres décadas de hablar de la descentralización en Colombia, y de un sinnúmero de ocasiones en las que se ha presentado el caso de este país como ejemplo en América Latina, la hipótesis formulada contraría la idea de que este proceso ha sido exitoso. Aunque esto no significa que la descentralización no haya tenido impactos puntuales que han generado oportunidades y avances, como los logrados en Bogotá, y que ejemplifican los beneficios que habría representado la generalización de condiciones relativas de autonomía territorial en el país.

Pero, justamente porque se cuestiona la idea comúnmente aceptada, es claro que la aproximación al tema que se desarrolla en el presente documento no es suficiente para demostrar de manera concluyente la recentralización que habría tenido lugar, en particular, en la última década. Al respecto, lo que se evidencia es la aparición de una línea de investigación de enorme interés para comprender la manera en que está ocurriendo la modernización institucional en Colombia, las tensiones intergubernamentales que la acompañan y la consistencia y coherencia de las medidas que procuran su arraigo en la sociedad colombiana.

Sin embargo, a las demostraciones iniciales que se presentan en el documento se agregan otros argumentos que permiten sostener la validez de la hipótesis. El primero proviene de Paul Krugman, quien sostiene que, en el caso de Estado Unidos, el predominio de las posiciones conservadores en los últimos quince años generó grandes conflictos internos, un comportamiento del gobierno orientado por el “derecho” de quienes están en el poder a actuar como les plazca, un clima político muy poco acorde con los típicos valores estadounidenses y en el que toda crítica al presidente había de ser interpretada como un acto contrario al patriotismo (Krugman, 2007: 297). La similitud de estas características con el proceso vivido en Colombia en la década de 2000, permite afirmar que, en efecto, también este país ha vivido una época conservadora, en la que el centralismo y el presidencialismo tienen su lugar por excelencia.

El segundo argumento corresponde a Sebastián Edwards, quien afirma que a pesar de las reformas del llamado Consenso de Washington, la mayoría de países latinoamericanos no pudo modernizar su marco institucional, y algunos incluso han retrocedido en los últimos años (Edwards, 2009: 101). También anota que la región se ha quedado atrás en la gran

mayoría de las políticas públicas que procuraban la globalización y, según la última categorización del Instituto Económico Suizo en 2009, Colombia está entre los cinco países menos globalizados de América Latina, junto a Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (Edwards, 2009: 113). Así mismo, reconoce que el alcance de las reformas al comercio internacional fue muy importante en la década de 1990, pero que también en este aspecto queda mucho camino por recorrer.

En estos términos, es claro que el contexto político impulsado por el predominio conservador en Estados Unidos, y los pobres resultados de las reformas modernizantes son consistentes, por lo que no deberían sorprender los escasos avances de la descentralización en el caso colombiano, aunque hagan falta mayores evidencias para corroborar la hipótesis de manera suficiente.

En cualquier caso, la complejidad misma de las reformas pendientes indicaría que ha sido excesivo el optimismo con que se ha mirado usualmente el proceso de descentralización y, probablemente, que se ha confundido el hecho de dictar normas, independientemente de su pertinencia y efectividad, y los hechos aislados que demostraban algún nivel de aplicación de estas, con el curso e intensidad del proceso mismo.

En consecuencia, este documento debe entenderse como una aproximación a una lectura crítica, que aporte argumentos para repensar y redefinir los objetivos y mecanismos de la descentralización, tan necesaria ahora, o más, que cuando se inició hace 25 años.

Para desarrollar la hipótesis central, el artículo se divide en ocho capítulos:

- La descentralización en la Constitución Política: Antecedentes. Aspectos históricos de la constitución política en Colombia. La CP 1991 y la descentralización. Una fórmula difícil de resolver: República unitaria y entidades territoriales descentralizadas y autónomas. La organización del Estado colombiano.
- Los espacios de los gobiernos locales: Introducción. Colombia, país de regiones y ciudades. Razones del crecimiento urbano. La vida urbana en cifras. La descentralización municipal.
- El municipio en Colombia: Introducción. El municipio en Colombia. La alcaldía municipal. El concejo municipal. Las dependencias

municipales. La creación de un municipio. Las competencias descentralizadas.

- La descentralización fiscal: Introducción. Antecedentes. La década de 1980. La década de 1990. Las leyes posteriores a la CP 1991. La década de 2000. La reforma a la CP 1991.
- La recentralización fiscal: Introducción. Las normas de la recentralización fiscal. Otras políticas para la recentralización. El ajuste de las entidades territoriales.
- La descentralización política: Introducción. La descentralización política en Colombia. La participación en el gobierno territorial. Los consejos de rehabilitación. Los consejos territoriales de planeación. Las juntas administradoras locales. La recentralización.
- Las relaciones exteriores de los gobiernos municipales: El centralismo en las relaciones internacionales. Las ciudades y el acercamiento al mundo. La participación en redes.
- Conclusiones.

Capítulo I

La descentralización en la Constitución Política

Algunos aspectos históricos de la Constitución Política en Colombia

El debate sobre la descentralización en Colombia tiene sus orígenes en los albores de la República, a comienzos del siglo XIX. Las condiciones topográficas del país, la alta dispersión de la población a lo largo y ancho del territorio, la inexistente infraestructura para la comunicación, el tránsito y el comercio entre las distintas regiones, la carencia de un mito fundacional nacional y, en general, las rivalidades regionales, dificultaron la creación de un “Estado-Nación” y se tradujeron en conflictos de orden político y militar, que marcaron el inicio de la vida republicana colombiana¹, representados en las rivalidades entre centralistas y federalistas: los primeros que propendían por la unidad nacional, con una república unitaria y un ejecutivo fuerte; los segundos que, por su parte, apelaban a la necesidad de preservar la soberanía y la autonomía regional.

Estas posiciones dispares se tradujeron en una serie de conflictos militares durante el siglo XIX, en los cuales el vencedor impuso al perdedor su propia Constitución. Solución que al contrario de generar una situación estable, se constituyó en el combustible para estas guerras fratricidas. Un buen ejemplo de esta situación son las constituciones federalistas del siglo XIX, que permitían a los estados regionales tener congresos propios, relaciones directas con el exterior y ejércitos propios con la potestad de declarar la guerra a otros estados regionales o al Estado Federal mismo².

La larga lista de constituciones del siglo XIX (Tabla 1) se detuvo en 1886, cuando se implantó una Carta Magna en la que el principio fun-

¹ Frank Safford y Marco Palacios ofrecen una exhaustiva y fascinante descripción de la fragmentación cultural, étnica, política y económica que ha caracterizado la historia colombiana desde el momento mismo de la Conquista en el siglo XVI. Ver, Safford, Palacios (2000).

damental era el de una República unitaria y centralista. Esta Constitución se caracterizó por el lema de Rafael Núñez “Regeneración o catástrofe” y apeló a quizá el único mito fundacional capaz de aglutinar a la población colombiana: sus fuertes creencias en la Iglesia Católica, hasta el punto que se consagra la Constitución y el país directamente sobre las manos de Dios. No obstante, pese al carácter confesional de la misma, en realidad empezó a regir tres lustros después, a comienzos del siglo XX y una vez concluida la Guerra de los Mil Días, una de las más cruentas de la historia colombiana, luego de la cual se afianzó la hegemonía conservadora en el país y que duraría cerca de treinta años.

Esta Carta Magna continuó vigente hasta el año 1991, lo que sugeriría, por su duración, que representó un alto grado de estabilidad para las instituciones colombianas pero, en realidad, la misma registro más de sesenta reformas y muchos más intentos, entre los cuales merecen mencionarse:

En 1936, cuando retorna el Partido Liberal al poder, con el Gobierno de Alfonso López Pumarejo se plantearon varias reformas, tales como el sufragio universal y nuevos elementos de la intervención del Estado, concordantes con el proceso que se vivía en Estados Unidos, a través del *New Deal* de Roosevelt. En 1968, cuando se adoptó la fórmula de República unitaria con centralismo político y descentralización administrativa, y que introdujo la planeación al ejercicio de gobierno en Colombia. En 1976, el intento fallido de Asamblea Constituyente del Gobierno de Alfonso López Michelsen, que proponía la elección popular de mandatarios territoriales y la redistribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno.

En la década de 1980 se intensificaron las presiones –sociales, políticas, institucionales, económicas, incluso externas–, por un cambio constitucional que favoreciera la descentralización y una mejor distribución de competencias y recursos, que se veían como una oportunidad para enfrentar la compleja situación que presentaba el país para entonces: el surgimiento de los grandes capos y carteles de la mafia del narcotráfico y la

2 Durante el siglo XIX, Colombia sufrió un sinnúmero de rebeliones locales y ocho *grandes* guerras civiles: 1839-41, Guerra de los Conventos y de los Supremos, 1851-1854, 1859-62, 1876-77, 1884-85, 1895, 1899-1902, de los Mil Días.

penetración que estos lograron en todos los poderes y niveles de gobierno y los sectores económico, político y social; los embates de la guerrilla, los intentos fallidos y las frustraciones de los procesos de paz; la pérdida de credibilidad en las instituciones, particularmente del Gobierno nacional, el Congreso de la República y los partidos políticos, y la creación de ejércitos particulares de sicarios para los narcotraficantes y, posteriormente, de las autodefensas, con el presunto apoyo de miembros de las fuerzas armadas y las dirigencias de distinto carácter. Sucesos como los asesinatos de ministros y procuradores, la toma y retoma sangrienta del Palacio de Justicia, la erupción del volcán Nevado del Ruiz y las avalanchas que generaron miles de muertos, las acciones y purgas demenciales de la guerrilla colombiana, el exterminio de los militantes de los partidos de oposición, los asesinatos de cuatro candidatos a la presidencia para el periodo 1990-1994 –Jaime Pardo Leal, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo Ossa–, son apenas las anécdotas más destacadas de una época negra, que no acabó ahí.

En este orden de ideas, algunas reformas empezaron a realizarse por vías legales –ley 14 de 1983 y 12 de 1986, que inició la descentralización fiscal–, otras como la elección popular de alcaldes por medio del Acto Legislativo No.1 de 1986, de hecho, una reforma constitucional, hasta que, finalmente, en 1989 diversas circunstancias confluyeron, entre estas un movimiento estudiantil denominado “Séptima Papeleta”, para presionar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que se reunió entre 1990 y 1991 para definir y promulgar la actual Constitución. Si bien la intención que animó a la sociedad colombiana al momento de votar el plebiscito convocado por el Gobierno de Virgilio Barco para integrar una constituyente y reformar la CP 1886, era cambiar el estado de cosas que se manifestaba en una situación de conflicto interno permanente, el desarrollo de los hechos en la década de 1990 y 2000 se ha encargado de demostrar qué tan profundas son las raíces centralistas y conservadoras de la sociedad colombiana y que tan estrechas las imbricaciones entre las actividades ilegales y el establecimiento nacional, lo que al final de cuentas ha resultado en una profunda frustración de las expectativas de comienzos de la década de 1990.

En la CP de 1991 se estableció el principio de la autonomía territorial, en la práctica, a nivel local, en el marco de un acuerdo de descentralización de competencias y recursos, que casi dos décadas después aún no se ha logrado. También se adoptó la elección popular de gobernadores y alcaldes —aunque estos últimos se estaban eligiendo popularmente desde 1988—, la planeación y la participación, algunas normas para la modernización fiscal y económica y una extensa definición de derechos ciudadanos sin proporcionalidad suficiente con los deberes y los instrumentos y mecanismos para ser atendidos debida y oportunamente. También desde entonces se han incluido en la CP reglas de manejo fiscal, lo que ha dado rigidez e inflexibilidad a los asuntos fiscales y ha generado altos costos de transacción, asociados a las demandas y prebendas que el gobierno ha tenido que otorgar al Congreso y a las propias entidades territoriales, a cambio de las modificaciones que ha sido necesario introducir, periódicamente, a las reglas fiscales.

Hasta el presente, la actual Constitución ya ha sido objeto de múltiples reformas. Hernando Gómez Buendía anota: “El Congreso ha tramitado 18 reformas a la Carta del 91—una reforma por año—. Y en lo que va corrido del Gobierno Uribe se han propuesto otras 29 reformas a la Constitución” (Gómez Buendía, 2009: 1). Muchas de las reformas han sido claramente contrarias al espíritu descentralista y autonomista de los constituyentes³, y al sentir de la sociedad colombiana en general. Más aún, algunas de las ordenes constitucionales más relevantes para consolidar el principio de República unitaria y descentralización y autonomía de las entidades territoriales, referido a la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que asuma la revisión y redistribución de las competencias y recursos para construir un más equilibrado reparto de poderes, no han sido tramitadas después de 18 años de vigencia de la CP 1991 y de muchos proyectos de ley que apenas han recibido consideración, antes de ser descartados.

3 Con ocasión de la celebración de 18 años de promulgada la CP de 1991, un grupo de exconstituyentes publicó un documento en el que señalaban sus objeciones al continuo proceso de reforma de la CP, anotando que la misma ya ha sufrido 28 reformas desde su aprobación.

La CP 1991 y la descentralización

La reforma de 1991 estuvo alentada, en buena medida, por las expectativas de la descentralización y lo que ésta debería implicar en relación con el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos territoriales para gestionar y proveer los bienes y servicios públicos que la sociedad colombiana reclamó insistentemente en las décadas precedentes. De lo anterior dan cuenta las innumerables manifestaciones del movimiento social —agrario, sindical, estudiantil, por la vivienda y los servicios públicos y sociales (educación, salud), por la participación política, entre otros—, tratados por diversos autores y desde diversas perspectivas, que permiten considerarlas antecedentes definitivos para la reforma de la Constitución que se concretó en 1989.

Es de gran interés considerar que la expresión de dichas manifestaciones, en general, se enfocaba contra el Gobierno nacional y, en consecuencia, su realización implicaba, usualmente, el desplazamiento desde los más diversos lugares y ciudades del país hasta la ciudad de Bogotá, donde tiene su sede el Gobierno nacional, para hacer explícita la reivindicación y petición ante el mismo. Tal situación evidencia el grado de centralismo político que prevalecía en Colombia hasta entonces, y la incapacidad y escasa legitimidad de los alcaldes y gobernadores, quienes eran elegidos por el nivel central y actuaban apenas como los delegados de éste a nivel territorial. De allí que, llegado el momento de reclamar, la población se viera en la necesidad de hacerlo ante el propio presidente de la República, como única garantía de, cuando menos, poner en conocimiento de éste las dificultades y problemas de las entidades territoriales⁴.

A propósito de este tema Alberto Mendoza describe, con un alto grado de pasión, las consecuencias de este proceso:

La centralización en Colombia adoptó rasgos monárquicos en cabeza de los presidentes de la república; ellos nombraban gobernadores de depar-

4 Más adelante en este estudio, se mostrará la estrecha relación que existe entre este proceso y los ahora institucionalizados “Consejos Comunitarios de Gobierno”, en los cuales se observa un retroceso (¿o una regeneración?) al imaginario del caudillo nacional, capaz de resolver cualquier tipo de problema a través de una relación directa con la comunidad y un discurso de corte mesiánico.

tamentos, estos nombraban alcaldes de municipios y estos nombraban inspectores de policía; así dominaron todo el cuerpo social, de arriba abajo, (...) El Estado centralista fue asistencialista, practicó el paternalismo; la gente se adaptó, se volvió filialista, atendida, de menor edad, todo lo esperaba de arriba, cada vez que tenía un problema en lugar de resolverlo, apelaba al gobierno con cartas y peticiones respetuosas para que concurriera a arreglárselo (Mendoza Morales, 2000: X).

Era evidente que las demandas de la ciudadanía requerían algo más que una solución coyuntural de parte del presidente y el Gobierno nacional, y por lo tanto, la descentralización aparecía como una de las condiciones fundamentales para afrontar los problemas estructurales de la sociedad colombiana y las carencias y restricciones administrativas, normativas, infraestructurales, etc., que exhibían para entonces las ciudades y territorios departamentales y, más aun, las profundas desigualdades entre estos. Pero si bien el espíritu de descentralización impregnó la CP 1991, algunos analistas señalan que aquella no se ha hecho realidad, entre otras razones, porque “no contiene los mecanismos apropiados para articular las dimensiones unitarias y descentralizadas del Estado” (Rodríguez, 2002: 4). A continuación se mencionan tales carencias.

República unitaria y entidades territoriales descentralizadas y autónomas, una fórmula difícil de resolver

La Constitución de 1991 proclama en el artículo primero, y como principio fundamental, que el Estado social de derecho está “...organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...” En este principio se origina la estructura constitucional del Estado colombiano que, después de 18 años de vigencia de la CP, no parece estar logrando los fines y las tareas que la misma le encargó: atender los derechos, hacer cumplir los deberes y formular y establecer las políticas públicas. Las dificultades están asociadas a deficiencias en la concepción del Estado unitario descentralizado y, en particular, de las instituciones políticas formales (Rodríguez, 2002).

Es evidente que siendo la descentralización parte esencial del acuerdo político, el proceso posterior a la promulgación de la CP 1991 debería conducir hacia un relativo equilibrio entre los distintos niveles del gobierno, pero esto no fue lo que sucedió y, como señala Rodríguez: “en el descuido de las relaciones entre las partes reside una porción no despreciable de la explicación de por qué el Estado colombiano muestra tanta ineficacia a la hora de resolver conflictos, promover la cooperación y la solidaridad, proteger los derechos y hacer cumplir los deberes” (2002: 4).

En criterio del mencionado autor, esta manera de integrar las dimensiones unitaria y descentralizada del Estado es “en extremo frágil”, en tanto el nivel nacional de gobierno mantiene la potestad de los Estados unitarios para desarrollar, interpretar o, si lo considera necesario, eliminar dichos mandatos, mientras que el régimen bicameral del Congreso, que podría ser el canal para garantizar el balance intergubernamental de poderes, no actúa con tal propósito. Dice Rodríguez que en Colombia se cuenta con un bicameralismo aparente, pues en ambas cámaras prevalece el principio de representación poblacional, por lo que tienden a duplicarse, no a complementarse. “Enmendar esta situación conllevaría la introducción del principio de representación territorial en el Senado, bien sea que se preserve la actual organización política en gobiernos departamentales o, lo que lo haría aún más perentorio, que se instaure un Estado Regional” (Rodríguez, 2020: 4).

El equilibrio de poderes entre niveles de gobierno no es fácil de lograr, y menos en el marco de un Estado unitario que, por definición, tiende a la centralización y a convertir la descentralización del poder político en un resultado contingente más que necesario. Para que la descentralización política sea una característica normal del sistema de gobierno se requiere que las instituciones políticas contempladas en la constitución estén diseñadas para ello. Veamos ahora la estructura formal del Estado colombiano.

La organización del Estado colombiano

El Estado colombiano se organiza, según lo dispuesto en la CP 1991, en tres niveles de gobierno: nacional, departamental y local, aunque deja

abierta la posibilidad de modificar la estructura a nivel subnacional para crear los niveles regional y provincial de gobierno (Diagrama 1). Además, contempla la existencia de Distritos, como es el caso de Bogotá, que ostenta la condición de Distrito Capital, en virtud de la cual tiene competencias combinadas de los niveles departamental y local, y los territorios indígenas, que en últimas son formas particulares de estos niveles (Rodríguez, 2002: 4).

La CP 1991 contiene elementos para desarrollar el principio de organización unitaria, como son la propia definición constitucional de las reglas de juego, tanto para el nivel nacional como para el territorial y la potestad del nivel nacional –conformado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, para desarrollar, interpretar o modificar tales reglas. También incluye elementos descentralistas, tales como la definición expresa de los niveles subnacionales y la asignación de su carácter de niveles de gobierno, es decir, de unidades políticas territoriales; la elección popular de los mandatarios territoriales –gobernadores y alcaldes, asambleas y concejos– y las reglas para la elección; la entrega de algunos poderes legislativos a las asambleas y concejos, y de algunas facultades fiscales a los gobiernos territoriales. Además, ordenó la promulgación de un estatuto orgánico para Bogotá, que fue expedido por un decreto ley y contiene algunos principios favorables a la autonomía relativa del Distrito Capital.

Sin embargo, los elementos mencionados están referidos a cada nivel de gobierno, pero no así a la relación entre los mismos, cuyo equilibrio está lejos de haberse obtenido. Por el contrario, las propias instituciones políticas propuestas en la CP 1991 fortalecen el centralismo: el presidencialismo que lo representa suficientemente; la dependencia de las entidades subnacionales a nivel nacional, incluida la capacidad de éste para crearlas o suprimirlas; la atribución de la rama judicial para velar por los mandatos constitucionales, que suele inclinarse a favor del nivel nacional.

En cuanto al ordenamiento territorial, la CP 1991 incluyó la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales y la orden de tramitar una norma orgánica para distribuir las competencias y los recursos entre los distintos niveles de gobierno. Hasta el presente, tales órdenes apenas han dado lugar a desarrollos parciales (la ley de ordenamiento de las áreas urbanas o la creación descoordinada y desarticulada de otras formas de orga-

nización territorial, funcional o económica –macroproyectos, zonas francas, distritos de diverso origen, etc.)–. Pero:

[...] el debate sobre el ordenamiento territorial ha relegado a un plano secundario, cuando no ha ignorado, el hecho de que lo que fundamentalmente está de por medio en la organización del Estado en niveles de gobierno es el mapa del poder político, territorial y nacional, y, por esta razón, el destino mismo de Colombia como comunidad política (Rodríguez, 2002: 15).

Al referir el debate de la descentralización casi exclusivamente a la creación de niveles de gobierno, sin desconocer que para que aquella ocurra se requiere más de un nivel, es probable que se estén gestando nuevos problemas: “la necesidad o la conveniencia de que cada colombiano pueda llegar a estar gobernado por cinco gobiernos está lejos de ser evidente, incluso si se juzga con un criterio favorable a la autonomía regional y local” (Rodríguez, 2002: 18).

También se debe considerar que el nivel local depende, con frecuencia, del nivel departamental y no del nacional, y que muchos organismos regionales y metropolitanos apenas son unidades o agencias administrativas dedicadas a atender problemas específicos que los gobiernos territoriales no pueden resolver individualmente. Sin embargo, en Colombia el proceso de descentralización se ha centrado en lo local más que en lo departamental y regional, y se pretende dar competencias decisorias a agencias administrativas. De hecho, el poder de entidades como las corporaciones autónomas supera, usualmente, la capacidad de decisión e intervención local y departamental.

Otro aspecto no menos problemático, cuando proliferan los niveles de gobierno, es el de la distribución de las fuentes tributarias, porque sin distribución de recursos, la asignación de competencias puede ser inofensiva. Antes de pensar siquiera en distribuir recursos entre cinco o más niveles de gobierno, más aún, de crear estos, conviene saber si existe la capacidad y la disposición de pago de los contribuyentes, y la garantía de provisión de bienes y servicios públicos de cada uno de los niveles de gobierno que justifique tal pago. Como bien señala Rodríguez, “la proliferación de niveles de gobierno dejaría a los ciudadanos en medio de un laberinto

político y fiscal que les dificultaría establecer con un grado razonable de claridad a quién pedirle cuentas, tornando particularmente difusa la responsabilidad de los distintos gobernantes” (2002: 18).

En las actuales circunstancias, es difícil siquiera plantear la posibilidad de avanzar hacia una organización territorial acorde con las expectativas de descentralización que alentaron la CP 1991 y quedaron plasmadas, con sus imperfecciones, en ésta. La creación de regiones como entidades políticas implicaría definir claramente las condiciones para la debida articulación entre lo unitario y lo descentralizado, pero “la Constitución de 1991 no contiene mecanismos idóneos tendientes a balancear los poderes entre los niveles de gobierno nacional y regional. El federalismo ha previsto una solución al problema de la articulación al interior del Estado entre lo federal y lo territorial. Pero bien sea con sistema federal o con uno unitario descentralizado, en Colombia el problema está en mora de ser explícitamente reconocido y abordado” (Rodríguez, 2002: 18-19).

Ahora bien, a las limitaciones para un ejercicio coherente y sostenido de descentralización, que la propia CP 1991 presentaba desde su aprobación, se suman la reversa en el proceso derivada de la larga serie de reformas que ha tenido desde entonces. Las restricciones fiscales del Estado y los problemas para el financiamiento de las políticas públicas terminaron por generar un ambiente contrario a la descentralización, a la que se le atribuyeron las responsabilidades del desajuste fiscal que el país vive desde mediados de la década de 1990.

En consecuencia, la CP 1991 ha tenido ajustes permanentes que han modificado seriamente la tendencia descentralista que se vivió en Colombia, con antelación al resto de América Latina y con una intensidad que auguraba el fortalecimiento de las entidades territoriales y la consolidación de espacios de autonomía y gobierno local. En la actualidad, la CP 1991 apenas mantiene algunos rasgos de su espíritu original y, lamentablemente, el país está retornando al centralismo, y está dejando de lado la construcción de la democracia territorial. Es probable que lo anterior sea el resultado del recrudecimiento del conflicto interno, que sólo deja espacio para el fortalecimiento de los actores de la guerra.

En síntesis, se puede observar que después de dos siglos de historia republicana, el país no ha concluido su proceso de conformación como

Estado Nación, y su representación en una ley general y abstracta: el Estado aún no cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza en la totalidad de su territorio, lo que es evidente en la dinámica del conflicto armado, el cual evolucionó de un conflicto ideológico entre élites, en siglo XIX, a un conflicto alimentado por dineros ilícitos; las deficiencias en infraestructura siguen limitando la profundización de un mercado interno, que en relación con lo anterior han provocado migraciones masivas a los grandes centros poblados, sin que éstos tengan la capacidad de absorción para esta mano de obra; las ineficiencias administrativas del centralismo, que se trataron de atacar a través de la implementación de procesos descentralizadores, están siendo reversadas a través de la exaltación de la figura presidencial; las grandes reformas progresivas de la Constitución de 1991, en términos de autonomía regional, profundización de la democracia, construcción de ciudadanía, distribución de los recursos, se han quedado en enunciados escritos en el papel, que no da cuenta de los reales factores de poder.

En este sentido, en las páginas posteriores se profundizará en varios de estos aspectos, haciendo notar que para el caso colombiano no se ha logrado hallar el equilibrio entre la República unitaria y la autonomía regional, sino que, por el contrario, estamos en un proceso centrado en una noción abstracta del orden, al cual sólo se puede retornar a través de un discurso conservador, confesional, cuyo elemento aglutinador no es la nación en sí misma, sino cualquier elemento exógeno que atente contra la instauración de dicho orden.

Anexo 1
Colombia - división político administrativa



Anexo 2
Las 100 ciudades más pobladas de Colombia - censo 2005

Según el Censo del 2005, las 100 ciudades más pobladas de Colombia son las siguientes (en negrilla se resaltan las capitales de departamento)

Ciudad	Población		
1. Bogotá, D.C.	6.840.116	27. Barrancabermeja	190.058
2. Medellín	2.216.830	28. Tuluá	187.275
3. Cali	2.119.908	29. Dosquebradas	179.301
4. Barranquilla	1.146.359	30. Envigado	174.108
5. Cartagena	892.545	31. Riohacha	167.865
6. Cúcuta	587.676	32. San Andrés de Tumaco	160.034
7. Bucaramanga	516.512	33. Tunja	154.096
8. Ibagué	498.401	34. Florencia	143.871
9. Soledad	461.851	35. Girón	135.791
10. Pereira	443.554	36. Apartadó	131.405
11. Santa Marta	415.270	37. Cartago	124.831
12. Soacha	402.007	38. Maicao	123.757
13. Pasto	382.618	39. Turbo	121.919
14. Villavicencio	380.222	40. Magangué	121.515
15. Manizales	379.972	41. Uribí	117.674
16. Montería	378.970	42. Piedecuesta	117.364
17. Bello	371.591	43. Sogamoso	117.094
18. Valledupar	354.449	44. Guadalajara de Buga	116.893
19. Buenaventura	328.794	45. Quibdó	112.886
20. Neiva	316.033	46. Lorica	110.316
21. Palmira	284.470	47. Ipiales	109.116
22. Armenia	280.930	48. Fusagasugá	108.938
23. Popayán	257.512	49. Facatativá	107.452
24. Floridablanca	254.683	50. Duitama	107.406
25. Sincelejo	237.618	51. Yopal	106.822
26. Itagüí	232.680	52. Pitalito	102.485
		53. Ciénaga	101.985

54. Zipaquirá	101.551	78. Caldas	67.999
55. Malambo	101.280	79. El Carmen de Bolívar	67.952
56. Rionegro	100.502	80. Manaure	67.584
57. Chía	97.896	81. Los Patios	67.281
58. Girardot	97.834	82. San Andrés	65.627
59. Jamundí	96.993	83. Mosquera	63.226
60. Yumbo	92.192	84. San Andrés Sotavento	63.147
61. Ocaña	90.517	85. Turbaco	63.046
62. Sahagún	87.635	86. Madrid	62.425
63. Caucasia	87.532	87. Planeta Rica	61.692
64. Sabanalarga	86.631	88. Funza	61.380
65. Cereté	83.917	89. Copacabana	61.234
66. Aguachica	82.335	90. Arjona	60.407
67. Santander de Quilichao	80.282	91. Chigorodó	58.911
68. Tierralta	78.770	92. Corozal	57.756
69. Espinal	76.226	93. Zona Bananera	57.004
70. Arauca	75.557	94. Fundación	56.986
71. Calarca	73.741	95. San Vicente del Caguán	56.674
72. Montelíbano	73.247	96. Florida	56.008
73. La Dorada	72.925	97. Chiquinquirá	55.786
74. Candelaria	70.296	98. Puerto Asís	55.759
75. Santa Rosa de Cabal	69.960	99. El Banco	54.855
76. Villa del Rosario	69.833	100. El Cerrito	54.598
77. Garzón	69.823		

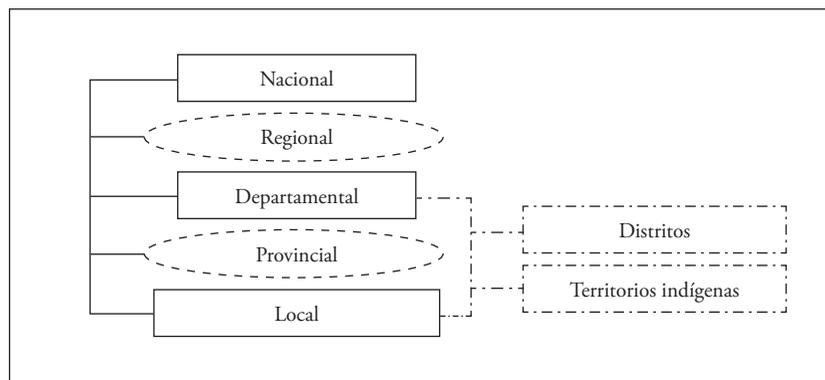
Fuente: Censo 2005.

Cuadro 1
Acontecimientos 1810-1886

Fecha	Acontecimiento
Antes de 1810	La Nueva Granada se dividía en 22 provincias, con fuertes diferencias regionales: Santa Fe, Cartagena, Santa Marta, Antioquia, Chocó, Socorro, Casanare, Neiva, Mariquita, Pamplona, Tunja, Cali, Riohacha, Girón, Bucaramanga, Citará, Panamá, Vélez, Leiva, Mompos, Nóvita y Popayán.
1810	Santa Marta y Popayán declararon fidelidad al rey, otras no.
29 de julio de 1810-22 de dic de 1810	La Junta Suprema de Santa Fe, convoca a las demás provincias sobre la autoridad política del Nuevo Reino de Granada; solamente asistieron seis provincias.
27 de noviembre de 1811	El segundo Congreso del Nuevo Reino de Granada aparece la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja); todas eran 'provincias libres e independientes'.
Dic 1819	En Angostura, cerca del Orinoco, se proclama la <i>República de Colombia</i> .
Agosto 30 de 1821	Congreso constituyente de la Gran Colombia. Entre otras, el territorio estaría dividido en "departamentos" y 20 provincias.
El Estado provincia	
Febrero 29 de 1832	Carta constitucional de la República de Nueva Granada. División en provincias, cantones y distritos parroquiales.
Abril, 1843	Nueva Constitución Política, que ratifica esta división territorial.
Mayo, 1853	Nueva Constitución: ratifica la geografía territorial, aunque con cambios en mecanismos de distribución y decisión. Como desarrollo de la Constitución, un año después había 61 "constituciones provinciales". Ejemplos: edad para acceder a los derechos de ciudadanía, derechos de los extranjeros, participación electoral de las mujeres.
El Estado región (1855-1885)	
1855	Un cambio constitucional permite establecer Estados, siguiendo el modelo del Estado de Panamá. Se formaron: Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar, Magdalena, Panamá, Tolima, Santander y Huila.
1860	El General caucano Tomás Cipriano de Mosquera se declara en rebelión, junto con otros Estados y se declara en rebelión frente al Gobierno central.
1863	Una nueva Constitución crea los Estados Unidos de Colombia.
1886	Una constitución suprime los Estados, crea los departamentos, y declara que el núcleo fundamental para construir la nación es el municipio. Rige hasta 1991, pero en 1986 comienza a romperse el régimen centralista.

Fuente: Bromberg, 2009.

Diagrama 1
Organización del Estado colombiano. Niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Capítulo II

Los espacios de los gobiernos locales

En el presente capítulo se realizará una breve reseña de la dinámica económica regional y del proceso histórico de urbanización en Colombia, desde el siglo XIX. Así mismo, se analizarán algunas cifras poblacionales, lo cual permitirá poner en contexto la taxonomía municipal existente en la legislación colombiana referente al municipio, y develar las primeras hipótesis sobre la realidad municipal colombiana a la luz de la descentralización. En el capítulo siguiente nos ocuparemos en detallar los aspectos formales de la organización del municipio en Colombia.

Colombia, país de regiones y ciudades

Siguiendo la descripción general sobre el proceso de ocupación del territorio de Colombia, realizada por Rocío Murad Rivera en su trabajo, “Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia”, es posible caracterizar su desarrollo urbano regional en los siguientes términos (Murad, 2003: 11):

- Hasta finales del siglo XVII, la economía colombiana se sustentaba en torno a cuatro grandes regiones de base económica distinta: la costa Atlántica –comercio y haciendas esclavistas; Antioquia –minería; la región central Bogotá-Bucaramanga –la más poblada, agrícola y artesanal, y la región caucana (Valle, Cauca y Nariño) –agrícola, ganadera y periferias mineras en la costa del Pacífico.
- A comienzos del siglo XIX, el poblamiento se concentraba en la cordillera Oriental, que contenía la red de ciudades más poblada y activa, mientras en la costa Atlántica muchas poblaciones de las riberas

del río Magdalena sufrieron pérdidas enormes de habitantes, durante la guerra de independencia, al igual que los centros urbanos y mineros que dependían de Popayán. Entre Cali y Medellín, en la cordillera Central, todavía no aparecían núcleos urbanos significativos.

- A finales del siglo XIX, y como resultado de las transformaciones que generó la economía cafetera, se modificaron los patrones de poblamiento: surgieron muchas ciudades en la cordillera Central, resurgieron las ciudades puerto de las costas y se conformó el “triángulo de oro”: Bogotá-Medellín-Cali.
- En el siglo XX, el desarrollo del proceso de industrialización y de economía de servicios llevaron a la concentración de la población en apenas un conjunto de ciudades. En 1900 la población rural era más del 70%, en 1938 aún era más de la mitad y en 2000 no más del 30%. La transición demográfica que tuvo lugar en la década de 1960 fue resultado del elevado crecimiento demográfico, la industrialización, la mecanización de la agricultura y las migraciones rural-urbanas, que se orientaron primordialmente a cuatro ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.
- Actualmente, el proceso de crecimiento y expansión urbana por la vía de la integración de espacios metropolitanos –áreas y regiones–, obedece a la primacía de Bogotá y, a escala departamental, de un conjunto de capitales, el mejoramiento del transporte y las comunicaciones, el desarrollo de grandes empresas de servicios, del sector financiero, del comercio y de los supermercados y grandes superficies (terciario superior), y el fortalecimiento del sector público.

Razones del crecimiento urbano

La migración, en opinión de muchos analistas, es la principal responsable del crecimiento urbano y el abandono de las zonas rurales. Al respecto, Jesús Antonio Bejarano señala: “La disminución del exponente de la dis-

tribución del tamaño de los municipios en Colombia se debe principalmente a la migración poblacional que ocurrió por factores sociales, económicos y políticos a lo largo del siglo veinte” (1989).

Rocío Murad anota que en Colombia el crecimiento del nivel de urbanización se corresponde con la migración interna, estimulada a su vez por la mecanización de la agricultura, la concentración de la propiedad rural y el escaso dinamismo del sector agrícola tradicional. En otras palabras, los factores de expulsión del campo y las áreas urbanas menores, de un lado, y los factores de atracción de las áreas urbanas dinámicas, de otro (ventajas comparativas sociales y económicas entre el campo, las áreas urbanas menores y la ciudad), que influyeron en el comportamiento de la migración, sus variaciones espaciotemporales y sus características específicas. “En Colombia, la migración se caracteriza por ser joven, femenina, de corta distancia y porque las cuatro cuencas migratorias existentes tienen como destino final las cuatro grandes capitales” (Murad, 2003: 8).

Pero la migración del campesinado hacia las ciudades no se acompañó de un proceso de inclusión suficiente y eficiente: la provisión de bienes y servicios públicos sigue en deuda en la mayoría de las grandes ciudades, el hábitat sigue haciendo parte de los sueños incumplidos, la industrialización no acogió masivamente la mano de obra. Como resultado, el modelo de urbanización se distorsionó, hasta generar la informalidad e ilegalidad en grandes dimensiones. Simultáneamente, en las zonas rurales y el país en general se mantuvo en un modelo de poder y de propiedad semi-feudal, mientras la economía se enfrentó a un modelo poco regulado y abierto, en el cual las economías campesina e indígena deben competir con la gran agricultura y ganadería nacionales y con la economía mundial, el capital financiero y los megaproyectos e inversiones transnacionales:

En el plano rural, la tendencia de los últimos años apunta a la concentración de la propiedad, a la fragmentación de los predios pequeños, a la disminución en la oferta de alimentos y materias primas y al aumento de las importaciones. Los campesinos deben competir con productos altamente subsidiados y, de acuerdo con los resultados de las últimas encuestas agrarias, mientras la agricultura pierde espacio, la ganadería sigue ganando peso. En Colombia, hay nueve millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizan sólo cinco millones. Por el contrario, hay 19 millones

aptas para la ganadería y se utilizan 40 millones; sólo cinco millones de ellas tienen pastos mejorados y el resto se trabaja en régimen extensivo.

Es inevitable conectar el tema del desplazamiento forzado con el del conflicto agrario; la tierra y el territorio colombiano tienen una valoración que va más allá de la tradicional explotación agropecuaria y se constituyen en objetivo prioritario de las fuerzas violentas. Actualmente, la violencia y el desplazamiento forzado son expresiones del problema por la propiedad y control, que se manifiestan en el antagonismo entre latifundio ganadero o empresa agroindustrial y el minifundio campesino, y en el conflicto por el dominio y control del territorio como espacio estratégico de orden político económico (Murad, 2003: 8).

La vida urbana en cifras

El crecimiento en número y tamaño de las ciudades intermedias y grandes es suficientemente elocuente para expresar la intensidad del proceso de urbanización de Colombia:

- En 1900 ninguna ciudad llegaba a 200 mil habitantes.
- En 1960 Bogotá llegó a 1 millón de habitantes, y posteriormente superaron esta cifra Medellín, Cali y Barranquilla.
- En los próximos años, al menos 3 ciudades más –Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta– alcanzarán este tamaño.
- En 1950, apenas cinco ciudades tenían un tamaño intermedio –entre 100 mil y 500 mil habitantes–. Actualmente, 34 ciudades, entre ellas 21 capitales de departamento, registran esta cifra.
- En 2019, las ciudades de más de 100 mil habitantes pasaron de 38 a 55.
- Actualmente, 350 ciudades que poseen más de 20 mil habitantes, que equivalen a poco más de un tercio de los municipios colombianos, albergan cerca de dos tercios de la población del país.

Cuadro 2
Concentración de la población urbana por tamaño de ciudad

Rango de población	Nº Ciudades	Población urbana 2004	%	Población promedio
Más de 5 millones	1	7.014.111	21%	7.014.111
Entre 1 y 5 millones	3	5.677.981	17%	1.892.660
Entre 500 mil y 1 millón	3	2.192.210	7%	730.737
Entre 100 mil y 500 mil	31	7.687.906	24%	247.997
Entre 50 mil y 100 mil	41	2.832.679	9%	69.090
Menos de 50 mil	1019	7.296.248	22%	7.160
Total	1098	32.701.135	100%	

Fuente: Dane 2004-Cálculos: DNP-DDUPA.

Sin embargo, también es oportuno señalar que, en el caso colombiano, la concentración de la población en la ciudad capital es menor que en otros países de la región. El Distrito Capital de Bogotá alberga apenas el 15% de la población del país, aunque la misma supera la suma de la población de las siguientes tres ciudades.

Adicionalmente, el proceso de centralización política fue tan exitoso que la fuerza y el poder regional del siglo XIX quedaron relegados, con lo cual las ciudades pasaron a ocupar el interés de la Nación. Incluso, en 1980-1990 fueron las depositarias de las decisiones a favor de la descentralización, que en el caso colombiano se enfocó predominantemente en lo local.

Durante el largo periodo de centralización política, y lo que esta centralización representó en la sociedad colombiana en el siglo XX, los presupuestos para los municipios hicieron “parte sustancial del presupuesto público, hasta 1950, período en el que comienza su lento declinar. La reforma constitucional del 1968 (C. Lleras) y algunas normas posteriores intentaron mejorar los fiscos municipales, sin gran avance” (Bromberg, 2009: 1).

El ordenamiento territorial en Colombia se expresa en la categorización de los municipios⁵, inicialmente elaborada por el Departamento Nacional de Planeación DNP (1988) y posteriormente por medio de las leyes 136 de 1994 y 610 de 2001, ésa última actualmente vigente. De acuerdo con el número de habitantes y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD⁶–, los rangos para la clasificación de los municipios son:

Cuadro 3
Categorización de municipio

Categoría	Habitantes entre		ICLD (smmlv) entre	
	Especial	>	500.001	>
1	500.000	100.001	100.000	400.000
2	100.000	50.001	50.000	100.000
3	50.000	30.001	30.000	50.000
4	30.000	20.001	25.000	30.000
5	20.000	10.001	15.000	25.000
6	<	10.000	<	15.000

Fuente: DNP Departamento Nacional de Planeación, 2001.

Las categorías se establecen de mayor a menor, siendo la categoría especial la que agrupa los municipios con más habitantes y con mayor volumen de ICLD y la categoría 6 a los municipios con menor volumen de ICLD y/o menos habitantes. En Colombia, el 89% de los municipios estaba clasificado dentro de la categoría 6 para el año 2007. Este hecho revela por sí mismo los límites de la descentralización, considerando el escaso margen de autonomía de la mayoría de los municipios del país, bien por la inexistencia o mínima recaudación de recursos propios o por la baja disposición de ICLD, condiciones que sumadas, definen una escasa capacidad para asumir las competencias, cumplir las funciones y realizar la inversión necesaria para el desarrollo local.

5 Uno de los propósitos de esta categorización ha sido determinar el monto del salario del alcalde de cada municipio.

6 Son los ingresos que no tienen asignación forzosa por ninguna norma. Ley 617 de 2000.

Cuadro 4
Municipios por categoría 2007

Categoría	No. de municipios
Especial	5
1	17
2	17
3	19
4	19
5	31
6	990
TOTAL	1.098

Fuente: DNP, 2007.

La descentralización municipal

En la década de 1980 se inició, con relativa intensidad y augurando un importante desarrollo, el proceso de descentralización. En particular, durante el período 1982-1986⁷ se dictaron las primeras normas para la descentralización municipal: normas sobre transferencias, tributos municipales, competencias; elección popular de alcaldes, expedición de un nuevo Código de Régimen Municipal.

Al respecto, Paul Bromberg señala:

En el caso colombiano, dos procesos vinieron simultáneamente: la asignación de mayores poderes/recursos a funcionarios municipales –descentralización– y la elección popular del responsable administrativo de esos gobiernos municipales (democratización), es decir, la creación de una responsabilidad política local mediante un mecanismo municipal, a diferencia del anterior, que era departamental. Incluso puede hablarse de tres... porque

7 Para la época, el presidente era Belisario Betancur Cuartas.

apenas estaba comenzando a aplicarse la elección popular de alcaldes cuando aparecieron reglas electorales que ampliaron sustancialmente la posibilidad de que ‘terceras fuerzas’ ganaran en las elecciones locales (2009: 1).

Ahora bien, ¿qué entender por descentralización? Bromberg propone precisar el concepto en los siguientes términos: “Descentralizar es ceder poder de decisión a portadores que están sometidos a mecanismos de *responsabilidad política* frente a un sistema político en el territorio correspondiente” (Bromberg, 2009: 4)⁸.

Para comprender en su totalidad esta definición, y contextualizarla en el caso colombiano, es necesario mencionar tres conceptos adicionales: el primero es la desconcentración que implica una cesión de poder del nivel central al ente descentralizado, es un elemento político fundamental para poder establecer un equilibrio entre niveles; el segundo es el de la autonomía, según el cual los entes descentralizados podrán decidir el marco de sus actuaciones en función de los recursos factibles a su disposición, respetando, claro está, los mandatos y preceptos constitucionales; finalmente, no se debe olvidar el principio de la delegación de funciones, que implica directamente la asunción de deberes y responsabilidades por parte del ente descentralizado.

En este orden de ideas, la descentralización como proceso implica la generación de actuaciones administrativas tendientes a la desconcentración de decisiones políticas y a la transferencia de recursos para el adecuado cumplimiento de estas, en un marco de responsabilidad administrativa y política. Para hablar de descentralización se requiere entonces, de una voluntad política por parte del nivel central para reconocer un estatus autónomo a los entes descentralizados, los cuales, por su parte, se harán responsables por cada una de sus actuaciones, garantizando de esta forma un equilibrio entre los distintos niveles al interior de un territorio.

8 Según P. Bromberg, la elección popular de alcaldes y otras reformas conexas fueron catalogadas simultáneamente como descentralización, como democratización y como modernización. Democratización tendría el siguiente sentido: (1) Reducción de las restricciones reales para ganar cargos ejecutivos (si las reglas de acceso lo permiten, como en efecto pasó); (2) Aumento del valor del voto puede venir acompañado de mayor participación electoral.

Claramente, lo que está establecido para los municipios en la CP 1991 no corresponde exactamente a tal definición y, por el contrario, indica cierta ambigüedad en la distribución de competencias: Artículo 288: “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley” (Constitución Política, 1991).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, que debería desarrollar estos principios, no ha sido expedida, y un amplio número de proyectos de ley no han surtido trámite en el Congreso de la República. En todo caso, las competencias territoriales asignadas a los niveles subnacionales siguen siendo otorgadas por el nivel nacional, desconociendo los principios de desconcentración y autonomía.

Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado colombiano, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Constitución Política, Artículo 311).

Los departamentos tienen autonomía para la administración de asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio... Ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal... y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (Constitución Política, Artículo 298).

La distribución de competencias entre niveles territoriales tiene una lógica técnica: se tiende a ceder las atribuciones que se creen posibles de atender en los niveles subnacionales. También tiene una lógica política: las competencias significan poder político, que para esto usualmente es un juego de suma cero –más poderes de decisión de unos significa menos poderes de decisión de otros–. Descentralizar o centralizar es ceder o concentrar poder, y la eficiencia técnica puede sacrificarse en aras a conservar el poder centralizado.

En una perspectiva de equilibrio de poderes entre niveles de gobierno, podría pensarse que más allá de quién gane o pierda, una verdadera des-

centralización debería significar una redistribución tal que cada nivel tenga poderes y atribuciones que correspondan a su ámbito de intervención real y efectiva. En estos términos, las competencias y los recursos podrían redistribuirse para recrear el espacio de poder, en función de la mayor o mejor capacidad para atender las asignaciones normativas, lo que a su vez haría más transparente y factible el control y la evaluación de las acciones de los agentes de cada nivel del gobierno.

Pero esta discusión no ha sido resuelta, incluso podría decirse que ni siquiera ha sido abordada ni adelantada en el caso colombiano, considerando que la ficción descentralista ha llevado a hacer “creer” que ahora hay más poder a nivel local. En sentido estricto, apenas algunas pocas ciudades han logrado deslindarse relativamente de la tutela de la Nación y tomar algunas decisiones que atienden objetivos urbanos y, como es obvio, casi siempre financiadas con recursos propios.

En general, las competencias de los municipios en Colombia se refieren a aquellas que mejoran el control y mitigación de riesgos ambientales, la internalización de externalidades y la capacidad de resolver por su cuenta los problemas de implantación territorial: provisión de servicios públicos domiciliarios, infraestructura urbana y rural, solución de mínimos de vivienda, generación de riqueza para sostenimiento básico y para progresar. En particular, suelo urbano y rural (necesario para la vivienda y como factor de producción), espacios colectivos (espacio público) e infraestructura para todo tipo de interacciones en el territorio, y con las zonas cercanas: aérea, fluvial, marítima, férrea o carretable.

Sin embargo, estas competencias tienen una jurisdicción limitada: los habitantes de una ciudad (y sus gobernantes) están regidos por la Constitución y las leyes de la Nación, y algunas normas establecen límites a los órganos de gobierno local para regular (Bromberg, 2009: 3). En el caso colombiano, los ejemplos más relevantes son:

- Medio ambiente. La legislación nacional impone condiciones mínimas, que las autoridades municipales deben mantener, aunque pueden fijar controles más severos.
- Derecho de Policía. Un Código Nacional de Policía regula las libertades ciudadanas. Contiene principios, pero también reglas que supo-

nen condiciones semejantes en todos los municipios de Colombia. Los órganos de gobierno departamentales, distritales y municipales tienen una jurisdicción residual.

- Orden público. El alcalde es el jefe de Policía de la ciudad aunque, al menos en el caso del alcalde de Bogotá, deba cumplir las órdenes del Presidente de la República. El personal de la Policía asignado a la ciudad y su Comandante reciben órdenes del alcalde, pero también órdenes nacionales. Los cambios en la jerarquía de la Policía son decisiones estrictamente nacionales.
- Impuestos. Los territorios tienen unos impuestos específicos. La Ley le fija unos toques. Los gobiernos locales deciden cuanto cobran entre el nivel inferior y superior del rango legal.
- Endeudamiento. La entidades tienen autonomía para endeudarse, pero dentro de márgenes fijados por la ley.
- Tránsito. El Código Nacional de Tránsito fija las reglas básicas y asigna un margen de acción a las jurisdicciones locales.
- Transporte. Existe un Código Nacional de Transporte. Hay unas normas nacionales sobre el tipo de bus, las tarifas de carga y de transporte urbano de pasajeros, la regulación y el control de las empresas de transporte urbano, y una jurisdicción limitada a los municipios y distritos.

En síntesis, se puede evidenciar la existencia de oportunidades para adelantar profundas transformaciones en la organización territorial del país, que de haberse desarrollado plenamente podrían haber generado un territorio suficiente y adecuadamente ocupado, con relativa autonomía y capacidad institucional en los niveles subnacionales de gobierno, y un aparato productivo diversificado y dinámico.

No obstante, el proceso histórico del país nos muestra por qué no hemos llegado a tal estadio: la existencia de un conflicto armado que se adapta década tras década a las nuevas realidades nacionales, la carencia de presencia del Estado en amplios sectores del territorio nacional, los modelos de desarrollo centrados, en un primer momento, en la exportación de bienes primarios y en uno posterior, en el modelo cepalino enfocado en la protección más que en la productividad; la falta de inversiones

en infraestructura que han dificultado la profundización del mercado interno, los inadecuados arreglos institucionales en las zonas rurales que incentivan el latifundio ocioso o en los mejores casos, la ganadería extensiva, entre otros, han conducido a la concentración de la población de manera creciente en cada vez menos aéreas urbanas, reforzando a su vez el efecto de concentración de la producción de la riqueza en unos pocos polos de desarrollo, lo cual amplía cada vez más la brecha, en términos de generación de recursos a municipios con poca población o con bajas dinámicas económicas, haciéndolos cada vez más dependientes del nivel nacional para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Por último, no se puede olvidar que el fenómeno político de la centralización casi absoluta del poder y de los recursos corrientes en el nivel nacional de gobierno, al tiempo que los departamentos, en algún momento poderosos Estados Soberanos, apenas si tienen atribuciones, y los municipios, aparentemente depositarios de la descentralización, son controlados casi totalmente por cuenta de los desarrollos legales y el ejercicio de poder del Gobierno nacional (ver anexos 1 y 2). Con este contexto general, a continuación procederemos a analizar en detalle la estructura legal de los municipios en Colombia, para luego dar paso al análisis de la descentralización fiscal en Colombia.

Capítulo III

El municipio en Colombia

Las definiciones legales y normativas sobre el municipio en Colombia permiten hacer evidente la gran distancia entre la grandilocuencia del discurso sobre la descentralización y una realidad en la que los municipios apenas ejercen un papel de agentes desconcentrados para ejecutar el gasto ordenado y controlado por el centro, hasta el más mínimo detalle.

En el presente capítulo se describe el municipio, sus autoridades y dependencias, los requisitos para crear un municipio y las competencias en educación y salud, las cuales permiten constatar que la descentralización es más aparente que real, en el caso de los municipios colombianos.

El municipio en Colombia

Es una entidad territorial creada por la Asamblea Departamental, con arreglo a la Constitución y a la Ley, a la que corresponde:

- Prestar los servicios públicos que determine la Ley.
- Construir las obras públicas que demande el progreso local.
- Ordenar el desarrollo de su territorio.
- Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

El municipio tiene su propia estructura para cumplir tales encargos: una forma de organización de sus autoridades por medio de la que busca garantizar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, constituida principalmente por el alcalde y el concejo municipal.

La Alcaldía municipal

La Alcaldía es el nombre con que se designa al despacho del alcalde, y el conjunto de dependencias o unidades administrativas que dependen de él.

El Alcalde es la primera autoridad política y de policía, jefe de la administración municipal y representante legal del municipio, elegido, lo mismo que los concejales, por el voto popular, para un periodo de cuatro años. La reelección inmediata no está permitida, pero sí para un periodo posterior al siguiente. Sus principales funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno, las ordenanzas de la Asamblea y los acuerdos del Concejo.
- Conservar el orden público en el municipio conforme a instrucciones del presidente y del respectivo gobernador.
- Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
- Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto.
- Suprimir o fusionar entidades y dependencias conforme a los acuerdos.

El Concejo municipal

El Concejo es una corporación administrativa de elección popular y de carácter deliberante, encargada de ordenar lo conveniente para la administración municipal, por medio de los actos denominados *acuerdos*. Junto con el alcalde, el Concejo es la expresión de la democracia representativa a nivel local. Sus principales funciones son:

- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios de la administración municipal.
- Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico social y de obras públicas en el municipio.
- Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* las funciones que corresponden a los concejos.
- Votar los ingresos y los gastos locales.
- Dictar las normas orgánicas de presupuesto municipal y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de empresas de economía mixta.
- Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites de la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

El Concejo está integrado por concejales, elegidos directamente por los habitantes de sus respectivos municipios, para un período de cuatro años. Su número varía según la población del municipio, entre siete y veintiún miembros en la mayoría de los municipios, y hasta 45 miembros en el caso de Bogotá.

Las dependencias municipales

Los municipios atienden las funciones, prestan los servicios y ejecutan las obras a su cargo, tanto de manera directa, por medio de sus oficinas y dependencias centrales o de sus entidades descentralizadas, como de otras personas, en virtud de los contratos y asociaciones que para ello se celebren o constituyan. Para tal efecto, el Concejo, a iniciativa del alcalde, define la estructura administrativa del municipio, la cual puede irse adaptando a los requerimientos del desarrollo local. Según las normas vigentes del derecho administrativo, las dependencias oficiales se clasifican de

acuerdo con su grado de autonomía administrativa y presupuestal, el objeto que persiguen y la participación de otros socios, de la siguiente manera:

- Secretarías. Son los despachos que hacen parte de la administración central, de carácter político, encargados de fijar y orientar las políticas públicas.
- Departamentos administrativos. También hacen parte de la administración central, siendo de carácter más técnico que político. Son el soporte para la fijación de las políticas públicas.
- Empresas sociales del Estado. Son creadas por las entidades territoriales, o por la nación, para prestar en forma directa servicios de salud que se sujetan al régimen previsto en las leyes 100 de 1993 y 344 de 1996.
- Sociedades de economía mixta. Son organismos autorizados por la Ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial, conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley.
- Empresas industriales y comerciales del Estado. Son organismos creados por la Ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley, y que reúnen las siguientes características: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, con sus productos, el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios que realizan o prestan, y, en los casos autorizados por la Constitución, con contribuciones de destinación especial.

La creación de un municipio

El Congreso tiene entre sus atribuciones la posibilidad de modificar la división general del territorio, establecer y reformar las divisiones territo-

riales y, en particular, fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios (Artículo 76, Constitución Política).

En desarrollo de esas atribuciones, el Congreso expidió la Ley 136 de 1994 –Código de Régimen Municipal–, que en el Artículo 8º define las condiciones que deben concurrir para que una porción del territorio de un Departamento pueda ser erigida en Municipio:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con siete mil (7 000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.
3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos ordinarios anuales equivalentes a cinco mil (5 000) salarios mínimos mensuales, sin incluir la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación.
4. Que el organismo departamental de planeación conceptúe favorablemente, previo a la presentación del proyecto de ordenanza sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad física, sus posibilidades económicas, su infraestructura y su identificación como área de desarrollo. El concepto también deberá pronunciarse favorablemente con relación a la conveniencia de la iniciativa para el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo. En todo caso con la creación de un nuevo municipio no podrá sustraerse más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

El trámite se inicia con la solicitud que deben presentar los interesados al gobernador del Departamento, quien tramitará el expediente. La Asamblea Departamental estudiará el correspondiente proyecto de ordenanza, a propuesta de sus propios miembros o del gobernador. Si se rechaza el proyecto de ordenanza, se archiva y sólo podrá presentarse una nueva iniciativa en ese sentido, dos años después.

Sin embargo, existen varias excepciones para crear municipios sin el lleno de los requisitos: aquellos territorios que carezcan de medios adecuados de comunicación con la cabecera del distrito o distritos de los cuales forman parte, si el desarrollo de la colonización o la explotación de recursos naturales así lo aconsejan, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. Así mismo, y por razones de conveniencia nacional, podrán crearse municipios en las zonas fronterizas, previo dictamen favorable del presidente de la República.

Las competencias descentralizadas

Desde mediados de la década de 1980, cuando se inició la descentralización en Colombia, los servicios de educación y salud han estado sometidos a revisiones y reformas estructurales que han tratado de hacer funcionar ambos sistemas, articulando las regulaciones nacionales y la operación local. Sin embargo, la complejidad y requisitos del trámite de certificación en estos servicios, que deben realizar los municipios para asumir el control, hasta donde éste es posible, se expresa en el escaso número de municipios que actualmente manejan de manera directa estos servicios.

Certificación en Educación

Según el Decreto 2700 de agosto 27 de 2004, los requisitos que un municipio debe acreditar para ser certificado en educación son los siguientes:

- a) Plan de desarrollo municipal armónico con las políticas nacionales: el plan de desarrollo municipal deberá guardar coherencia con las políticas educativas nacionales y departamentales.
- b) Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa: todos los establecimientos educativos estatales del municipio deberán estar organizados en instituciones y en centros educativos en los términos establecidos en el artículo 9º de la ley 715 de 2001, de tal manera que garanticen la continuidad de los

- estudiantes en el proceso educativo y el cumplimiento del calendario académico.
- c) Planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales: el municipio deberá elaborar el estudio técnico que justifique la planta de personal, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas vigentes, y remitirlo al departamento con el correspondiente estudio de viabilidad financiera, de acuerdo con las tipologías existentes a la luz de la matrícula reportada en el municipio correspondiente.
 - d) Capacidad institucional para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo: previamente a la solicitud de certificación y con base en los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, el municipio ejecutará el plan de modernización que le permita asumir técnicamente las funciones para la administración del servicio educativo. Una vez culminada la ejecución del plan de modernización, el municipio acreditará que ha implantado los procesos misionales y de apoyo, los sistemas de información adecuados a los mismos y que los responsables los operan de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Certificación en Salud

Los requisitos que un municipio debe acreditar para ser certificado en salud son los siguientes:

1. Organización y puesta en funcionamiento de la dirección local de salud.
2. Organización del régimen de carrera administrativa y expedición del manual de cargos.
3. Transformaciones institucionales indispensables para la prestación de servicios de salud, en particular, dotando a las unidades de salud de personería jurídica y de una estructura administrativa.
4. Celebración de contratos para la prestación de servicios.
5. Creación y organización del fondo local de salud.

6. Afiliación de los empleados a fondos de cesantías, EPS y fondo de pensiones.
7. Organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información según normas técnicas, y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas de salud.
8. Adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios elaborados por el departamento, un plan de desarrollo para la prestación del servicio de salud, que permite evaluar la gestión del municipio en cuanto a calidad, eficiencia y cobertura de los servicios.
9. La realización, con la asistencia del departamento respectivo, de los siguientes ajustes institucionales:
 - a. El cumplimiento de los requisitos señalados por la ley 10 de 1990 en su artículo 37 y, en forma especial, la creación de las unidades hospitalarias y de prestación de servicio de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia.
 - b. La determinación de la estructura de planta de personal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de esa ley. Las plantas de personal se discriminarán en las de dirección municipal de salud y la de las entidades descentralizadas de prestación de servicios, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

Como puede apreciarse en los anexos, la legislación colombiana es bastante detallada en cuanto a las atribuciones y responsabilidades que posee el municipio en el marco de la organización estatal. No obstante, una mirada crítica de la taxonomía municipal en Colombia nos permite apreciar la dependencia que existe en la gran mayoría de los municipios con el nivel central: en 2007 cerca del 94% de los municipios se encontraban en las categorías 4 a 6, es decir, eran municipios con muy poca población o que tenían ingresos corrientes de libre destinación muy bajos. Esto es claro si se tiene en cuenta lo expuesto en los capítulos anteriores. En este sentido, los ingresos de estos municipios, la mayoría de las veces, se reducen a las transferencias que hace el nivel central a través del Sistema General de Participaciones, del cual se entrará en detalle en el capítulo V. Para el caso del sector de educación, la situación es muy clara: en 2006

existían ochenta entidades territoriales certificadas, de estas, 32 eran del nivel Departamental –la totalidad de estos–, es decir, que en ese año únicamente habían 48 municipios certificados en educación (ya sea por sus ingresos corrientes o porque contaban con más de cien mil habitantes). A la fecha existen 94 entidades territoriales certificadas en educación en Colombia, 14 de las cuales lo hicieron en los últimos cuatro años, lo que les permite a estos municipios que accedieron a la certificación poder administrar directamente los recursos para educación. Esto nos deja con más de 1 000 municipios a lo largo y ancho del país que dependen de la coordinación del nivel departamental para hacer las inversiones municipales del sector educativo, con lo cual se pone en duda la profundidad de la descentralización en el país.

En el siguiente capítulo se analizará en detalle el proceso histórico de la normatividad en torno a la descentralización fiscal, para luego en el capítulo V detallar la contrarreforma centralizadora que ha vivido el país desde la década del 2000.

Anexo 3 Competencias de los municipios

Competencias de los municipios en educación

Distritos y Municipios certificados	Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.	
	Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del SGP, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado.	
	Administrar las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos.	
	Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.	
	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.	
	Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el presidente de la República.	
	Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.	
	Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.	
	Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.	
	Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.	
Municipios no certificados	Administrar y distribuir los recursos del SGP que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.	
	Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.	
	Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.	
	Suministrar la información al departamento y a la Nación con calidad y oportunidad.	
Competencias de los municipios en salud		
Dirección del sector en el	Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.	
	Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.	
	Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.	

Municipios y Distritos	ámbito municipal	Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.
		Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.
		Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.
	Aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud	Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.
		Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.
		Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías.
		Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes.
	Salud pública	Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.
		Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación.
	Municipios no certificados	Distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°
Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población, generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.		
Vigilar en su jurisdicción la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire.		

			Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.
		Distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°	Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

Fuente: Ley 715 de 2001.

Capítulo IV

La descentralización fiscal

El proceso de descentralización fiscal en Colombia en realidad apenas se ha limitado a la cesión de algunas rentas con destinación específica, y a la asignación de competencias y su respectivo financiamiento a los gobiernos locales. En la práctica, el proceso sólo ha significado desconcentrar la ejecución del gasto público nacional.

Si bien la historia de la descentralización fiscal parece extensa, las evidencias demuestran que las reformas fiscales introducidas por la CP 1991 y sus leyes reglamentarias no se orientaron a otorgar y procurar un elevado grado de autonomía fiscal a los gobiernos locales. Más bien pretendían mejorar la efectividad del gasto público del Gobierno nacional mediante la asignación de un importante volumen de recursos a las regiones.

Pero si bien la descentralización fue apenas aparente, ello no impidió atribuirle la crisis fiscal del Gobierno nacional y reversar, durante la década del 2000, buena parte de las normas constitucionales y legales expedidas en la década de 1990.

En la actualidad, y salvo algunas excepciones de ciudades que han obtenido una relativa autonomía, explicada por su fortalecimiento tributario, el grado de dependencia de las transferencias de la Nación es muy elevado en la mayoría de los municipios y departamentos colombianos.

Antecedentes

En los sistemas centralizados, las políticas de *descentralización fiscal* apenas generan algún cambio en el monto o el ritmo de crecimiento de las transferencias del Gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, lo que, al final de cuentas, aumenta la dependencia de las entidades territo-

riales de esta fuente, tal como sucedió en el caso colombiano. En Colombia los gobiernos departamentales y municipales no tienen autonomía para establecer impuestos y, aunque el Congreso les ha transferido una parte de los impuestos, también ha mantenido su atribución exclusiva para establecer las bases gravables y los rangos de tarifas, así como para definir por ley la destinación específica de los mismos, y mantener bajo el control del Gobierno nacional las decisiones sobre variables críticas para el gasto público.

Los antecedentes inmediatos de la descentralización fiscal, que se inició formalmente con la Ley 14 de 1893, se encuentran en la década del sesenta, cuando se adelantaron diversas reformas administrativas y fiscales orientadas a la modernización del estado colombiano. Entonces, se vio la conveniencia de descentralizar los servicios de salud y educación primaria por medio de la creación de un sistema de transferencias del Gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá (hoy Distrito Capital).

- Por medio del Acto Legislativo No. 1 de 1968 se creó un sistema denominado situado fiscal, que luego se reglamentó mediante la Ley 46 de 1971, según el cual el monto de la transferencia correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación. El criterio de distribución era simple: del total de recursos a transferir, 30% se repartía en partes iguales entre las diferentes entidades beneficiarias y 70% en proporción a la población de cada una de ellas.
- La Ley 33 de 1968 estableció un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el distrito especial. Estos recursos fueron, en un comienzo, de libre destinación, pero en la década de 1970 se dictaron normas para su destinación específica (Ley 22 de 1973 y Ley 43 de 1975).

Este sistema de transferencias no significó un cambio del esquema centralista que, por el contrario, se fortaleció: el Gobierno nacional concentró de nuevo la administración y los pagos de salud y educación básica, a través de la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud (SSS), entidades descentralizadas (en reali-

dad desconcentradas, pues a pesar de que estaban ubicadas en las distintas regiones del país, el Gobierno nacional tenía mucha influencia en las decisiones que se tomaban en ellas), cuya función era ejecutar el gasto nacional en educación y salud, en los departamentos y municipios. Esta recentralización se concretó con la reorientación hacia estas entidades de los recursos del situado fiscal, que antes se transferían directamente a los departamentos y municipios.

Durante el Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) se planteó el primer intento serio de redistribución de competencias entre los diferentes niveles del gobierno. En este período se presentó un proyecto de Acto Legislativo que tenía como fin convocar una Asamblea Constituyente que abordara las reformas administrativas y fiscales que estaban siendo necesarias para estabilizar las finanzas regionales, por medio del fortalecimiento de las rentas propias y mejorar la administración del territorio con la redefinición de competencias de los departamentos y municipios. Aunque dicho proyecto de Reforma Constitucional no se aprobó, con el mismo quedaron sentadas las bases para las reformas que ocurrirían en la década siguiente.

La década de 1980

Este esfuerzo apenas se continuó en la administración siguiente, de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), si bien en el diagnóstico del Plan de Integración Nacional (PIN) se reconoció que, de un lado, el centralismo era excesivo y, de otro, el nivel de autonomía territorial muy bajo. En consecuencia, el PIN incluyó la descentralización como un objetivo de política económica y un instrumento para promover la autonomía fiscal local y regional, con el propósito de reducir la dependencia de los departamentos y los municipios de las transferencias nacionales, y generar un mayor esfuerzo tributario territorial. Adicionalmente, en este Gobierno se tomaron algunas medidas administrativas para desconcentrar funciones (decretos 2274 y 2275 de 1978).

Un impulso de gran importancia para la descentralización provino del informe final de la Misión sobre Finanzas Intergubernamentales en Co-

lombia (Bird, 1981), en el cual se presentó un diagnóstico detallado de la situación fiscal, que enfatizaba en los problemas que se registraban en el mecanismo de transferencias entre los niveles de gobierno y para la eficiencia económica del gasto público. Al respecto, proponía modificar el sistema de transferencias nacionales y los mecanismos de financiación de los departamentos y municipios, y adoptar medidas que llevaran al auto-financiamiento de los municipios grandes, manteniendo un sistema de transferencias para localidades medianas y pequeñas, tomando siempre en cuenta un criterio adicional de esfuerzo fiscal.

Pero en realidad, fue la administración del presidente Belisario Betancur (1982-1986) la que adelantó las primeras reformas tendientes a la descentralización.

- La Ley 14 de 1983, que fue la norma inicial, tenía por objeto elevar el nivel de recaudos territoriales por medio de la simplificación y racionalización del sistema tributario de los departamentos y municipios. Esta reforma se adoptó cuando se registraba un grave deterioro en las finanzas del Gobierno nacional central a consecuencia del elevado crecimiento del gasto corriente.
- La Ley 12 de 1986 determinó el aumento progresivo en la participación municipal sobre el recaudo del impuesto al valor agregado (IVA): del 30,5% en 1986 al 50% a partir de 1993, así como su asignación a gastos de funcionamiento e inversión de las entidades territoriales. Sin embargo, la cesión de recursos no se acompañó de mayor autonomía, considerando que la ley estableció, de manera expresa, la destinación específica de tales recursos y condicionó la transferencia al esfuerzo fiscal registrado en el recaudo del impuesto predial, mientras que el mecanismo para hacerlo, la actualización catastral, se mantenía bajo el manejo del Gobierno nacional, y sometida al ritmo que imponían, aún imponen, los recursos disponibles para tal fin.

Al comienzo del Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se presentó el informe de la Comisión del Gasto Público, en el cual se resalta el desbalance fiscal del Gobierno central, la ineficiencia del gasto público, las limitaciones del estatuto orgánico del presupuesto y la inflexibi-

lidad del gasto, en particular, por la existencia de una serie de rentas de destinación específica. El informe analizó los problemas de las finanzas nacionales, pero sólo de manera marginal abordó el tema de la descentralización fiscal, sobre la cual únicamente se planteó la necesidad de redefinir funciones y de trasladar algunas responsabilidades de gasto a los municipios.

En síntesis, las reformas fiscales de la década de 1980 se orientaron a dos objetivos: el primero, descongestionar el presupuesto nacional de algunas responsabilidades de gasto territorial, para tratar de corregir el desbalance de las finanzas nacionales y, el segundo, ampliar la cobertura y mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público nacional. El gasto que se realizaba en las regiones se correspondía, en buena medida, con el poder relativo de éstas sobre las decisiones del gasto público nacional, hecho que generó reacciones de la población en contra de este esquema de asignación y de la falta de presencia estatal en muchas regiones del país.

Aunque en esta década no se registraron transformaciones relevantes en materia de descentralización fiscal, en términos políticos se dio un paso importante al adoptar la elección popular de alcaldes en 1986. Esta reforma representó una oportunidad para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones locales y, en teoría, se encaminaba a disminuir la distancia entre el ciudadano y su gobernante, con el propósito de fortalecer la responsabilidad política local y promover el uso eficiente de los recursos.

La década de 1990

Esta década empezó en medio de una situación de crisis política e institucional que culminó en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en 1990, y en la expedición de una nueva Constitución Política, en 1991. El propósito de la nueva Carta Política, según los constituyentes, era recuperar la credibilidad en las instituciones, incorporar mecanismos de participación directa del pueblo en la toma de decisiones y hacer más eficiente la administración pública.

En relación con la descentralización fiscal, la nueva Constitución Política y las normas reglamentarias que se expidieron para desarrollarlas,

aumentaron el volumen de transferencias del Gobierno central hacia los departamentos y municipios, y redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno, aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales. Es importante anotar que, en términos políticos, se estableció la elección popular de gobernadores, el tarjetón, la financiación de campañas y las consultas populares a nivel territorial.

Los artículos 356 y 357 de la CP 1991 definieron el marco general, de un lado, para la asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales y, de otro, para la distribución de las transferencias del Gobierno nacional hacia las entidades territoriales.

- Artículo 356: definió el destino de los recursos del situado fiscal y los parámetros para su distribución entre los gobiernos departamentales y los distritos especiales. También estableció que “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. Es importante anotar que en este artículo no se fijó el porcentaje de los ingresos corrientes que constituye el situado fiscal.

El 15% del situado se distribuirá en partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial (CP 1991, Art. 356).

- Artículo 357: estableció los porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación que deben transferirse a los municipios y otras entidades territoriales, y estableció algunos criterios para su distribución. Aunque en el artículo se dice que las “participaciones” municipales se destinan a la inversión social, no definió los programas específicos a los cuales asignar tales recursos.

[...] sesenta por ciento –de las participaciones– se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas

y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida... [...] la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el año 2002 (CP 1991, Art. 357).

Después de promulgada la CP 1991 se adelantaron reformas legales en todas las materias de interés del Estado: ambiental, social (laboral, salud, pensional), económica, fiscal (tributaria, presupuestal, de endeudamiento), administrativas (contratación, carrera administrativa), de planeación, de los servicios públicos, de la justicia, de la política, entre muchas otras. Sin embargo, en un país donde todo problema pasa por la expedición de una ley, es cuando menos extraño que justamente la única reforma que no se abordó fue la del ordenamiento territorial, que habría definido las pautas para rehacer la arquitectura institucional, incluyendo de manera suficiente el precepto de la *descentralización y autonomía de las entidades territoriales*. En consecuencia, todas las reformas se adelantaron sin que se contara con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, tal como lo ordenó el Artículo 288 de la CP 1991 y, nuevamente primó la visión centralista, al construir el andamiaje legal que desarrollaba la Carta Magna.

Las leyes posteriores a la CP 1991

Ley 60 de 1993. Definió las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial del situado fiscal y de las participaciones y los criterios que debían atender las entidades territoriales para la asignación de los recursos transferidos por la nación.

Para el situado fiscal, la Ley 60 estableció que el 15% de la transferencia se distribuía en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales, y el 85% restante de acuerdo con una fórmula que tenía en cuenta *criterios de eficiencia fiscal y administrativa y la demanda actual y potencial de los servicios de salud y educación por parte de la población*.

La ley también señaló que en 1994, 1995 y 1996 la participación del situado en los ingresos corrientes debía ser como mínimo el 23%, 23,5% y 24,5%, respectivamente. Con relación a la destinación de estos recursos, fijó que el 60% debía destinarse a educación, el 20% a salud y el 20% restante a salud y educación, dependiendo de las prioridades de las entidades encargadas de estos servicios. La definición del destino del gasto era más específica aún: del 20% asignado a salud, el 50% 'cómo mínimo' debía destinarse al primer nivel de atención, y de estos recursos al menos el 5% a prevención de la enfermedad y al fomento de la salud.

Respecto a las transferencias a los municipios, la Ley 60 estableció que el 5% de total de los recursos se asignaría a municipios con menos de 50 000 habitantes, y el 1,5% a los municipios ribereños del río Magdalena. En cuanto a los resguardos indígenas, recibirían el valor obtenido al multiplicar la transferencia per cápita por la población del resguardo. Una vez descontadas estas asignaciones, el monto restante se distribuía así: 40% con base en el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas NBI, 20% en proporción al grado de pobreza relativa de las municipalidades, 22% en proporción a la población, y 18% en proporción a indicadores de eficiencia fiscal y administrativa y de NBI. Con respecto a la destinación de los recursos, 30% a educación, 25% a salud, 20% a agua potable y saneamiento básico –cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población–, 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y 20% a libre inversión, de acuerdo con la participación para sectores sociales mencionada en el artículo 21 de la misma ley.

Además de las transferencias establecidas por la Constitución y la Ley 60, durante la década del noventa se incentivó el mecanismo de la *cofinanciación* que consistía en la financiación compartida por parte del Gobierno Nacional de proyectos de carácter regional. Este mecanismo se desarrolló a través de los Fondos de Inversión Social (FIS), de Desarrollo Rural (DRI), de Infraestructura Urbana (FIU) y de Infraestructura Vial (FIV). Sin embargo, la importancia de este mecanismo declinó a medida que la crisis fiscal y las prioridades de gasto de la Nación redujeron los recursos disponibles para la inversión conjunta con las entidades territoriales.

La década de 2000

El impacto más importante del proceso de descentralización fiscal se registró en la ejecución del gasto público: los gobiernos subnacionales pasaron de ejecutar el 23% del gasto público del país en 1984 al 42% en 2000. No obstante este avance, debe anotarse que el recaudo tributario continuó siendo realizado, en su gran mayoría, por el gobierno central y, como se señaló anteriormente, el gasto está definido por la ley y bajo un control nacional muy elevado.

En efecto, para el año 2000 aproximadamente el 80% de los ingresos tributarios fueron recaudados por el Gobierno nacional. Es más, después de la CP 1991 la Nación realizó 18 reformas tributarias, con lo que capturó todo el espacio fiscal del país, sin dejar mayor espacio para los gobiernos territoriales a los que, como ya se dijo, ni siquiera se les actualizó el estatuto tributario.

Como consecuencia de lo anterior, se consolidó una alta dependencia de las transferencias del Gobierno central por parte de los gobiernos subnacionales: más del 50% de los gastos de los departamentos y municipios eran financiados con dichas transferencias en 2000.

Lo anterior no evitó que se atribuyera a la descentralización y a las entidades territoriales parte del problema fiscal de la Nación, y se introdujeran reformas constitucionales y legales para corregir el mismo.

La reforma a la CP 1991

El deterioro de la situación fiscal de Colombia en los años noventa fue significativo. El déficit fiscal del Gobierno central, de acuerdo con el CONFIS, pasó de representar el 0,3% del PIB en 1990 al 7,6% en 1999. Por su parte, el déficit de los gobiernos subnacionales pasó del 0,3% del PIB al 0,6%, en el mismo período. Adicionalmente, la deuda de los diferentes niveles de gobierno se incrementó significativamente: la del Gobierno central creció del 16,5% del PIB en 1990, al 40% en 2000, y casi al 50% en 2009, mientras que la de los departamentos lo hizo del 0,4% al 1,3% y la de los municipios del 0,7% al 2%, en el mismo periodo.

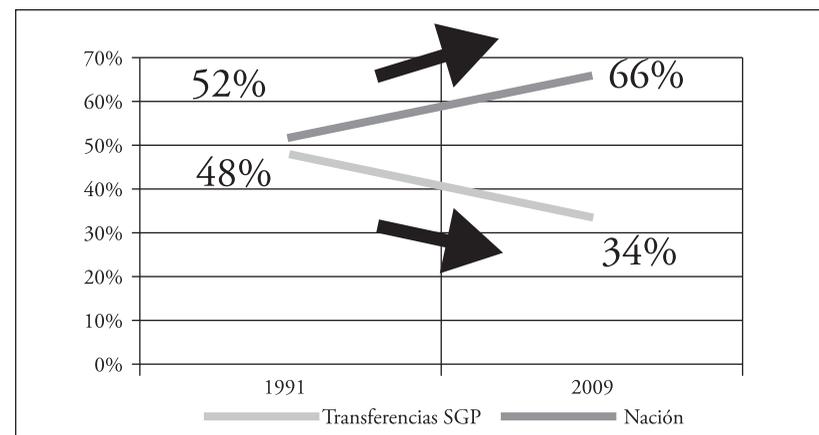
La preocupación por el deterioro fiscal generó diferentes investigaciones durante la segunda parte de la década de 1990 y, en particular, condujo a la creación de la Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas, en 1995. Los estudios coincidían en señalar que el deterioro de la situación fiscal del Gobierno nacional era causado, de una parte, por las mayores transferencias y, de otra, por el fracaso del Gobierno central en reducir el nivel de gasto de manera proporcional a los ingresos que transfería al nivel subnacional (Bonnet, 2006: 9).

Pero si bien se reconocía que parte del problema no estaba causado por las entidades territoriales sino por la reticencia de la Nación a reducir su tamaño conforme avanzaba la descentralización, fue sobre ésta que se aplicaron los correctivos.

Para tratar de recuperar el equilibrio fiscal, se consideró necesario conseguir la estabilidad de las transferencias, a las cuales se les impuso un crecimiento máximo, al tiempo que se creó un nuevo marco legal para la asignación de los recursos. La reforma, que se aprobó en junio de 2001, creó el Sistema General de Participaciones (SGP), en el cual se integraron en una sola bolsa, todas las transferencias existentes. Simultáneamente se estableció un nuevo marco de descentralización, por medio de la Ley 715 del 2001, en la que se fijaron nuevas reglas sobre competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno.

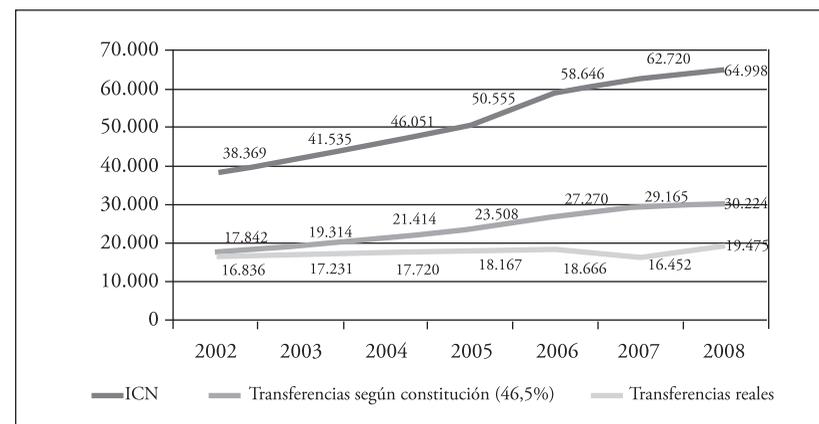
Teniendo en cuenta esta síntesis histórica, en el capítulo V se expondrá en detalle todo lo relacionado con el paquete de reformas implementado en Colombia durante la primera década del siglo XXI, que apeló al creciente déficit fiscal del país al finalizar la década de 1990, para justificar los cambios en los elementos esenciales de la descentralización fiscal, emanados del proceso constituyente de 1991. Del mismo modo, se dejará de manifiesto el carácter sectorial contenido en las reformas, que se convirtió en un pilar fundamental para la centralización de los procesos de decisión e implementación de políticas públicas en Colombia, que culminó en una desconcentración del gasto por parte del Gobierno central, y dejó a las entidades territoriales, con meras funciones de ejecución.

Gráfico 1
Distribución de los ingresos corrientes de la Nación



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2009.

Gráfico 2
Evolución de las transferencias. Precios constantes 2008



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2009.

Capítulo V

La recentralización fiscal

Las leyes de la recentralización

Las dificultades de la descentralización, causadas en lo fundamental por la resistencia del Gobierno central a reducir su tamaño y entregar las competencias y los recursos a las entidades territoriales, terminaron convirtiendo a la descentralización en la explicación más utilizada para dar cuenta de los problemas fiscales del nivel nacional, y en el objeto permanente de las reformas justificadas por los objetivos nacionales de estabilidad fiscal y ordenamiento económico.

La década de 2000 fue intensa en reformas constitucionales y legales que buscaban reducir el ritmo y la intensidad de la descentralización, tanto en términos fiscales como políticos, a la par que se fortalecía el Gobierno nacional y, en particular, el presidencialismo que terminó copando todos los espacios democráticos en Colombia.

A continuación se presenta una síntesis de los principales aspectos contemplados en las normas dictadas para reformar, en realidad revertir, el proceso de descentralización fiscal en la última década.

- Ley 549 de 1999: dictó las normas encaminadas a resolver los problemas del pasivo pensional de las entidades territoriales y señaló las fuentes que financiarían dicho pasivo. Para administrar tales recursos, creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la práctica, el Gobierno nacional al momento de girar las transferencias que le corresponden a cada entidad, descuenta lo correspondiente a pensiones para trasladarlo a este fondo.
- Ley 617 de 2000: realizó una categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), de acuerdo con su pobla-

ción e ingresos corrientes de libre destinación y con su capacidad de gestión administrativa y fiscal. En correspondencia con las categorías definidas, la ley dictó normas, entre otras, dirigidas al saneamiento fiscal y a la racionalización de los gastos en los fiscos territoriales, a la creación de reglas para la transparencia de la gestión territorial y a establecer condiciones para la creación de municipios. También permitió a la Nación otorgar garantía al endeudamiento de tales entidades, sujeto a que las contrataciones de créditos nuevos se destinaran a programas de ajuste fiscal. La expedición de esta ley puso nuevamente de manifiesto la concepción centralista en el manejo de las finanzas públicas.

- Acto Legislativo 01 de 2001: creó el Sistema General de Participaciones –SGP– de los departamentos, distritos y municipios. El monto inicial del SGP se estimaría tomando en cuenta los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y transferencias complementarias. Definió que el SGP se incrementaría anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores. Además, se creó un régimen transitorio en materia de crecimiento del SGP para el período 2002-2008: entre 2002-2005, el incremento real anual sería del 2% y entre 2006-2008 sería del 2,5%. Por último, el Acto Legislativo definió los criterios a tener en cuenta para la expedición de la ley que reglamentaría la distribución de los recursos del SGP.
- Ley 715 de 2001: estableció las normas orgánicas en materia de competencias y recursos, atendiendo lo definido en el Acto Legislativo 01 de 2001. Del total, un 4% corresponde a asignaciones especiales: 0,52% para los resguardos indígenas, 0,08% para los distritos y municipios con límites con el río Magdalena, 0,5% para los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2,9% para el FONPET. El 96% de los recursos restantes se debe distribuir entre tres componentes: sistema educativo (58,5%), sector salud (24,5%) y propósito general (17%).

En relación con la educación, la Ley 715 determina que los recursos se transfieren considerando la población atendida, la población por

atender en condiciones de eficiencia y un factor de equidad que se reparte con un indicador de pobreza. Anualmente, el Gobierno nacional fija la asignación por alumno, según las diferentes tipologías educativas. En comienzo, la asignación se multiplicó por la población atendida en cada municipio y distrito, conformando la primera base de la transferencia educativa. El saldo de los recursos disponibles se distribuye teniendo en cuenta los otros dos criterios mencionados. La ley contempla que los recursos sean transferidos directamente a los distritos y municipios certificados. En caso de que no estén certificados, los recursos serán enviados al departamento respectivo.

Respecto al sector salud, la Ley 715 establece que los recursos del SGP se destinan a financiar tres componentes de gastos: subsidios a la demanda, prestación de servicios de salud a población pobre no cubierta por los subsidios a la demanda y acciones de salud pública definidas como prioritarias por el Gobierno nacional. Para calcular los valores a transferir en el primero y tercer componente, se deben considerar los valores asignados a cada uno en el año anterior. Los subsidios a la demanda se incrementan en la inflación causada, más el crecimiento real de los recursos del SGP para salud, y las acciones de salud pública se incrementan en la inflación. Para el segundo componente, el monto global a transferir se define restando de los recursos del SGP para salud lo que corresponde a subsidios a la demanda y acciones de salud pública.

Para la distribución de los subsidios a la demanda, se calcula una transferencia promedio per cápita, que resulta de dividir el monto a transferir estimado por el número de población atendida en el país. Los recursos se transfieren multiplicando el valor per cápita por la población atendida en cada entidad territorial en la vigencia precedente. Para el segundo componente, la población pobre no cubierta por el subsidio de demanda, se utiliza un procedimiento similar pero considerando la población pobre por atender, en lugar de la atendida. Los recursos para financiar los eventos de salud pública se distribuyen teniendo en cuenta la población por atender, un criterio de equidad y uno de eficiencia administrativa.

Sobre la participación de propósito general, la Ley 715 señala que tales recursos se distribuyen así: 40% según la pobreza relativa, 40% en proporción a la población urbana y rural, 10% por eficiencia fiscal y 10% por eficiencia administrativa.

Como se observa, todas estas transferencias tienen sus destinaciones específicas previamente establecidas por la Ley, que define en qué proporción, en qué sector y en qué componente se deben realizar los gastos con los recursos transferidos, lo que indudablemente contraría la descentralización y limita la autonomía de las entidades territoriales para decidir la destinación de los recursos que reciben. También la reglamentación define que los municipios clasificados en las categorías Especial 1ª, y 2ª, es decir, los mayores e intermedios, podrán destinar libremente un porcentaje (28%) de los recursos recibidos por la participación de propósito general.

Según Martha Yaneth Sandoval Salazar, la Ley 715 de 2001 cambió el sentido de la descentralización, es decir su sentido territorial, y le incorporó la dimensión sectorial:

Desde allí la descentralización se ha estructurado desde principios centralistas, toda vez que siendo lo sectorial el eje central para la definición de competencias y asignación de recursos, se impone una estructura administrativa homogénea para todos los territorios y la distribución sectorial de los recursos convierte a los municipios en ejecutores y no hacedores de política pública. El énfasis sectorial ha permitido que al Gobierno central controle el creciente de competencias y recursos. En consecuencia, los municipios que se han concebido como punto de partida del desarrollo se les ha relegado al rol de ejecutores de las decisiones del Gobierno central, en servicios como la educación y la salud, competencias que hasta hoy destacan como las más importantes transferidas a las municipalidades colombianas (2009: 1).

- Acto Legislativo No. 4 de 2007: Se modifican por tercera vez los artículos 356 y 357, sobre el Sistema General de Participaciones, para ampliar el período del mismo, del 2008 hasta el 2016. Tales modificaciones han tenido como objetivo limitar la autonomía administrativa, reducir los recursos y controlar el gasto de las entidades territoriales.

El acto legislativo N.º 4 de 2007 y la Ley 1176 de 2007, por medio de los cuales se reformaron los artículos 346 y 347 de la Constitución Política de Colombia, no sólo significaron una reducción de los recursos del SGP para las entidades territoriales, sino también la sustracción de la participación para agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general, y la introducción de criterios sectoriales y no territoriales para su manejo, que ahora está sujeto a las disposiciones de política sectorial nacional, y no a la política local, como correspondería en virtud de la autonomía de las entidades territoriales.

Los Planes Departamentales de Agua –PDA– son un claro ejemplo del impacto recentralizador de tales definiciones normativas (Sandoval, 2009: 2): De un lado, la participación de los municipios en las definiciones de política de agua potable y saneamiento básico es marginal, se reduce a la presencia de dos alcaldes en representación de los municipios y/o distritos en el comité directivo, que es la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional del PDA, y que además del gobernador del respectivo departamento y un delegado del mismo, responsable de los asuntos relativos a los servicios mencionados, está conformado por un delegado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, un delegado del Departamento Nacional de Planeación y un delegado de cada autoridad ambiental con jurisdicción en los municipios del departamento respectivo. De otro lado, las autoridades locales tienen poca autonomía financiera sobre los recursos del SGP y de las regalías destinados a agua potable y saneamiento básico, considerando que la participación y entrega de contrapartidas para el cumplimiento de los PDA están condicionadas a la cesión de sus recursos del Sistema General de Participaciones pertenecientes a saneamiento básico y agua potable, al compromiso de asignar vigenias futuras para la ejecución y desarrollo del PDA y, si los recursos no fueran suficientes, al compromiso de disponer de recursos adicionales –empréstitos con la banca nacional o multilateral con las garantías y contragarantías del municipio o distrito que resulten necesarias–.

- Decreto 28 de 2008.- Para completar el ciclo de contrarreformas a la descentralización, se estableció una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que realizan las entidades territoria-

les con recursos del Sistema General de Participaciones y se creó una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y recursos propios, dedicada a hacer seguimiento al uso que dichas entidades hacen de los dineros del SGP. En consecuencia, se han debilitado los procesos de control social ciudadano y veedurías ciudadanas, que estarían llamadas a ser los mecanismos de control local.

Otras políticas nacionales que contribuyen a la recentralización

Además de las definiciones constitucionales y legales que han traído a su mínima expresión la descentralización fiscal, es oportuno mencionar otras políticas públicas nacionales que afectan la autonomía de las entidades territoriales, para lo cual conviene seguir lo expuesto por Sandoval:

- Atención a la población desplazada. Sujeta el diseño de políticas locales a las directrices del orden central y otorga mayor margen político y presupuestal al nivel central que, con el argumento de atender la sentencia de la Corte Constitucional T-025 del año 2004, está interfiriendo en aspectos varios de la política social local.
- Apropiación de las regalías por parte del gobierno central. Según la CP 1991, estas tenían los objetivos de distribuir con criterios de equidad los beneficios de la explotación de recursos naturales no renovables, por lo cual debían disponerse, con criterios de equidad, para garantizar en los municipios receptores la cobertura de acueducto, alcantarillado y educación básica. A los problemas de diversa índole que se han presentado en el manejo de tales recursos y han limitado el cumplimiento de dichos objetivos por parte de las entidades territoriales, se agrega una realidad evidente en la actualidad y es que estos recursos se vienen destinando progresiva y crecientemente a financiar la iliquidez del gobierno central y garantizar los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y de las entidades sectoriales de este nivel.
- Ordenamiento territorial. En ausencia de una Ley Orgánica, como ordenaba la CP 1991, el Gobierno nacional ha optado por interferir en el desarrollo urbano y regional por la vía de decretos y decisiones de

las entidades sectoriales que, en la práctica, afectan el uso y el precio de los suelos, la sostenibilidad ambiental y la estructura urbano-rural y regional. Las intervenciones por medio de declaratorias de zonas francas, áreas de macroproyectos de vivienda o proyectos viales, poliductos, etc., implican la deslegitimación y desconocimiento de las competencias locales, la suplantación de los instrumentos de planificación territoriales y la desvalorización de las autoridades territoriales, que poco hacen o pueden hacer ante el embate centralista, con lo cual la Nación queda ante la ciudadanía como la redentora y el alcalde, el Consejo y demás actores de la *gobernanza* territorial como convidados de piedra, cuando no causante de los problemas (2009: 3).

El ajuste de las entidades territoriales

En la última década, el principal argumento para poner freno y revertir radicalmente en el proceso de descentralización fiscal fue el déficit fiscal de la Nación, cuyo intento de solución llevó, a pesar de que los diagnósticos lo atribuían a causas varias, a una acción excesiva sobre las transferencias territoriales. Señala Sandoval que:

Con la primera reforma se ‘prometió’ volver a la fórmula original de la Constitución una vez se estabilizaran las finanzas del país, para justificar la segunda reforma, nuevamente se argumentó que dicha estabilización no se logró y por lo que era necesario un nuevo ajuste en aras de mejorar la situación fiscal del país y por ende garantizar su desarrollo y crecimiento. Sin embargo, la estabilización fiscal no se logró, no por cuenta de las asignaciones dirigidas a los entes territoriales, de hecho, el recorte del 2001, según el Banco de la República generó ahorro entre 2002-2005 de tan sólo 0,45% promedio anual, acumulando en los cuatro años un ahorro de 1,8%, insignificante frente a las pérdidas sociales que significó (2009: 3).

Efectivamente, la reversa a la descentralización no se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones de las finanzas nacionales. A pesar de las restricciones impuestas a las entidades territoriales, que han debido aplazar la atención a las demandas represadas de la población local, y de la

generación de superávits que estas entidades vienen arrojando desde comienzos de la década de 2000 (cuadros datos básicos), la Nación no sólo no ha contribuido con su parte del saneamiento fiscal y sigue registrando déficits fiscales cada vez más significativos, sino que además ha aprovechado todo el espacio fiscal y financiero para seguir haciendo una financiación espuria de sus gastos, predominantemente de funcionamiento y servicio de deuda, ya que la inversión pública apenas se limita a un mínimo porcentaje del presupuesto y de ésta la parte más representativa se destina a gastos de seguridad y defensa, es decir, a la guerra, tal como se observa en la destinación del Presupuesto nacional para 2010.

Al respecto, un informe reciente del FMI, aunque destaca (sic) el proceso de descentralización del país y las reformas que se han hecho en el régimen de transferencias, considera que hacen falta más esfuerzos en este campo para lograr el objetivo de distribuir mejor el ingreso y reducir la pobreza. Esto, señala, porque pese a que el país ya superó la etapa de indisciplina fiscal de las regiones (cuando se sobreendeudaron), ahora el problema es que el Gobierno central sigue siendo deficitario. Así mismo, propone crear una institución que maneje más autonomía regional; además, que los presupuestos y las metas fiscales sean coordinadas sistemáticamente.

No obstante, debe mencionarse que, al amparo de ciertas normas y de una mayor capacidad administrativa, fiscal y política, algunas ciudades y en particular Bogotá, han logrado avances muy significativos en su tamaño fiscal y en la gestión de sus recursos, lo que ha permitido una relativa autonomía y, consecuentemente, una baja dependencia de los recursos de las transferencias⁹.

Según el FMI, Bogotá proporciona un ejemplo bueno de descentralización, pues durante los últimos 15 años logró aumentar radicalmente sus recursos y los usó para mejorar sus finanzas, una tarea nada fácil con una población de más de 7 millones de habitantes. Esto lo atribuye a tres factores principales: el proceso general de descentralización en Colombia (sic), comenzando con la elección popular de alcaldes; la realización de

9 Para mayor información sobre el caso de Bogotá, ver Saldías Barreneche (2007).

reformas tributarias y de gasto, así como la disciplina fiscal, derivada de un manejo más gerencial de la ciudad.

También la corrupción administrativa en los niveles municipales y departamentales ha sido aducida como justificación de la recentralización. Si bien es evidente que a nivel territorial existen problemas de falta de transparencia, despilfarro y corrupción, los mismos también existen a nivel nacional y no se observan acciones similares en el propio nivel central para corregir las mismas, mucho menos expresadas en recorte al gasto o a los ingresos que dispone la Nación¹⁰. De hecho, son innumerables las evidencias de que el fenómeno de la corrupción se registra no sólo en los gobiernos territoriales, sino a todos los niveles –local, departamental y nacional–, a todos los poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, y a todos los sectores –público y privado–. De tal forma que, antes que frenar la descentralización, su estímulo y desarrollo cabal debería ser fuente de recuperación del control ciudadano sobre la acción pública y económica, por medio del fortalecimiento de mecanismos como las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho al voto.

La mejor evidencia del resultado de los ajustes y, en consecuencia, de la responsabilidad de las entidades territoriales frente a la descentralización, se encuentra en un informe de la Dirección de Saneamiento Fiscal del Ministerio de Hacienda, denominado “10 años de transformación fiscal territorial en Colombia: 1998-2008”.

Este documento señala que mientras las finanzas del Gobierno central han registrado un déficit permanente, las entidades territoriales han presentado una situación favorable:

10 En relación con los ingresos tributarios, es necesario mencionar que en las últimas reformas tributarias, de las más de 15 realizadas por la Nación para sus propias fuentes en las décadas recientes, no contemplan la participación de las entidades territoriales en tales ingresos. Es decir, el adicional de recaudo no se contabiliza en los ingresos corrientes, por tanto no hace parte de los recursos a compartir. Así mismo, el impuesto al patrimonio, pagado por los sectores más pudientes en los últimos años, tiene una destinación exclusiva para la guerra. Esta es una de las paradojas de la sociedad colombiana: los más ricos, reacios históricamente al pago de impuestos, sólo admitieron pagarlos cuando la destinación les garantizó su propia seguridad, sustituyendo así el pago a los paramilitares.

- Los ingresos totales de las entidades territoriales, como proporción del PIB, se incrementaron del 7,6% en 2000 al 10,3% en el 2007.
- En el 2000 los departamentos y alcaldías destinaban en promedio el 99% de sus ingresos tributarios a cubrir gastos de funcionamiento, en el 2007 este porcentaje disminuyó al 61%.
- Actualmente, los pasivos pensionales están –gracias a la ley 549 de 1999, que creó el FONPET– más protegidos de lo que estaban una década atrás. El 33% del pasivo pensional de los departamentos está debidamente cubierto, cuando hace diez años estaba sin respaldo.
- El saldo del endeudamiento de las entidades territoriales como proporción del PIB era de 9,6% en 1999 y se redujo al 5,4% en el 2007.
- El conjunto de las entidades territoriales ha podido aumentar el ahorro corriente, y destinarlo a financiar una mayor parte de su inversión, evitando la mayor contratación de deuda.

El resultado combinado de mayores ingresos tributarios y menores niveles de endeudamiento durante la década se ha traducido en un superávit continuado de las entidades territoriales que, lamentablemente, no fue aprovechado por la Nación para reducir el déficit consolidado, sino más bien para aumentar su propio gasto y mantener un déficit sistemático, cuya financiación espuria está en la base de los problemas fiscales y económicos del país.

Finalmente, es decepcionante la constatación de que la descentralización fiscal en Colombia, una de las pioneras en este tipo de procesos y una de las más publicitadas y mencionadas como referencia, no ha pasado de ser un discurso para respaldar la desconcentración del gasto nacional.

Al cabo de 25 años de iniciado este recorrido, en búsqueda de una mayor participación de las entidades territoriales en los ingresos, el gasto y la inversión pública, no es mucho lo que se ha logrado y lo poco que se avanzó en la década de 1990, fue radicalmente revertido en la década de 2000.

Para completar el esquema de la descentralización en Colombia, hace falta tratar el tema de la descentralización a nivel político. En el capítulo siguiente se describirá la estructura político administrativa del país, profundizando en el municipio y en las características normativas de la elección

popular de alcaldes, pero también se realizará una reflexión de los resultados prácticos que ésta ha tenido. En este contexto, será posible entonces introducir el tema de la planeación y su relación entre los distintos niveles de gobierno. Por último, se retomará el tema del renovado rol presidencial durante los últimos ocho años, para dar cuenta del retroceso y la desinstitucionalización que ha vivido Colombia durante la última década, reforzando el argumento con el que se inició este trabajo: Colombia está viviendo un momento histórico contrario a la descentralización.

Capítulo VI

La descentralización política

La descentralización, que suele entenderse predominantemente como un proceso fiscal y administrativo, también tiene propósitos de carácter político: la cohesión nacional y la participación ciudadana (Restrepo, 2002: 1). Además, los procesos de descentralización promueven la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión. La cercanía entre gobernantes y gobernados, entre tomadores y receptores de las decisiones contribuyen a fortalecer el sentido de pertenencia política de la ciudadanía.

Sin embargo, no parecen ser estos los resultados en el caso colombiano, entre otras razones, porque excepto por la elección popular de alcaldes, la descentralización política apenas avanzó. De un lado, la resistencia del nivel nacional a la modernización política se ha traducido en el cerramiento de los espacios para los nuevos movimientos y partidos, y en la consolidación de un modelo esencialmente clientelista. De otro lado, los problemas generados por el narcotráfico desde la década de 1980, la crisis de gobernabilidad entre 1994-1998, el fallido proceso de paz del período 1998-2002, el recrudecimiento de los conflictos con la guerrilla y el fallido proceso de desmonte del paramilitarismo del período 2002-2009 han ido ampliando el ámbito de intervención del Gobierno nacional sobre los asuntos territoriales, al tiempo que las autoridades territoriales se ven superadas por las circunstancias.

En cuanto al desarrollo político de la sociedad colombiana, está en una fase de validación y apoyo al caudillismo, el cual se enfoca en un discurso mesiánico, y que ha conducido a una fuerte polarización interna, que probablemente no se había vivido desde la época de las pasiones y guerras partidistas de mediados de siglo XX, pero catalizados ahora por el manejo mediático de las acciones del gobierno central. En estos términos, la participación ciudadana sólo encuentra el espacio de los consejos comunitarios, mientras que la cercanía del gobernante y el gobernado es,

en la práctica, la demanda de presencia y acción del presidente para todo tipo de situaciones territoriales.

Respecto del fortalecimiento del sentido de pertenencia, se ha logrado alentando el discurso de la Patria, a lo que ha contribuido, en gran medida, el expediente de las amenazas de guerra, interna y externa, en torno a la cual se promueve la unidad nacional, aunque sea a costa de la economía nacional y el mercado externo.

La descentralización política en Colombia

La elección popular de alcaldes se constituye, en el caso colombiano, en la primera manifestación de la descentralización política. Hasta mediados de la década de 1980, los alcaldes de los municipios eran designados por los gobernadores, autoridades que a su vez eran escogidas por el presidente y dependían del Gobierno central.

Por medio del Acto Legislativo No. 1 de 1986 se estableció la elección popular de alcaldes y, desde entonces, esta ha sido la forma de selección de las autoridades ejecutivas locales, es decir, durante los últimos 23 años. Inicialmente, el periodo de los alcaldes fue de dos años, posteriormente de tres años y, desde 2003, es de cuatro años; pero no guarda correspondencia con el periodo presidencial: están traslapados y los relevos ocurren a mitad del periodo de uno y otro, sucesivamente. Posteriormente, la CP 1991 introdujo además la elección popular de gobernadores.

Los analistas Doris Ochoa y Darío Restrepo, en su artículo “El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria”, señalan:

Los propósitos más amplios de la elección popular de alcaldes, se inscriben en la necesidad de compensar la precaria y heterogénea presencia del Estado en el conjunto del territorio, *leit motiv* de innumerables conflictos cuya resolución es necesario socializar, so pena de profundizar la crisis de legitimidad y de representatividad de un régimen minado, entre otras, por las prácticas habituales de ejercicio del poder.

En este orden de ideas, los objetivos específicos que se atribuyen a este mecanismo privilegiado de la descentralización política son: I) la institucionalización del conflicto, en forma tal que se civilice la contienda política y se aclimate la paz; II) ampliar el espectro político, más allá del bipartidismo tradicional y, por ende, promover la expresión institucionalizada de formas no bipartidistas de representación; III) ensanchar las posibilidades de participación a formas de organización no tradicionalmente partidarias (indígenas, movimientos cívicos, religiosos, asociaciones culturales, etc.), y IV) provocar cambios en el comportamiento electoral, tendientes a superar la abstención crónica, fuente de ilegitimidad (2001: 5).

Sin embargo, las expectativas que generó la elección de alcaldes apenas se han cumplido parcialmente. La paz sigue siendo uno de los puntos pendientes de la agenda democrática colombiana, aunque el Gobierno nacional se resiste a reconocer y declarar la existencia del conflicto. La eliminación de la UP, Unión Patriótica, uno de los partidos de la década de 1980, resultado de los procesos de paz de entonces, y la cooptación de la descentralización por parte de los paramilitares y, en algunas ocasiones, de la guerrilla, dejan poco margen al optimismo sobre la ampliación de los actores y del espectro político. Las formas de participación quedaron reducidas a la creación de todo un andamiaje de consejos y comités, actualmente cooptados y manejados en función de los intereses de los Consejos comunitarios que realiza periódicamente el presidente. Y la falta de legitimidad sigue siendo notoria, al igual que su expresión en la abstención, que no ha variado significativamente.

Las tendencias en el comportamiento electoral son variadas, según se trate de elecciones locales o presidenciales. Al respecto, algunos datos relevantes son:

- En los primeros años de la elección popular de alcaldes, el Partido Liberal obtuvo cerca del 50% de las alcaldías, aunque registró una pérdida de las mismas, de 1988-1990 (cuando ganó el 45% y 53%, respectivamente) a 1992, cuando apenas obtuvo el 39%. También el Partido Conservador disminuyó su participación, de 41% de las alcaldías en 1988, a 28% en 1992. El descenso relativo en la participación de

los partidos tradicionales se explica por el surgimiento de nuevas fuerzas sociales, que expresaban para entonces la diversificación de la competencia política: según la información de la Registraduría Nacional, la categoría Otros obtuvo en 1988 y 1992, el 10% y 29% de alcaldías respectivamente (Ochoa y Restrepo, 2001: 5).

- En el período comprendido entre mediados de los setenta y finales de los ochenta, mientras la gran parte de los Departamentos presentan sistemas de dos partidos o de unipartidismo atenuado, en el ámbito de los concejos han tenido preponderancia los unipartidismos fuertes o atenuados. En relación a esto, llama la atención el hecho de que las asambleas muestren un comportamiento más favorable a la diversidad, mientras en el plano local tienen preponderancia los sistemas partidistas concentrados (Hoyos, 2005: 51).
- De 1990 a 1994 se efectuaron ocho elecciones en las cuales el Partido Liberal mantuvo sus mayorías. Éstas sólo se comprometieron en los comicios de la Asamblea Nacional Constituyente. Las elecciones fueron las siguientes: Congreso, marzo de 1990. Presidente, mayo de 1990. Asamblea Constituyente, diciembre de 1990. Congreso, octubre de 1991. Regionales y locales, marzo de 1992. Congreso, marzo de 1994. Presidencia, mayo y junio de 1994. Regionales, municipales y locales, octubre de 1994 (Guarín, s/f.: 100).
- Las elecciones de 1994 fueron de las más controvertidas del siglo XX. En marzo se realizaron las de Congreso. Liberales y conservadores mantuvieron las mayorías. El Partido Liberal eligió más de la mitad de los integrantes del Senado de la República, mientras la tercera fuerza desaparecía en medio de una multitud de aspiraciones individuales. El fracaso de la AD M19 como proyecto político lo reflejan los lamentables resultados electorales (Guarín, s/f.: 97).
- La incursión de propuestas de discurso anti político no alteró esa tendencia en las elecciones de mandatarios locales de octubre de 1994. El liberalismo obtuvo el apoyo en las elecciones de gobernadores de 3 084 344 ciudadanos, el Partido Conservador conquistó 1 889 490 sufragios, mientras que lo que quedaba de la AD M19 se redujo a 26 691 votos (Guarín, s/f.: 97).

- Al hacer un seguimiento a la presencia de terceras fuerzas en los municipios de Colombia desde 1988, resulta que entre ese año y 1997 las tercerías lograron el poder en 532 municipios del país. Esto significa que casi la mitad de las 1 050 poblaciones colombianas han tenido, al menos en un período, un alcalde de filiación distinta al bipartidismo. Sin embargo, los resultados se modifican si se recurre al procedimiento de conteo propuesto. De esta forma, el panorama se restringe y se pasa de 532 a 228 municipios. Esto significa entonces, que las terceras fuerzas han logrado una presencia significativa en aproximadamente el 22% de los municipios del país. Aparecen además algunos departamentos en los cuales las terceras fuerzas han logrado una presencia importante, esos son los casos de Arauca, Cauca, Nariño y San Andrés (García, 2000: 95).
- Puede decirse que aunque la presencia de las terceras fuerzas no se ha dado en la magnitud esperada por las reformas constitucionales, es indudable que en los noventa se han producido algunos cambios importantes, reflejados en el aumento de municipios en los cuales las fuerzas no bipartidistas han logrado acceder en mayor o menor medida a los espacios de representación. Pero, ¿puede ser interpretado esto como un cambio en la estructura de representación en el ámbito local? (Hoyos, 2005: 53).
- Sin lugar a dudas la Constitución de 1991 generó un cambio dentro de la política colombiana. La multiplicidad de partidos, la dispersión de las listas y las elecciones desde 1998, donde ninguno de los elegidos representaba a alguno de los partidos tradicionales, nos dan cuenta de los cambios que verán las futuras generaciones sobre la política (Becerra, s/f.: 18).
- La tendencia de los últimos años nos dice que para las elecciones presidenciales de 2010 tendremos más de 14 millones de votos. La tendencia política nos mantiene dentro de los mismos márgenes que históricamente se han mantenido, aunque se mantiene un leve movimiento hacia la izquierda del espectro (Becerra, s/f.: 18).
- En general, los porcentajes de abstención en Colombia son de los más altos de América Latina. Con apenas 44,5% en promedio, desde 1978 hasta el presente, Colombia tiene la participación más baja del grupo

de 17 países, y es el único país del grupo que tiene una participación inferior al 50%. Esto significa que, en promedio, históricamente los presidentes colombianos no son elegidos por la mayoría de quienes pueden votar (Latinobarómetro, 2007).

Más allá de las cifras, es evidente que, durante los primeros años, fue posible el surgimiento de nuevos grupos y organizaciones en el escenario político, que lideraban la escena local y cuyos resultados, con frecuencia, ponían en cuestión la manera tradicional de ejercer el poder de los partidos tradicionales. Inicialmente, fueron muchos los municipios pequeños que tuvieron alcaldes de movimientos populares, luego el cambio llegó a las capitales departamentales y a las grandes ciudades, hasta que en 1994 el cambio llegó a Bogotá. Entonces fue elegido Antanas Mockus, quien representó, en su condición de ex Rector de la Universidad Nacional y académico de elevado reconocimiento, la oportunidad para demostrar la capacidad transformadora de los gobiernos locales con alta legitimidad.

Sin embargo, la historia política reciente de Colombia está contaminada de manera estructural, por lo que no es sencillo establecer el verdadero origen ni el virtuosismo de las experiencias locales con nuevos grupos políticos. Lamentablemente, el surgimiento y consolidación de las fuerzas del paramilitarismo les permitió controlar los espacios locales en una buena parte del país, en porcentajes e intensidades que no es posible registrar objetivamente. Por tal razón, la evaluación de la descentralización política obliga a mencionar la cooptación que lograron tales grupos de los líderes, autoridades de distinto orden y jurisdicción y actores locales diversos. Lo anterior no implica desconocer la validez del proceso adelantado y algunas de sus virtudes y resultados generales. En criterio de Juan Camilo Restrepo se destaca (Restrepo, 2002: 8):

- a. La capacitación y el perfil profesional del alcalde promedio colombiano ha mejorado en la última década...la descentralización política ha inducido mejores niveles de capacitación entre los administradores territoriales.
- b. Ha fomentado el surgimiento de coaliciones independientes, diferentes de los partidos tradicionales... la descentralización ha contribuido a

ampliar las opciones políticas. En realidad parece haber fomentado más la formación de coaliciones independientes que la participación electoral misma.

c. La CP 1991 creó la opción de ampliar los niveles intermedios de la administración territorial, además de los departamentos (regiones, provincias, distritos)... ¿se justifican más niveles intermedios? ¿O, por el contrario, lo más juicioso sería fortalecer el nivel intermedio ya existente entre el gobierno central y el municipio, a saber, el departamento?

También anota Restrepo que la CP 1991 creó un conjunto de mecanismos directos de participación ciudadana que pretenden, simultáneamente con la elección popular de las autoridades territoriales, promover una mayor participación ciudadana en el manejo de la política local: la revocatoria popular de los mandatos, el referéndum local, los cabildos abiertos, entre otros, cuya aplicación práctica ha sido limitada, a pesar de que estas figuras constitucionales han sido debidamente desarrolladas por la ley desde 1994, entre otras, por la Ley 134 de dicho año.

Darío Restrepo plantea que:

Se registra una fractura entre propósitos aparentemente complementarios. Al beneficio del fortalecimiento de una mayor representatividad política corresponde el costo de la reducción relativa de la participación ciudadana. Así, hay una mayor oferta, materializada en la ampliación de la competencia partidista, que aún no corresponde con la demanda de participación electoral desde la sociedad civil. Ello es un signo más de la tensión entre institucionalización y socialización, cuyos ritmos no logran acompañarse (2002: 7).

La Participación en el gobierno territorial

La expedición de la CP 1991 generó enormes expectativas sobre la participación ciudadana como factor fundamental de la descentralización, en la medida en que el mayor control de la ciudadanía sobre las decisiones e inversiones públicas ha sido presentado como uno de los argumentos más relevantes para adelantar dicho proceso de descentralización.

En desarrollo de las órdenes de la CP 1991, se han expedido diversas leyes, entre las cuales pueden mencionarse:

- Ley 134 de 1994. Define las normas sobre mecanismos de participación ciudadana. En su artículo 100 consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.
- Ley 472 de 1998. Reglamenta las acciones populares y de grupo.
- Ley 489 de 1998. Establece que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social a las entidades públicas, especialmente a través de la creación de veedurías ciudadanas, la administración está obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de este control.
- Ley 850 de 2003. Reglamentan las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, que asigna responsabilidades a las entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las veedurías.

Adicionalmente, la Ley 152 de 1994, en la cual se establecen las normas generales de planeación, define uno de los mecanismos de participación más interesantes: Los Consejos Territoriales de Planeación. Su presencia en la vida territorial es, sin duda, una de las pocas oportunidades para ampliar el conocimiento e involucramiento de la ciudadanía con el gobierno territorial.

Como antecedente relevante de estos Consejos, se deben mencionar los Consejos de Rehabilitación, que actuaron en las primeras etapas de la descentralización, cuando jugaron un rol fundamental, en particular en los municipios, incluidos en el Plan Nacional de Rehabilitación, que fue un instrumento muy importante de la estrategia de gestión del conflicto y búsqueda de la paz de la época.

Los Consejos de rehabilitación

El Plan Nacional de Rehabilitación PNR, que se formuló en el Gobierno de Belisario Betancur 1982-1986, fue un mecanismo relevante para la intervención del Gobierno en zonas de violencia, como estrategia en contra de la insurgencia y de atención directa a grupos y poblaciones azotadas por la violencia. El plan continuó bajo el Gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) dentro de su estrategia de “Institucionalización del proceso de Paz”.

La Secretaría de Integración Popular, dependencia directa del Presidente de la República, tenía la responsabilidad directa del plan, cuyo desarrollo operativo estuvo a cargo de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y los gobiernos seccionales.

En relación con su cobertura regional y poblacional, en 1989 el PNR llegó a 302 municipios, un tercio del total de los municipios del país, en 18 departamentos, dos intendencias, dos comisarías y a la Sierra Nevada de Santa Marta, cubriendo un área cercana al 48% de la superficie del territorio nacional. Entre 1987-1990, el programa cubrió una población cercana a los 5 millones de habitantes, el 18% de la población del país.

El PNR fue el mecanismo que introdujo la participación comunitaria en el escenario de los gobiernos locales, en los que se registró una mayor incidencia que a nivel departamental.

En opinión de Darío Restrepo:

Durante el Gobierno del presidente César Gaviria, continúa el PNR. Sin embargo, este programa ya no posee un lugar central dentro de la estrategia de legitimación del Estado y de lucha contra la pobreza. Los Consejos de Rehabilitación se han venido a menos y con ello la participación comunitaria, mientras el PNR se convierte en una cuenta para la inversión en infraestructura. El objetivo explícito del PNR como estrategia de desarrollo espacial integral, de canalización de todas las instituciones y presupuestos sobre estrategias de desarrollo, en cuyo proceso decisional y ejecutorio participaban las comunidades locales, fracasó (2001: 4).

Los Consejos Territoriales de Planeación

La Ley 152 de 1994 definió las condiciones básicas para el ejercicio de la planeación en el país. De especial interés resulta el énfasis otorgado a la participación ciudadana y, en consecuencia, la creación de mecanismos para garantizar la presencia activa de la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación, en particular, del Plan de Desarrollo Territorial y del Plan de ordenamiento territorial.

La Ley 152 estableció en el Capítulo IX las autoridades e instancias territoriales de planeación. Entre las instancias definió:

Artículo 33°.- Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales...

Son instancias de planeación en las entidades territoriales...

2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación (Ley 152, 1994).

La integración de estos Consejos corresponde al gobernador o el alcalde, quienes designan sus miembros de ternas que deben presentar las autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan la Asamblea o Concejo, según sea el caso (artículo 34). En estos Consejos participan representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios de cada jurisdicción territorial. Con el propósito de articular la planeación departamental con la planeación municipal, algunos representantes de estas entidades locales deben participar en el Consejo Departamental correspondiente.

En relación con las funciones, los Consejos Territoriales de Planeación tienen las equivalentes a las del Consejo Nacional de Planeación (artículo 12):

Artículo 35°. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación

1. Analizar y discutir los proyectos del Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial POT y otros instrumentos de planeación territorial.

2. Organizar y coordinar una amplia discusión territorial sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones interinstitucionales, intersectoriales, etc., con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la CP 1991.

3. Absolver las consultas que, sobre el Plan de Desarrollo, formule el gobierno territorial o las demás autoridades de planeación.

4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.

5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno (Ley 152, 1994).

La definición de los Consejos Territoriales de Planeación, municipales, departamentales, distritales o de los territorios indígenas, ha permitido involucrar a los representantes de la ciudadanía con el proceso de planeación y existen evidencias de impactos positivos para los municipios, derivados de la participación de esta instancia y de su capacidad de incidencia sobre el gobierno local.

Sin embargo, parecen más los casos en donde el desencanto y la pérdida de interés predominan, en la mayoría de estos porque: no existen condiciones administrativas ni logísticas para operar; no cuentan con respaldo de las Alcaldías para desarrollar su labor; no son visibles para la ciudadanía en general; los análisis, evaluaciones y recomendaciones que realizan a los instrumentos de planeación no son tenidos en cuenta.

Las Juntas Administradoras Locales

Los Concejos municipales obtuvieron facultades por la ley 11 de 1986, para dividir su territorio en jurisdicciones administrativas: Comunas, en las zonas urbanas, y Corregimientos, en las zonas rurales¹¹. Su dirección la ejerce una Junta Administradora Local -JAL: "...integradas por no menos de tres, ni más de siete miembros, elegidos en la forma que determinen los Concejos; en todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros

¹¹ En el caso del Distrito Capital de Bogotá, la ciudad está dividida en veinte localidades, cuyo manejo corresponde a la JAL y la Alcaldía Local respectivas.

de la Junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la Comuna o Corregimiento correspondiente” (Artículo 313).

Inicialmente, la serie de atribuciones de las JALs eran de carácter consultivo, pero la CP 1991, en su artículo 318, redefinió sus funciones y les otorgó mayor poder político:

- Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
- Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
- Distribuir las partidas globales que le asigne el presupuesto municipal.
- Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que le señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Darío Restrepo, con fundamento en una encuesta sobre el tema, señala que “de un total de 525 municipios, sólo en 82 (15,6%) los Consejos han realizado algún paso en función de dividir el área de su jurisdicción en Comunas y Corregimientos e instalar las Juntas Administradoras Locales. Únicamente 24 municipios, el 4,95% de los encuestados, puede afirmar que las JAL están funcionando” (Restrepo, 2001: 8).

En su opinión, las razones principales para la poca vigencia de las JAL son: que ellas no tienen reales poderes políticos y sus funciones son meramente consultivas, los Concejos municipales que tienen la potestad de instalarlas no ven ningún interés en hacerlo; aún cuando se llamen administradoras, no tienen competencia alguna en la gestión y manejo de los servicios a cargo del municipio; carecen de personería jurídica y por lo tanto no pueden celebrar contratos; no son ordenadoras de gasto, ni disponen de una planta de personal u organización cualquiera que le sirva para prestar servicios o ejecutar obras.

En síntesis, la JAL no es una entidad administradora, ni puede crear organización administrativa alguna, “...no es más que un cuerpo extensivo de lo que quiera delegarle el Consejo para ser ejecutado a través de las organizaciones administrativas municipales que dependen del alcalde” (Restrepo, 2001: 9).

La asociatividad entre entidades territoriales

La búsqueda de la asociación como camino para lograr el fortalecimiento de los gobiernos territoriales es una posibilidad interesante, pero aún poco realista en el caso colombiano. La permanencia del centralismo parecería requerir de la existencia de municipios aislados que sólo interactúan unilateralmente con la Nación. Por ello, no es extraño encontrar manifestaciones de las autoridades de unas ciudades contra otras, ni la persistencia de viejos conflictos parroquiales reeditados que alimentan polémicas y divisiones de gran impacto mediático y de desastrosas consecuencias para las relaciones de interdependencia que, mas allá de la percepción ciudadana o la voluntad de una autoridad de turno, son cruciales para las ciudades.

Si bien la CP 1991 y las leyes contemplan algunas figuras propicias para la asociatividad, son pocos los casos en que se han puesto en práctica, lo que se evidenciaría en la escasez de los mecanismos y resultados de la asociatividad. Entre las razones que explican los escasos avances, está la falta de normas orgánicas que deberían aclarar el ámbito de acción y actuación de las entidades territoriales, y permitirían definir el margen de maniobra para la integración de los municipios y los departamentos en torno a objetivos de diversa índole. Además, la persistencia del conflicto, las amenazas de las guerras y la presión de los actores armados sólo parecen dejar espacio para la unión en torno a los asuntos de la *Patria*.

En el presente documento se describen los mecanismos de asociatividad contemplados en la legislación colombiana, se plantean algunos aspectos críticos acerca de los mismos y se precisan algunos resultados de su aplicación, los cuales permiten afirmar que la descentralización en el país no se ha expresado aún en el fortalecimiento de los mecanismos de integración, y prevalecen las actuaciones de los municipios individuales, excepto en

algunos casos incipientes todavía, que pueden llegar a constituir casos de referencia para el diseño y desarrollo de una política pública al respecto.

Origen legal de las Asociaciones de Municipios (AM)

Las AM son una de las formas posibles de trabajo entre entidades territoriales para resolver problemas y desarrollar potencialidades comunes. Por medio de este tipo de “colectivo” territorial, se pretende propiciar el trabajo entre municipios circunvecinos, por lo que representa un importante instrumento para la cooperación entre ellos.

En Colombia surgieron legalmente con la reforma constitucional de 1968, como un instrumento para la gestión conjunta de algunos servicios públicos de carácter local, y como un instrumento de planificación territorial. Concebidas como un eslabón intermedio entre lo municipal y lo departamental, con las AM se buscaba además mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos y promover la integración geográfica de los asociados.

Respecto de su origen legal, en un documento del Departamento Nacional de Planeación DNP sobre las AM, se señala:

La ley 1ª de 1975, reglamentó el artículo 198 de La Constitución de 1886, reformado por el artículo 63 del Acto Legislativo No. 1 de 1968. Dicha ley contempla las Asociaciones de Municipios como entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y con patrimonio propio e independiente de los municipios que la constituyen, dándoles el carácter de obligatorias cuando la prestación más eficiente o económica de los servicios así lo requieran, por iniciativa del gobernador aprobada por la asamblea departamental; o voluntarias a partir de la iniciativa de los propios municipios; posteriormente el decreto 1333 de 1986, Código de régimen municipal, desarrolló todo lo concerniente a las asociaciones de municipios en sus artículos 324 a 346 (DNP, s/f.: 2).

Las AM apenas se mencionan en la CP 1991, y esto para dar atribuciones al legislador que desarrolló el tema en la ley 136 de 1994, la cual estableció que la AM será siempre voluntaria, derogando todo lo concerniente a las AM de carácter obligatorio.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 136 de 1994, las AM son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, los cuales pueden ser dos o más municipios de uno o más departamentos que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas (Art. 148 y 149).

Sin embargo, la regulación de las AM por medio del Código de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994) y de las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, está desactualizada y sin armonía con el espíritu de la Constitución, aunque fueron expedidas con posterioridad a la expedición de la CP, en la medida en que no se han tramitado las normas orgánicas de competencias y recursos entre los distintos niveles del Gobierno.

Actualmente, sigue pendiente un desarrollo legal de este mecanismo de integración territorial acorde con las reglas constitucionales vigentes, así como una gestión suficiente para impulsar la creación de las capacidades institucionales requeridas y estimular y fortalecer las relaciones intergubernamentales entre las entidades territoriales. Pero el tema no parece tener mucha importancia para el Congreso y el Gobierno, que no han tramitado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que ordenó la CP 1991, en la que estos asuntos deberían ser tratados de manera definitiva e integral. Prueba de ello sería la variabilidad de las propuestas al respecto contempladas en los proyectos recientes de Ley Orgánica de Ordenamiento, que unas veces se refieren a la asociación entre entidades territoriales en general y otras a las asociaciones entre entidades departamentales.

En consecuencia, el desarrollo de formas asociativas en Colombia parecería tener que ver, más que con definiciones legales o estímulos nacionales, con el interés de las propias entidades territoriales y su capacidad para gestionar sus asuntos y actuar en ámbitos de colaboración frente a temas como la planificación territorial, la prestación de servicios públicos, el ejercicio de algunas funciones administrativas y la integración de los actores públicos y privados que actúan en el territorio.

La revisión sobre el tema permite poner en evidencia la lentitud de los procesos y actividades que deberían encaminarse a estos objetivos, que apenas si han arrojado resultados después de décadas de estar hablando de la importancia y necesidad de realizar acciones al respecto.

Las AM en la década 2000

En la última década se han dado pocos avances, lo que no es de extrañar considerando el carácter y estilo de las autoridades nacionales y la escasa consideración del tema, tanto en los programas de Gobierno como en los planes nacionales de desarrollo 2002-2006¹² y 2006-2010, “Hacia un Estado Comunitario”. Al respecto, el mencionado documento oficial del DNP, apenas menciona:

El tema de las asociaciones de entidades territoriales reviste gran importancia en el actual Gobierno y en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo ya que el punto 10 del Manifiesto Democrático “Hacia un Estado Comunitario” señala: ‘El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación’ (DNP, 2002: 1).

El texto anterior es suficientemente elocuente. El tema de las AM se concibe como un asunto de asistencia agrícola o de personerías comunes, y

12 En el Plan de desarrollo 2002-2006 se menciona el escaso protagonismo de las AM y de los departamentos y se plantea la necesidad de su fortalecimiento para garantizar la presencia efectiva del Estado en todo el territorio, mediante la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación. Citado por (Bustamante 2006: 6).

casi exclusivamente orientado a los municipios más pequeños o agrícolas. La ambigüedad de la declaración final: “Explorar todas las posibilidades de Asociación”, pone de presente que ni se avanza en la AM ni se sabe a ciencia cierta qué otro tipo de mecanismo puede ser conveniente o necesario en las actuales condiciones del país.

Las AM, funciones y características

Según la normatividad vigente pueden hacer prácticamente de todo, aunque el amplio abanico de facultades no parece ser utilizado por las asociaciones, que en cambio se ocupan de asuntos que no han sido regulados en las normas. Así lo registra Sergio Bustamante:

Los pocos trabajos que se han realizado para evaluar el desempeño de las AM contrastan con la abundancia de normas que se refieren a ellas, entre-gándoles nuevas facultades y ampliando el ámbito de su actuación, sin que medie un diagnóstico que ponga en evidencia cuán útil ha sido el proceso asociativo a nivel municipal. Una rápida revisión de la normatividad vigente pone de presente que hoy pueden hacer prácticamente de todo, mientras que los elementos que arrojan los estudios adelantados llevan a concluir que ninguna de las asociaciones analizadas ha cubierto ese amplio espectro facultativo, siendo notable el caso de las que se ocupan de asuntos que no han sido regulados en las normas (2006: 8).

Las facultades de las AM fueron establecidas en el artículo 8 de la ley 1ª de 1975¹³:

- a) Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los concejos de los municipios.
- b) Decidir cuáles de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso por los beneficiarios directos, y para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes.

13 Citada por (Bustamante, 2006: 5).

- c) Promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, de preferencia aquellas que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos.
- d) Organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, integrándolos, o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de nuevos servicios.
- e) Orientar la tecnificación de las administraciones municipales, y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que se la soliciten.
- f) Coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados.
- g) Hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación, cuando ésta se requiera.
- h) Realizar los programas y ejecutar y ejecutar las obras de interés común que convengan a preservación y sanidad del medio ambiente, así como a la defensa y conservación de los recursos naturales de la región, con sujeción a las leyes y ordenanzas que rijan esta materia.
- i) Elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas, controlando su correcta realización.
- j) Celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.

Según Bustamante, las normas dictadas con posterioridad atribuyeron nuevas facultades a las AM:

[...] planes de producción y comercialización rural; prestar servicios de salud y servicios públicos esenciales; en convenios con la policía, tránsito, turismo, control de drogas, etc.; servicio unificado de transporte; proyectos de reforestación; planes de viviendas de interés social y reforma urbana; cuerpo de bomberos; designar curadores urbanos; asistencia técnica rural y desarrollo agro empresarial (2006: 9).

Los estudios sistemáticos sobre la evolución y los resultados de las AM son escasos y básicamente se limitan a dos trabajos que han recurrido a fuen-

tes primarias (Pulido, 2003; Cerón, 2004)¹⁴ y el trabajo de Sergio Bustamante ya citado, encaminado a formular una propuesta de política pública de asociatividad, en cual le fue encargado por la Federación Colombiana de Municipios con el propósito de contribuir a la discusión y consolidación del marco institucional sobre el tema.

Sin embargo, algunas características de este mecanismo se pueden establecer conforme a lo planteado en los estudios mencionados:

- Las AM son muy desiguales en sus orígenes y desarrollo, presentan grandes altibajos en su accionar y existe poca consistencia y continuidad en las actividades que realizan. Toda generalización al respecto es riesgosa.
- El objeto contractual de los acuerdos de creación es indeterminado y la definición de los objetivos propuestos presenta excesiva generalidad o vaguedad. Al respecto, la principal causa de la relativa inoperancia de la gran mayoría de las AM formalmente constituidas radicaría en el carácter genérico de su misión, en la ausencia de precisión de la función específica que concitó el esfuerzo asociativo.
- La mayoría se concentra en desarrollar actividades que no implican delegación de competencias municipales, pocas han aprovechado las posibilidades creadas en las normas, al punto que muchas de las opciones existentes¹⁵ ni siquiera han sido objeto de atención de alguna asociación y, en general, realizan acciones dispersas y desarticuladas de los procesos de desarrollo municipal.
- Presentan una excesiva vulnerabilidad financiera. Tienen grandes dificultades para gestionar los recursos económicos requeridos, tanto frente a los socios como a otras instancias (gobiernos nacional y departamental, cooperación internacional, etc.). En general, carecen de los recursos necesarios para financiar sus actividades y enfrentan dificultades para lograr que los socios cumplan con los compromisos financieros pactados que se traducen en morosidad en los pagos de las cuotas de sostenimiento.

¹⁴ Citado por (Sergio Bustamante 2006: 10).

¹⁵ Al menos 10. Pulido, 2003 citado por Bustamante, 2006: 11.

- Estas circunstancias las han obligado a buscar recursos externos y a hacer de la contratación con los municipios su principal mecanismo de subsistencia, cuando deberían financiarse de los aportes de los socios y con los ingresos generados por los servicios que prestan. El hecho de que compitan con las ONG y las Cooperativas por los recursos municipales, ha conducido a que pierdan de vista el fundamento de su quehacer institucional y ha generado no pocos riesgos de corrupción.
- Proliferación de AM, causada por la facilidad con la que pueden ser constituidas ya que no existen reglas claras para eliminar aquellas que no funcionan. Al respecto, vale la pena anotar que el número de AM existentes es actualmente desconocido, y ha sido bastante fluctuante: en un rango entre cincuenta y setenta en los últimos años. Pero si bien son muchas las asociaciones existentes, sólo unas pocas operan permanentemente, y se han ganado cierto reconocimiento (no más del 15%).
- La representatividad de las AM es superflua.
- Aunque podrían darse algunas excepciones, no parece existir una clara apropiación del instrumento asociativo por parte de los mandatarios locales. Las AM van por su lado, mientras sus socios tienden a desentenderse de lo que éstas hacen. En la gran mayoría de los casos estudiados no parece claro el liderazgo de los alcaldes, y a veces se tiene la sensación de que las AM no toman en consideración a los municipios. De lo anterior se deduce que existe una carencia de compromiso y voluntad política de los mandatarios locales con los proyectos mancomunados, los cuales por su complejidad exigen continuidad y permanencia, más allá de los períodos particulares de cada Gobierno.

La caracterización precedente es suficientemente ilustrativa de la situación de precariedad en el desarrollo y aplicación de las AM en el caso colombiano. La amplitud de la normatividad es tanta que permite a las AM hacer prácticamente de todo, lo que le resta especificidad y enfoque a su labor. La falta de interés del Gobierno central y el Congreso se expresa en la abundancia de leyes y normas con sesgo centralista y en la ausencia de una política decida sobre la AM, que sobre todo contribuya al fortalecimiento de la capacidad local para aprovechar este tipo de mecanismos. Consecuentemente, los alcaldes municipales no parecen tener mucho in-

terés en este mecanismo o el mismo puede ser muy esporádico y de poca sostenibilidad.

Otros mecanismos de asociación

En el caso colombiano existen otros mecanismos de asociación contemplados en la CP 1991, aunque los mismos no han sido debidamente reglamentados. Es el caso de las provincias:

Artículo 321. Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la Ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la Ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos (CP, 1991).

Si bien algunos departamentos¹⁶, en la práctica, han dividido sus territorios por provincias para un manejo más coordinado de algunas decisiones e intervenciones de escala regional, la ausencia de una LOOT le resta claridad, legitimidad y permanencia a las gestiones y realizaciones en el marco de tal mecanismo, sometiéndolo a la exclusiva voluntad del mandatario local para actuar en este ámbito.

Además, la CP 1991 considera la existencia de las áreas metropolitanas. En relación con este mecanismo, establece:

¹⁶ Por ejemplo, el departamento de Cundinamarca está dividido en 15 provincias.

Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la Ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley (CP, 1991).

En el caso colombiano, las áreas metropolitanas establecidas legalmente son todas anteriores a la CP 1991, excepto la de Valledupar, creada en 2005. A continuación se mencionan las áreas metropolitanas vigentes:

- Área Metropolitana de Medellín: Fue creada por la Ordenanza No. 34 de noviembre 20 de 1980. Está integrada por los municipios de Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta, y se denomina Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Es la única área metropolitana de Colombia que ejerce como Autoridad Ambiental y, como algunas otras áreas metropolitanas, ejerce la Autoridad de Transporte Metropolitano, así como las demás funciones de planeación y desarrollo de obras de carácter metropolitano (Ley 128 de 1994).
- Área Metropolitana de Bucaramanga: Fue creada por la Ordenanza No. 20 de 1981. Está integrada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón. En 1986 se incorporó el municipio de Piedecuesta.
- Área Metropolitana de Barranquilla: Fue creada por la Ordenanza No. 28 de 1981. Está integrada por los municipios de Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa.

- Área Metropolitana de Cúcuta: Fue creada por el Decreto No. 508 de 1991. Está integrada por los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia.
- Área Metropolitana de Centro Occidente: Fue creada por la Ordenanza No. 14 de 1991. Está integrada por los municipios de Pereira y Dosquebradas. En 1981 se incorpora a La Virginia, pendiente por definir Santa Rosa de Cabal.
- Área Metropolitana de Valledupar: Fue creada en el 2005 y la conforman los Municipios de Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, San Diego.

Los consejos comunitarios o la validación social de la recentralización política

En criterio de Marta Sandoval, los consejos comunitarios no profundizan la descentralización, aunque el presidente resuelva en estos problemas locales, porque anota:

La descentralización en su sentido político, administrativo y democrático, no se refiere al traslado del despacho presidencial de la Casa de Nariño a la plaza local; por el contrario significa un equilibrio de poderes entre el nivel central y los territoriales, que significa la disminución de la intervención del nivel central y el mayor compromiso y responsabilidad de competencias y recursos por parte de los entes territoriales (Sandoval, 2009: 1).

En tales términos, considera que los consejos comunitarios responden a un modelo fundamentado en la centralización del poder y la microgerencia, que debilita la democracia participativa y fortalece el esquema presidencialista en Colombia.

Esta forma de contacto directo entre el presidente y la comunidad, realizada semanalmente y en ocasiones en lugares distintos, varias veces en una misma semana, son altamente visibles, como que son transmitidos por la cadena oficial, y de alta popularidad por la construcción mediática de autoridad y gobernabilidad que favorece la televisión. Usualmente, no son reuniones espontáneas de población en general, sino reuniones pro-

gramadas, con guión y actores predefinidos, cercanos al Gobierno y dispuestos a validar la gestión del presidente con su propio ejemplo.

Sin embargo, en los mismos es frecuente escuchar al presidente tomando decisiones e impartiendo directrices que contrarían no sólo la descentralización y los preceptos constitucionales y legales al respecto, sino también los instrumentos, como el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, que son a su vez instrumentos construidos con participación de la ciudadanía y aprobados por el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo Municipal.

En síntesis, se puede afirmar que aunque Colombia dio grandes pasos a nivel normativo en términos de la profundización de los procesos de descentralización y de participación ciudadana en la toma de decisiones y en términos de rendición de cuentas, la realidad es que, en términos de Douglas North, la matriz institucional del país que vincula tanto las instituciones formales, como las instituciones informales, aún conserva muchos rasgos del pasado premoderno. En este sentido se entiende que en Colombia se tienda a legalizar y normalizar las soluciones, aunque la implementación y el cumplimiento de la ley no sean eficientes. El clientelismo es una característica arraigada en la sociedad colombiana, desde los tiempos de la encomienda, la cual ha tenido profundas implicaciones sobre la consolidación de partidos y el juego democrático.

Durante los años noventa observamos la emergencia de terceras fuerzas políticas, después del proceso de paz con el grupo guerrillero M-19 y de la promulgación de la Constitución de 1991. No obstante, 18 años después observamos que a pesar de la legislación electoral y las reformas políticas que se han introducido a lo largo de estos años, los problemas no se han solucionado, los partidos políticos se crean y terminan en función de la coyuntura política, no representan ideas concretas sobre una visión de país, sino simplemente se constituyen en una estructura necesaria para acceder a los escenarios de toma de decisiones. Con excepción de algunos movimientos de corte religioso o de corte ideológico específico, se puede afirmar que no hay disciplina al interior de los partidos, ni entre sus votantes ni entre sus representantes¹⁷.

¹⁷ De esto da cuenta el cuestionado hecho de la permisividad en la legislación colombiana, que

El complicado tema de la influencia del paramilitarismo en la vida política nacional durante la última década distorsionó de manera dramática el proceso de representación en Colombia. Este es un tema que demandará del análisis profundo por parte de la academia en los próximos años. Por último, es importante mencionar que la descentralización política obtuvo mejores resultados en las grandes capitales, gracias a la experiencia liderada por Bogotá y Medellín, con administraciones de corte gerencial o tecnocrático. Esto le ha permitido al voto de opinión constituirse en un importante elemento del juego político colombiano en las grandes ciudades. En este sentido, sólo resta analizar cómo este proceso le permitió a una ciudad como Bogotá, acceder al mercado financiero internacional y constituirse en un modelo que ahora está siendo replicado en otras regiones del país. Estos tópicos serán analizados someramente en el capítulo siguiente.

permitted que los congresistas se cambiaran de movimiento político, en un momento de coyuntura, cuando se requería de un número determinado de votos en el Congreso, para aprobar la segunda reelección del presidente Álvaro Uribe, a finales del año 2009.

Anexo 4

Logros más importantes de algunas asociaciones de municipios

Casos exitosos¹

MASORA (Municipios Asociados del Oriente Antioqueño)

Dentro de su portafolio de servicios se incluye entre otros: La acción más reconocida aunque financieramente más difícil es el proceso de planeación subregional con productos concretos como un sistema de información geográfico georeferenciado en plataforma ARC MAP 8.1, con toda la cartografía PBOT municipal y subregional, con cruce de los sistemas catastrales y ambientales, con información estructurada a nivel de predio. Así mismo, la capacitación en temas de planeación, jurídicos y sociales. También prestan servicio de asesoría jurídica y representación judicial a los alcaldes y dependencias municipales.

MADU (Municipios Asociados del Uraba Antioqueño)

Dentro del proceso de gestión, se pueden destacar los siguientes logros: Consecución de 2 000 000 000 (dos mil millones de pesos) para el dragado de las bocas del río Atrato, también la consecución de recursos para el acueducto por gravedad del municipio de Carepa.

ASOCCIDENTE

Gran parte de su gestión se ha concentrado en la materialización de importantes proyectos de infraestructura para su región, como lo son: La terminación de la vía al mar. Construcción túnel de occidente puerto de Uraba. Construcción represa Pescadero Ituango (nación-depto-municipios-sector privado-comunidades).

¹ Tomado de: Departamento Nacional de Planeación. Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional. Bogotá, sf.

AMUNORTE ANTIOQUEÑO

Uno de sus más importantes proyectos es la recuperación de las áreas de regulación hídrica de la subregión norte de Antioquia, por medio de la reforestación de 6 000 hectáreas con guadua y otras especies vegetales.

ASOPATIA (Asociación de Municipios del Alto Patía)

- La negociación del movimiento social de la cuenca del Patía con el Gobierno nacional en el año de 1996 en donde la presentación de propuestas regionales y el trabajo mancomunado de líderes, organizaciones sociales y administraciones municipales permitió la consecución de proyectos y financiamiento de obras de la región como actores se constituyeron los líderes de la región, concejales, alcaldes y administraciones municipales, pues debieron trabajar unidos para responder a los requerimientos nacionales.
- Seguimiento continuo a los proyectos ante la comisión nacional de regalías, logrando la viabilización de algunos de ellos. En desarrollo de estas actividades, *Asocoro* y conjuntamente con los líderes del movimiento social, se logró en el año 2000 que todos los municipios fueran incluidos en el programa Alianza de caminos vecinales, la inversión que realizó el FNCV asciende a \$600 000 000, a razón de \$40 millones por municipio y una contrapartida de \$10 millones por municipio.
- Programa Aulas de bilingüismo o Aulas de nuevas tecnologías, siete aulas cuya inversión superó los \$700 millones.

AMSURC (Asociación de Municipios del Sur del Cauca)

Dentro de su amplio portafolio de servicios, se pueden contar las siguientes actividades en las cuales ha incursionado con éxito:

- Identificación, formulación, presentación de proyectos para los municipios socios y la consecución de recursos para su ejecución.
- Asesoría de 23 municipios del departamento por el excesivo cobro de alumbrado público de parte de la empresa que presta este servicio en el departamento.

- Asesoría jurídica a los municipios en el manejo y control de aproximadamente 95% de los casos que se les presentan.
- Haberle ahorrado a los municipios socios el pago de indemnizaciones costos por demandas laborales.
- Ser modelo de gestión y transparencia en el departamento del Cauca.
- Ser facilitadora para los alcaldes y administraciones municipales en actividades propias del quehacer diario de los municipios.

ASORICAURTE

UMATAS

ALTO ARIARI

Premio nacional de paz 1992

Asociaciones que han ganado reconocimiento

En el trabajo adelantado por Sergio Bustamante se relacionan las Asociaciones de Municipios que han obtenido reconocimientos por sus logros (Bustamante, 2006: 9):

- Asopatía
- Asomac
- Asosanjorge;
- Amsur
- Asoocaña
- Masora
- Asosumapaz
- Proyección siglo XXI
- Asolínea

Otras asociaciones

Programas de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
Asociación de municipios de la Sabana Occidente
Asociación de municipios de Sabana Centro

Capítulo VII

Las relaciones exteriores de las ciudades

El centralismo en las relaciones internacionales

Colombia tiene una larga historia de aislamiento y encerramiento con respecto al mundo, que se expresa de variadas maneras:

- No ha tenido olas masivas de inmigración desde comienzos del siglo XIX. En el siglo XX se registró la llegada de grupos de personas nacidas en otros países, particularmente de España, durante la época de la Guerra Civil de ese país, y de otros países europeos, durante la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, la cifra del Censo 2005 sobre extranjeros residentes en el país confirmaría esta tendencia: no llegaban a 50 mil personas. En contraste, se han registrado olas masivas de emigración: del campo a la ciudad y del país al exterior, en números que pueden fluctuar entre 3 y 5 millones de personas en cada uno de estos sentidos sólo en las últimas dos décadas.
- Un indicador de la calidad, profundidad y efectividad de las relaciones internacionales de los países, a su vez reflejo del rol y la valoración atribuida al mismo en el escenario mundial, es el número de visas que sus ciudadanos deben tramitar para viajar a otros países. En el caso colombiano, es preciso tramitar más de 160 visas, es decir, con excepción de algunos países en Suramérica, prácticamente para todo el mundo es necesario adelantar dicho trámite. En contraste, los ciudadanos de Chile sólo tramitan visas para Estados Unidos y Canadá.
- El comercio exterior es otro indicador relevante. Colombia registra una de las tasas de exportación *per cápita* más baja de América Latina, a pesar de ser el cuarto más grande en población y extensión de la región.
- En la última década, el servicio diplomático dejó su carácter profesio-

nal para pasar a ser ejercido por agentes del Gobierno, con carácter coyuntural y episódico, lo que ha significado una alta inestabilidad para las relaciones exteriores del país.

Estos datos permiten poner en perspectiva la situación de las relaciones internacionales del país, las cuales han sido dirigidas y manejadas históricamente por el Gobierno nacional, con muy poco, por no decir ningún, margen de maniobra para las entidades territoriales.

La CP 1991 establece las condiciones para el ejercicio de las relaciones internacionales y le asigna a la nación la competencia para definir las políticas correspondientes y los mecanismos para desarrollar las mismas.

En los últimos años, la política exterior colombiana ha estado regida por los siguientes objetivos:

- Consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras.
- Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral.
- Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y la seguridad en Colombia.
- Diversificar las relaciones y la agenda internacional.
- Establecer una política integral de migraciones.
- Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores

Entre estos, se destacaría aquel que se refiere a diversificar las relaciones y la agenda internacional, en desarrollo del cual sería posible esperar la ampliación del espacio internacional a los actores territoriales para que estos, a su vez contribuyan a la gestión de la presencia de Colombia en el escenario mundial.

Sin embargo, las directrices nacionales están enfocadas justamente en sentido contrario. En asuntos diplomáticos y de relaciones económicas con el exterior, el Gobierno nacional ha ratificado y reiterado la exclusividad del presidente en el manejo de dichos asuntos, a quien están sujetas las demás entidades del nivel central y de los niveles territoriales para cualquier acercamiento o relación con el exterior.

El control nacional sobre la cooperación internacional también es manifiesto. De hecho la Directiva Presidencial 01 de 2008 establece que la coordinación del desarrollo de la política de cooperación internacional estará a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En esta se define expresamente que:

[...] La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, son las entidades del Estado, encargadas de coordinar el desarrollo de la política de cooperación internacional.

Acción Social será la encargada de administrar, promover y articular con los aportantes y receptores la cooperación internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental. Así mismo, coordina la identificación de áreas y temas prioritarios a nivel nacional y regional hacia los cuales se debe dirigir la cooperación internacional, e igualmente aquellas experiencias y capacidades nacionales para ser ofrecidas en cooperación al exterior.

Las entidades del orden nacional realizarán la gestión de sus iniciativas de cooperación, teniendo en cuenta los parámetros establecidos por Acción Social, la cual asume la coordinación de la implementación de la Declaración de París; igualmente dirigirán todos sus esfuerzos y gestión de cooperación internacional, hacia la ejecución de programas, proyectos y actividades íntimamente relacionados con las tres áreas prioritarias en la Estrategia de Cooperación 2007-2010. Las misiones diplomáticas de Colombia en el exterior informarán a Acción Social y al Ministerio de Relaciones Exteriores, de la gestión sobre potenciales iniciativas de cooperación de beneficio para el país.

Los organismos y entidades del orden territorial podrán participar en los procesos y actividades en el marco del Plan de Implementación de la Declaración de París, con el fin de cumplir los compromisos nacionales

que se deriven como resultado de la adhesión a la misma (Presidencia de la República, 2008).

Las ciudades y el acercamiento al mundo

Más allá de las definiciones y decisiones del Gobierno nacional, las entidades territoriales han venido abriendo sus propios espacios en el escenario global, aunque apenas algunas ciudades cuentan con las condiciones y posibilidades para lograr sus objetivos, al menos, en cuatro ámbitos: las relaciones diplomáticas, la cooperación descentralizada y horizontal, las relaciones económicas y comerciales y la promoción y marketing de ciudad.

Las principales ciudades –Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Manizales, entre otras–, han desarrollado actividades de carácter diplomático, referidas al acercamiento con embajadores o directamente con alcaldes de otras ciudades del mundo. Considerando las dificultades que suelen presentarse en la relación entre el Gobierno nacional y el mundo, mediada casi exclusivamente por el conflicto interno y la guerra al narcotráfico, no es extraño que algunas ciudades intenten deslindarse de la Nación para hacer su propia gestión diplomática.

El caso de Bogotá

El Gobierno de la ciudad ha pasado por varias fases en el diseño y establecimiento de las relaciones exteriores:

- La realización de actividades aisladas.
- El establecimiento y desarrollo de una Agenda estructurada.
- La formulación de una política de relaciones exteriores.
- La aprobación de un Acuerdo del Concejo Distrital para crear una Cancillería para la ciudad.

La creación de esta dependencia, que se denomina Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, no pretende suplir las funciones de la Cancillería nacional, sino coordinar y articular la cooperación nacional e in-

ternacional que gestionen los organismos y entidades del Distrito Capital. De manera primordial, estará a cargo de la gestión de los negocios y las exportaciones de la capital y la región central del país. La dependencia tiene una línea de relación directa con la Secretaría General de la Alcaldía y está conformada por dos subdirecciones: Asuntos Internacionales y Proyección Internacional.

También Medellín cuenta con una entidad regional que canaliza servicios de cooperación y promueve las relaciones internacionales que permitan insertar esta ciudad y la región metropolitana del Valle de Aburrá en el ámbito global.

En cuanto a las relaciones económicas, hay antecedentes en el caso de Bogotá que deben mencionarse. Durante el primer gobierno del alcalde Antanas Mockus (1995-1997) se adelantó una estrategia expresa de acercamiento al resto del mundo, en particular, para darle a la ciudad una mayor garantía de sostenibilidad financiera: considerando las necesidades de inversión de la ciudad y la estrechez del sistema financiero colombiano, tener un lugar y una historia en el sistema global era un deber y una decisión responsable con el futuro de la sociedad local.

La mejora estructural de las condiciones fiscales de la ciudad permitió realizar una gestión que abarcó dos ámbitos: de un lado, las agencias calificadoras de riesgo, y de otro, los bancos y agentes de los inversionistas. En 1996 la ciudad fue certificada en grado de inversión por Standard & Poor's y se constituyó en una referencia para las entidades territoriales de diversas latitudes. Más aún, adquirió de esta manera la condición fundamental para ejercer su autonomía, esto es, tener entidad y valor propios ante las entidades necesarias para abrir las puertas del sistema financiero global.

En relación con los bancos e inversionistas, la gestión se dividió en varios frentes: uno, el Banco Mundial y el BID, como prestamistas que demandaban garantía de la Nación. Dos, los bancos comerciales que aceptaban la calificación de riesgo. Tres, los inversionistas que se convocaron a distintas operaciones de capitalización de empresas –por ejemplo, energía–, o de concesiones para servicios públicos para los cuales la calificación de riesgo era una garantía adicional.

Más que los recursos que se obtuvieron por los distintos medios, la importancia de tales gestiones radica en que se constituyeron en acciones

pioneras que permitieron poner un nuevo “cliente” en el sistema financiero del mundo, y abrir a estos nuevos clientes nuevas oportunidades de financiación. Es evidente que sólo un manejo fiscal prudente y serio puede respaldar este tipo de intento para hacerlo sostenible, como lo expresa el caso de Bogotá.

En los gobiernos posteriores se ha mantenido esta línea estratégica y se han logrado nuevos avances en la conformación de una historia financiera exitosa: se han abierto los mercados de bonos y otros instrumentos y se ha ampliado el plazo de financiación, condiciones que son cada vez más apreciadas a medida que se adelantan las gestiones para la construcción del Metro en la ciudad.

En el segundo Gobierno de Antanas Mockus (2001-2003) se definió un objetivo explícito de productividad, que reconocía la importancia de gestionar directamente asuntos relativos a la generación de riqueza. Además de los esfuerzos adelantados en el plano educativo y formativo, las gestiones se encaminaron a la integración de esfuerzos con los representantes gremiales del sector económico y laboral, al acercamiento con los representantes comerciales y empresariales del cuerpo diplomático, al diseño y desarrollo de mecanismos de apoyo al desarrollo productivo, y a la creación de algunas entidades para una intervención sistemática y sostenida en tales asuntos.

Tales objetivos, que se mantuvieron en los gobiernos siguientes, dieron lugar a la conformación de dependencias de carácter mixto, como Bogotá Emprende, para apoyo al emprendimiento; *Invest in Bogotá*, dedicada a la atracción de inversiones¹⁸.

La participación en redes

A pesar de las restricciones impuestas a los gobiernos de las ciudades para mantener relaciones de diversa índole con otras ciudades y con organizaciones de gobiernos territoriales de otros países y globales, las ciudades

18 Esta entidad, creada en 2006, quedó calificada en el lugar 16 entre las entidades dedicadas a la atracción de inversiones, por encima de Proexport, la agencia nacional, según medición realizada a nivel internacional en 2009.

grandes y algunas de las capitales de departamento, vienen progresivamente participando en actividades de cooperación e integrándose a una tendencia generalizada de trabajo y relaciones en redes de ciudades.

En años recientes, esta participación se ha oficializado a partir del trámite de Acuerdos del Concejo Municipal o Distrital, con los cuales se busca garantizar la legalidad y disponibilidad de los recursos que se destinan al pago de las membresías o al desarrollo de las actividades que tal participación implique.

Las ciudades participan en diversas organizaciones, aunque las principales relaciones se mantienen con redes de ciudades iberoamericanas y andinas:

- Bogotá participa en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas UCCI.
- Bogotá, Medellín y su área metropolitana, Barranquilla y su área metropolitana, Bucaramanga y el área metropolitana, Cartagena, Barrancabermeja y Pasto, y el Departamento de Cundinamarca, hacen parte del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano CIDEU.
- Bogotá y Medellín participan en Asociación América y Europa de Regiones y Ciudades AERYC.
- Bogotá participó en la creación de la instancia de gobiernos territoriales de la Comunidad Andina de Naciones.
- Bogotá participa de la organización Ciudades y Gobierno Locales Unidos CGLU.

Sin embargo, es difícil establecer el número de ciudades que realizan actividades o acercamientos bilaterales o esporádicos, así como las contrapartes de tales relaciones. Es usual la celebración de eventos de diverso carácter en las ciudades principales del país, y en muchos de sus municipios, particularmente de frontera, en los cuales participan autoridades o delegados de ciudades de distintos países.

También el esquema de hermanamientos se utiliza con alguna frecuencia, pero no se halló información sobre el número de los mismos, los actores y los objetivos.

Finalmente, es usual la visita de delegados de distintos gobiernos territoriales que tienen interés en conocer diversos aspectos de la gestión del gobierno, en especial en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali.

Conclusiones

- La nación colombiana no ha terminado su fase de consolidación, por consiguiente, la noción de un estado-nacional, tampoco. Esto es particularmente complicado en un país con altas concentraciones del ingreso e inmerso en un conflicto armado. Esta realidad ha permitido que Colombia se caracterice por tener importantes desarrollos a nivel legislativo, pero que no se corresponden con las realidades políticas, sociales y económicas. Específicamente para el caso de la descentralización, nos deja con una amplia porción de alcaldes elegidos popularmente, que no cuentan con los recursos económicos y administrativos que les permitan hacer diseños e implementar políticas públicas. El caso recurrente es de municipios ejecutando las políticas nacionales, a través de un proceso de desconcentración de recursos.
- Como un corolario del punto anterior, no se ha hallado en Colombia el equilibrio entre la república unitaria y la autonomía regional, por el contrario, la consolidación del poder regional de los grupos armados a finales del siglo XX e inicios del XXI, han legitimado la exaltación de los discursos conservadores, fundamentados en la noción abstracta del orden, al cual sólo se puede retornar a través de la figura presidencial, y la enunciación de enemigos internos o externos. Lo cual ha conducido irremediablemente a desvirtuar la democracia local.
- Desde el punto de vista constitucional, la nunca bien ponderada estabilidad institucional colombiana no parece tener sustento. Si bien no es usual el cambio de Constitución o los golpes de Estado, tan frecuentes en el siglo XX en otros países del continente, sí han sido permanentes las reformas a la Constitución: la de 1886, vigente hasta 1991, registró más de 60 reformas y la actual Constitución, aprobada entonces, ya ha sido objeto de 28 reformas.

- La CP 1991 no contiene las definiciones ni los mecanismos para desarrollar de manera suficiente los principios de la descentralización y la autonomía territorial. Siendo evidente el énfasis municipalista de la formulación constitucional, no parecería haberse logrado el fortalecimiento de este nivel de Gobierno, como tampoco ha sido posible expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial que debería distribuir las competencias y recursos entre los distintos niveles de Gobierno.
- Las funciones asignadas a las entidades territoriales apenas si tienen el carácter de delegaciones del Gobierno nacional y, la mayoría de las administraciones locales y departamentales no disponen de fuentes de recursos distintas a las transferencias nacionales para desempeñarlas.
- Los problemas mencionados han tenido otro conjunto de implicaciones: el conflicto armado y los desincentivos institucionales en el campo, han conducido a la concentración de la población de manera creciente en las grandes ciudades, reforzando el efecto de concentración de la producción de la riqueza en unos pocos polos de desarrollo, limitando la capacidad local de un amplio espectro de las municipalidades colombianas para la generación de ingresos propios, haciéndolos cada vez más dependientes de las transferencias del nivel nacional para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, reforzando de esta manera el proceso centralizador en Colombia.
- El proceso de urbanización de Colombia ha generado una estructura urbana y regional de ciudad primada, de elevado grado de concentración de la población en las áreas urbanas y en particular, en un pequeño conjunto de grandes y medianas ciudades, en las que difícilmente se dispone de los instrumentos legales, administrativos, fiscales o políticos para desarrollar el rol que se espera de los gobiernos territoriales.
- Las reformas introducidas a la CP 1991 han significado tal grado de reversa en el proceso de descentralización fiscal, que es posible sostener que actualmente sólo existe una desconcentración del gasto nacional en los sectores de educación y salud, que no refleja el espíritu descentralista de la CP 1991 ni se compadece con las evaluaciones optimistas que suelen hacerse al respecto.
- El argumento fiscal se constituyó en una piedra angular del proceso recentralizador. Para recuperar el equilibrio fiscal, se consideró necesari-

rio estabilizar las transferencias, a las cuales se les impuso un crecimiento máximo, al tiempo que se creó un nuevo marco legal para la asignación de los recursos. No obstante, pese a la reforma, el problema fiscal no ha sido resuelto aún, en la medida en que se controló el gasto y el endeudamiento a nivel territorial, pero no se hizo lo mismo al nivel nacional. Este proceso culminó con desdibujar el rol y la intencionalidad misma de la descentralización, simplemente desconcentrando el gasto por parte del gobierno central y dejó a las entidades territoriales con meras funciones de ejecución de las políticas sectoriales del gobierno central.

- A nivel político, los resultados no han sido diferentes. Pese a que la elección popular de alcaldes es una realidad administrativa en Colombia, los problemas de clientelismo, de debilidad de los partidos políticos y movimientos sociales, la influencia de los grupos armados ilegales financiados con dineros ilícitos, la abstención, etc., pone un velo de duda en la efectividad de la democracia local. Estos elementos han permitido consolidar la figura presidencial como único elemento legítimo, con amplia capacidad administrativa y fortaleza política para retornar al país a la senda del orden.
- La descentralización es un asunto pendiente de la agenda política colombiana. La recentralización política y fiscal y la reconcentración de la población en cada vez menos áreas urbanas demuestran que los desarrollos legislativos sobre la descentralización no han llegado a transformar el país en la práctica, lo que indica la necesidad de redefinir dicha agenda y de recuperar el espíritu descentralista que animó los movimientos sociales de las décadas de los setenta y los ochenta, en virtud del cual se realizaron las reformas legislativas de las décadas recientes.

Bibliografía

- Becerra Platín, Juan Diego (s/f.). *Aproximación al pensamiento político colombiano*. Bogotá: (s.e).
- Bejarano, Jesús Antonio (1989). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Bromberg, Paul (2009). *Gobierno urbano y el carácter de jurisdicción subnacional de las ciudades*. Bogotá: (s.e).
- Bromberg, Paul (2009). *Distribución del poder territorial en Colombia*. Bogotá: (s.e).
- Bustamante Pérez, Sergio (2006). *Hacia una política pública de asociatividad en Colombia: propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios*. Bogotá: GTZ, Federación Colombiana de Municipios.
- Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Editorial Norma.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). "El Estado comunitario". Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (s/f.). "Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional". Bogotá.
- Edwards, Sebastián (2009). *Populismos o mercados. El dilema de América Latina*. Bogotá: Editorial Norma.
- FMI (2009). "Lecciones de política macro para un diseño sano de descentralización fiscal".
- García, Miguel (2000). "Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997". *Análisis Político* 41. Septiembre/diciembre. Bogotá.
- Gómez Buendía, Hernando (2009). "Una Constitución de papel". Disponible en <http://www.razonpublica.org.com>, consultado noviembre de 2009.
- Guarín, Rafael (s/f.). *Colombia: democracia incompleta. Introducción a la oposición política*. Bogotá: (s.e).
- Hoyos Gómez, Diana (2005). "Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada local y regional". *Análisis Político* 55: 45-59. Septiembre/diciembre. Bogotá.
- Krugman, Paul (2007). *Después de Bush*. Barcelona: Editorial Crítica. Ley 152 de 1994.

Ley 128 de 1994.

Mendoza Morales, Alberto (2000). *Colombia: Estado regional*. Bogotá: Editora Guadalupe.

Murad, Rocío (2003). *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.

Palacios, Marco y Frank Safford (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida, su historia*. Bogotá: Editorial Norma.

Presidencia de la República (2008). “Directiva Presidencial 01 de enero 29 de 2008”. Bogotá.

Restrepo, Darío y Doris Ochoa (2001). “El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria”. En *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL.

Restrepo, Juan Camilo (2002). *Reflexiones sobre la descentralización en América Latina*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: (s.e.).

Rodríguez, Jorge Armando (2002). “El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano”. En *Colección de papers* del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Saldías Barreneche, Carmenza (2007). *Estructura fiscal y configuración de la Ciudad-Región: Una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991-2003*. Bogotá: IFHC Instituto Fernando Enrique Cardozo.

Sandoval, Martha Janeth (2009). “En defensa de la descentralización”. Disponible en <http://alainet.org/active/34607>, consultado diciembre 2009.

Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador

Sebastián Mantilla Baca*

Introducción

El presente artículo persigue fundamentalmente dos objetivos. El primero, hacer un diagnóstico de los gobiernos locales en Ecuador, y el segundo, realizar un análisis crítico del proceso de reforma del Estado que se ha impulsado desde la aprobación, en 2008, de la nueva Constitución.

Este trabajo es parte de una iniciativa impulsada a nivel regional por la Secretaría General de FLACSO, ubicada en Costa Rica, con el apoyo de la Cooperación Española (AECID), que realizaron un seminario internacional sobre “Gobiernos locales, desafíos democráticos y ciudades andinas” y un diagnóstico de los gobiernos locales y sus municipios en Ecuador, Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia.

Con el fin de que estos diagnósticos tengan información que pueda ser comparable, se optó por analizar cada realidad particular, en torno a ciertos ejes: constitución política, descentralización y espacios de los gobiernos locales, competencias municipales, financiamiento, asociativismo, cooperación internacional y principales actores a nivel local.

* Analista político. Doctor Ph.D. (candidato) en Ciencia Política por el “Institut de Sciences Politiques de Paris” (Sciences Po). Director de investigaciones y Presidente del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP). Editor de la “Revista Latinoamericana de Política Comparada” y del boletín de análisis “Coyuntura Política”. Columnista del diario matutino “El Comercio”. smantilla@celaep.org

El hecho de analizar realidades muy distintas como la de Ecuador, Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia tomando como referencia determinados ejes temáticos tiene ciertas ventajas y desventajas. Uno de los aspectos positivos es que podemos hacer comparaciones, las mismas que nos permitan localizar regularidades causales en los acontecimientos, controlar hipótesis y generalizaciones. Lo negativo es que al tener solamente ciertos ejes, quedan de lado otros aspectos que sin duda pueden contribuir a que el análisis sea más completo.

A esto se suma una situación que podría denominarse atípica. Ecuador, en la actualidad, se halla en un proceso de reforma del Estado y reorganización territorial, producto de la aprobación en septiembre de 2008 de una nueva Constitución, de la que se desprenden transformaciones importantes que alteraron, entre otros aspectos, a los principios y el marco de organización territorial del Estado, la estructura de los gobiernos autónomos descentralizados, las características de la descentralización, así como la asignación de recursos económicos.

Para hacer viable lo dicho en la Constitución fue necesaria la promulgación de nuevas leyes y la derogación de otras. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en septiembre de 2010 por la Asamblea Nacional, recoge en un solo cuerpo legal aspectos centrales del funcionamiento de los gobiernos locales en Ecuador.

En efecto, con la aprobación de la Constitución del 2008, del COOTAD y otras leyes subsidiarias, se ha puesto en marcha el proceso de reforma integral del Estado. A diferencia de las reformas neoliberales aplicadas en los años noventa, las cuales procuraron en cierta medida disminuir el tamaño y el rol protagónico del Estado, las recientes han querido revertir esa tendencia.

El neoliberalismo promovido en Ecuador no tuvo la misma intensidad que en otros países de la región. En Argentina, por ejemplo, la privatización de empresas públicas fue importante. En la práctica, se desmanteló al aparato estatal. Aunque en Ecuador hubo claros intentos de hacer lo mismo, la ola privatizadora perdió fuerza por la presión de los sectores sociales. Lo que sí se logró es debilitar al aparato del Estado en lo que respecta a la formulación de políticas públicas.

En términos de descentralización, de acuerdo a Fernando Carrión, en estos años se produce “una altísima polarización entre lo local y lo nacional con problemas graves de desestructuración del nivel intermedio” (Carrión, 2007: 217).

La alta polarización entre lo local y nacional agudizó el desarrollo desequilibrado en lo territorial, profundizando el centralismo. Un centralismo que favoreció principalmente a dos ciudades: Quito y Guayaquil.

Al existir un desarrollo territorial heterogéneo, con diferencias sustanciales en el acceso de recursos económicos, fue motivo para promover tesis que reivindicaban la ausencia del Estado y la necesidad de ir por la autonomía para que haya mayor transferencia de recursos del gobierno central y que los generados en cada uno de los territorios se queden allí mismo (Carrión, 2007: 215). No obstante, se planteaba una autonomía en medio de un modelo estatal colapsado.

Si la descentralización y autonomías son vistos como una distribución democrática de la centralidad al interior del Estado (Carrión, 2003) con el fin de impulsar el desarrollo de una nación, éstas no pueden quedarse únicamente en un asunto de transferencia de competencias, recursos e incluso de poder desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno. El problema radica en pensar esas nuevas y antiguas centralidades.

¿Esas nuevas centralidades pueden efectivamente evitar asimetrías, desequilibrios o fraccionamientos territoriales? ¿Mejoran la competitividad local? ¿En qué medida el aumento de la participación ciudadana puede permitirnos cambiar la relación Estado-sociedad de manera que se rompan con los monopolios de poder que pueden aparecer en esas nuevas centralidades sin afectar a la gobernabilidad local?

Aunque no existe una receta única para ello, ya que existen diferentes enfoques teóricos, estrategias e instrumentos que se pueden adoptar para impulsar una reforma del Estado, en este artículo analizo cómo los cambios promovidos recientemente en Ecuador desde el punto normativo e institucional cumplen las expectativas que ha existido en el Ecuador desde hace mucho tiempo atrás.

Constitución Política y el nuevo marco legal de los gobiernos locales en Ecuador

El 28 de septiembre de 2008 se aprobó en Ecuador una nueva Constitución Política. Esta es la Carta Política número veinte desde la fundación del Estado ecuatoriano, en 1830.

A diferencia de otras constituciones, ésta incluye una serie de aspectos novedosos que otras cartas políticas no contenían antes sobre los gobiernos subnacionales en Ecuador. Estas novedades, como veremos luego, tienen que ver con lo doctrinario y orgánico. No sólo en lo referente a los principios y a la inclusión de una amplia gama de derechos, sino también a la estructura institucional que se le ha dotado al Estado.

En cuanto al nuevo marco legal que rige para los gobiernos locales, está regulado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Fue aprobado en septiembre de 2010.

A diferencia del pasado, ahora con la Constitución y el COOTAD se busca promover el proceso de descentralización en Ecuador. Un proceso que desde los inicios de la República ha tenido una serie de tropezones.

Dichos tropiezos tienen que ver fundamentalmente con la visión que se ha tenido del Estado. Unos han visto la necesidad de mantener la “unidad nacional”, fortaleciendo al Gobierno central y tendiendo a centralizar, mientras que otros, muchas veces influidos por intereses económicos, han promovido todo lo contrario.

Durante las décadas de los años cincuenta y sesenta la prioridad fue fortalecer la unidad de la Nación, teniendo como estrategia el impulso de desarrollo regional. Con este fin se conforma la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), que tiene como misión esencial promover el desarrollo y un sistema de planificación vertical centralizado. Luego se crean varios organismos de desarrollo regional, enfocados en la construcción de importantes obras de infraestructura, como son el Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA), el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM) y la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE). (Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador (2006) y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal, 2006).

En efecto, la creación del CREA, CRM y CEDEGE, aunque fue positivo en términos de mayores recursos para estas tres provincias del Ecuador, generó no sólo un posterior desequilibrio con otros territorios, sino una superposición de funciones entre estos organismos (instancias desdobladas del Gobierno central) y los gobiernos seccionales autónomos (concejos provinciales y municipios).

El apareamiento de más problemas impulsó la necesidad de desarrollar una normativa que permita actuar de mejor manera a los gobiernos seccionales del Ecuador. En 1969 se promulga la Ley de Régimen Provincial, y en 1971, la Ley de Régimen Municipal. Entre los aspectos destacables de estos dos cuerpos legales está que se trata de definir de manera más clara el ámbito de aplicación, así como las funciones y atribuciones de los consejos provinciales y los municipios del Ecuador.

Las funciones que fueron definidas en estas leyes para los gobiernos provinciales y municipales, así como las atribuciones de sus autoridades, marcaron un avance en el sentido de que ello permitió definir de mejor manera su alcance y ámbito de acción.

La Ley de Régimen Provincial fijó como jurisdicción propia de los consejos provinciales a la totalidad del territorio de una provincia, limitando su ámbito de acción exclusivamente al área rural. Su representante, el prefecto, es encargado además de coordinar las acciones entre el Gobierno central y el Gobierno municipal, con facultades para promover y ejecutar obras de alcance provincial en el ámbito de vialidad, medio ambiente, riego, manejo de cuencas y micro cuencas hidrográficas. Su misión, de acuerdo al art. 1 de la Ley de Régimen Provincial, era impulsar el “desarrollo social, cultural y material de la provincia en el marco de la realización armónica de los fines nacionales”.

En el caso de la Ley de Régimen Provincial, en su artículo 29, no se habla de funciones como en la ley de los municipios, sino de atribuciones y deberes, entre las cuales se puede mencionar la potestad para dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, dirigir y realizar obras públicas, recaudar impuestos, entre otros.

A nivel municipal, de acuerdo a la Ley de Régimen Municipal aprobada en 1971, se fija como tarea la prestación de servicios y provisión de infraestructura básica. El territorio de cada cantón comprende parroquias

urbanas y parroquias rurales. En términos de finalidad, a los municipios se los define como instancias que buscan el bien común local.

En el caso de la Ley de Régimen Municipal, en el Art. 14 se establecen como funciones primordiales de un municipio: dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado, construcción y mantenimiento de los espacios públicos, planificación del desarrollo cantonal, regulación del uso de los espacios públicos, control de construcciones, entre otras.

Un asunto curioso tiene que ver con el tema fiscal de los gobiernos provinciales y municipales. Aunque la Ley de Régimen Provincial y la Ley de Régimen Municipal facultaban a sus gobiernos el cobro de tasas, impuestos, etc., esto nunca fue aprovechado de manera adecuada. Para el año 1964, luego de estar en vigencia los marcos jurídicos para las provincias y cantones, se cuenta en Ecuador “con alrededor de 1200 impuestos de los cuales 760 eran de dominio local” (Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador (2006) y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal, 2006: 14).

Más tarde, entre 1964 y 1967, se emprende una reforma fiscal que deroga y sustituye buena parte de los impuestos existentes antes, bajo un criterio de “unificación impositiva”. “El Gobierno central se queda con 10 impuestos y como compensación a la eliminación de tributos de los gobiernos seccionales se entregó transferencias equivalentes” (Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador (2006) y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal, 2006: 14). Posiblemente este hecho alimentó la fuerte dependencia que ha existido de las transferencias del Gobierno central a los gobiernos seccionales.

Uno de los vacíos que proviene de esta época tiene que ver con la jurisdicción y ámbito de acción de las juntas parroquiales rurales. La ley de Régimen Municipal del año 1966 incorpora a las juntas parroquiales como órganos del gobierno municipal. Si anteriormente evidenciábamos una superposición de funciones entre organismos de desarrollo regional con los consejos provinciales, esto se vuelve a repetir, pero con las juntas parroquiales rurales. El vacío consiste en la existencia de dos instancias de Gobierno, el consejo provincial y la junta parroquial rural, para actuar en el ámbito rural, pero con poca articulación entre las mismas. El hecho de que las juntas parroquiales rurales carezcan de recursos y de competencias

hizo que su poder de acción tenga serias limitaciones, situación que se extenderá hasta los actuales momentos.

Si analizamos con detenimiento cada una de las normas aprobadas con respecto a lo local en los últimos cuarenta años, vemos que existieron varios aciertos. A más de la promulgación de la Ley de Régimen Provincial en 1969 y la Ley de Régimen Municipal en 1971, han habido marcos legales que han contribuido para el fortalecimiento de los gobiernos locales en Ecuador. Menciono de manera indistinta las siguientes: la Ley de Desarrollo Seccional en 1990, la Ley para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus organismos seccionales en 1992, la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito en 1993, la Ley de Modernización del Estado en 1993, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado en 1997, la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social en 1997, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales en el 2000, entre otras (Ver al final de este artículo Anexos 1, 2, 3 y 4).

Sobre la Ley Especial de Distribución del 15%, mencionada anteriormente, es necesario anotar lo siguiente. Esta se aprueba durante una década de reformas neoliberales y cuando los postulados del Consenso de Washington no eran puestos en cuestión¹ (ver Anexo 5). Es sintomático que en medio de esta ola liberalizadora se haya aprobado en 1997 una ley tan importante para los gobiernos locales.

Regresando al tema de la actual Constitución, hay aspectos positivos que no habían sido tomados en cuenta antes, al menos en lo que respecta a los gobiernos locales.

Por ejemplo, el artículo primero de la Constitución dice lo siguiente: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

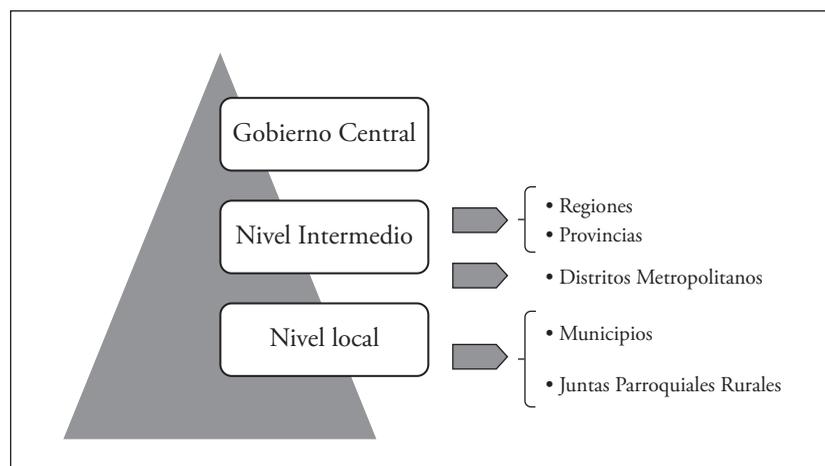
1 El Consenso de Washington, codificado por John Williamson, contenía diez reformas: 1) Disciplina fiscal; 2) Prioridad para el gasto social; 3) Reforma tributaria; 4) Liberalización financiera; 5) Tipos de cambio unificados y competitivos; 6) Liberalización del comercio exterior; 7) Apertura a la inversión extranjera directa, IED; 8) Privatización de las empresas estatales; 9) Desregulación, y; 10) Respeto a los derechos de propiedad.

A más de incluir desde el artículo inicial una concepción unitaria e integradora del Estado, se aprecia la clara intención de profundizar la descentralización y dar mayor protagonismo a lo local.

La Constitución establece una nueva organización territorial. Crea además otro nivel de gobierno, establece un sistema nacional de competencias, define mecanismos de financiamiento y fija una institucionalidad responsable de administrar los procesos de descentralización a nivel nacional.

Otro de los aspectos novedosos de la Constitución vigente es la creación de un nuevo nivel de gobierno subnacional: las regiones. Aunque para ello existe un tiempo fijado de ocho años desde la entrada en vigencia de la Constitución, la intención –aunque esto ha generado cierto nivel de rechazo–, es positiva. Se busca, de alguna manera, superar los desequilibrios interterritoriales que han existido por años.

Si en la anterior Constitución del Ecuador (1998) y en las leyes referentes a los gobiernos locales se daba cierta importancia a los municipios y consejos provinciales, en este nuevo marco legal se define como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a las juntas parroquiales rurales, a los municipios, a los consejos provinciales y a los consejos regionales.



Fuente: Verónica Gallardo, Análisis de las Finanzas Subnacionales en Ecuador, Ponencia presentada en el Foro Nacional sobre descentralización y gestión de recursos subnacionales, Quito, Junio 2009.

A más de los GAD, la actual Constitución de la República contempla la existencia de los llamados regímenes especiales. Estos están compuestos por los Distritos Metropolitanos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. Cada una de estas ejercerá competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente y, como régimen especial, funcionarán bajo principios de interculturalidad y plurinacionalidad, usos y costumbres, derechos colectivos, siempre que no contradigan la Constitución y la Ley.

A estos gobiernos, sean autónomos descentralizados o regímenes especiales, se les dota de facultades legislativas y ejecutivas pero en el ámbito de sus competencias y jurisdicción. Es decir, se hace una clara diferenciación entre las atribuciones que tiene un alcalde, por ejemplo, como jefe del ejecutivo, y la de un concejo, con capacidad para legislar y fiscalizar, como parte del legislativo a nivel local.

En este sentido se ha tomado como punto de partida las atribuciones que tenían antes los alcaldes y concejales municipales, prefectos y consejeros, presidentes y miembros de las juntas parroquiales y, además, se les ha dotado de otras, necesarias para el ejercicio de las competencias que deberán asumir los nuevos gobiernos autónomos descentralizados.

Otro de los aspectos a destacar es que, desde la entrada en vigencia de la Constitución, los gobiernos locales tendrán autonomía política, administrativa y financiera. Aunque esto pueda sonar como algo difícil de lograr, es positivo que esto conste así, ya que permitirá que a futuro existan los fundamentos a través de los cuales se pueda exigir y garantizar esta autonomía.

A más de incluir este cuerpo legal una nueva organización del Estado y de incorporar como nuevo nivel de gobierno a la región, la Constitución vigente en Ecuador dispone se establezca un sistema nacional de competencias.

Si la Constitución de 1998 fijaba un esquema de descentralización en el que cualquier competencia podía ser descentralizada, esto estaba supeitado a la voluntad no sólo de las autoridades del Gobierno central, sino también de los locales. Generalmente el procedimiento era el siguiente: una entidad seccional solicitaba una competencia y, si tenía capacidad para ejercerla, el Gobierno central tenía la obligación de transferirla.

Pero, por lo general, no pasó así. En unos casos los gobiernos seccionales solicitaban competencias que les convenían (es lo que se ha llamado como “descentralización a la carta”) o, en otros, no existió voluntad política por parte del Gobierno central para procesar y transferir competencias a las instancias seccionales. Un número importante de solicitudes para asumir competencias quedaron archivadas, sin que éstas hayan sido tramitadas como se establecía en la normativa vigente.

En casi diez años de vigencia de este modelo, el cual entró a funcionar desde la aprobación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (25 de septiembre de 1997) un número limitado de municipios y consejos provinciales asumieron nuevas competencias.

Los gobiernos seccionales que avanzaron en este sentido fueron los de las ciudades más grandes del Ecuador y municipios pequeños que recibieron apoyo de la cooperación internacional.

En 1998, fecha en que se aprueba una nueva Constitución Política, se establece de manera clara las competencias propias del Gobierno central, las cuales no eran susceptibles de descentralizarse. Se exceptúa defensa y seguridad nacional, política exterior, política económica y tributaria, gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales establecían. Otros de los aspectos que vale la pena destacar de la Constitución de 1998 es que modifica el sistema de transferencia de competencias por un esquema voluntario para los gobiernos locales. Es lo que anteriormente mencionábamos como “descentralización a la carta”.

Esta “descentralización a la carta” es la que se mantendrá vigente hasta el 2008, fecha en que se aprueba en el Ecuador la Constitución número veinte. Con la entrada en vigencia de la nueva Carta Política, las competencias fijadas en este cuerpo legal y leyes como el COOTAD, deberán ser asumidas por gobiernos autónomos descentralizados de manera obligatoria.

Es importante mencionar que para la transferencia de las competencias, éstas previamente deberán tener el debido financiamiento. Pero así como se contempla la transferencia de recursos producto del ejercicio de nuevas competencias, el artículo 270 de la Constitución, por otro lado, establece que los gobiernos autónomos descentralizados deberán generar

sus propios recursos financieros y participar de las rentas del Estado en conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

Estos principios, así como otros aspectos de la Constitución, están desarrollados más ampliamente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El COOTAD establece en un solo cuerpo normativo lo contenido en la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Régimen Provincial, la Ley de Juntas Parroquiales, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Es decir, con la aprobación de este Código Orgánico, las leyes que antes regían para lo local fueron derogadas.

Uno de los aspectos importantes del COOTAD es que desarrolla lo establecido en la Constitución de la República y establece el marco legal para la organización territorial y el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

El artículo primero de este proyecto de Ley dice:

Esta Ley regula la organización político administrativa del Estado en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Regímenes Especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera a través de la descentralización obligatoria, el sistema nacional de competencias, las fuentes de financiamiento, los mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial y la institucionalidad responsable de su administración.

En resumen, los propósitos esenciales de este cuerpo legal son:

- Profundizar y garantizar la descentralización.
- Fortalecer el rol del Estado mediante consolidación de cada uno de los niveles de Gobierno.
- Impulsar la organización territorial de manera equilibrada y solidaria, para evitar situaciones de desequilibrio y exclusión.
- Afirmar el carácter intercultural y plurinacional del Estado.
- Democratizar la gestión de los gobiernos locales.
- Delimitar el rol y ámbito de acción de cada nivel de Gobierno, evitando la duplicación de funciones y optimizando la administración.

- Fortalecer la capacidad rectora del Gobierno central.
- Establecer mecanismos de articulación y coordinación entre los distintos niveles de Gobierno.
- Distribuir equitativamente los recursos entre territorios y niveles de Gobierno.

Un aspecto que resulta novedoso frente a la normativa anterior es la inclusión de ciertos principios, tales como (Ver Art. 3 COOTAD):

- Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión del pueblo ecuatoriano.
- Solidaridad.- Se busca un desarrollo justo, equilibrado y equitativo de los distintos territorios en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos.
- Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes.
- Subsidiariedad.- Implica privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia, alcanzando una mayor democratización y control social de los mismos.
- Complementariedad.- Hace referencia a la obligación compartida que tienen los gobiernos autónomos descentralizados de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera articulada y complementaria.
- Equidad interterritorial.- Se busca garantizar un desarrollo equilibrado de todos los territorios, dando igualdad de oportunidades y mayor acceso a los servicios públicos.
- Participación ciudadana.- Se busca, a través de este derecho, asegurar la participación ciudadana en sí, garantizando que éste sea aplicado a

nivel de Gobierno central y en los distintos gobiernos descentralizados, con el fin de posibilitar la elaboración y adopción compartida de decisiones, de planes, políticas, programas y proyectos públicos, del diseño y ejecución de presupuestos participativos de los diferentes niveles de Gobierno.

- Sustentabilidad del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales. Todo esto armonizado con el territorio, aportando al desarrollo justo y equitativo del todo el país.

De igual manera, con la entrada en vigencia del COOTAD y la Ley de Finanzas Públicas, las normas relacionadas a la asignación de recursos para los gobiernos autónomos descentralizados fueron derogadas. Esto se aprecia en la parte final del COOTAD, capítulo de las Reformatorias y Derogatorias.

Antes, los gobiernos seccionales, a través de la normativa existente, recibían recursos económicos del Estado de la siguiente manera: 15% de los ingresos corrientes del Gobierno central; 2% extra de los ingresos corrientes del Gobierno central para los municipios por la Ley FODESEC (Fondo de Desarrollo Seccional); 2% extra de los ingresos corrientes del Gobierno central para los consejos provinciales por la ley FONDEPRO (Fondo de Desarrollo Provincial); una parte de los recursos provenientes de las rentas de la explotación los recursos no renovables (Ley 010); 5% de las rentas por venta de energía pero válido para las provincias del Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, y; 12 leyes de carácter específico que asignaban recursos para determinados gobiernos seccionales.

El mantener una amplia variedad de leyes o normas especiales generaba problemas no sólo en su aplicación sino también en términos de equidad territorial. Por ello la necesidad de racionalizar y regular. En este sentido, con el fin de no perjudicar a ciertos territorios que requieren evidentemente de recursos para su desarrollo, el COOTAD establece tanto el

monto total de participación de los gobiernos autónomos descentralizados en el presupuesto general del Estado, como la fórmula de distribución, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales y el principio de equidad territorial en la asignación de recursos.

Si antes los gobiernos autónomos descentralizados recibían del presupuesto general del Estado lo correspondiente al 15% de los ingresos permanentes y el 5% de los no permanentes, en el COOTAD se fija un aumento. Ahora los GAD recibirán el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes. Hay un cambio notorio. Esto constituye un incremento significativo en comparación con la Ley Especial de Distribución del 15% del presupuesto del Gobierno central y las leyes que creaban fondos especiales.

Un aspecto positivo de este cambio tiene que ver con que la fórmula de distribución de estos recursos elimina la discrecionalidad, las distorsiones e inequidades territoriales, asegurando, de acuerdo a lo que señala la Constitución, transferencias predecibles, simples, transparentes y automáticas.

Espacio de los gobiernos locales, reforma del Estado y descentralización

Con el advenimiento de la crisis económica y principalmente con la crisis de la deuda externa a inicios de los ochentas, no sólo Ecuador sino buena parte de los países de América Latina se plantearon reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y, por lo tanto, descentralizar las decisiones hacia instancias locales como una estrategia de desarrollo.

En efecto, Ecuador, entre 1981 y 1984, entró en una de las peores crisis económicas de su historia. Esta tuvo como causas principales la caída de las exportaciones por la disminución de la oferta exportable (inundaciones que asolaron la agricultura), la reducción de los precios del petróleo y de los *commodities*, el aumento de las tasas de interés de la deuda externa y la reducción de los créditos de la banca privada internacional. Como consecuencia de ello, los índices de crecimiento de la economía comenzaron a decaer.

Con el aumento del gasto público (salarios de empresas públicas, servicios sociales, etc.) y sobre todo por la subida de los intereses de la deuda externa, la economía del Ecuador entró en terapia intensiva. Se dio una inusual situación de inflexibilidad del gasto que produjo inevitablemente déficits públicos. En pocas palabras, el gobierno de esa época no tenía liquidez para pagar los altos niveles de gasto.

Aunque en este período de transición se hablaba con vehemencia de impulsar una profunda reforma del Estado, ésta, a diferencia de lo que ocurrirá luego, no tenía como problema principal el centralismo y la necesidad de dar fuerza a lo local a través de la descentralización. Los temas de preocupación en ese momento eran, entre otros, los siguientes: definición de las cuatro áreas de la economía (privada, pública, mixta y comunitaria); organización y promoción de la participación popular; reforma del congreso nacional; posibilitar el sufragio a los analfabetos; formación del Consejo Nacional de Desarrollo, encargado de la planificación nacional, con la participación del sector público, las universidades, empresarios y trabajadores.

Las causas de esta crisis se atribuyeron esencialmente al modelo de Estado. El centralismo estaba en cuestión. Se creía, entonces, que para enfrentar la crisis había que optar por la privatización de empresas públicas, la liberalización económica y el cambio en la función del Estado.

Esto obligó a entrar en un periodo de ajustes y de reforma. Bajo la óptica neoliberal, la cual comenzaba a ganar terreno en la región, el modelo de desarrollo basado en la planificación central –característico del Estado centralista– fue revisado. En efecto, la crisis de la planificación central abrió espacio para la entrada en vigencia de otro paradigma económico, el neoliberal, el cual fue adoptado por los diferentes gobiernos durante buena parte de los años ochenta y noventa.

Aunque el paradigma neoliberal se expandió en la región, la reforma del Estado, la reducción del mismo, así como el proceso de privatización se dio de manera diferenciada. Hay países como Argentina, en donde la privatización se dio de manera más acentuada, no tanto así en el caso de Ecuador.

Si en años anteriores se aprobaron en Ecuador varias leyes para dar peso a lo local (Ley de Régimen Provincial en 1969, Ley de Régimen

Municipal en 1971, Ley de Desarrollo Seccional (FODESEC) en 1990, Ley del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito en 1993, Ley de Modernización del Estado en 1993, entre otras), un año clave es 1997. En este año se expiden la Ley Especial de Distribución del 15% para los gobiernos seccionales y la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. Si antes se hicieron varios esfuerzos aislados para dar fuerza a lo subnacional y local, con estos cuerpos jurídicos se impulsa un poco más el proceso de descentralización en Ecuador.

A diferencia de otros países en que se optó por una descentralización política (Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991 y Bolivia en 1994) la vía que siguió Ecuador fue más que nada de una descentralización administrativa o funcional².

La Ley de Descentralización de 1997 define la descentralización como la:

transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. (Art. 3)

2 No hay una sola definición de descentralización. Para Fernando Carrión, descentralización “es un proceso complejo tendiente a distribuir centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población” (Carrión, 2007: 32, 33). Para Iván Finot, en cambio, descentralización “emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público” (Finot, 2001: 16). Rondinelli, en términos más prácticos, define a la descentralización como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”. Distingue cuatro formas o grados de descentralización: 1. Desconcentración (redistribución del poder entre varios niveles del gobierno central); 2. Delegación (transferencia de poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central); 3. Devolución (transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales); 4. Privatización (política que permite que los servicios públicos sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales, etc. (Rondinelli, 1989).

Luego, en el año 2000, se crea la “Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales” con el fin de promover un nuevo modelo de gestión en lo político, administrativo y fiscal al interior de los gobiernos locales. Sin embargo, actores políticos de la Costa no estuvieron de acuerdo, frenaron el proceso y siguieron reclamando la “autonomía provincial”, de acuerdo al modelo aplicado en España³.

Aunque en este período se crean las instancias apropiadas para impulsar el proceso de descentralización, así como proyectos de estatutos jurídicos para la transferencia de competencias, esto luego se estancó.

Con la transferencia de competencias desde el Gobierno central a lo subnacional se buscó, planteado en términos de grandes objetivos, promover el desarrollo económico, reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida de los habitantes de las localidades con arreglo a sus preferencias y aumentar la participación ciudadana.

Sin embargo, esto no avanzó. La descentralización, desde la visión del Gobierno central y de los ministerios, ha sido vista como un asunto discrecional, como algo que se puede o no promover (López Guerrero, 2004: 12). Por ello, desde la óptica de los gobiernos locales, ni por más que se ha hecho uso de la normativa legal, los éxitos han sido limitados.

Aunque existía anteriormente un procedimiento para la transferencia de competencias desde el Gobierno central a los gobiernos seccionales –incluía fases de demanda y entrega de solicitudes de transferencia, negociación en términos de recursos financieros, humanos y tecnológicos, suscripción de los convenios de transferencia y, finalmente, traspaso de las competencias– en la práctica todo quedó en nada.

Primero, hay una diferencia importante entre consejos provinciales y municipios. La mayor parte de solicitudes de competencias, tomando un rango de tiempo que va desde 1999 al 2005, provino de los municipios.

Segundo, muchas de las solicitudes presentadas en los años ochenta y noventa para asumir nuevas competencias se quedaron represadas justamente por falta de decisión política para transferirlas a los gobiernos loca-

3 Consejo Nacional de Modernización del Estado, Síntesis del Diagnóstico de descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal, Quito, 2006.

les. Esto hizo que, entre otros factores, gran parte de las solicitudes que fueron presentadas por municipios y consejos provinciales se queden represados en el Consejo de Modernización del Estado (CONAM) y hasta en las mismas carteras de Estado.

Pero el problema no tiene que ver solamente con la falta de voluntad política de los gobiernos de turno, que no tuvieron el acierto de transferir las competencias a los gobiernos seccionales, sino también porque estos últimos, en la mayoría de los casos, solicitaban únicamente competencias que les convenían. Entre los sectores que se aprecia un número bajo de solicitudes de transferencia de competencias están: bienestar social, salud, tránsito y agricultura⁴.

En los casos en que determinadas competencias fueron transferidas, muchas de estas no fueron asumidas de manera eficiente por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, hay casos muy concretos en los que sí fueron ejecutadas de manera adecuada. En este sentido se pueden mencionar varios ejemplos; municipios como los de Quito, Guayaquil, Cotacachi, Loja, entre otros.

Tercero, si se analiza y compara lo sucedido en los sectores agricultura, ambiente, bienestar social, educación, salud, tránsito, turismo, vialidad, vivienda y aeropuertos se puede sacar las siguientes conclusiones. Uno de los sectores en que efectivamente se avanzó en términos de solicitudes, negociación, suscripción y traspaso de competencias fue turismo. El sector ambiente tuvo un gran número de solicitudes, pero se avanzó muy poco en el proceso de suscripción de los convenios y traspaso de competencias.

Pasados los años, no sólo que la transferencia de competencias no avanzó, sino que muchos de los objetivos plateados en términos de descentralización no fueron alcanzados. De esto se puede colegir que para buena parte de los municipios del país había ciertos sectores que tenían más interés que otros. Y como no había la obligación de asumir todas las competencias, sólo se iba por las que más les podía convenir a los gobiernos locales. Esto es lo que se conoce como “descentralización a la carta”.

⁴ Estado de concreción del proceso de descentralización en el Ecuador. Línea base de la descentralización a julio de 2004, p. 94-96

En resumen, entre los factores que han dificultado la descentralización podría mencionar los siguientes: falta de voluntad política, largos y engorrosos procedimientos para transferir competencias, incumplimiento de contratos e incipiente involucramiento ciudadano, así como la carencia de una norma legal adecuada que impulse y regule dicho proceso. No obstante, uno de los problemas que ha dificultado este proceso tiene que ver con la capacidad institucional de los mismos gobiernos locales. Muchos de estos gobiernos locales han tenido limitadas capacidades de gestión, no solo para dotar de servicios públicos, sino también para asumir los retos del Gobierno y la gestión local.

Por ello podría decirse que, desde la década de los años noventa hasta la actualidad, el proceso de descentralización –por no mencionar otras opciones como la autonomía y desconcentración– quedó trunco:

La nueva constitución (la de 1998) no legisló sobre la construcción de un modelo de Estado descentralizado y tampoco sobre el espacio del gobierno intermedio y la división territorial del país; y cuando redactó las normas legales produjo un mecanismo de transferencia de recursos y competencias regresivo en lo económico y nada práctico en lo administrativo; pero también añadió un nivel más de gobierno con la creación de las juntas parroquiales rurales que fortalecieron la fragmentación territorial” (Carrión y Dammert, 2007: 10).

Desde otra perspectiva, Augusto Barrera ve ciertos avances –en el sentido de que observa evidente consolidación de los gobiernos subnacionales– pero al mismo tiempo “este nuevo y positivo elemento no hace parte de un desarrollo sistémico en la calidad de la institucionalidad pública del Estado ecuatoriano” (Barrera, 2007: 177).

Esto cambia desde el 2006, fecha a partir de la cual es nombrado como Presidente de la República Rafael Correa y se inicia, con la convocatoria a un referéndum y la posterior realización de una Asamblea Nacional Constituyente para redactar una nueva Constitución, un periodo de reforma institucional del Estado.

Ante el “fracaso” de la aplicación de este modelo, el Gobierno del presidente Correa ha querido recuperar el rol del Estado, devastado por el neoli-

beralismo, en términos de regulación económica, redistribución de la riqueza social y territorial, recuperación de la planificación y del papel regulador de lo público, aumento de la eficacia institucional, fomento de la transparencia y participación ciudadana desde una perspectiva democrática.

Entre los aspectos centrales que se han planteado dentro de este proceso de reforma ha sido ir por una nueva organización del territorio, así como la profundización de la descentralización y autonomías.

Además se ha planteado: modificar la estructura y modelo de gestión del Estado; fortalecer el sistema nacional de planificación; impulsar y tomar como guía el ordenamiento territorial; delinear una nueva organización política-administrativa (niveles de gobierno, competencias, representación política, etc); incrementar la autonomía de los gobiernos locales (política, administrativa y financiera); mejorar la representación política a nivel subnacional; vincular la democratización y descentralización, y fortalecer la participación ciudadana y control social en los diferentes niveles de Gobierno⁵.

De las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados

La descentralización y transferencia de competencias

Antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución de la República (2008), la transferencia y el ejercicio de las diferentes competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados no tenía un carácter de obligatorio. La Constitución anterior, de 1998, pretendió profundizar la descentralización modificando el procedimiento y, en suma, el sistema de transferencia de competencias por un esquema voluntarista que al final del día no funcionó.

El hecho de que la transferencia de competencias y la descentralización haya sido “a la carta”, generó muchos problemas. No sólo produjo un estancamiento en la transferencia de competencias sectoriales, sino

5 Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, versión Septiembre 2009.

que esto contribuyó a la existencia de un desequilibrio de desarrollo entre los gobiernos que asumieron nuevas competencias y los que no; llevó al despilfarro de recursos, así como a una inútil superposición de atribuciones y funciones entre diferentes niveles de gobierno subnacional.

Si somos más críticos vemos que el estancamiento en el proceso de descentralización se debió no sólo al carácter voluntarista y no obligatorio en la transferencia de competencias, sino también a la existencia de continuas crisis. El caso de la crisis económica del año 1999 es un ejemplo claro. A principios de año, Ecuador se vio afectado por la caída en los precios del petróleo, debido al mal manejo de caja fiscal, llegando al colapso del sistema financiero nacional. Esto, como sabemos, dejó en suspenso todo intento de avanzar con el proceso de descentralización. A esto se suma un tema que ya hemos mencionado antes: falta de voluntad política y visión clara de cómo tiene que enfrentarse un proceso de reforma y cambio institucional.

Sirva como ejemplo lo sucedido después de la crisis económica y financiera del año 2000. Luego de la adopción de varias medidas, entre ellas la adopción de la dolarización, se conformó la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales. Esto estuvo articulado a un nuevo modelo de gestión en lo político, administrativo y fiscal. Sin embargo, esta iniciativa que pretendía marcar un hito en el proceso de descentralización francamente quedó bloqueada por la oposición de actores y partidos políticos de la Costa del Ecuador (principalmente de la ciudad de Guayaquil). Estos, al contrario, exigían una autonomía provincial.

Valga la pena mencionar que muchas de las reivindicaciones autonomistas e independentistas de ciertos sectores de la Costa se han activado muchas veces como medidas de chantaje y de presión para exigir mayores recursos económicos. Por ello, cuando hablamos de descentralización no sólo es preciso mencionar los problemas que generó el “modelo a la carta”, sino también de los desequilibrios económicos entre provincias y regiones por la transferencia de recursos económicos adicionales, producto de presiones políticas.

Si analizamos en perspectiva comparada, la nueva Constitución, vigente desde octubre de 2008, crea un Sistema Nacional de Competen-

cias que tiene como finalidad distribuir y organizar de manera descentralizada las competencias entre los distintos niveles de gobierno, las cuales, como hemos dicho, tendrán que ser asumidas de manera obligatoria y progresiva.

A diferencia del pasado en que existía una instancia como el CONAM (Consejo Nacional de Modernización) que dependía exclusivamente de la Presidencia de la República, la nueva Constitución establece la existencia del Consejo Nacional de Competencias. Este estará integrado por un representante del Ejecutivo, pero también por cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones (que tendrá, según la Constitución, un plazo de OCHO años para conformarse), provincias, distritos metropolitanos, municipios, juntas parroquiales rurales y un representante de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias.

Competencias

Las competencias, de acuerdo a la normativa vigente, pueden ser clasificadas como exclusivas y concurrentes, así como adicionales y residuales.

De acuerdo al artículo 113 del COOTAD⁶ se define como competencia “a las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas en la Constitución, la ley o el Consejo Nacional de Competencias, las cuales pueden ser exclusivas o concurrentes”.

Se entiende por *competencias exclusivas* aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, y por concurrente, como puede colegirse, a aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de Gobierno.

Las competencias adicionales y residuales, aunque no están definidas expresamente en la Constitución ni el COOTAD, son concurrentes. Las competencias adicionales corresponden principalmente a los sectores de salud, educación, turismo, ambiente, inclusión económica y social, gru-

⁶ Versión del COOTAD a septiembre de 2009.

pos de atención prioritaria, vivienda, desarrollo agropecuario, industrias, cultura y deporte. Serán transferidas por el Consejo Nacional de Competencias, conforme al procedimiento señalado en el COOTAD y en un plazo máximo de ocho años (ver Art. 149 COOTAD).

Las competencias residuales son todas aquellas que no hayan sido contempladas en la Constitución ni en el COOTAD y que no formen parte de los sectores considerados como estratégicos propias del Gobierno central. Aquí hay otra ambigüedad que deja mucho que desear. Si uno se pregunta con rigor cuáles son estas competencias llamadas residuales, la respuesta podría ser la siguiente: las que no son exclusivas ni adicionales. Es decir, esas que son y que podrán llegar a ser algún día residual (ver Art. 150 COOTAD).

Regresemos al tema de las competencias exclusivas y concurrentes. El hecho de que la titularidad de una competencia exclusiva la tenga un solo nivel de gobierno –como mencionaba antes– no impide en que la gestión de la misma pueda realizarse de manera concurrente entre varios niveles de gobierno. Aunque esto pueda parecer algo ambivalente, se deriva del Art. 260 de la Constitución que establece lo siguiente:

Art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de los servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

El artículo precedente, a mi parecer, peca también de ambigüedad. Con el fin de permitir la aplicabilidad de lo establecido en la Constitución, el COOTAD distingue entre gobiernos que tienen la titularidad de una competencia exclusiva y otros que tienen la posibilidad de gestionarla de manera concurrente. Sin embargo, o una competencia es exclusiva o no lo es.

Así como hay aspectos positivos en la Constitución de la República, hay errores que no fueron corregidos a su debido momento, y causan luego problemas de aplicación como, por ejemplo, el Art. 260 de la Constitución.

El considerar que determinadas competencias exclusivas puedan ser ejercidas por otros niveles de gobierno que no tienen la titularidad de la

misma, desvirtúa la naturaleza de su concepción. Es decir, si una competencia exclusiva se gestiona de manera concurrente por otro nivel de Gobierno deja de ser lo que es y se convierte en concurrente.

La vía para la transferencia de cualquier tipo de competencias, según el COOTAD, es la siguiente:

- Elaboración de una línea base referencial mediante informes técnicos sectoriales, financieros y de capacidad operativa.
- Identificación de recursos correspondientes a ser transferidos.
- Identificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que recibirán las competencias, por cada sector.
- Resolución del Consejo Nacional de Competencias (transfiere competencias y recursos)
- Entrega efectiva de recursos correspondientes.
- Identificación de los GAD que entrarán en un proceso de fortalecimiento institucional.
- Elaboración de un cronograma de transferencia progresiva de las competencias a los GAD.
- Proceso de fortalecimiento institucional a los GAD.

Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales

Una vez que hemos definido lo que es una competencia y sus diferentes variaciones, en esta parte pasaremos a detallar las competencias exclusivas que, de acuerdo a la Constitución, tienen los diferentes niveles de gobierno en Ecuador.

Las competencias exclusivas de los gobiernos regionales son:

- a. Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial en el marco de la plurinacionalidad, pluriculturalidad y del respeto a la diversidad.

- b. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo a la ley.
- c. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
- d. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
- e. Otorgar personería jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
- f. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
- g. Fomentar las actividades productivas regionales.
- h. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
- i. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales son:

- a. Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la plurinacionalidad, pluriculturalidad y el respeto a la diversidad.
- b. Planificar, construir y mantener sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
- c. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas.
- d. Gestionar la política ambiental provincial.
- e. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo a la Constitución y la ley.
- f. Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.
- g. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Las competencias exclusivas de los gobiernos municipales son:

- a. Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la plurinacionalidad, pluriculturalidad y el respeto a la diversidad.
- b. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- c. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
- d. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
- e. Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
- f. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
- g. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley.
- h. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios para estos fines.
- i. Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
- j. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de los ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
- k. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riveras de ríos, lagos y lagunas.
- l. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
- m. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- n. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Las competencias exclusivas de las juntas parroquiales rurales son:

- a. Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial, en el marco de la plurinacionalidad, pluriculturalidad y el respeto a la diversidad.
- b. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
- c. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
- d. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
- e. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
- f. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
- g. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- h. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En cuanto se refiere a las ciudades más grandes, las cuales tienen la posibilidad de formar parte de Distritos Metropolitanos –como es el caso de Quito, capital del Ecuador– las competencias fijadas son las correspondientes a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la Ley del Sistema Nacional de Competencias (Art. 266).

Del Sistema Nacional de Competencias

El Sistema Nacional de Competencias es algo nuevo en Ecuador. Surge a partir de la aprobación de la nueva Constitución de la República. Se defi-

ne como el conjunto integrado y ordenado de responsabilidades que, través de sus intervenciones, asume el Estado. Estas responsabilidades son distribuidas y organizadas de manera descentralizada entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Estas intervenciones del Estado están dadas por facultades. En otras palabras, las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Las facultades definidas en el COOTAD son la rectoría, planificación, regulación, control y gestión.

La introducción del criterio de facultad contribuye de alguna manera –aunque tengo que reconocer que no deja de ser confuso– a aclarar las ambigüedades que existen en cuanto al ámbito de aplicación de las competencias exclusivas y concurrentes.

De acuerdo al Art. 116 del COOTAD, se establece que todas las facultades existentes permiten un ejercicio concurrente salvo la de rectoría. Es decir, una competencia podrá ejercerse de manera concurrente en términos de planificación, regulación, control y gestión pero no en términos de rectoría.

¿Cómo se entiende o define a cada una de estas facultades? Veamos. Por *rectoría* se entiende la capacidad de un nivel de gobierno para emitir políticas públicas en el ámbito de sus competencias exclusivas constitucionales.

La facultad de *planificación* hace referencia a la “capacidad de establecer y articular políticas, objetivos, estrategias y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos en el ámbito de sus competencias y circunscripción territorial” (Art. 116 COOTAD). Si analizamos y comparamos con la definición anterior de rectoría, detectamos aquí un problema. Si la facultad de rectoría no permite un ejercicio concurrente, cuando hablamos de planificación, es contradictorio que a través de esta facultad se pueda “establecer políticas”. La fijación de políticas públicas es de carácter exclusivo de la facultad de rectoría.

Sigamos con las demás facultades. La de *regulación* hace referencia a la capacidad de emitir normas para el adecuado cumplimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios. Por *control* se entiende la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los es-

tándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios” (Art. 116 COOTAD).

Por *gestión*, se define en el COOTAD, como la capacidad igualmente de ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar los servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial correspondiente (Art. 116 COOTAD).

Si hacemos una breve revisión de lo dicho hasta aquí, vemos que existen competencias que son exclusivas y concurrentes. En la Constitución de la República se definen únicamente las competencias exclusivas y no las concurrentes. Aunque no se establece en la Constitución que las competencias adicionales son exclusivas o concurrentes, se asume, interpretando la norma, que son concurrentes. ¿Cuáles son las competencias adicionales? Como se ha dicho antes, son las que corresponden a los sectores de salud, educación, turismo, ambiente, inclusión económica y social, grupos de atención prioritaria, vivienda, desarrollo agropecuario, industrias, cultura y deporte.

Hemos visto también que para el ejercicio de las competencias, sean estas exclusivas o concurrentes, no se excluye el ejercicio concurrente de la gestión. En realidad, si ponemos atención a las facultades establecidas en el COOTAD, el ejercicio concurrente de una competencia se podrá hacer no sólo de gestión, sino también a nivel de planificación, regulación y control. Se excluye la facultad de rectoría. Ésta, según se fija en el Art. 116 del COOTAD, no permite que una competencia sea ejercida de manera concurrente.

Pero, a más de ello, en el COOTAD no sólo hay esta salvedad con la facultad de rectoría para el ejercicio concurrente de las competencias. Se hace una clasificación adicional, incluyendo la definición de sector.

De acuerdo al Art. 109, se define como sectores a las “áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Estos sectores se clasifican en privativos, estratégicos y comunes”.

Sectores privativos son aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al Gobierno central. Son defensa nacional; protección interna y orden público; relaciones internacionales; políticas eco-

nómica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, de comercio exterior y de endeudamiento externo.

Si antes, de acuerdo al Art. 260 de la Constitución, decíamos que todas las competencias son sujetas de un ejercicio concurrente en su gestión, las únicas que no pueden ser incluidas son las que corresponden a los sectores privativos. Es decir, defensa nacional, seguridad pública y relaciones internacionales, entre otras, jamás podrán ser descentralizadas.

Sectores estratégicos son aquellos en que el Estado, en sus diversos niveles de gobierno, se reserva todas sus competencias y facultades dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental.

Aunque existe también confusión porque en la definición de sector privativo se incluye la palabra “estratégico” y porque se reserva todas las competencias y facultades al Estado y los diversos niveles de gobierno –no puede caerse en este nivel de generalidad al decir que determinadas competencias corresponde a todos los niveles de gobierno. Al menos la titularidad o rectoría tiene que tenerla uno de ellos– se logra aclarar un poco más el concepto de sector estratégico –tal y como lo establece el art. 111 del COOTAD– cuando se menciona que la *facultad de rectoría* y la definición del *modelo de gestión* de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al Gobierno central. Estas son: generación de energía; telecomunicaciones; recursos naturales no renovables; transporte y refinación de hidrocarburos; biodiversidad y patrimonio genético; espectro radioeléctrico; agua; los demás que determine la ley.

¿Qué implicación tiene esto? Que ante falta de definición de las competencias que no constan en la Constitución, la inclusión del concepto de sector estratégico permite revertir al Gobierno central competencias que antes no eran consideradas como exclusivas. El hecho de mantener la facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión hace que, por otra vía, el gobierno central asuma como exclusivas otras competencias. Por otro lado, el hecho de incluir dentro del articulado correspondiente a este sector como “las demás que determine la ley” deja vía libre para que otras competencias, no necesariamente definidas en la Constitución, pasen a manos del Gobierno central a partir de la decisión que pueda tomar el Consejo Nacional de Competencias. Esto, a mi parecer, en lugar

de promover la descentralización hace todo lo contrario. Recentralizar y concentrar ciertas competencias en el Gobierno central.

Con ello se deja amplia libertad para que luego el Consejo Nacional de Competencias defina cuáles son las competencias, así como la forma y los plazos para que estas sean asumidas por los gobiernos locales.

Finalmente, los *sectores comunes* son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración. Para ello se aplicará el principio de subsidiariedad y se tomará en cuenta la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren.

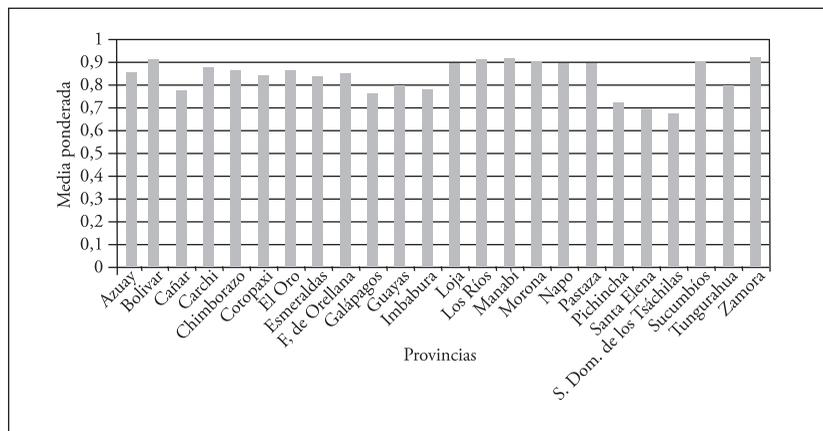
Financiamiento y recursos económicos

Antecedentes

A más de las asignaciones presupuestarias realizadas por parte del Gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados tienen la facultad –a través de cuerpos que regulan el funcionamiento de cada nivel de gobierno– de la generación de recursos propios a través de la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios como son impuestos y tasas.

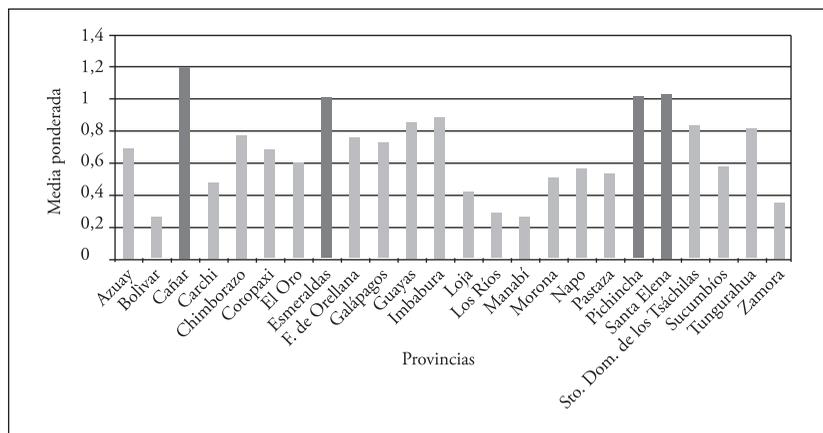
Sin embargo, la capacidad de recaudación de la mayor parte de los gobiernos provinciales y municipales apenas alcanza para financiar buena parte del costo de sus operaciones, siendo, en consecuencia, las transferencias del Gobierno central la fuente más importante de ingresos.

Un estudio realizado por Salwa Chauvín y Ramiro Pérez sobre la situación de los gobiernos seccionales y provinciales desde el 2000 al 2005 indica que el 67,8% de los ingresos totales que reciben los municipios del Ecuador provienen de transferencias; en el caso de los consejos provinciales la dependencia es mayor, ubicándose en un porcentaje del 92,3% (Chauvín y Pérez, 2007: 4). Esto se puede apreciar en el gráfico que presentamos a continuación con datos actualizados al 2008.



Fuente: Banco del Estado, Estudio realizado sobre la Gestión Financiera de los Gobiernos locales en el Ecuador, 2008.

En términos de autosuficiencia financiera, o sea términos de la relación entre generación de ingresos propios y gasto corriente, a nivel general, los municipios de la provincia de Cañar, Santa Elena, Pichincha y Esmeraldas muestran niveles superiores a los del resto del país. Esto se aprecia en el gráfico a continuación.



Fuente: Banco del Estado, Estudio realizado sobre la Gestión Financiera de los Gobiernos locales en el Ecuador, 2008.

No obstante, el hecho de que exista esta fuerte dependencia de las transferencias del Gobierno central ha provocado que buena parte de los gobiernos provinciales y municipales no se preocupen por generar recursos propios, favoreciendo muy poco el proceso de descentralización.

Descentralización no sólo es transferencia de competencias desde el Gobierno central a los diferentes niveles de gobierno, significa también estar preparado como Gobierno local y tener niveles aceptables de autosuficiencia financiera, lo cual permita asumir nuevas competencias sin mayores problemas. Esta dependencia se da como producto de la ley del 15% de los ingresos permanentes del Gobierno central.

En lo que respecta a la calidad del gasto, los gobiernos municipales del Ecuador dedican apenas el 18% del presupuesto a gastos de inversión en educación, salud, agua potable, canalización y luz eléctrica (Chauvín y Pérez, 2007: 7).

Como puede verse en el cuadro anterior, muy pocos gobiernos locales en Ecuador tienen adecuados niveles de autosuficiencia financiera frente a los gastos corrientes. Los resultados, en definitiva, no son alentadores.

En lo referente a la situación de los recursos económicos de los gobiernos autónomos descentralizados, a partir del proceso de reforma que se ha emprendido en Ecuador con la aprobación de una nueva Constitución, hay que anotar que buena parte de estos se mantienen e incluso han aumentado.

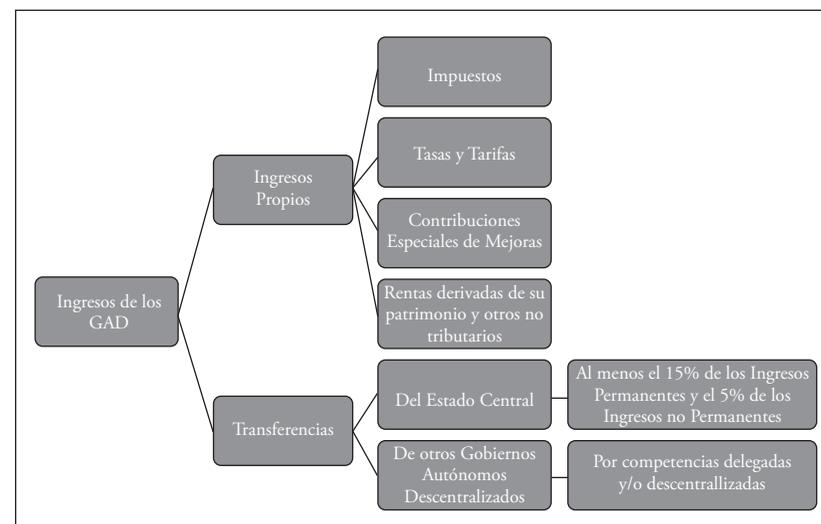
En el COOTAD se intenta hacerlo estableciendo el monto total de la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en el presupuesto general del Estado y estableciendo una fórmula de distribución de esos recursos.

En cuanto a lo primero, se mantienen los mismos ingresos que recibían anteriormente los gobiernos descentralizados, e incluso se aumentan.

Se prevé ahora, de acuerdo a lo establecido en el COOTAD, transferencias del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes provenientes del Gobierno central, con excepción de los correspondientes a endeudamiento público.

Sin embargo, se derogan a través del COOTAD las siguientes leyes:

- La Ley de Distribución del 15% y su Reglamento
- Ley 72 y su reforma
- Decreto legislativo s/n de enero de 1980 que asigna fondos provenientes de la explotación petrolera para el desarrollo de los organismos seccionales
- Decreto Supremo 223 que creó el Fondo de Desarrollo Municipal
- Ley 122 de marzo de 1983
- Ley 46 de septiembre de 1989 y la Ley 36 reformativa de la primera de julio de 1999
- Ley 75 que creó el Programa de Vialidad Rural de Manabí
- Ley 93 que creó el Fondo de Riego para la Provincia de Cotopaxi
- Ley 115 de asignación de fondos para obras en el sector agropecuario de la Provincia de Chimborazo
- Ley 146 que creó el Fondo de Desarrollo de la Provincia del Carchi
- Ley 145 de marzo de 1992
- Los artículos 3, 3-A y 4 de la Ley 122 de mayo de 1991
- El Decreto Supremo No. 279 de marzo de 1973
- El artículo 3 de la Ley 40 de agosto de 1989
- Ley 65 que creó el Fondo de Desarrollo Provincial de marzo de 1990
- Ley 57 de diciembre de 1989 y la Ley reformativa de enero de 1995 que creó el Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego de la Provincia del Oro
- Ley de creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de diciembre de 1997
- Los artículos 2 y 7 de la Ley 92 sustitutiva a la Ley de Creación del Fondo de Vialidad para la Provincia de Loja (FONDVIAL)
- Todas las demás normas legales que sean contrarias al COOTAD



Fuente: Verónica Gallardo, "Análisis de las Finanzas Subnacionales en el Ecuador", Ponencia presentada en el Foro Nacional sobre Descentralización y gestión de recursos subnacionales, Quito, Junio 2009.

En lo concerniente a la fórmula de cálculo o fórmula de distribución, se elimina con el COOTAD la discrecionalidad, distorsiones e inequidades territoriales, procurando mantener un balance fiscal del Estado.

Se determina en el COOTAD que las transferencias sean predecibles, simples, transparentes y automáticas. Para ello, se opta por un modelo de distribución de recursos que consiste en:

- La estratificación de los gobiernos autónomos descentralizados de cada nivel según su producto interno bruto territorial por habitante.
- El cálculo de los recursos necesarios de cada gobierno autónomo descentralizado debe cubrir los costos de las competencias exclusivas constitucionales ajustados a la realidad territorial.
- El cálculo de la capacidad fiscal de cada gobierno autónomo descentralizado en relación con su potencial, a fin de incentivar su esfuerzo fiscal.
- El cálculo de la brecha de financiamiento por habitante, en base al gasto estandarizado, menos la capacidad fiscal. Esta brecha será cu-

bierta de manera progresiva mediante un índice de equidad definido conforme la disponibilidad fiscal y al monto de las transferencias.

- El producto de multiplicar la brecha de financiamiento por el número total de habitantes del gobierno autónomo descentralizado correspondiente.

Como puede verse, el problema fundamental no son solamente los porcentajes del presupuesto general del Estado que pueden ser transferidos a los gobiernos subnacionales, sino la fórmula de cálculo. Un cambio en la misma puede hacer que los recursos que antes recibían puedan disminuir. Eso veremos luego.

De los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados

Uno de los temas centrales en el análisis de los gobiernos autónomos descentralizados es todo lo que respecta a los recursos financieros. Estos, de acuerdo a la normativa vigente en Ecuador, se catalogan en: ingresos propios; transferencias del Presupuesto General del Estado (PGE); otro tipo de transferencias, legados y donaciones; participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; recursos provenientes de endeudamiento o financiamiento.

Ingresos propios de los gobiernos locales

Los ingresos propios de los gobiernos autónomos descentralizados provienen de la autogestión en base a lo estipulado en la Constitución de la República y las leyes subsidiarias de carácter nacional y local.

Los ingresos propios de los municipios, por ejemplo, son producto de la aplicación impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones especiales de mejoras; los de la venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros de recuperación de inversiones, los de rifas sorteos y loterías, entre otros.

Los ingresos propios pueden clasificarse en dos grandes grupos: ingresos tributarios y no tributarios⁷.

Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios son los que, a través de las funciones y competencias de los gobiernos locales, se componen por impuestos, contribuciones especiales de mejoras y tasas por los servicios que un determinado nivel de Gobierno puede cobrar. Estos son:

- Impuestos: sobre la propiedad urbana; sobre la propiedad rural; alcabala; vehículos; patente anual; espectáculos públicos; a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos; al juego; el 1,5 por mil a los activos totales.
- Contribuciones Especiales de mejoras.
- Tasas por los servicios administrados por cada Municipio.

Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios dependen de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

Transferencias del Presupuesto General del Estado (PGE)

Tipos de transferencias

- Las provenientes de ingresos permanentes.
- Las provenientes de ingresos no permanentes.
- Las destinadas para nuevas competencias.

⁷ Se recomienda revisar los Anexos 6, 7, 8 y 9, presentados al final de este trabajo, en los cuales se presentan varios cuadros sobre el tema de impuestos municipales y de los gobiernos autónomos descentralizados.

Transferencias de ingresos permanentes y no permanentes

Montos:

21 por ciento de ingresos permanentes (Art. 192 COOTAD).

10 por ciento de ingresos no permanentes (Art. 192 COOTAD).

El monto total no será inferior al monto de 2008.

Criterios:

- Tamaño y densidad de la población.
- Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente.
- Logros en el mejoramiento de niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo Municipal.

Asignaciones:

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas. Se harán efectivas desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional (Art. 271 Const.)

Transferencias destinadas a nuevas competencias

Se toma como base el costeo de competencias que tendrán que hacer los organismos técnicos facultados a realizar este tipo de tareas. De acuerdo al COOTAD y la normativa que está por aprobarse, la instancia facultada para ello es Comisión Técnica de Costeo de Competencias en coordinación con la Consejo Nacional de Competencias y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias.

Para determinar el monto de los recursos a transferir, se deberá tomar en cuenta los siguientes criterios:

- Establecer estándares mínimos de prestación de servicios/bienes públicos.
- Determinar costos directos e indirectos de las nuevas competencias.
- Realizar la asignación del gasto actual de las nuevas competencias en el Gobierno central.
- Analizar disponibilidad fiscal del presupuesto del Gobierno central.
- Determinar la brecha de financiamiento.
- Fijar el monto a transferir por producto obtenido de acuerdo al modelo de gestión de cada sector.

Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones

De acuerdo al Art. 174 del COOTAD, los ingresos provenientes de otras transferencias son los que corresponden a los fondos recibidos sin contra-prestación del sector interno o externo. Estos pueden provenir a su vez del sector público, privado, externo, así como de donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.

Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables

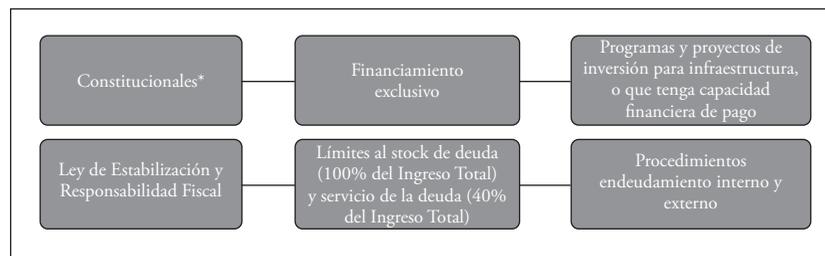
En los gobiernos locales donde exista recursos naturales no renovables sujetos a explotación o industrialización, éstos tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por dicha actividad.

Recursos provenientes de endeudamiento o financiamiento

Los GAD pueden acceder, en forma libre, a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo, siempre y cuando no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período.

Los ingresos provenientes del endeudamiento constituyen ingresos no permanentes. Estos recursos, según dispone la Constitución, solamente podrán ser utilizados para financiar egresos no permanentes, es decir, programas y proyectos de mediano y largo plazo, de preferencia en inversión para infraestructura, debidamente priorizados en sus respectivos Planes de Desarrollo Territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo.

Para acceder al endeudamiento se tomarán en cuenta indicadores de sostenibilidad, capacidad de deuda y solvencia. Ver diagrama a continuación.



Fuente: Verónica Gallardo, "Análisis de las Finanzas Subnacionales en el Ecuador", Ponencia presentada en el Foro Nacional sobre Descentralización y gestión de recursos subnacionales, Quito, Junio 2009.

A más de lo que dispone la Constitución, está en vigencia la Ley de Estabilización y Responsabilidad Fiscal que fija procedimientos y límites para el acceso a endeudamiento interno y externo. En cuanto se refiere a los límites, éstos no podrán exceder el 100% de los ingresos totales de un gobierno local y el monto máximo de pago por concepto de servicio de deuda no será mayor al 40% de los ingresos totales.

Asociativismo y modelos de gestión

Desde hace varios años hay una necesidad latente de reformar al Estado para hacerlo más democrático, eficiente, eficaz y orientado al usuario.

Ante el "fracaso" de este modelo neoliberal en Ecuador, vigente en los años ochenta y noventa, la reforma emprendida desde el 2008 ha tendido a recuperar el protagonismo del Estado en términos de regulación económica, redistribución de la riqueza social y territorial, planificación de lo público, aumento de la eficacia institucional, fomento de la transparencia y participación ciudadana.

Todo esto plantea cambios en lo que respecta a la relación Estado-sociedad. Es decir, cuando hablamos de cambios y transformaciones, de reforma del Estado, no se habla de una mera alteración del organigrama

del gobierno (Fleury, 2000) sino de un cambio en las relaciones entre los diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos.

Esto plantea, más que nada, desafíos en términos de asociativismo y de cómo los diferentes actores y agentes del ámbito público y privado pueden interactuar entre sí.

En la actual Constitución del Ecuador se recogen varias modalidades a través de las cuales los diferentes actores, tanto instituciones del Estado como fuera de éste ámbito, pueden intervenir a nivel local.

Los gobiernos autónomos descentralizados son responsables de la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de acuerdo a las competencias y atribuciones que fija la Constitución para cada nivel de gobierno, asegurando la distribución equitativa entre beneficios y cargas de las intervenciones entre los distintos actores públicos y privados.

A los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos se los considera como corresponsables del uso, mantenimiento y conservación, aplicando para ello determinadas modalidades de gestión.

Estas modalidades de gestión, aunque es facultad de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, el COOTAD establece que se organizarán, funcionarán y se someterán a los principios y normas definidos en el Sistema Nacional de Competencias. Es decir, la definición autónoma del modelo de gestión a adoptarse en cada uno de los gobiernos locales queda limitada por la intervención del Sistema Nacional de Competencias.

Del mismo modo, el COOTAD establece que los gobiernos autónomos descentralizados podrán prestar servicios y ejecutar obras que sean de su competencia en forma directa, por contrato, compartida o por delegación, con las excepciones establecidas en la ley.

En el caso de los gobiernos parroquiales, podrán prestar servicios en forma directa, por contrato o compartida mediante suscripción de convenios con las respectivas comunidades beneficiarias.

La gestión directa corresponde a la que realiza cada gobierno a través de su propia institución, de empresas públicas o gestión por contrato. Esta última hace referencia a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos consultoría.

A más de la gestión directa, el COOTAD señala la posibilidad de que esto de haga a través de lo que se denomina como *gestión delegada*. Dentro

de este acápite pueden considerarse varias modalidades: delegación a otros niveles de gobierno, cogestión entre diversos gobiernos autónomos descentralizados (mancomunidad), empresas de economía mixta, delegación a la economía social-solidaria y a la iniciativa privada.

Cuando se habla de la delegación a otros niveles de gobierno se hace referencia a la posibilidad de delegar la gestión de competencias de un nivel de gobierno a otro, sin que el cedente pierda la titularidad de la competencia. Esto requerirá de acto normativo de orden legislativo. Para la delegación ambas partes deberán suscribir un convenio que contenga compromisos y condiciones para la gestión de una competencia.

En cuanto a la cogestión, ésta puede darse preferentemente entre dos gobiernos autónomos descentralizados para la ejecución de obras. Para ello se requerirá de la firma de un convenio. Este convenio definirá el grado de responsabilidad de las partes, financiamiento de la obra, especificaciones técnicas, fiscalización y control social.

Hay la posibilidad que bajo esta modalidad no sólo intervenga otro Gobierno local, sino también la comunidad. Para ello se deberá igualmente suscribir un convenio con la comunidad beneficiaria de la obra, determinando la contraparte correspondiente. Si el aporte de la comunidad en cuestión es en términos de mano de obra, ésta habrá que valorarla.

En cuanto a las empresas de economía mixta, los gobiernos locales podrán delegar a este tipo de organizaciones la gestión para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de otras actividades. Este deberá hacerse mediante concurso público y de acuerdo a la ley que regule las empresas públicas. Se exceptúa la prestación de servicios de agua y riego, las cuales deberán ser prestadas únicamente por empresas públicas o comunitarias.

Finalmente, la delegación para la prestación de servicios a instancias de “economía social y solidaria”, así como a la iniciativa privada, solo se hará, según se señala en el COOTAD, en casos específicos. Esto no está del todo claro, ya que de manera muy general se señala que se propiciará la asociación de actores públicos, privados y relacionados con la economía social y solidaria para realizar proyectos de desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial rural previstos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Esto se hará mediante acto normativo del órgano competente (instancias como el Consejo Nacional de Competencias e instancia decisoria dentro del cada Gobierno local) y de acuerdo a los requisitos que establezca la ley.

Otra alternativa importante dentro de gestión directa son las “mancomunidades”. Estas, de acuerdo a lo dispuesto en la normativa vigente, son entidades de derecho público y con personería jurídica que tienen como objetivo mejorar la gestión de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

Recientemente en este ámbito se han dado en Ecuador dos iniciativas importantes. La una tiene que ver con la conformación de la Mancomunidad del Sur, y la segunda, la Mancomunidad del Norte del Ecuador. Ambas iniciativas han sido formuladas como una iniciativa de cooperación provincial pero también como un paso previo a la conformación de dos grandes regiones.

La primera, la Mancomunidad del Sur, se constituyó en abril de 2010 con la participación de las provincias de Azuay, Cañar, El Oro, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, todas ellas ubicadas en la parte austral del país, a excepción de la provincia de Loja. En ellas están incluidos 57 municipios y 205 juntas parroquiales.

Los ejes de integración y cooperación de estas provincias son:

- Conectividad, vialidad y transporte.
- Desarrollo económico productivo.
- Gestión ambiental.
- Gobernabilidad y participación.
- Investigación, ciencia y tecnología.

La segunda, conformada en mayo de 2010, es la Mancomunidad del Centro Norte. En esta iniciativa participaron seis provincias de la parte central y septentrional del Ecuador: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Imbabura, Pichincha, Napo y Orellana.

Esta mancomunidad cuenta con 4,8 millones de habitantes, una superficie de 70 600 kilómetros cuadrados. Es decir, representa la tercera parte del Ecuador en términos territoriales. Estas dos iniciativas de man-

comunidad, aunque son de reciente formación, no sólo son una novedosa alternativa de acercamiento entre provincias, sino clave para la futura integración de las regiones que, de acuerdo a la Constitución de la República, habrá un periodo de máximo ocho años.

La finalidad, de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente, es mejorar el ejercicio de las competencias de los gobiernos locales y la prestación de los servicios públicos.

Cooperación internacional

El papel que ha tenido en Ecuador la cooperación internacional para promover y apuntalar el proceso de desarrollo ha sido clave. No podría mencionar con detalle todo lo que se ha hecho en los últimos años, sin embargo, podrían mencionarse lo siguiente.

En lo que respecta a la cooperación española, los criterios para la cooperación son, a diferencia del resto de la cooperación, más amplios como apoyo al desarrollo, la gobernabilidad y las instituciones democráticas.

La cooperación norteamericana ha tenido como guía el apoyo a la democracia y gobernabilidad, pero gran parte de su agenda se ha articulado a la lucha contra el terrorismo. En el caso del Ecuador, aunque hay el riesgo de caer en el error por el ámbito y extensión, se ha dedicado a la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo a través del apoyo técnico a miembros de la policía y de las fuerzas armadas.

En el marco de la Constitución vigente en Ecuador y de las leyes subsidiarias, los gobiernos autónomos descentralizados podrán recibir apoyo de los organismos de la cooperación internacional en los mismos términos de antes, con la salvedad de que todo cuanto hace referencia a recursos económicos, deberá enmarcarse a los objetivos nacionales de desarrollo.

Las prioridades las establecerá principalmente la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), a través de un área dedicada especialmente a coordinar la cooperación internacional en Ecuador.

A más de que la cooperación internacional deberá acoplarse a los objetivos de desarrollo del Ecuador, se fija como requisito la necesidad de articularse a los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsi-

diariedad, oportunidad y, como mencionaba antes, al sistema nacional de cooperación internacional.

Democracia y principales instancias de participación a nivel local

Uno de los aspectos positivos de la reforma del Estado emprendida en Ecuador desde la aprobación y entrada en vigencia de la nueva Constitución, tiene que ver con la democracia y la participación. Aunque se ratifican los principios de la democracia representativa, hay una preocupación por ir hacia una democracia más participativa. Se trata de promover una efectiva inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y el proceso político (ver Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, SENPLADES).

Se rescatan los principios de la democracia participativa en el sentido de igualdad de los ciudadanos en la producción de decisiones públicas. En este sentido, los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, podrán participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, así como en el control social de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes (COOTAD, capítulo correspondiente a la Participación Ciudadana).

Esta participación se viabilizará bajo principios de igualdad, deliberación pública, respeto de la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Por esta razón, los gobiernos autónomos descentralizados, sean estos regionales, provinciales, municipales o parroquiales, tendrán que reconocer todas las formas de participación ciudadana, incluyendo incluso aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, como barrios, comunidades, comunas y aquellas que son propias de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Los ciudadanos, en forma individual o colectiva, tienen derecho a participar en audiencias públicas, asambleas, cabildos populares y consejos consultivos de acuerdo a lo contemplado en la Constitución y la ley.

En consecuencia, el derecho de participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de gobierno a través de los mecanismos de democracia representativa, participativa, directa y comunitaria (COOTAD, artículo

correspondiente a los derechos de participación). Incluso los pueblos, nacionalidades y comunas que habitan dentro de la jurisdicción de un gobierno autónomo descentralizado deberán ser consultados ante la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos.

Estos derechos de participación se extienden además a la posibilidad que tiene cualquier ciudadano para presentar proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales y municipales, así como acuerdos y resoluciones parroquiales.

Por otro lado, por lo dispuesto en la Constitución y en las leyes que están por aprobarse en Ecuador, los ciudadanos tienen la facultad de fiscalizar los actos de las autoridades de los gobiernos locales, y pedir, si es del caso, la revocatoria de su mandato. Para estos fines, así como para lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados tienen ahora la obligación de permitir y facilitar el libre acceso a la información de cualquier dependencia del Gobierno local.

En este marco, las principales instancias de participación a nivel nacional son:

- Consejo Nacional de Planificación Participativa (organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa).
- Consejos Nacionales Sectoriales Participativos.
- Consejos Nacionales para la igualdad (formulación, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas).

Como instancias claves de participación a nivel local, tenemos:

- Consejos de planificación participativa regionales, provinciales, metropolitanos, municipales y parroquias rurales: son instancias mixtas tripartitas integradas por representantes de la sociedad, autoridades electas del respectivo nivel y representantes del régimen dependiente.
- Asambleas locales: Tienen como finalidad fortalecer la interlocución con las autoridades, e incidir en el ciclo de políticas públicas, prestación de servicios y gestión de lo público. Las funciones primordiales

de las asambleas locales es velar por el respeto de la norma y exigir su cumplimiento; proponer agendas de desarrollo; promover organización social y formación de ciudadanía; organizar y facilitar, con participación de autoridades locales, rendición de cuentas; propiciar debate, deliberación y concertación en torno asuntos de interés general; ejercer control social.

- Audiencias públicas: son una instancia de participación, habilitada por la autoridad responsable para atender pronunciamientos y peticiones ciudadanas. Esto puede darse en todos los niveles de gobierno. La ciudadanía puede solicitar audiencias para: solicitar información sobre actos y decisiones de la gestión pública; presentar propuestas o quejas en todo lo relacionado a los asuntos públicos; debatir problemas que afecten los intereses colectivos; la autoridad respectiva deberá convocar a audiencia en el plazo máximo de veinte días.
- Del cabildo popular: instancia de participación a nivel municipal para realizar sesiones públicas, abierto a toda la ciudadanía, con el fin de discutir diversos asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.
- De la veedurías para el control de la gestión pública: instancia de control de las instituciones del Estado que se regularán bajo esta Ley u el Reglamento General de Veedurías.
- Observatorios: son, más que nada, grupos de personas u organizaciones autónomas para elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos.
- De los consejos consultivos: son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la sociedad civil que se constituyen en instancias de consulta. Su función es meramente consultiva.
- Silla vacía: es un mecanismo novedoso que ha sido incorporado con la aprobación de la Constitución del 2008 y del COOTAD en septiembre de 2010.
- La Silla vacía es una instancia de participación ciudadana en los consejos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales. En esta sesión la Silla vacía será ocupada por un representante de la ciudadanía, en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. Es decir, lo hará con voz y voto.

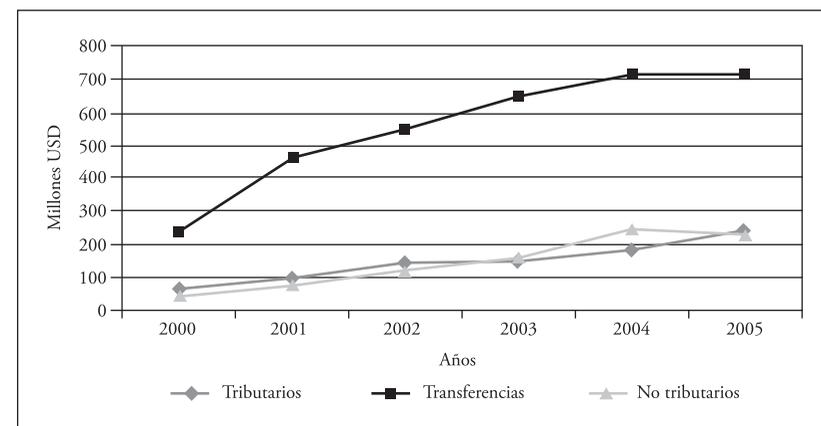
- Cuando esta participación se con voto, de acuerdo a lo indicado en el Art. 311 del COOTAD, esa persona será responsable administrativa, civil y penalmente. Con esto, así como tiene el mismo derecho que cualquier autoridad elegida ante un Consejo, tiene también un grado de responsabilidad por participar en la toma de decisiones.
- La persona natural o la organización social o gremial interesada en intervenir en una sesión específica acreditará, con la antelación debida, ante la secretaría del Concejo o Junta, el tema de interés y la persona que lo sustentará. El Gobierno local mantendrá un registro de los pedidos del uso del derecho de la silla vacía, de los aceptados y negados. En caso de que exista más de un interesado en participar sobre un mismo tema, la Secretaría de Concejo propiciará un proceso previo de diálogo y concertación. Si no hay acuerdo, se procederá a sorteo.

Análisis cuantitativo de los municipios y gobiernos locales en Ecuador

En lo que respecta a la última parte de este artículo, al análisis cuantitativo de los gobiernos locales en Ecuador, presento varios cuadros estadísticos que pueden dar cuenta de su estado y situación actual. La mayor parte de estos cuadros tienen que ver con indicadores de carácter financiero; estos son: grado de dependencia de las transferencias del Gobierno central, autosuficiencia financiera, capacidad de ahorro de los municipios, eficiencia del gasto de capital e inversión, entre otros.

Antes de realizar un análisis de estos indicadores, es preciso mencionar un aspecto que resulta importante: el incremento progresivo de los ingresos municipales, producto de las transferencias del Gobierno central. Estas, en años pasados, eran ligeramente superiores a los ingresos tributarios y no tributarios, pero, a partir del 2000, se da un incremento significativo. Esto se aprecia en el siguiente gráfico.

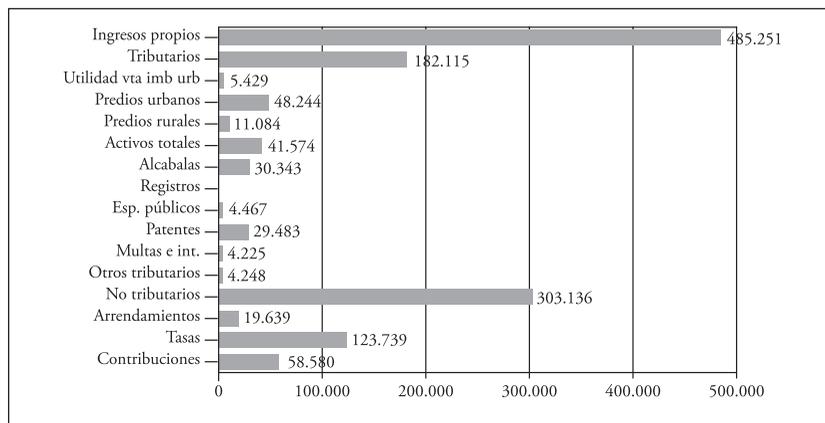
Gráfico 1
Evolución de los ingresos municipales



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Banco Central del Ecuador.

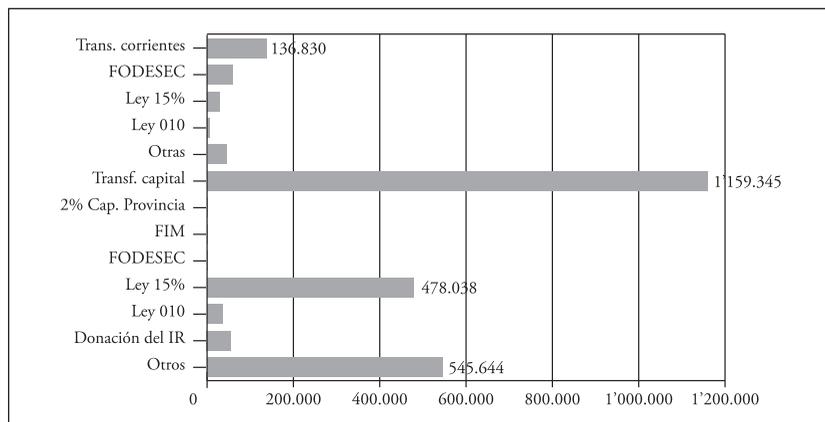
Sin embargo, un aspecto que llama la atención es que, a medida que las transferencias a los gobiernos municipales del Ecuador fueron aumentando progresivamente desde inicios del 2000, el esfuerzo fiscal se mantuvo sin mayores variaciones en los años siguientes. Es decir, se aprecia un cierto conformismo y hasta comodidad con los recursos recibidos del Gobierno central, y poco interés por mejorar los ingresos que dependen fundamentalmente de los mismos municipios, como son los ingresos tributarios y no tributarios. Me refiero, tal y como se aprecia en los dos cuadros que presento a continuación, a los ingresos que provienen del cobro de impuestos sobre la propiedad urbana, rural, alcabalas, patentes municipales, contribuciones especiales de mejoras, tasas por servicios prestados por los municipios e ingresos no tributarios provenientes de la ejecución de determinadas competencias.

Gráfico 2
Ingresos Propios - Municipios 2008 e



Fuente: Verónica Gallardo y Anabel Salazar, "Análisis de las finanzas subnacionales en el Ecuador, 1996-2008", en: Foro Nacional sobre "Descentralización y gestión recursos subnacionales", 2009.

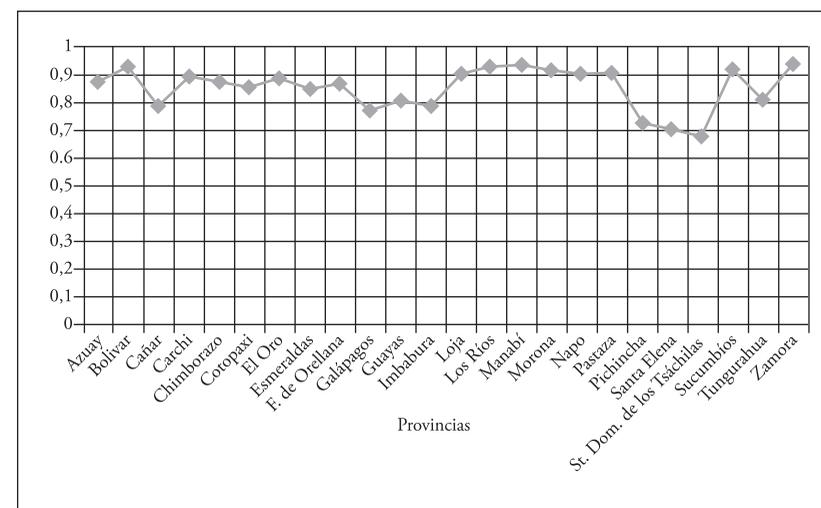
Gráfico 3
Transferencias - Municipios 2008 e



Fuente: Verónica Gallardo y Anabel Salazar, "Análisis de las finanzas subnacionales en el Ecuador, 1996-2008", en: Foro Nacional sobre "Descentralización y gestión recursos subnacionales", 2009.

Salwa Chauvín y Ramiro Pérez, en un estudio titulado "Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000-2005", confirman lo dicho. Además, consideran que en el período 2000-2005, "los gobiernos locales guardan una dependencia extremadamente alta respecto de los ingresos por concepto de transferencias" (Chauvín y Pérez, 2007: 5). Esta dependencia, claro está, varía de acuerdo de la provincia de la que se esté hablando.

Gráfico 4
Dependencia 2008 (Transferencias/Ingresos total sin ff)



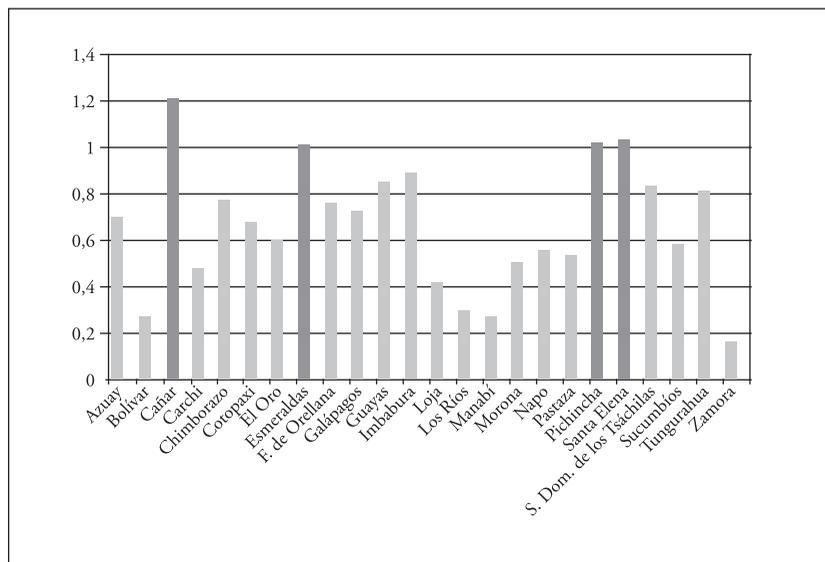
Fuente: Indicadores financieros municipales, en: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, Quito, 2008.

Del análisis del gráfico anterior podemos concluir que las provincias de Bolívar, Carchi, Manabí, Sucumbíos y Zamora presentan un mayor grado de dependencia de las transferencias provenientes del Gobierno central. Esto limita el accionar de estas entidades para convertirse en unidades institucionales descentralizadas, "ya que su capacidad de autogestión en la generación de recursos propios es casi nula" (Chauvín y Pérez, 2007: 5).

En el siguiente gráfico podemos observar que el nivel de autosuficiencia financiera en las provincias de Bolívar, Manabí, Los Ríos, Loja y Za-

mora es limitada. La generación de recursos propios es reducida frente a los gastos corrientes.

Gráfico 5
Autosuficiencia financiera (Ingreso Propio/Gasto Corriente) 2008



Fuente: Indicadores financieros municipales, en: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, Quito, 2008.

Si el gráfico anterior muestra un desbalance importante entre los recursos propios de los municipios frente al gasto corriente, algo similar se da cuando analizamos los índices de ahorro corriente: buena parte de los gobiernos locales del Ecuador no alcanzan niveles óptimos para lograr una dependencia financiera.

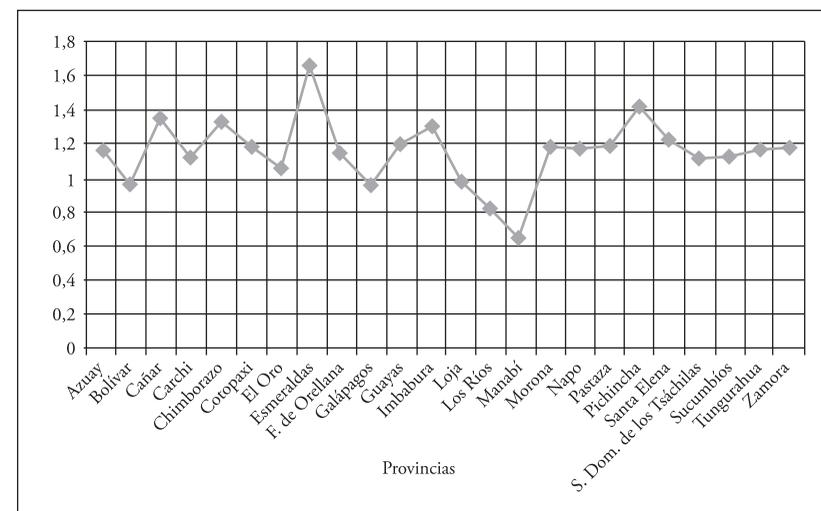
Al contrario, se produce un efecto de “pereza fiscal” provocado por el flujo de recursos recibidos por parte del Gobierno central, “reflejando la falta de capacidad de recaudación de ingresos por autogestión” (Chauvín y Pérez, 2007: 6).

De esta manera, el rezago de buena parte de los territorios del país no sólo tiene que ver con las críticas que generalmente se le atribuyen al

bicentralismo o la falta de descentralización, sino también con la poca capacidad institucional de los municipios del Ecuador de generar sus propios recursos.

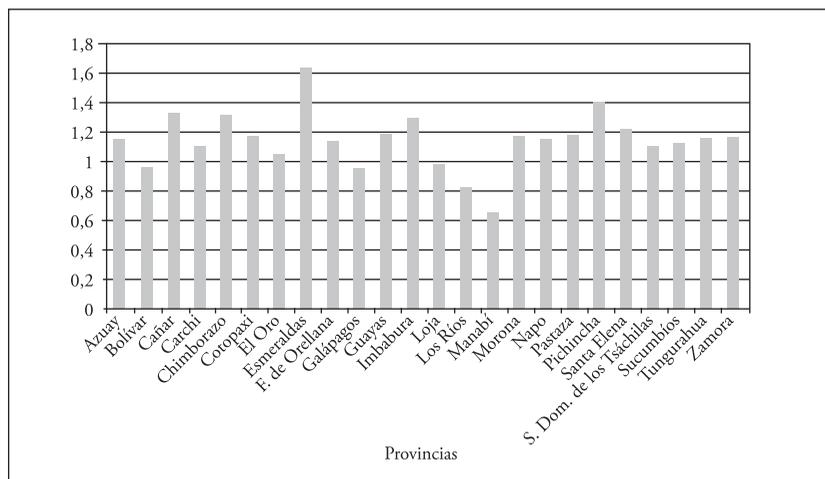
A excepción de los municipios de Quito y Guayaquil, la mayor parte de los gobiernos locales del país no logran cubrir sus gastos corrientes con recursos propios. La situación en municipios pequeños es peor aún: los salarios de sus empleados municipales no pueden ser cubiertos con la generación de recursos provenientes de su propia gestión.

Gráfico 6
Ahorro corriente 2008 (Ingreso Corriente/Gasto Corriente)



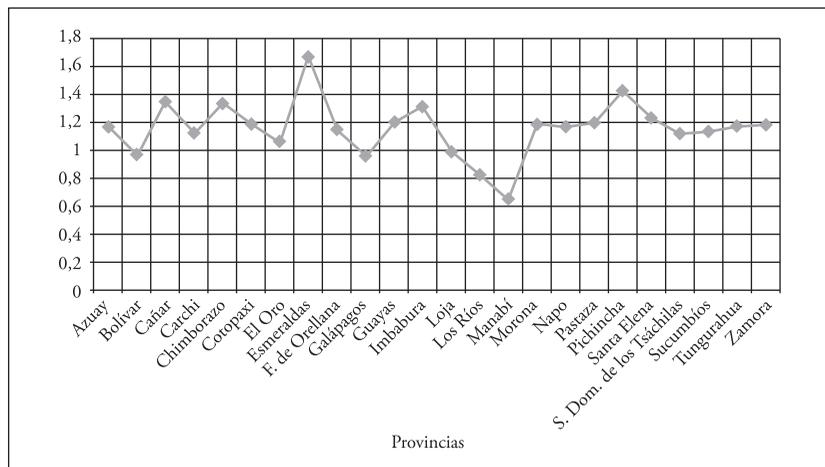
Fuente: Indicadores financieros municipales, en: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, Quito, 2008.

Gráfico 7
Ahorro corriente 2008 (Ingreso Corriente/Gasto Corriente)



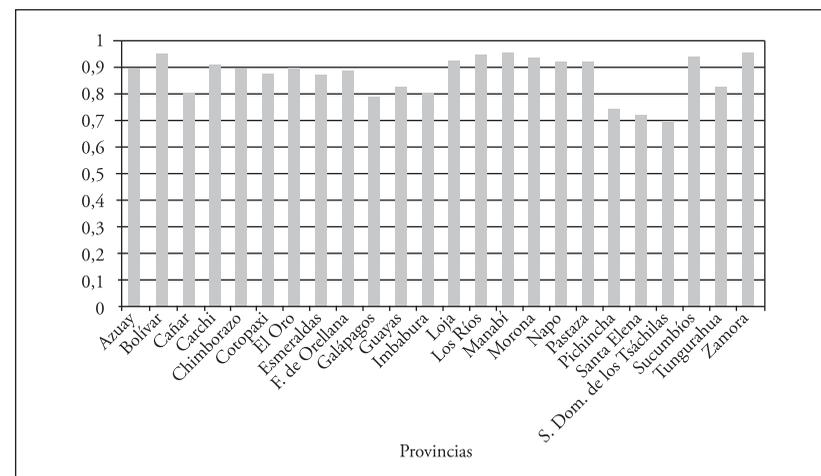
Fuente: Indicadores financieros municipales, en: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, Quito, 2008.

Gráfico 8
Ahorro corriente 2008 (Ingreso Corriente/Gasto Corriente)



Fuente: Indicadores financieros municipales, en: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, Quito, 2008.

Gráfico 9
Dependencia 2008 (Transferencias/Ingresos total sin ff)

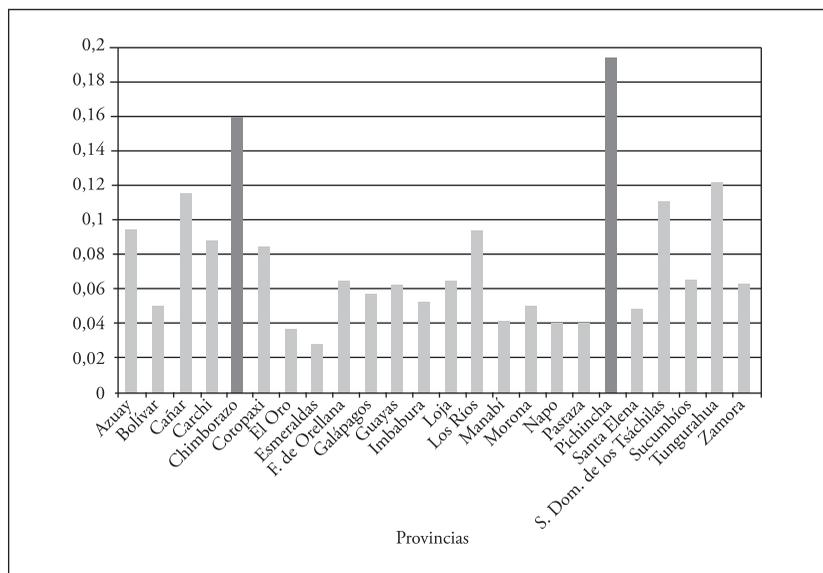


Fuente: Indicadores financieros municipales, en: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, Quito, 2008.

En lo que respecta al análisis de la eficiencia del gasto de capital versus inversión, pese a que en la década del 2000 existió una mejoría, el hecho de que se destinen importantes recursos a la inversión, no ha asegurado un adecuado nivel de calidad del gasto.

En el gráfico que presentamos a continuación se aprecia, por ejemplo, diferencias importantes entre los municipios de Pichincha y Chimborazo con el resto del país.

Gráfico 10
Eficiencia del gasto de capital e inversión 2008



Fuente: Indicadores financieros municipales, en: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, Quito, 2008.

En resumen, del análisis de los indicadores de desempeño fiscal de los municipios en el Ecuador, se puede afirmar lo siguiente:

- En la mayor parte de los municipios del país hay un elevado nivel de dependencia de las transferencias provenientes del Gobierno central.
- Los niveles de autosuficiencia financiera en las provincias de Bolívar, Manabí, Los Ríos, Loja y Zamora es limitada. En suma, buena parte de los gobiernos locales del Ecuador no alcanzan niveles óptimos independencia financiera.
- Esta fuerte dependencia de los recursos provenientes de transferencias produce un efecto de “pereza fiscal” en los municipios, reflejado fundamentalmente en la falta de capacidad de recaudación de ingresos provenientes de autogestión.

Conclusiones

Hay varios aspectos positivos y dignos de destacar del reciente proceso de organización territorial, descentralización y autonomías en Ecuador. Considero que buena parte de este texto ha cumplido, de alguna manera, este cometido.

Uno de los aspectos novedosos de las reformas emprendidas a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución en Ecuador es que contempla la creación de una instancia de gobierno intermedio. Hablo de los gobiernos regionales. No obstante, persiste el problema de cómo llevarlo a la práctica de manera exitosa.

Hay una mejor articulación entre distintas formas de gobierno (nacional, territorial, provincial, cantonal, parroquial). La gestión de los GAD se vincula al Plan Nacional de Desarrollo. Se obliga a los gobiernos locales a asumir de manera obligatoria y progresiva todas las competencias, no sólo unas, como antes. Me refiero a lo que se ha venido en llamar como descentralización “a la carta”.

La globalización, la lógica de funcionamiento de los mercados, comunicaciones, movilidad, etc., produce dinámicas de enclave no articuladas a instancias regionales o nacionales. Lo local (incluido las ciudades) ahora se articulan a dinámicas globales.

Todo eso debe ser tomado en cuenta para pensar lo local como nuevas centralidades después de la reforma que se ha dado en Ecuador. Estas nuevas centralidades, aunque articuladas al gobierno central a través de la planificación, no impide que sus dinámicas desborden el nuevo esquema de ordenamiento y gestión territorial.

No hay competencia de países, sino de ciudades y localidades para captar más recursos y beneficios. Algunos gobiernos subnacionales (especialmente Distritos Metropolitanos) sobrepasan en términos de población y PIB a los Estados. Ejemplo, Sao Paulo, México, Río de Janeiro y Buenos Aires.

En este contexto se diluyen cada vez más las demarcaciones de la geografía política. Los “megaplanes” de desarrollo nacional caen obsoletos no tanto por responsabilidad de autoridades locales sino por la realidad misma. Por ello, la tendencia de la descentralización y planificación, vinculadas al desarrollo, son instrumentos de política pública (orientadas a

resultados), menos estandarizadas geográficamente, más participativas e integrales, pero no en los términos planteados dentro del proyecto político del actual Gobierno.

Luego de un análisis exhaustivo vemos que existen ambigüedades al momento de pasar de la Constitución de la República del Ecuador al COOTAD. Específicamente, en el COOTAD todo lo relacionado con las competencias sufre de indefiniciones conceptuales y prácticas.

La incorporación a nivel de competencias de facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión limita su transferencia y el ejercicio autónomo de las mismas. Es decir, conduce en dirección opuesta a lo que se menciona con frecuencia, como es la profundización de la descentralización y la autonomía política, administrativa y financiera.

Es más, la autonomía se limita cuando se faculta al Sistema Nacional de Competencias, según consta en el Art. 128 del COOTAD, a definir los modelos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados. Dicho artículo dice: “Las leyes que normen los diferentes sectores y sus modelos de gestión se organizarán, funcionarán y se someterán a los principios y normas definidos en el Sistema Nacional de Competencias”.

Si criterios más actuales de autonomía señalan la capacidad que tienen los gobiernos locales de “poder normarse”, de autolegislarse independientemente del ámbito nacional (Barros, Franz, 2009: 47-85), el hecho de que el modelo de gestión de los gobiernos “autónomos” descentralizados sea una instancia definida por el Sistema Nacional de Competencias no tiene sintonía con las definiciones generalmente aceptadas de autonomía.

La transferencia de nuevas competencias genera nuevos desafíos a nivel de gestión y gobierno. Creo que esto, pese a desarrollarse en la actual Constitución y el COOTAD en más de 600 artículos, no se ha analizado con suficiente detenimiento en términos de las nuevas funciones y atribuciones que tendrán que asumir las autoridades locales.

En este sentido, el modelo de cambio que se plantea, aunque es positivo, la autonomía y descentralización están condicionadas. Es una descentralización regulada más que de profundización de la autonomía a nivel subnacional. Además, el plazo fijado de ocho años para la transferencia de las competencias “adicionales” como salud, educación, turismo, ambiente, inclusión económica y social, desarrollo agropecuario, etc., es muy largo. Eso no se

compadece con los enunciados de que la descentralización ya no será “a la carta”, como antes, sino de manera inmediata, progresiva y obligatoria.

La razón para que el proceso de descentralización se haya quedado trunco en Ecuador no puede atribuirse solamente a un modelo de desarrollo (neoliberal), tal y como se ha argumentado para promover este ambicioso proceso de reforma en Ecuador. Parecería que existe una conflictiva, y hasta irreconciliable, relación entre diferentes paradigmas sobre el rol del Estado, la sociedad y el mercado. Sin embargo, hay una cosa que sí es cierta. Lo que está en crisis no son los modelos, sino la aplicación de los mismos. Esto tampoco significa que tenga la intención de defender al neoliberalismo. No. Simplemente evidencio una falencia en el uso de conceptos y aplicación de criterios.

Además se pone en cuestión el modelo neoliberal, sin embargo, se retoman principios democráticos liberales, como son consenso y unidad. La democracia pluralista parte de la idea de que no es posible lograr consensos sin exclusión. Por ello, la propuesta adolece en el fondo de bases y principios coherentes que la sustenten.

Si bien es cierto que reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida, promover el desarrollo y fortalecer la democracia no se logran privatizando ni reduciendo el tamaño de Estado, así como tampoco quitando su función reguladora, el otro extremo no es la solución. Además, hay que enfatizar que el Estado, por definición, no regula sino interviene.

El otorgar mucho peso a la planificación centralizada, el condicionar la descentralización a través de mecanismos como los Consejos Nacionales, los Sistemas Nacionales de Competencias, etc., bloquean iniciativas locales auténticamente participativas y democráticas. Esto es anti-autonómico y anti-descentralizador.

Es destacable la importancia que se ha otorgado a través de leyes a la participación ciudadana. Pero esto no es posible incorporando de manera declarativa la palabra “participación” en una Constitución o en una ley. Democracia, sin una ciudadanía consciente, sin deliberación, sin debate público abierto, no es democracia.

Si se trata de dar un paso hacia adelante, el problema no es tanto el modelo “neoliberal” sino la vigencia de un modelo oligárquico (poder de pocos) que ha imposibilitado un cambio.

Formas constitucionales y prácticas de gobierno oligárquicas pueden ser más o menos democráticas. Esto no se soluciona con elementos de democracia representativa o incluso participativa. La participación no se realiza plenamente con el otorgamiento de un espacio de representación como es la silla vacía.

Tengo la impresión que el modelo en general, en lugar de devolver el poder a nivel local, se dispersa de manera escalonada de abajo hacia arriba. Me inclino a pensar, con mucho pesar, que estamos en la ola de regreso. Se tiende a recentralizar a través del peso que ahora tiene a través de una serie de normas la tecnocracia ubicada en el gobierno central. ¿No es esto una “recentralización a la carta”?

Bibliografía

- Barrera, Augusto (2007). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (Comp.). Quito: FLACSO Ecuador.
- (2007). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* Fernando Carrión (Comp.). Quito: FLACSO Ecuador.
- Barrios S., y Xavier Franz (2009). “Conceptos alternativos para comprender las grandes reformas descentralizadoras contemporáneas en Europa Occidental”. *Revista de Estudios Políticos* 144: 47-85.
- Carrión, Fernando (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2007). “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”. En: *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* Fernando Carrión (Comp.). Quito: FLACSO Ecuador.
- Chauvín, Salwa y Ramiro Pérez (2007). “Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000-2005”. *Apuntes de Economía* 55.

- Consejo Nacional de Modernización del Estado (2006). *Síntesis del Diagnóstico de descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal*. Quito: Editorial CONAM.
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- Fleury, Sonia (2000) *Reforma del Estado*. Washington: BID, Instituto para el Desarrollo Social (INDES).
- Gallardo, Verónica (2009). “Análisis de las finanzas subnacionales en el Ecuador”. Ponencia presentada en el Foro Nacional sobre Descentralización y Gestión de Recursos Subnacionales, Quito, junio.
- López Guerrero, Hernando (2004). *Estado de concreción del proceso de descentralización en el Ecuador: línea base de la descentralización a julio de 2004*. Quito: GTZ, CONAM.
- República del Ecuador (2009). Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009– 2013: construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito: SENPLADES.
- Rondinelli, Dennis (1989). “Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework”. *Development and Change* 20(1).

Documentos legales

- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (versión Septiembre 2009).
- Proyecto de Ley de Orgánica de Participación Ciudadana (versión octubre 2009).
- Ley de Régimen Provincial (codificada a marzo de 2001).
- Ley Orgánica de Régimen Municipal (codificación 16, 5 diciembre 2005).
- Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales (27 octubre 2000)
- Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (octubre 1997).
- Ley de Modernización del Estado (Diciembre 1993).

Anexo 1

Cuadro 1
Orientación general de la descentralización en el Ecuador

Desde 1969 hasta 1996	10 de febrero 1969 Ley de Régimen Provincial. Se convierte en orgánica con aprobación del Congreso Nacional el 8 de marzo de 2001
	15 de octubre 1971 Ley de Régimen Municipal. Se convierte en orgánica con aprobación del Congreso Nacional a partir del 13 de febrero de 2001
	21 de mayo 1990 Ley de Desarrollo Seccional. Se crea el FODESEC. Se entrega el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado
	21 de septiembre 1992 Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus organismos seccionales.
	27 de diciembre 1993 Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano
	31 de diciembre 1993 Ley de Modernización del Estado
	2 de diciembre 1994 Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Decreto Ejecutivo No. 2328

Fuente: López Guerrero, 2004.

Anexo 2

Cuadro 2
Orientación general de la descentralización en Ecuador

Desde 1997 hasta 1999	20 de marzo 1997 Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno central para los gobiernos seccionales. Se traspasa recursos a los gobiernos locales sin estar ligados a transferencia de competencias.
	8 de octubre 1997 Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Se expide 25 de septiembre de 1997.
	11 de agosto 1998 Constitución Política de la República del Ecuador. Se crea las Juntas Parroquiales.
	13 de enero 1999 Consejo Nacional de Gobernadores y Gabinetes Provinciales.
	31 de marzo 1999 Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
	3 de diciembre 1999 Creación de la "Comisión Nacional del Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales".
	27 de diciembre 1999 Desconcentración de la Administración en general, financiera y de recursos humanos de los ministerios y secretarías de Estado.

Fuente: López Guerrero, 2004.

Anexo 3

Cuadro 3
Orientación general de la descentralización en Ecuador

Desde 2000 hasta 2001	13 de enero 2000 Comisión de descentralización.
	18 de agosto 2000 Ley para la promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana.
	8 de octubre 2000 Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales.
	20 de diciembre 2000 Se deroga la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales creada en 1999 y se sustituye por un cuerpo colegiado.
	26 de enero 2001 Sistema Nacional de Planificación.
	6 de marzo 2001 Firma del Convenio de “Promoción de Transferencias de Competencias” entre los Ministerios de Turismo, Ambiente, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería entre Presidente de la República y 22 Prefectos.
	8 de marzo 2001 Ley de Régimen Provincial.
	18 de junio 2001 Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Con este reglamento se crea la Comisión Nacional de Competencias.
	2 de julio 2001 Descentralización y Desconcentración del Gobierno Central.
	10 de julio 2001 Plan Nacional de Descentralización. Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales.
27 de septiembre 2001 Reglamento general a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales.	

Fuente: López Guerrero, 2004.

Anexo 4

Cuadro 4
Orientación general de la descentralización en Ecuador

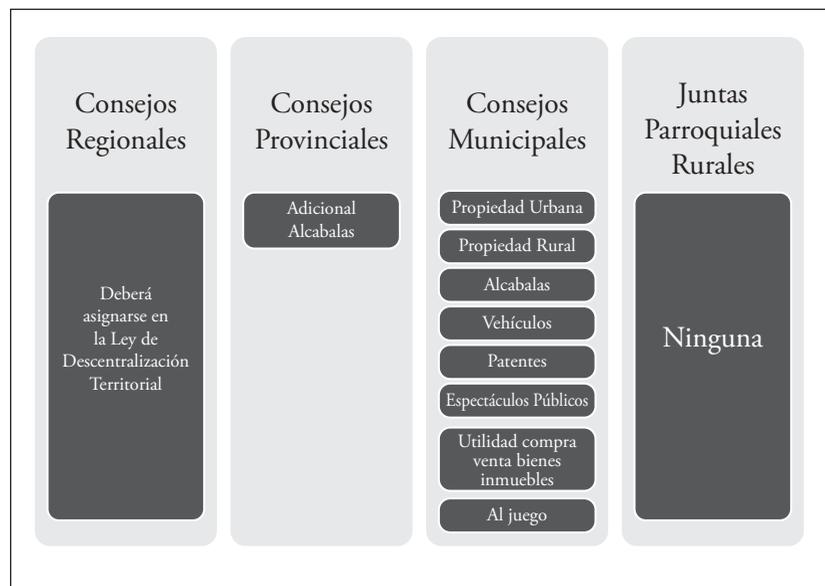
Desde 2002 hasta 2004	4 de junio 2002 Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
	9 de agosto 2002 Se crea la Comisión Nacional de Competencias. Reglamento orgánico funcional de la CNC, resolución de 15 de julio de 2002.
	10 de febrero 2003 Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
	7 de mayo 2003 Creación de la “Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial”.
	13 de mayo 2004 Promulgación del Plan Nacional de Descentralización 2004.
	18 de mayo 2004 Presidente de la República designa a Dr. Pablo Celi de la Torre como su delegado ante la Comisión Nacional de Competencias.

Fuente: López Guerrero, 2004.

Anexo 5 Países andinos: aplicación del Consenso de Washington

	Disciplina fiscal	Prioridad para gasto social	Reforma tributaria	Liberación financiera	Tipos de cambio unificados	Liberalización del comercio	Apertura a la IED	Disciplina fiscal	Privatización de empresas estatales	Desregulación	Respeto a los derechos de propiedad
Bolivia		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Perú	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Venezuela		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Anexo 6 Impuestos asignados a los gobiernos autónomos descentralizados



Gallardo, 2009.

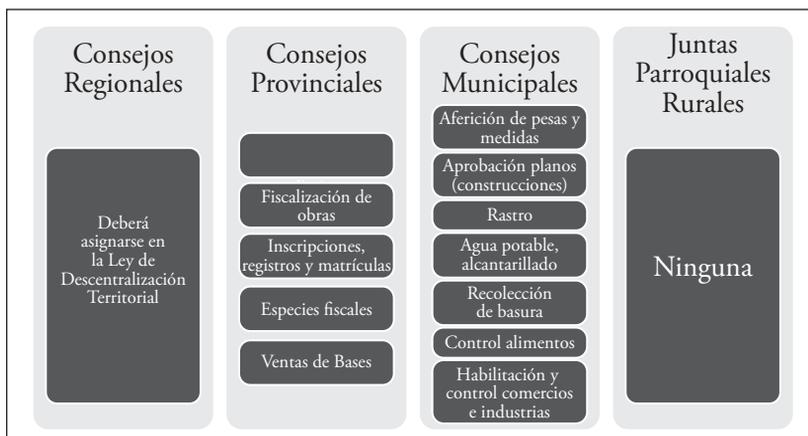
Anexo 7 Autonomía en el manejo de impuestos a nivel municipal

Propiedad Urbana	• Se aplicará un % que oscilará entre un mínimo de 0,25 por mil y un máximo del cinco por mil que será fijado mediante ordenanza por cada concejo municipal
Propiedad Rural	• Se aplicará un % que oscilará entre un mínimo de 0,25 por mil y un máximo del tres por mil que será fijado mediante ordenanza por cada concejo municipal
Alcabalas	• 1% sobre el valor del predio o bien
Vehículos	• Tarifa impositiva fijada en la LRM (base imponible SRI)
Patentes	• La tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de cinco mil dólares, será fijado mediante ordenanza.
Espectáculos Públicos	• 10% sobre el precio de las entrada vendidas
Utilidad Compra-Venta de bienes inmuebles	• 10% sobre las utilidades de la venta de los bienes inmuebles
Impuesto al Juego	• El impuesto al juego será regulado mediante ordenanza municipal.

Gallardo, 2009.

Anexo 8

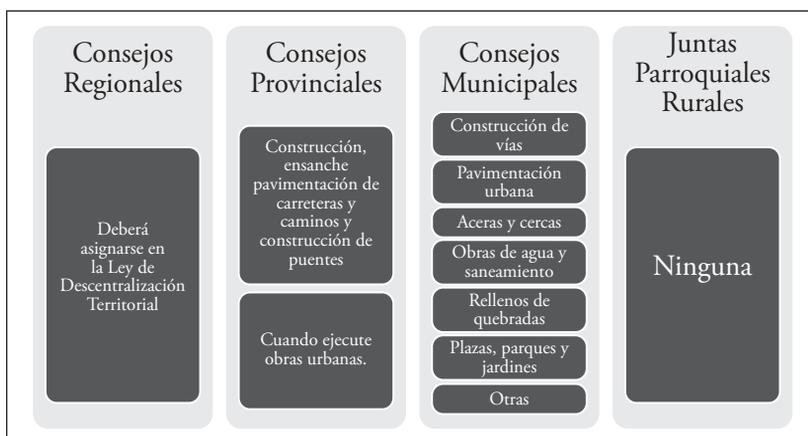
Principales tasas y tarifas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)



Gallardo, 2009.

Anexo 9

Contribución de mejoras de los GAD



Gallardo, 2009.

Situación de las municipalidades en el Perú

Desafíos para la gestión de las ciudades

Julio Calderón Cockburn¹

Introducción

El siguiente documento es un diagnóstico sobre la organización municipal en Perú que tiene por objetivo, de acuerdo a los términos de referencia, identificar las demandas de los gobiernos locales y la viabilidad de que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades. El diagnóstico forma parte del componente actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina que realiza FLACSO.

El documento presenta, de manera general y sucinta, un diagnóstico de las principales características de la organización municipal en Perú. La mayoría de las municipalidades responden a un ámbito rural, aunque debe indicarse que el 72% de la población es urbana (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2007). A pedido de FLACSO se ha puesto énfasis en los desafíos para la gestión de las ciudades que enfrentan los gobiernos locales, aspecto que atañe al grupo de municipalidades con ciudades grandes y medianas. En Perú, estrictamente hablando, solo existe una ciudad de claro rango metropolitano: (Lima-Callao).

1 Sociólogo por la Universidad Católica del Perú, Doctor por la Universidad de San Marcos (UNMSM) y Maestro por la FLACSO de México. Es profesor de la Universidad Católica de Lima y del Lincoln Institute of Land Policy de Cambridge, USA. Es autor de más de sesenta publicaciones, incluidos veinte libros. Como consultor ha trabajado para la cooperación multilateral e internacional en temas de gobernabilidad de ciudades, hábitat y suelo urbano. Contacto calderón@chavin.rcp.net.pe

La elaboración de este diagnóstico, en consideración del tiempo disponible, básicamente ha desarrollado un trabajo de recolección bibliográfica. El autor agradece el apoyo y/o las entrevistas concedidas por Marina Irigoyen de CARE Perú, Ricardo Vergara de SASE y Álvaro Ugarte de INICAM. Asimismo, agradece a los comentaristas del documento.

Los temas del diagnóstico a desarrollar son los siguientes: Constitución política, procesos de descentralización, asociativismo, competencias municipales, financiamiento municipal, cooperación internacional, actores de gobernabilidad, análisis cuantitativo.

Constitución política

Desde el inicio de la República, en 1821, las municipalidades en Perú tuvieron un papel secundario en la organización del Estado, en relación al rol que le cupo jugar al Gobierno nacional o central. A pesar de que la Constitución de 1933 y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) de 1892 reconocían un papel rector a los gobiernos locales en la gestión local, en la práctica no existía autonomía política, sus autoridades eran designadas por el poder ejecutivo, como un medio de clientelismo político y, en general, los gobiernos locales fueron perdiendo competencias en las principales decisiones respecto al desarrollo urbano, tributos locales y servicios públicos. Durante buena parte del siglo XX, el Gobierno nacional había ido despojando de sus funciones y atribuciones a las municipalidades.

Esta situación empezó a modificarse a raíz de la Constitución Política de 1979, que condensó el auge de los movimientos sociales y las demandas de descentralización del Estado. Estas demandas habían cuestionado la gestión centralista que se realizaba desde Lima, la capital del Perú. La Constitución de 1979 reconoció la autonomía municipal, determinó las competencias y los recursos económicos de los gobiernos locales y se convirtió en un sistema de garantías de la autonomía municipal (Calderón et al, 1996). La Constitución promovió un Estado democrático, en respuesta a los largos años de gobierno militar (1968-1980).

El marco legal dio inicio, a partir de 1980, a un proceso de reforma municipal que consistió en la transferencia o devolución, a las municipa-

lidades, de atribuciones que se encontraban en manos del Gobierno nacional. Se crearon gobiernos y asambleas regionales que deberían reemplazar el papel administrativo asignado a los departamentos. La reforma municipal empezó con el segundo gobierno del presidente Fernando Belaunde (1980-1985), con los objetivos de modernizar los gobiernos locales, mejorar la prestación de servicios y descentralizar y democratizar al Estado.

La Constitución de 1993

La vigente Constitución Política del Perú fue aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, y ratificada en el referéndum del 31 de octubre de 1993. La Constitución se elaboró tras el autogolpe político del presidente Alberto Fujimori del 5 de abril de 1992. En términos generales, la Constitución promueve medidas liberalizadoras e impulsoras de la empresa privada, respondiendo así a la época de ajuste económico promovido por los organismos multilaterales en que se insertó.

La Constitución divide el territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos; en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. Las municipalidades provinciales y distritales, y las municipalidades delegadas conforme a ley, son órganos del gobierno local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La Constitución define las competencias, los bienes y rentas de las municipalidades, y establece el criterio de la participación vecinal en la gestión del gobierno local:

Artículo I.- Gobiernos locales:

Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades [...]

Artículo IV.- Finalidad:

Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, soste-

nible y armónico de su circunscripción. (Constitución de la República del Perú, 1993).

La Constitución de 1993 definió a la descentralización como un proceso permanente que tenía como objetivo promover el desarrollo integral del país. En su artículo 197 establece que las regiones apoyan a los gobiernos locales y no los sustituyen ni duplican su acción ni su competencia². Un mecanismo de articulación de las municipalidades con los gobiernos regionales se estableció a través de los consejos de coordinación regional, en los cuales los alcaldes provinciales, o sus representantes, son miembros de pleno derecho.

Si bien la Constitución de 1993 reconoce la autonomía municipal e incorpora la figura de la autonomía política, diversos analistas en su momento la cuestionaron por eliminar la enumeración expresa de las competencias municipales, y de sus recursos económicos; algo que estaba presente en la Constitución de 1979. A su entender, esta omisión dejaba la determinación de competencias al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, lo cual constituía un retroceso, dejando la Constitución de ser garantía de autonomía municipal (Calderón et al, 1996: 13).

La Constitución de 1993 estableció Mecanismos de Democracia Directa (MDD) en los asuntos de Gobierno. Estableció que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante... demanda de rendición de cuentas” (Constitución de la República del Perú, 1993: artículo 31)³.

La ley 26 300 del 3 de mayo de 1994, sobre *los derechos de participación y control ciudadano*, buscó regular la participación de la ciudadanía en la gestión de los gobiernos locales a través de mecanismos como: el derecho de iniciativa en la formación de dispositivos municipales, derecho

2 Más allá del discurso jurídico, en el mundo de la realidad existen interferencias entre los niveles de gobierno y algunas regiones hacen las veces de municipalidades.

3 En cuanto a antecedentes participativos en el marco jurídico, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) de 1984 estableció la *rendición de cuentas*, al determinar en su artículo 82 que la municipalidad debía informar cada noventa días a los vecinos sobre la marcha de los asuntos comunales y el estado de la economía municipal, así como que cada sesenta días el concejo debía dedicar una de sus sesiones para tratar públicamente materias de interés comunal que los vecinos solicitasen. La LOM del 2004 ya no considera este dispositivo.

de referéndum, las juntas vecinales comunales, los comités de gestión, el derecho de denunciar infracciones y a ser informado, los cabildos abiertos, la participación local del sector empresarial, los derechos de control y las revocatorias de autoridades municipales.

Los MDD (consulta popular, iniciativa legislativa y revocatoria de mandato) son derechos ciudadanos que abren nominalmente el camino a nuevas herramientas para la participación. La consulta popular de Tambo Grande, en 2002, afirmó una posición en contra de la cesión de tierras a una industria multinacional. El mecanismo más desarrollado ha sido la revocatoria de mandato, que se ha ejercido en seis ocasiones (1997, 2001, 2004, dos veces en 2005 y en 2009). Para algunos analistas este mecanismo abre la puerta a los partidos y candidatos perdedores en contra de la autoridad elegida (Welp, 2008: 121-123).

La reforma constitucional del 2002

El 6 de marzo del 2002, luego del gobierno de transición que sucedió a la caída del régimen autoritario, en noviembre del 2000, el gobierno de Alejandro Toledo expidió la ley 27 680 de reforma constitucional. Esta ley definió, en su capítulo XIV del título IV, de manera más integral el proceso de descentralización, asimilándolo a un proceso de democratización de la sociedad. La descentralización fue definida como:

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos hacia los gobiernos regionales y locales. (Ley 27 680, capítulo XIV del título IV)

El proceso de reforma constitucional estuvo signado por el rechazo que había generado el régimen autoritario precedente y las denuncias de corrupción. En este contexto, las fuerzas políticas buscaron evitar el resur-

gimimiento del autoritarismo, y las leyes expresaron una voluntad democratizadora.

La ley 27 680 define que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno, a nivel nacional, regional y local. De acuerdo a la ley, las regiones se crearán sobre la base de áreas contiguas, y los gobiernos regionales tendrán autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Hasta el momento, no se han constituido las regiones, por lo que departamento y región vienen a ser lo mismo. Mientras tanto, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La ley 27 783, denominada Ley de bases –de la descentralización, del 26 de junio del 2002–, desarrolló el capítulo de la Constitución Política sobre la descentralización, regulando la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada; y fijando las competencias del gobierno nacional, regional y local.

Los gobiernos locales fueron concebidos como las instancias más próximas a la ciudadanía, y se les asignaba una función importante como agentes del desarrollo económico y social de las localidades en la dinámica de una economía globalizada.

Proceso de descentralización

Desarrollo del proceso

El proceso de descentralización desarrollado en Perú desde 1980 ha generado una reforma del Estado que ha empezado a descentralizar (transferir) funciones y atribuciones del Gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. En términos generales, la descentralización comprende acciones en el nivel de competencias, financiero y administrativo. Actualmente, el proceso de descentralización es considerado, junto a la reforma y modernización del Estado, uno de los ejes del desarrollo del país.

La descentralización se inicia a instancias de la Constitución de 1979, que introdujo una nueva estructura de representación para mediatizar la relación de la sociedad con el Estado, mediante nuevas instituciones políticas y democráticas (tal como era el caso de la Asamblea Regional). Esta definición democratizadora condensó la demanda de movimientos sociales y políticos de mediana duración (1965-1990), cuyo discurso había recusado a las dictaduras en favor de una idea de democracia, y se había opuesto a la centralización política del país desde demandas regionales. Interrumpido el proceso por la recentralización autoritaria y el autogolpe de Fujimori (1992), al 2002 se impulsa un segundo proceso de descentralización que propone un carácter gradual de la reforma, bajo un control rígido por parte del Gobierno nacional (Revez, 2009: 37-40).

El proceso de descentralización, en sus dos vertientes, se ha sostenido sobre un marco jurídico *ad hoc* desarrollado a través de dos Constituciones (1979 y 1993) y dos Leyes Orgánicas de Municipalidades (1984 y 2002)⁴, que propiciaron cambios en la concepción, modalidad y orientación del proceso, así como retrocesos en la construcción de la nueva institucionalidad.

El desarrollo de elecciones democráticas para elegir autoridades municipales, desde 1980 y de manera ininterrumpida, sumada a la revocatoria de las autoridades y otros mecanismos de democracia directa, han generado en la ciudadanía y los habitantes de las localidades una mayor identificación con sus municipalidades. Se ha contribuido a forjar identidades y mecanismos de representación.

La reforma tributaria de 1985 permitió mejorar los recursos municipales al establecer una fuente sostenible para los ingresos de los gobiernos locales, administrado por el Gobierno nacional (Ministerio de Economía y Finanzas).

En la década de 1980 a las municipalidades se les dotó de una serie de funciones, competencias y atribuciones referidas a la facultad de reconocer asentamientos humanos precarios, titular la propiedad informalmente ocupada, asumir la gestión del agua potable y alcantarillado, entre

⁴ En marzo de 1981 se promulgó el Decreto Legislativo 051 que permitió modernizar la gestión municipal. El 7 de junio de 1984 se aprobó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, ley 23 853, que expresó el carácter abierto de la reforma municipal.

otros. Por ejemplo, tras la desaparición de la Empresa Nacional de Agua Potable, se crearon empresas municipales de agua y saneamiento. La excepción es Lima, con el 30% de la población nacional, en que el Gobierno nacional no ha aceptado su transferencia a la municipalidad y se ha reservado su administración.

El proceso de descentralización, en general, fue frenado por la administración del presidente Fujimori, luego del autogolpe de 1992. Más afectada fue la experiencia de regionalización. Se suspendió la elección de los representantes regionales, las Asambleas Regionales fueron disueltas, y su administración pasó a manos de Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que respondían al mandato del Gobierno nacional. Se frenó la reorganización por la que el aparato del Estado atravesaba, desconectándose los lazos que se venían tejiendo al interior de la administración pública en las provincias y departamentos, y generándose desencuentros entre las municipalidades y administraciones del Gobierno nacional.

Las municipalidades fueron particularmente afectadas. Sus funciones se vieron mermadas, perdiendo atribuciones en control de comercio ambulatorio, transporte público, entrega de títulos de propiedad, manejo de tierra fiscal, entre otros. Estas funciones, atribuciones y competencias fueron recuperadas por el Gobierno nacional. Otros ámbitos que iban a ser transferidos a las municipalidades debieron esperar, como el de educación, en que el régimen autoritario, más bien, estimuló la inversión privada y el desarrollo de escuelas y universidades particulares.

Concluido el régimen autoritario de Fujimori, el proceso de descentralización fue nuevamente abordado por las sucesivas administraciones del gobierno de transición, Alejandro Toledo y Alan García, bajo el control y ritmo del Gobierno nacional. El discurso central, como se ha mencionado, orienta la descentralización hacia la democratización de la sociedad como una reacción frente al autoritarismo.

El marco jurídico define al proceso de descentralización como una forma de organización democrática y abre un espacio para la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales.

Entre algunos instrumentos de participación ciudadana están los presupuestos municipales participativos anuales, los Consejos de Coordinación Local Distritales (CCLD) y la vigilancia ciudadana. Existen algunos estu-

dios y balances sobre las experiencias participativas desarrolladas por voluntad propia de las autoridades y/o en estricto cumplimiento del marco legal. Este marco está constituido por la ley 27680 de reforma constitucional del 6 de marzo del 2002, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), 27 972, publicada el 27 de mayo del 2003, que sustituye a la LOM 23 853 de 1984, y la legislación sobre los presupuestos participativos y directivas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Balances y temas de discusión

La descentralización ha avanzado al compás del incremento de los precios internacionales de los minerales y del gas, lo cual ha generado recursos fiscales al Estado para distribuirlos a gobiernos locales y regionales, y que éstos puedan invertir (ver sección financiamiento municipal). No obstante, existe entre los analistas y autoridades municipales y regionales un consenso en señalar que el proceso de descentralización marcha lento y enfrenta trabas de diversa índole.

Una primera explicación a esta situación responde, en términos legales, a un desorden en la secuencia de la producción legislativa referida al proceso de descentralización, lo cual ha perjudicado el traslado de competencias y la maduración de los actores e instituciones involucradas. Así, mientras que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (ley 27 867) se aprobó en el 2002 y la Ley Orgánica de Municipalidades (27 972) en el 2003, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (ley 29 158) se aprobó recién en 2008, siendo ésta la ley madre u ordenadora de la nueva estructura estatal. De esta manera, a lo largo del proceso ha habido superposición (y conflicto) de competencias entre el Gobierno nacional y las instancias subnacionales⁵.

En respuesta, existen analistas que plantean que se debe impulsar una reforma municipal como parte integrante de la necesaria reforma del Estado. En su frente externo debería referirse a una reforma constitucional que instituya efectiva y adecuadamente las competencias municipales y el

5 Debo este alcance a uno de los evaluadores del documento.

necesario equilibrio de los recursos internos y externos. Esta reforma debería consagrar expresamente y dar garantías de la autonomía local y de las competencias municipales y la participación ciudadana. A su vez, una Ley de Bases de Municipalidades que fije las garantías municipales, promueva la descentralización del gasto público y establezca que las municipalidades tienen potestad tributaria para crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias (Castro Pozo, 2005: 57-58). Adicionalmente, se sugiere diferenciar a las municipalidades según su rango y jerarquía, basándose en una clasificación diferencial que considera población, recursos económicos, situación geográfica, extensión, etcétera.

Una segunda explicación, por lo general esgrimida por las propias autoridades, especialmente por la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), se asocia con los recursos económicos insuficientes que tendrían los gobiernos locales. Por ello se levanta la demanda de un aumento del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) al 3% del Impuesto General a las Ventas (IGV). En esta perspectiva, la descentralización estatal dependerá de un aumento sostenible de los ingresos fiscales, para lo cual será necesario incrementar los ingresos tributarios, además de una reforma fiscal. La descentralización, en pocas palabras, requeriría de mayores recursos financieros para los gobiernos subnacionales, pues con los que cuentan no son insuficientes.

Un tercer factor explicativo atiende a los aspectos administrativos que, a la existencia de un Estado débil y chico, en términos fiscales, añade la falta de capacidad de gasto, porque la administración y la burocracia se encuentran en estado crítico. En el frente administrativo es donde menos se ha avanzado. Las dificultades para desarrollar una reforma del Estado de manera continua y sostenida han tenido su efecto en la administración pública. El proceso de recentralización, bajo el gobierno autoritario de Fujimori, dificultó la forja de capital humano en las administraciones locales para hacerlas sostenibles, lo cual generó dependencia en la sociedad, que esperaba que el Gobierno nacional asumiera la gestión del desarrollo local⁶.

6 El régimen de Fujimori, con el apoyo de los medios de comunicación, apeló al argumento de la eficacia de la acción pública. Resultó evidente que dicha política solo produjo beneficios en el corto plazo, pero que no generaron desarrollo local ni sostenibilidad (Ugarte, 2007).

Al respecto, se discute sobre la supuesta transferencia de capacidades profesionales del Gobierno nacional a los gobiernos locales y regionales. Gonzales de Olarte (2009) indica que gracias al incremento de los precios de los minerales a nivel mundial, los gobiernos locales y regionales han contado con más recursos, pero que no se han encontrado preparados para manejar la bonanza. En su opinión, ha faltado una descentralización administrativa, entendida como traslado de capacidades operativas y de organización del Gobierno nacional a los gobiernos descentralizados, una descentralización de recursos humanos y de gente calificada capaz de formular proyectos y ejecutarlos (Gonzales de Olarte, 2009). En oposición, otros opinan que sería más correcto hablar del desarrollo de capacidades en las instancias subnacionales, porque podría darse a entender que el Gobierno nacional sí tiene esas capacidades operativas y de organización⁷.

Tras los problemas jurídicos, económico-financieros y administrativos que enfrenta el proceso de descentralización, se encuentra un componente definidamente político. Hay posiciones que sostienen que el gobierno nacional, y en particular el Ministerio de Economía (MEF), observa en la descentralización fiscal y administrativa una fuente de turbulencia financiera que puede afectar los resultados macroeconómicos. (Gonzales de Olarte, 2009; entrevista, blog. pucp.edu.pe del 22 de enero de 2009). Es decir, podrían generarse tensiones entre el modelo político y económico vigente y la descentralización. A su vez, se sostiene que la solución no pasa solo por acrecentar recursos económicos, o repensar cada cierto tiempo las competencias municipales en función de la modificación de los marcos normativos, sino en cortar la práctica común de la injerencia del Gobierno nacional en asuntos de carácter provincial y distrital que niega la voluntad descentralista. La injerencia política del Gobierno nacional se explica en función de réditos políticos, especialmente en épocas electorales.

En conclusión, de no mediar cambios sustantivos en el nivel político, el proceso de descentralización continuará al ritmo lento impuesto por el

7 De acuerdo a un evaluador la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), creada por Decreto Legislativo 1 023 del 20 de junio del 2008, tendría un diagnóstico completo de los empleados estatales. No obstante, en la página web de dicha institución no figura ni se menciona ese diagnóstico. Por tanto, no se puede saber con certeza la capacidad del personal del Gobierno nacional.

Gobierno nacional. Los gobiernos locales, para el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades, requieren de una autonomía real (política, económica y financiera y administrativa), lo cual demanda cortar la dependencia del Gobierno nacional y una clara voluntad política de éste para impulsar una reforma del Estado, y una reforma constitucional, en que los niveles gubernamentales dialoguen en igualdad de condiciones, definiendo las funciones y objetivos de la planificación del desarrollo del país. En esta perspectiva, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que desarrolla el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, debe establecer un diálogo entre los tres niveles de Gobierno y promover una acción concertada. Igualmente, se requerirá de programas de capacitación y formación de capital humano en las municipalidades.

Asociativismo

Por asociativismo, siguiendo la acepción establecida por FLACSO para este trabajo, se entiende la presencia al interior de los gobiernos locales de redes sociales que involucran la participación de representantes de la sociedad civil y Organizaciones Sociales de Base (OSB) y las mismas autoridades y funcionarios. Estas redes tienen por objetivo intervenir en torno a alguna o varias de las competencias municipales, como pueden ser la elaboración de los planes de desarrollo, presupuestos, comités de vigilancia de los servicios e infraestructura, entre otros⁸. Por sociedad civil se entiende el conjunto de instituciones cívicas y asociaciones voluntarias que median entre los individuos y el Estado. La sociedad civil es un espacio de actuación claramente diferenciado respecto del aparato estatal y del mercado.

Las experiencias de asociativismo en Perú tienen un origen claramente vinculado a los inicios de la reforma municipal de 1980 y la gestión de alcaldes de tendencia de izquierda (Cuadro 1). Sus objetivos han girado en torno a la elaboración de planes de desarrollo con participación de la población, presupuestos participativos, asignación de fondos, comités de

⁸ Por lo tanto, no se toca en esta sección el asociativismo en el sentido de mancomunidad o de unión de diversas municipalidades, que será abordado en la sección sobre actores.

gestión, comités mixtos de vigilancia, entre otros. En la década de 1990 estas experiencias disminuyeron y en la primera década del siglo XXI ha habido una especie de re-lanzamiento de las experiencias participativas, en este caso vinculadas a una normatividad participativa específica.

Cuadro 1
Experiencias de asociativismo participativas entre el gobierno local y la sociedad civil

Las primeras experiencias de participación ciudadana en las gestiones municipales se remontan al inicio de la reforma municipal en 1980, y en su origen debe considerarse una onda larga de movimientos sociales que se produjo en Perú entre 1965-1990 con demandas de democracia, participación y descentralización. La voluntad de alcaldes de izquierda, especialmente los que provenían de los liderazgos sociales, debe ser entendida como parte de ese movimiento general. Estas autoridades promovieron el reconocimiento municipal de las organizaciones y asociaciones y cuestionaron, en el plano ideológico, el carácter delegativo en que tradicionalmente se ejercía la democracia representativa (Calderón & Romero, 1996: 45). Estas autoridades pusieron en cuestión el modelo de democracia liberal como un mecanismo limitado a la elección de gobernantes. Antepusieron una concepción ética de la sociedad y de la democracia como un modo de ejercer gobierno vinculado a la ciudadanía y reducción de la desigualdad económica y social (Calderón y Valdeavellano, 1992: 18, 201). Se desarrollaron mecanismos participativos como el reconocimiento de las organizaciones sociales, la consulta (cabildos abiertos, asambleas populares), agencias municipales descentralizadas, comisiones especiales o mixtas, planes de desarrollo participativos y transferencia de atribuciones y recursos a las organizaciones sociales. También las experiencias mostraron limitaciones como la lentitud de la burocracia municipal, la ausencia de una visión de Gobierno, conflictos por el poder y las tendencias populistas y clientelares en los diversos agentes (Calderón & Romero, 1996: 52-58; Calderón y Valdeavellano, 1992: 185-207). En la década de 1990 estas experiencias de asocio fueron severamente afectadas por la guerra interna que debilitó las bases organizativas de la sociedad civil y la política de re-centralización del Estado puesta en práctica por el régimen de A. Fujimori (1990-2000).

Fuente: elaboración propia

El asociativismo en Perú aparece vinculado al desarrollo de experiencias participativas promovidas desde el gobierno local por voluntad política de la autoridad, por mandato legal o por una combinación de ambas, siendo que las diversas situaciones tienden puentes entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

Para una mejor comprensión de las experiencias asociativas se considera la exposición de tres casos diferentes, y que dan cuenta de situaciones distintas. Se recurre a los casos precisando que en Perú no existen estudios que hayan confeccionado una clasificación general de las diversas moda-

lidades de participación ciudadana. Hay ciertamente diversos balances y estudios sobre la participación de la población y la asociatividad a nivel nacional, elaborados desde distintos enfoques y perspectivas teóricas (Arroyo y Irigoyen, 2005; Colectivo Interinstitucional Presupuesto Participativo, 2006; Tanaka y Melendez, 2005; Díaz Palacios, 2009), así como estudios de casos sobre experiencias como el Programa de lucha contra la pobreza de la Comunidad Europea PROPOLI (Távora *et al.*, 2009; Mayo *et al.*, 2008), la consulta ciudadana y los presupuestos participativos en Villa El Salvador (Calderón y Marulanda, 2001), la dinámica en ciudades intermedias con alta población rural (Calderón, *et al.* 2008), etcétera.

En dirección a una primera aproximación de una clasificación general de las experiencias participativas, una distinción básica debería efectuarse entre: primero, las experiencias de participación ciudadana promovidas por autoridades municipales que cuestionan las limitaciones de la democracia representativa y que plantean puentes entre ésta y la democracia participativa, abriéndose a la presencia de las organizaciones y representaciones sociales. Es claro que en este tipo de experiencias el elemento ideológico y político resulta fundamental y no necesariamente en su origen vinculado a un mandato jurídico. Entre esas experiencias pueden mencionarse Villa El Salvador, en Lima; Ilo, en Moquegua y Anta, en la región Cusco, así como la amplia experiencia desarrollada por las organizaciones de izquierda en la década de 1980.

Segundo, las experiencias participativas de los gobiernos locales que resultan promovidas por mandato jurídico a partir del 2004 y que, supuestamente, deberían ser de aplicación general. En este caso la dimensión legal es determinante. Arroyo e Irigoyen, (2005) han establecido hasta tres categorías al respecto: I) los alcaldes *participativos por convicción*, que integran espacios de concertación como RED Perú, REMURPE, asociaciones municipales regionales de Apurímac, San Martín Huánuco y Cajamarca. Las experiencias participativas cubrían a un 10% de las municipalidades. II) Las municipalidades *institucionalistas* que aplicarían los mecanismos participativos en estricto cumplimiento de la legalidad, que constituirían el 35% y III) las municipalidades rezagadas respecto del proceso de descentralización participativa y proclives a una relación tradicional o autoritaria con la población, constituyendo un 55% (Arroyo y Irigoyen, 2005: 14).

Los casos que a continuación se exponen remiten a los Consejos de Coordinación Local Distritales vigentes, por ley, desde el 2004. En segundo lugar, al Comité Provincial de San Marcos, Cajamarca, como muestra de una experiencia en que el asocio depende de la voluntad política de la autoridad, antes que de una obligación legal. En tercer lugar, los Comités de Vigilancia de Calidad del Agua de Lima Metropolitana como una experiencia de asocio impulsada por un agente externo a la municipalidad y la población, no necesariamente vinculada a un mandato legal, pero que en su desarrollo trata de construirlo, vinculado al tema de la salud y la sanidad.

En términos generales, ha habido esfuerzos de la cooperación internacional y las ONG por fortalecer propuestas participativas entre las autoridades municipales y la ciudadanía, abriéndose canales de diálogo y propuestas institucionales. En su mayoría, las autoridades se muestran reacias a desarrollar la potencialidad del marco jurídico participativo y optan por la cultura política tradicional de carácter delegativa. Ahora bien, este proceder de las autoridades encuentra su refuerzo en el comportamiento de la población, constituyendo también un problema de los ciudadanos. El marco jurídico no establece medidas vinculantes ni sanciones para las autoridades que incumplan con el mandato legal participativo, por lo que, de no enmendarse, se corre el riesgo de que estas experiencias reduzcan el alcance de su aplicación.

Los Consejos de Coordinación Locales Distritales (CCLD)

La LOM del 2003, en su artículo 102, define al Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) como un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales, integrado por el alcalde, que lo preside, los regidores, los alcaldes de centros poblados y los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización.

La LOM, sin embargo, es limitativa frente a la representación de la sociedad civil al establecer, en su artículo 102, que la proporción de sus

representantes será del 40% de los que resulten de la sumatoria del total de miembros. La ley establece que los representantes de la sociedad civil serán elegidos democráticamente por un periodo de dos años dentro de los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel distrital que cuenten con personería jurídica.

Las funciones del CCLD son: coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) del distrito y el Presupuesto Participativo Distrital; proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales; proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos; promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.

El papel y ubicación de los CCLD al interior de la gestión local se engarza con el marco normativo participativo, presente en la Ley del Presupuesto Participativo 28 056 de mayo 2003, y su reglamento, Decreto Supremo N.º 171-2003-EF del 26 de noviembre del 2003. El diverso marco legal enuncia los principios de desarrollo humano, democracia, equidad de género, inclusividad y subsidiariedad. Enfatiza la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre el desarrollo local y regional y la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

La viabilidad de los CCLD, en sus aspectos prácticos ha sido sometida a prueba con la implementación del Presupuesto Participativo (PP), que se lleva cabo desde el año 2004-2005. El PP es definido por ley como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalecen las relaciones Estado-sociedad. El PP dispone que los gobiernos regionales y gobiernos locales promuevan el desarrollo de los mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, la vigilancia y la fiscalización de los recursos públicos.

Los CCLD conciernen a la asociatividad al promover el reforzamiento de la relación entre el Estado y la sociedad, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un ejercicio complementario de mecanismos de democracia directa y democracia representativa que gene-

ra compromisos y responsabilidades compartidas. A su vez, comprometen a la sociedad civil en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), creando conciencia respecto a los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores. Por último, permite a la población el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

Al año 2005 se estimaba que existían 600 Consejos de Coordinación Local (CCL) en las municipalidades del país, lo cual alcanzaba al 59% de los distritos y un 82% de las provincias. Considerando 1 828 municipalidades distritales y 194 provinciales se estimaba que un 45% de las municipalidades había ingresado al proceso de reforma de la relación entre el Estado y la sociedad a nivel local (Arroyo y Irigoyen, 2005: 13). El asociativismo concernía a unas 900 municipalidades.

En Lima Metropolitana, la dinámica de los CCLD, que ha sido sometida a prueba en los Presupuestos Participativos (PP), muestra un desencuentro entre la exigencia de contar con Planes de Desarrollo Local Concertados (PDCL) y la elaboración misma de los PP. En principio, los PP deben ceñirse a los PDCL. Sin embargo, por requisitos impuestos en el proceso de transferencia de funciones se solicitó a las municipalidades que tuvieran PDLC al año 2002, exigencia que llevó a que los gobiernos locales contrataran servicios de consultoría para tal efecto. Por lo cual, los PDCL no han tenido vinculación con las propuestas de la sociedad (Távora et al, 2009: 23). En 5 distritos de Lima Metropolitana (Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y Pachacamac) se muestra la siguiente dinámica en sus diversas etapas:

Tabla 1
Etapas del PP en Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y Pachacámac

Etapa	Observación
Preparación	A cargo de funcionarios y autoridades municipales que preparan materiales para la rendición de cuentas, actualización del PDLC, criterios de prioridad de los proyectos, etc. La participación de la sociedad civil en los CCLD por el peso de la presencia de funcionarios y autoridades municipales.
Convocatoria	Municipalidad convoca mediante ordenanza municipal y difunde por paneles, oficios, volantes y pasacalles. Las autoridades convocan muy cerca de la fecha del vencimiento del plazo para la presentación de los documentos y eso dificulta la convocatoria.
Inscripción de participantes	La inscripción se mantiene abierta hasta muy cercano al inicio del proceso, lo cual abre las puertas a ingresos tardíos que afectan las propuestas de presupuesto. Cada año se abre una nueva inscripción, lo cual muestra que no hay un registro permanente de las asociaciones. Hay dirigentes que asisten buscando para su zona una porción del presupuesto antes que insertarse en un proceso de desarrollo del distrito.
Capacitación	Básicamente se limita a la información. En los talleres no se aplican criterios didácticos o pedagógicos (exceso de temas, masiva asistencia). La capacitación no debería ser una fase sino un proceso permanente.
Rendición de cuentas	Es parcial y, por lo general, es una asamblea a nivel del distrito que realiza la municipalidad. No se aborda el conjunto del presupuesto municipal sino solo el PP.
Presentación y calificación de proyectos	Dirigentes presentan expediente y ficha de proyecto, requisitos mínimos de viabilidad técnica. Diversas organizaciones presentan proyectos, tales como grupos residenciales, colegios, clubes de madres, vecinos, empresarios, etc. El PP deriva en un fondo concursable para las diversas organizaciones.
Distribución de los recursos	El equipo técnico municipal declara la viabilidad de técnica de las propuestas e informe de acuerdos en asambleas.
Comité de Vigilancia	Las normas disponen un Comité de Vigilancia (CV) elegido por los participantes. Entre las dificultades del CV están: la carencia de locales de reunión, costos de desplazamiento, falta de conocimientos técnicos, etc. Un problema es que los CV consideran que les corresponde una vigilancia de carácter técnica cuando, en realidad, debería centrarse en los resultados.

Fuente: Távora, 2009: 39-66.

Las experiencias de los CCLD en Lima Metropolitana exhiben diversas limitaciones, tales como que el peso de las autoridades municipales resulta ser clave en la fase de preparación, así como que no necesariamente se respeta la prioridad de obras acordada en el CCLD, pues son los funcio-

narios quienes tienen la decisión final. No obstante, las experiencias de los PP se han convertido en escuelas de aprendizaje que permiten a las asociaciones tener un mayor conocimiento de la realidad del distrito. Una limitante es la relación asimétrica establecida entre las autoridades y funcionarios y los agentes de la sociedad civil, un proceso largo y farragoso, la diversidad de las demandas formuladas, un diseño del proceso que no garantiza la calidad de la inversión por su dispersión (Távora, et al, 2009: 107-111).

En el caso de ciudades intermedias se tiene un panorama distinto. Además del peso de la presencia municipal, hay casos en que los CCL no se han constituido lo cual anula el despliegue de mecanismos colaterales como la sujeción de la gestión a los Planes de Desarrollo Local Concertados (PDLC) o la institucionalización de los PP. En ciudades intermedias con un alto porcentaje de población rural, como Andahuaylas (región Abancay) y Celendín (región Cajamarca), se ha evaluado la aplicación de los planes de desarrollo concertados, presupuestos participativos, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana y consejos de coordinación local. Se concluye que las autoridades deben aplicar por ley mecanismos de democracia participativa que probablemente no suscriben. El marco legal participativo resulta superpuesto por modos de gestión tradicionales de hacer política, en que no se encuentran siquiera bien asentados los fundamentos de la representación o delegación política. En su lugar, se generan arreglos particularistas que implican el privilegio de algunos grupos sociales y redes de clientela, prebendas o cooptación (Calderón, Mayo e Irigoyen, 2008: 53-56).

CINDESAM Cajamarca

El Comité Interinstitucional para el Desarrollo de San Marcos (CINDESAM), de la región Cajamarca, se constituyó en 1993. Desde 1994, con apoyo de UNICEF y un convenio de cooperación Perú-Holanda-Suiza (APRISABAC), se ha convertido en un referente de la concertación a nivel regional nacional. A nivel provincial ha promovido que autoridades y funcionarios municipales y de instituciones públicas, así como líderes de

organizaciones sociales, se involucren en la concertación. Fue reconocida como buena práctica de gestión en 1996.

Entre sus logros tangibles figura el saneamiento ambiental, la provisión de agua potable rural, letrinas, procesamiento de residuos sólidos y ha ubicado su trabajo en el marco de la Agenda 21. La institucionalidad del CINDESAM es bastante sólida y cuenta con personería jurídica, actas, reuniones periódicas e impulsa los planes de desarrollo a nivel provincial y de todos los distritos. Su principal limitación ha sido no poder convocar suficientemente a la sociedad civil en un contexto de escasa organización de ésta en la provincia.

La municipalidad provincial de San Marcos es asociado de REMURPE y fundador de la Red Perú. Esta municipalidad ha instalado el Comité de Coordinación Local Provincial (CCLP) flexibilizando los requisitos demandados por la Ley Orgánica de Municipalidades, tal como el tiempo de vigencia de las organizaciones sociales. Al 2005 el alcalde presidía el CINDESAM y el Comité ha dinamizado los PP en todos los distritos bajo su liderazgo. El establecimiento de un vínculo entre CINDESAM y el CCL fue objeto de debate. Por la necesidad de cumplir con la LOM en los PP se ha considerado al CCL como una instancia ejecutora del los acuerdos del CINDESAM (Arroyo y Irigoyen, 2005: 168-178).

Comités de Vigilancia de Calidad del Agua

El Programa de Lucha Contra la Pobreza en Lima Metropolitana, desarrollado por la Unión Europea entre 2003-2007, tuvo entre sus diferentes ámbitos de intervención la promoción de Comités de Vigilancia del Agua (CVA) como parte de un Sistema Municipal de Vigilancia de la Calidad del Agua, los cuales se convirtieron en espacios de asocio y coordinación entre la población y diferentes entidades estatales en torno a la salud y la defensa de la vida.

El Sistema estuvo integrado por representantes de las municipalidades de distrito, Ministerio de Salud, la empresa de agua, la Policía Nacional (PNP), la Defensoría del Pueblo (DP), Fiscalía de la Nación, Organizaciones Sociales de Base y los vigías comunitarios vinculados a los promo-

tores comunitarios de salud. Se realizó la reforma legal y normativa de los instrumentos administrativos, relativos a la gestión de los Sistemas Municipales de Vigilancia de la Calidad del Agua (SMVCA), a fin de adecuarlos a los instrumentos municipales como el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), el Manual y Reglamento de Organización y Funciones (MOF y ROF) y el Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS).

El proyecto involucró a un millón de personas que vivían en zonas abastecidas de agua para consumo por medio de sistemas no convencionales, principalmente camiones cisterna, lo que conllevaba enormes riesgos a la salud pública. Con el apoyo del programa PROPOLI se logró seis sistemas locales de vigilancia en los distritos de Puente Piedra, Comas, Ate, San Juan de Miraflores, Pachacámac y Lurín; así como veinte instrumentos de gestión para la vigilancia de calidad de agua, un marco normativo municipal. A nivel social, la experiencia de los vigías de agua desarrolló y fortaleció un capital humano y social. Los vigías tenían por función coordinar con las diferentes autoridades públicas para vigilar y controlar la potabilidad del agua ofrecida por los camioneros cisterna, lo cual incluía apoyo al sistema de información constituido.

Los CVA desarrollaron planes de trabajo y planes de sostenibilidad para garantizar la distribución de responsabilidades y la asignación de presupuesto por parte de las diversas instituciones públicas y privadas. Durante el periodo 2004-2006 la mayoría de las municipalidades del ámbito de intervención contaba con instrumentos administrativos legales que regulaban el abastecimiento de agua para consumo con camiones cisterna, y se había capacitado a funcionarios municipales y dirigentes de asentamientos humanos, quienes cumplían la función de vigilancia. Asimismo, las municipalidades contaban con un software que le permitía hacer el registro de los puntos de abastecimiento de agua e identificar las zonas de riesgo.

En los operativos de vigilancia conjuntos entre la población y las autoridades estuvo presente la Defensoría del Pueblo, legitimando su accionar. Los CVA permitieron desarrollar en las comunidades un importante capital social, especialmente en aquellos que fortalecieron sus capacidades sobre la base de su experiencia como promotores de salud.

En la sociedad civil la experiencia ha permitido los siguientes impactos: primero, los vigías tuvieron una mejor comprensión de la relación que existe entre agua y salud y cómo ello redundaría en la economía familiar; segundo, se ha elevado el nivel de conocimiento de la población sobre la importancia de la vigilancia de agua; tercero, se ha observado en la población un manejo más responsable del agua porque saben que su obtención es cada vez más difícil; cuarto, los vigías han tenido más oportunidades de trabajar de forma más cercana con la municipalidad; quinto, la experiencia ha permitido a los vigías elevar su autoestima y sentirse seguros para formular reclamos; y sexto, luego de la capacitación, se pudo observar que los niños se convirtieron también en vigilantes de la calidad de agua.

La intervención influyó en la incorporación del control de calidad del agua en los Presupuestos Participativos, y la mayoría de las municipalidades asignaron partidas para la vigilancia de la calidad de agua y designaron un personal específico para estas labores. El compromiso municipal es un aspecto crucial en la sostenibilidad de la propuesta, especialmente gracias a una conjunción de liderazgo político y capacidad de gestión del alcalde. El compromiso del gobierno local es clave, y al no existir voluntad política, los CVA tienden a dispersarse y sus integrantes regresan a su papel como promotores de salud (Mayo, et al, 2008).

Competencias municipales

Las competencias municipales son definidas por el marco legal vigente. La dación de leyes corresponde al Congreso de la República, y su promulgación al Poder Ejecutivo. Las municipalidades tienen la potestad de emitir ordenanzas municipales, que tienen rango de ley en los asuntos de su competencia. Las leyes y ordenanzas se encuentran subordinadas a la Constitución.

Competencias en la Constitución de la República de 1993

La Constitución vigente de 1993 atribuyó a las municipalidades las competencias de: aprobar su organización interna y presupuesto; administrar

sus bienes y rentas; crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes; participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley; y lo demás que determine la ley.

La Constitución también dispuso que las municipalidades rindan cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República y sean fiscalizadas de acuerdo a ley.

Competencias en la Ley de descentralización 27 680 del 2004

La Ley de descentralización 27 680, en el mes de noviembre del 2004, modificó el capítulo de descentralización de la Constitución de 1993. Aunque ratificó la mayoría de las competencias otorgadas por la Constitución, la nueva ley amplió y/o precisó determinadas funciones.

La Ley de descentralización estableció en su artículo 195 como competencias: aprobar su organización interna y presupuesto; aprobar el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) con la sociedad civil; administrar sus bienes y rentas; Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y al acondicionamiento territorial; fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local; desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley; presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia; ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley; lo demás que determine la ley.

La ley 27 680 representó avances en la descentralización del país al establecer nuevas funciones para las municipalidades. Entre éstas la de

promover y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local, la seguridad ciudadana y el fomento de la competitividad y las inversiones para el desarrollo económico local. La asignación de estas funciones se imponía en la agenda edil desde la reforma municipal iniciada en 1980 y las experiencias de democratización y participación desarrolladas. En particular, el apoyo al desarrollo económico local era una demanda de competitividad del proceso de globalización y el surgimiento de las pequeñas y medianas empresas que fomentaban el empleo local. El artículo 197 de la ley 27 680 estableció que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local y que brindan los servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

De igual manera, la ley autoriza a los gobiernos locales a presentar iniciativas legislativas y les abre un nuevo espacio de presencia al interior del aparato gubernamental. Asimismo, la ley 27 680 enumera las atribuciones municipales, algo que no figuraba en la Constitución de 1993, y que había dado lugar a discrepancias por parte de sectores municipalistas que consideraban que se mellaban las atribuciones municipales al dejar más libertad al Gobierno nacional para intervenir en torno a determinadas funciones y atribuciones.

Competencias en la Ley Orgánica de Municipalidades del 2004

La Ley Orgánica de Municipalidades 27 792 de 2004 define las competencias municipales distinguiendo los niveles provinciales y distritales, y estableciendo funciones específicas exclusivas y funciones específicas compartidas.

Las municipalidades provinciales tienen por competencia: planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial en el nivel provincial; promover la coordinación estratégica de los Planes Integrales de Desarrollo Distrital. Los planes de las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y normas municipales provinciales generales sobre la materia; promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten externalidades o economías de escala de ámbito provincial, para cuyo efecto suscriben los convenios per-

tinientes con las respectivas municipalidades provinciales; emitir las normas técnicas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

En cuanto a las funciones específicas de las municipalidades provinciales o distritales: organización del espacio físico-uso del suelo, incluyendo zonificación, catastro urbano y rural, habilitación urbana, saneamiento físico legal de asentamientos humanos, acondicionamiento territorial, renovación urbana, infraestructura urbana o rural básica, vialidad, patrimonio histórico, cultural y paisajístico; servicios públicos locales: saneamiento ambiental, salubridad y salud, tránsito, circulación y transporte público, educación, cultura, deporte y recreación; seguridad ciudadana, registros civiles, promoción del desarrollo económico local; protección y conservación del ambiente, educación e investigación ambiental; desarrollo y economía local: planteamiento y dotación de infraestructura, fomento de inversiones privadas en proyectos de interés local, promoción de la generación de empleo y desarrollo de micro y pequeña empresa urbana y rural. Fomento de artesanía, turismo y programas de desarrollo rural, participación vecinal: promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal, establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización, organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción; servicios sociales locales; programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social, protección a población en riesgo, canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales, difusión de los derechos del niño, adolescente, mujer y adulto mayor; prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

La Tabla 2 presenta de manera sucinta las competencias municipales establecidas por la LOM de 2004. En el anexo 1 de este trabajo se presenta en detalle dichas competencias. Debe indicarse, no obstante, que diversas funciones municipales establecidas por la LOM requieren ser transferidas porque actualmente se encuentran gestionadas por instancias del Gobierno nacional, entre ellas, aspectos de organización del espacio físico y uso del suelo, saneamiento y salubridad, educación, programas sociales y seguridad ciudadana.

Tabla 2
Competencias municipales según la LOM 2004

Funciones	Específica exclusiva municipalidad provincial	Específica compartida de municipalidad provincial	Específica exclusiva de municipalidad distrital	Específica compartida de municipalidad distrital
Organización del espacio físico y uso del suelo				
Saneamiento, salubridad y salud				
Tránsito, vialidad y transporte público				
Educación, cultura, deportes y recreación		Compartida con gobierno regional y nacional		Compartida con gobierno regional y nacional
Abastecimiento y comercialización de productos y servicios				
Programas sociales, defensa y promoción de derechos				
Seguridad ciudadana Promoción del desarrollo económico				

Fuente: LOM de 2004.

Competencias municipales en gestión del hábitat urbano

La gestión del hábitat urbano es una competencia municipal que, en particular, atañe a las municipalidades urbanas que agrupan a la mayor parte de la población nacional⁹, tanto a provinciales como distritales. Entre las competencias podemos mencionar a las referidas a organización del espacio físico y uso del suelo y tránsito, vialidad y transporte público.

⁹ La LOM no establece funciones según la categoría urbana o rural de la municipalidad. En el Perú un 72% de la población nacional es considerada urbana. Las municipalidades con menos de 5 000 habitantes suman unas 961 y, según el Consejo Nacional de Descentralización, las municipalidades rurales son 1 354 (Castro Pozo, 2005: 18).

En principio, la gestión del hábitat urbano trata de compensar o revertir aquellos desequilibrios que las fuerzas económicas producen en las ciudades. El peso de la economía informal, en sociedades de heterogeneidad estructural, el desajuste entre el empleo y los ingresos de la población y la satisfacción de las necesidades como la vivienda, los servicios y los espacios públicos. Las manifestaciones visibles de estas carencias son la presencia en las ciudades de áreas sub-equipadas, producto de mecanismos ilegales e informales de acceso al suelo. Estos desequilibrios generan tendencias a la desorganización espacial y la exclusión social.

El papel que las municipalidades tienen en la gestión urbana es compartido con sectores o instancias del Gobierno nacional. Durante el siglo XX hubo una fuerte tendencia a que el Gobierno nacional asumiera la gestión de aspectos como desarrollo urbano, entrega de títulos de propiedad, empresas de servicios públicos de agua y alcantarillado. Lo propio ocurrió en la atención de servicios sociales como la educación, la salud y la seguridad ciudadana. En la década de 1990, el despliegue de procesos de reforma del Estado, que implicaron cuestionamientos a la planificación tradicional (aquella inspirada por el urbanismo moderno), y la aplicación de medidas de corte neoliberal, expresaron también una re-centralización del Estado, lo cual melló, aún más, la potencialidad de las municipalidades (en transporte público, gestión del suelo, legalización de asentamientos). En la primera década del siglo XXI ha habido un esfuerzo de reforma del Estado y descentralización.

Esos procesos han conducido a un marco jurídico cuyos conceptos se alimentan de diversas fuentes y procesos, como la descentralización del país, la democratización, la privatización, la planificación estratégica, la planificación participativa, la no planificación, entre otros. El marco jurídico vigente responde a dos propuestas de gobernabilidad y de desarrollo del país, una privatizadora y otra descentralizadora y democratizadora, que se entrecruzan generando vacíos y complementariedades. Una parte fue creada con los programas de ajuste económico y otorga un papel de primer orden a la empresa privada, restando al Estado un papel de apoyo o facilitador¹⁰. La otra parte es tributaria de una propuesta descentraliza-

¹⁰ Este marco jurídico se insertó en una coyuntura en que los gobiernos regionales desaparecieron,

dora, democratizadora y participativa y que fomenta y promueve la ciudadanía (Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Orgánica de Regiones, Presupuestos Participativos Municipales, Ley de transparencia de la información pública, entre otros).

El contexto ambiguo en torno a las atribuciones municipales en la gestión del hábitat urbano expresa vacíos, superposiciones de competencias y mayores márgenes al Gobierno nacional para definir las atribuciones en función de sus objetivos políticos. Un caso conocido es el de las atribuciones otorgadas al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en la función de la regularización de la tenencia de la tierra en desmedro de las municipalidades.

En cuanto al acondicionamiento territorial, continúa la gestión de la tierra pública en manos del Gobierno nacional, no existe una política nacional y la Constitución no garantiza el uso social del suelo. Las funciones de las municipalidades en gestión del suelo son bastante pequeñas, si se comparan con experiencias como las de ciudades de Brasil o Colombia. Los programas municipales de vivienda son muy pocos y hay un interés muy relativo por incorporar a los gobiernos locales en la temática de la vivienda. En cambio, el Gobierno nacional ha incrementando su presencia en los programas de vivienda a través de subsidios (bonos familiares habitacionales).

La Tabla 3 muestra las entidades públicas que deben atender los diferentes satisfactores de la gestión del hábitat urbano. Las funciones municipales en lo esencial, y a diferencia de lo estipulado por el marco jurídico, se centran en la gestión de agua y saneamiento, recolección de basura y residuos sólidos y vías, pistas y veredas. En Lima el agua y alcantarillado es gestionado por el Gobierno nacional.

se eliminaron instituciones de la política urbana (Ministerio de Vivienda, banca de fomento, sistema mutual, empresas públicas), se buscó privatizar los servicios públicos (energía eléctrica, comunicaciones y agua potable), se procedió a la venta de la tierra pública y a la desregulación del transporte público. Asimismo, se construyó la facultad municipal de imponer límites urbanos y se abundó en incentivos a la inversión privada en renovación urbana y regularización jurídica de la tenencia de la tierra (Calderón, 2006).

Tabla 3
Satisfactores del hábitat urbano y entidades responsables

Satisfactor	Entidad responsable	
	Lima Metropolitana	Provincias
Tierras/ seguridad de tenencia	COFOPRI	COFOPRI
Infraestructura; agua y alcantarillado	SEDAPAL	EPSS municipales
Energía eléctrica	Empresa privada	Empresa privada
Vivienda, crédito para vivienda	BANMAT, MI HOGAR, Techo Propio, Banca privada	BANMAT, MI HOGAR, Techo Propio, Banca privada
Recolección de residuos sólidos	Municipalidad	Municipalidad
Pistas, veredas	Municipalidad	Municipalidad
Apoyo social	Municipalidad/ MIMDES	Municipalidad/ MIMDES
Apoyo económico	Banca privada, Ministerio de Trabajo, municipalidades	Banca privada, Ministerio de Trabajo

Fuente: elaboración propia.

La responsabilidad del Gobierno nacional en la atención de los satisfactores del hábitat urbano es fuerte. Hay funciones que en países vecinos son asumidas por los gobiernos locales, tales como autorización de habilitaciones urbanas y control de edificaciones, la regularización de tenencia de la tierra o formalización de la propiedad, la ampliación o expansión de la cobertura de los servicios e infraestructura; y que, en Perú, se encuentran privatizadas o en manos del Gobierno nacional. De manera que la competencia de la Ley Orgánica de Municipalidades de “planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial” (LOM artículo 73, inciso a) no puede aplicarse; así como tampoco aquella de “emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente” (LOM artículo 73, inciso d).

Las municipalidades carecen de capacidad de decisión sobre los elementos de base (tierra, agua, vivienda) que atañen a esta problemática.

Gestión en seguridad ciudadana, educación y políticas sociales

En el marco del proceso de descentralización hay funciones de política social que, habiendo sido tradicionalmente administradas por el Gobierno nacional, en los últimos años están empezando a ser transferidas o compartidas a las municipalidades provinciales y distritales. Se trata de seguridad ciudadana, educación pública y políticas sociales para atención de sectores vulnerables. No obstante, los avances en la materia son muy débiles.

En cuanto a seguridad ciudadana, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), 27 933, la define como el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y de la sociedad civil, así como de normas orientadas a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad y el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales. El sistema tiene por finalidad coordinar eficientemente la acción del Estado y promover la participación ciudadana.

El SINASEC cuenta con cuatro componentes que son el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales, los Comités Provinciales y los Comités Distritales. Las municipalidades se encuentran presentes en los últimos dos componentes.

El Comité Provincial de Seguridad Ciudadana, presidido por el alcalde provincial, se encuentra integrado por la autoridad política, el jefe policial de mayor graduación, la autoridad educativa, la autoridad de salud, el representante del Poder Judicial, del Ministerio público, Defensor del Pueblo, tres alcaldes con mayor número de electores, representante de las juntas vecinales y representante de las rondas campesinas. Sus funciones son formular la política provincial en la materia, formular el diagnóstico de la problemática (incluyendo el mapa provincial de incidencia delictiva), planes y organización y capacitación de las juntas vecinales, entre otros. Al alcalde le corresponden funciones de coordinación y al jefe policial, funciones de ejecución (patrullaje, conducción del Serenazgo donde exista)¹¹.

11 Serenazgo es un cuerpo de seguridad municipal que ejerce labores de prevención en los distritos.

Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana están presididos por el alcalde distrital e integrados por la autoridad política de mayor nivel, el comisario distrital de la Policía Nacional, el representante del Poder Judicial, dos alcaldes de centros poblados menores, un representante de las juntas vecinales y un representante de las rondas campesinas. Sus funciones son establecer la política distrital, formular el diagnóstico de la problemática (incluyendo el mapa provincial de incidencia delictiva), formular y ejecutar planes, promover la organización y capacitación de las juntas vecinales, entre otros. Al alcalde le corresponden funciones de coordinación y al comisario policial jefe, labores de ejecución. Se establece como mínimo cuatro consultas ciudadanas al año para que los vecinos informen sobre el tema.

Más allá del contenido normativo, en la práctica el desarrollo del SINASEC presenta problemas de diverso tipo, tales como falta de recursos, rotación de autoridades y funcionarios y discontinuidad de las políticas públicas específicas. El SINASEC tuvo un desarrollo importante entre julio del 2003 y mayo del 2004, en que se constituyeron 24 comités regionales, 103 comités provinciales y 424 comités distritales (Yépez, 2004: 69-71). Pero luego decayó. Según la Defensoría del Pueblo (DP) los comités existen más en el papel. Al 2009 el 58% de comités regionales y provinciales no ha nombrado a su secretario, 74% no tiene plan de seguridad y 94% no ha suscrito convenios para complementar alguna estrategia o mejorar sus funciones (*El Comercio*, 5 febrero 2010). En cuanto a los Comités Distritales el 51% no cuenta con secretarios técnicos designados, el 78% no cuenta con planes de seguridad ciudadana y el 93% no ha suscrito convenios (DP, 2009: 35). Las causas: el desinterés de los alcaldes, los cuales enfrentan los problemas de seguridad a través del Serenazgo, y la falta de relación entre comités regionales, provinciales y distritales.

En el caso de la educación pública, el marco jurídico ha establecido el plan de municipalización de la educación y los lineamientos del Plan piloto a nivel nacional (Resolución Ministerial 0031-2007-ED). Se estima que la educación mejorará si es que es gestionada desde las instancias más cercanas a la población. La municipalización atravesará por tres etapas: inicial (Plan piloto), expansión y generalización. El Plan piloto considera

a 56 municipalidades distritales en el nivel nacional. Se crea el Fondo de Compensación de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE), así como los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), como espacios de participación de la comunidad educativa, y el Consejo Educativo Municipal (CEM); éste debe conducir la gestión pedagógica, integrado por representantes de los CONEI y presidido por el alcalde distrital.

Aunque se trata de un proceso incipiente, la municipalización de la educación muestra dificultades de diversa índole. En general existen resistencias por parte de los trabajadores administrativos, los docentes y las propias autoridades locales del sector (Unidades de Gestión Local-UGEL) a la transferencia. El 2 de febrero de 2010 la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial 148 (Defensoría del Pueblo, 2010: 89-174), elaborado por el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal. Entre sus principales conclusiones están: primero, en términos legales existe poca claridad en la definición de competencias y funciones en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). El Ministerio de Educación debería definir las funciones de las municipalidades provinciales, distritales, UGEL e Institutos Educativos (IE). Segundo, el diseño del Plan de municipalización no se articula al proceso de descentralización, dado que ha dispuesto primero la transferencia administrativa antes que la transferencia de competencias y funciones, a diferencia de lo que establecen las leyes de descentralización. Tercero, el FONCOMUNGE no ha llegado a operar realmente y existe desazón en los alcaldes involucrados en la municipalización. Existe un reclamo de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

Por último, en cuanto a la política social en favor de sectores vulnerables, desde el Gobierno nacional se ha desarrollado un marco jurídico de protección de las personas en discapacidad y los niños, mujeres y adultos mayores. A instancias de la legislación, las municipalidades provinciales y distritales han constituido las Defensorías Municipales de la Mujer, Niñez y Adolescencia (DEMUNA) y las Oficinas Municipales de Apoyo a las Personas en Discapacidad (OMAPED). Su existencia se expresa a través de la dotación de espacios en los locales municipales para que se efectúen denuncias, pero carece de planes específicos para enfrentar la problemáti-

ca. Igualmente, las municipalidades han venido aprobando los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO).

La presencia municipal en seguridad ciudadana, educación y políticas sociales es débil. Si bien se cumplen las formalidades a través de la constitución de los comités de seguridad ciudadana, las acreditaciones para la municipalización de la gestión educativa y el establecimiento de locales como los de DEMUNA y OMAPED; los gobiernos locales carecen de planes específicos de intervención, capital humano calificado, recursos económicos y voluntad política para destinarlos a dichas funciones. La impresión que se genera es que los gobiernos locales reciben atribuciones, competencias y funciones sin contar con recursos para ello¹². El riesgo de que la situación continúe como hasta ahora es que la ciudadanía misma cuestione el papel municipal, mellando su credibilidad y legitimidad, en un escenario en que el Gobierno nacional es reticente a una transferencia efectiva. Todo lo cual afecta el proceso de descentralización en general, considerado uno de los ejes del desarrollo del país.

Financiamiento municipal

En términos legales, la Constitución Política de 1993 define como bienes y rentas de las municipalidades a los bienes e ingresos propios, los impuestos creados por ley en su favor, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo; los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que se crea por ley según los tributos municipales, las transferencias presupuestales del gobierno nacional, los recursos que les correspondan por concepto de canon y los demás recursos que determine la ley.

En esta sección se considerará el marco legal del financiamiento municipal, las tendencias generales de la distribución del gasto público, las fuentes del financiamiento municipal y su distribución y el presupuesto de las municipalidades distritales.

12 Una apreciación similar podría establecerse con el mandato de establecer los Comités de Defensa Civil en el nivel provincial y distrital para la gestión y prevención de riesgos, los cuales existen nominalmente formando parte del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

Marco normativo

En 1985 la Ley de Financiamiento (24 030) recogió una significativa reforma tributaria municipal. Se creó el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que se constituyó en un ingreso propio de la municipalidad, buscando reemplazar el mecanismo discrecional de transferencias corrientes a cargo del Gobierno nacional. El IPM se constituye desde 1988 a partir del añadido de dos puntos al Impuesto General a las Ventas (IGV) que grava todas las transacciones de bienes y servicios. El IPM representó un incremento significativo de los recursos municipales.

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) fue creado por la Constitución Política de 1993. El Decreto Legislativo 776 de 1994 determina sus recursos a partir del IPM y el impuesto al rodaje. En sus primeros años la legislación definió el porcentaje de gastos corrientes y de capital a los gobiernos locales, lo cual fue eliminado progresivamente hasta que en el 2002 se otorgó libertad a los alcaldes y concejos para decidir los montos que asignaban. El FONCOMUN es asignado anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de acuerdo a criterios de niveles de pobreza, indicadores de desarrollo humano y número de población.

El Decreto Legislativo 776 define como impuestos municipales el predial (a la propiedad), a la transacción de inmuebles, la contribución especial de obras públicas, entre otros.

El 11 de noviembre 2004 el Decreto Supremo 156-2004-EF aprobó el texto único ordenado de la Ley de Tributación Municipal, que consta de seis títulos, doce capítulos, noventa y tres artículos, diecinueve disposiciones transitorias, cinco disposiciones finales, los cuales forman parte integrante del presente Decreto Supremo. El texto recoge así los diversos dispositivos legales que se emitieron desde la entrada en vigencia de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N.º 776.

El artículo 3 define como fuentes de ingreso tributario a: 1) los impuestos municipales creados y regulados por las disposiciones del Título II, 2) las contribuciones y tasas que determinen los Concejos Municipales, en el marco de los límites establecidos por el Título III, 3) los impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades y recaudados por

el Gobierno nacional, conforme a las normas establecidas en el Título IV y, 4) los contemplados en las normas que rigen el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

En su artículo 4, establece que las municipalidades podrán celebrar convenios con una o más entidades del sistema financiero para la recaudación de sus tributos.

Según el artículo 6 los impuestos municipales exclusivamente son: a) Impuesto Predial, b) Impuesto de Alcabala (impuesto a la transacción de inmuebles), c) Impuesto al Patrimonio Vehicular, d) Impuesto a las Apuestas, e) Impuesto a los Juegos, f) Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos

Tendencias en la distribución del gasto público

En el marco del proceso de descentralización, hasta el año 2009 ha habido una tendencia al incremento de la participación municipal en el gasto público. La Tabla 4 muestra el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para tres años del gobierno del Presidente Alejandro Toledo (2003-2005) y tres años del Presidente Alan García (2008-2010).

Tabla 4
Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) (Millones de Soles)

Nivel de Gobierno	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Nacional	32 682	33 829	38 289	48 459	47 402	59 084
Regional	6 224	6 707	7 732	11 709	12 516	12 877
Local	1 985	3 580	3 366	10 882	12 438	9 897
Total	40 891	44 116	49 387	71 050	72 355	81 858

Nota: el cambio considerado en esta tabla sería 3 Soles por 1 dólar USD.
Fuente: Azpur (2003-2005); Javier, Eduardo Ballón, Luis Chirinos, Epifanio Baca y Gerardo Távora (2005). *La descentralización en el Perú*. CIES-Grupo Propuesta. (2009).
Fuente: Baca Epifanio y Alejandra Muñoz (2008-2010). *El proyecto de ley del presupuesto 2010. Un presupuesto de campaña*. Grupo Propuesta.

La revisión de los Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA) muestra lo siguiente: en términos generales el gasto público ha aumentado como consecuencia directa del crecimiento económico experimentado por el país entre el 2003-2008.

El PIA destinado a las municipalidades se ha incrementado relativamente con relación al Gobierno nacional. Si en el 2003 el Gobierno nacional ostentaba el 80% del gasto público y los gobiernos locales el 8% (10 veces menos)¹³, en el 2009 la participación del Gobierno nacional había descendido al 65,5% y la de las municipalidades había subido al 17%. Los gobiernos regionales, por su parte, pasaron del 15% en el 2003 al 17% al 2009.

El presupuesto al año 2010, afectado por la crisis internacional, muestra tendencias regresivas desde la capacidad de gasto de las municipalidades. En primer lugar, el dinero destinado a los gobiernos locales desciende en términos absolutos de 12 438 millones de Nuevos Soles a 9 897 Nuevos Soles entre 2009 y 2010. Este descenso obedece a que la crisis ha afectado el impuesto a la renta. En segundo lugar, el porcentaje del Gobierno nacional sube de un 65% a un 72% en lo que algunos analistas han denunciado como un presupuesto en campaña para las elecciones del 2011.

Fuente de financiamiento municipal y distribución

La Constitución Política de 1993 define como bienes y rentas de las municipalidades a los bienes e ingresos propios, los impuestos en su favor, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo; los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), las transferencias presupuestales del Gobierno nacional, los recursos que les correspondan por concepto de canon y los demás recursos que determine la ley.

Las fuentes de financiamiento municipal son:

13 A efectos de comparación, y como muestra del régimen centralista de Fujimori, indiquemos que en el 2000 el gobierno central gastaba el 92% del gasto público.

- *Canon y sobrecanon*: ingresos que las municipalidades provinciales y distritales y los gobiernos regionales perciben por la explotación de recursos naturales que se extraen de su territorio. El canon está constituido por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas que realizan operaciones extractivas. Hay canon y sobrecanon petrolero, canon minero, gasífero, hidro-energético, pesquero y canon general. De acuerdo a la legislación vigente, incluida la Constitución Política, los recursos del canon minero son exclusivamente para las regiones productoras.
- *Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)*: es un fondo otorgado por el Gobierno nacional a través de la recolección del Ministerio de Economía y Finanzas del 2% del Impuesto General a las Ventas, denominado Impuesto de Promoción Municipal (IPM). Las municipalidades utilizan el FONCOMUN para gastos corrientes, gastos de capital y servicio de la deuda para el año fiscal que corresponda.
- *Recursos directamente recaudados*: comprende los ingresos generados por las municipalidades; entre éstos, las rentas de la propiedad, las tasas, la venta de bienes y la prestación de servicios. Se aplican de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Legislativo 776 (Ley de Tributación Municipal) y las normas modificatorias en lo que corresponda.
- *Recursos ordinarios, ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos*, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen recursos disponibles de libre programación.
- *Impuestos municipales*. Son tributos cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del Estado. Los impuestos municipales son el predial, apuestas, alcabala, juegos, espectáculos públicos no deportivos, a los casinos de juego y a las máquinas tragamonedas.
- *Donaciones y transferencias*. Son ingresos sin contraprestación. No recuperable, procedentes de otros gobiernos o instituciones internacionales o nacionales públicas o privadas.
- *Operaciones oficiales de crédito*. La distribución de las fuentes de financiamiento municipal en los años 2008 y 2009, así como la propuesta al 2010, se muestran en la Tabla 5.

Tabla 5
Presupuesto de gobiernos locales por fuente de financiamiento 2008-2010
(En millones de Soles)

Fuente de financiamiento	2008	2009	2010
Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	3 926	5 090	2 854
FONCOMUN	3 010	3 708	2 944
Recursos directamente recaudados	1 564	1 795	1 931
Recursos ordinarios	1 264	438	758
Impuestos municipales	875	1 222	1 309
Donaciones y transferencias	77	104	92
Operaciones oficiales de crédito	164	80	9
Total	10 881	12 437	9 987

Fuente: Baca y Muñiz, 2009: 4. Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009 y Ley de Presupuesto 2008. Cambio aproximado: 3 Nuevos Soles por un USD.

La Tabla 5 muestra la importancia de dos fuentes de financiamiento. Por un lado, el canon o sobre canon minero, con una participación del 41% en el 2009, y, del otro, el FONCOMUN con un 30%. Ambos constituyen el 71% del total de las fuentes de financiamiento. La tabla también muestra la poca capacidad de las municipalidades de generar rentas internas para ellas mismas. Los recursos directamente recaudados suman 14% y los impuestos un 10%.

En perspectiva histórica, el canon minero ha sobrepasado al aporte del FONCOMUN. En 1999 éste aportaba el 75% del total de las transferencias a gobiernos locales y, en el 2008, había bajado al 32% (Ciudadanos Al Día, 2008: 6). No obstante, el canon minero beneficia a las municipalidades y regiones en que se ubican las actividades mineras extractivas. Unas 66 municipalidades financian más del 70% de su presupuesto mediante el canon minero (Ciudadanos Al Día, 2008: 2), y el beneficio en el territorio nacional se concentra en siete regiones con gran minería, las cuales reciben el 85% del canon. Al interior de las regiones, los distritos productores son los más beneficiados, como San Marcos en Ancash, Torata en Moquegua, Ilabaya en Tacna y Cerro Colorado en Arequipa. Esta fuente no le corresponde, salvo en insignificante propor-

ción, a Lima, la ciudad capital del Perú, que alberga más del 30% de la población nacional.

De manera que, exceptuando la fuente mencionada, además sujeta a los vaivenes de la economía internacional, las municipalidades dependen básicamente de transferencias del Gobierno nacional a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). El FONCOMUN financia entre un 25% y 49% del presupuesto público de 994 municipalidades y entre el 50% y 74% de otras 411 (Ciudadanos Al Día, 2008: 5). En la medida que uno de los indicadores claves para la asignación es el número de población, muchas municipalidades urbanas, de nivel distrital, se benefician y dependen del FONCOMUN para la ejecución de obras.

La débil presencia de recursos generados por las municipalidades se manifiesta en rubros como donaciones y transferencias y recursos directamente recaudados. Un ejemplo recurrente en torno al tema es la recaudación del impuesto predial (a la propiedad inmueble). De acuerdo al estudio de Alfaro y Ruhling (2007), en Perú el impuesto predial recauda menos del 0,2% del Producto Bruto Interno, siendo bajo aun comparado con sus países vecinos. Existe un mayor éxito de aplicación en las municipalidades urbanas, a pesar que se realiza un gran esfuerzo fiscal en las semi-urbanas. La recaudación del impuesto predial no se ha visto afectada por la existencia del FONCOMUN o del ingreso por canon.

Los estados de ejecución presupuestal de algunas municipalidades seleccionadas al azar ratifican las tendencias generales¹⁴. La mayor fuente de financiamiento son recursos determinados. La municipalidad provincial de Piura obtiene un 43% del FONCOMUN y 8% del canon, y la de Moyobamba un 55% del FONCOMUN y 1% del canon. Por contraste, en una zona minera, la municipalidad provincial de Mariscal Nieto, en Moquegua obtiene un 83% del total de su presupuesto de Canon, en tanto que el FONCOMUN aporta solo el 13%.

¹⁴ Para tal efecto, mediante Internet y de manera aleatoria, se seleccionó el estado de ejecución presupuestal del 2008 de Piura y de Mariscal Nieto en Moquegua, y la de Moyobamba en el 2007.

Presupuesto de municipalidades distritales

El estudio de Vergara y Cornejo (2007), con información al año 2005, muestra el presupuesto de las municipalidades distritales (Tabla 6). Se observa, considerando tipos clasificados del 1 al 5, que expresan el paso de una condición de ruralidad a otra de urbanización que, a medida que las circunscripciones son urbanas, aumentan los ingresos municipales. Esto se encuentra vinculado al mayor número de población de las municipalidades distritales urbanas, lo cual les permite obtener más recursos del FON-COMUN, y abre la posibilidad de obtener más recursos propios.

Tabla 6
Clasificación por ingresos municipales totales
(millones de Nuevos Soles)

Clases	Hasta 1,00	1,01 a 5,00	5,01 a 15,00	Más de 15,00	Total general
1	407	53	4	1	465
2	278	186	9	1	474
3	52	444	60	5	561
4		51	62	12	125
5		1	30	72	103
Total general	737	735	165	91	1 728
1	87,5%	11,4%	0,9%	0,2%	100,0%
2	58,6%	39,2%	1,9%	0,2%	100,0%
3	9,3%	79,1%	10,7%	0,9%	100,0%
4	0,0%	40,8%	49,6%	9,6%	100,0%
5	0,0%	1,0%	29,1%	69,9%	100,0%
Total general	42,7%	42,5%	9,5%	5,3%	100,0%

Fuente: MEF 2005, elaborado por Vergara y Cornejo 2007. *Cambio aproximado: tres Nuevos Soles por un USD.*

Considerando los ingresos municipales totales, las municipalidades distritales pequeñas, de hasta 2 mil habitantes, se concentran fuertemente en la primera columna, con presupuestos de hasta 1 millón de Soles anuales.

La segunda clase se agrupa en dos columnas: 58,6% en la primera y 39,2% en la segunda, que abarca el rango presupuestal de 1,01 millones a 5,0 millones de Soles. En la tercera clase, la categoría modal se traslada hacia la segunda columna. En la cuarta clase la categoría modal pasa a la tercera columna, desaparecen los registros de la primera columna pero la segunda columna es casi tan importante como la tercera. Finalmente, en la quinta clase, correspondiente a los distritos con una población mayor a los 50 mil habitantes, la categoría modal se traslada a la cuarta columna donde los presupuestos son superiores a los 15 millones de Soles anuales (Vergara y Cornejo, 2007: 10).

Una información en detalle muestra que los ingresos propios de las municipalidades distritales son reducidos en todas las categorías, pero lo son especialmente en las tres primeras clases, donde alrededor del 90% está por debajo del millón de Soles anuales.

Tabla 7
Clasificación por ingresos propios municipales
(millones de Nuevos Soles)

	Hasta 0,10	0,10-1,00	1,01-4,00	Más de 4,00	Total general
1	355	104	5	1	465
2	273	191	9	1	474
3	162	345	52	2	561
4	3	50	62	10	125
5		2	29	72	103
Total general	793	692	157	86	1 728
Porcentajes					
1	76,3%	22,4%	1,1%	0,2%	100,0%
2	57,6%	40,3%	1,9%	0,2%	100,0%
3	28,9%	61,5%	9,3%	0,4%	100,0%
4	2,4%	40,0%	49,6%	8,0%	100,0%
5	0,0%	1,9%	28,2%	69,9%	100,0%
Total general	45,9%	40,0%	9,1%	5,0%	100,0%

Fuente: MEF 2005 elaborado por Vergara y Cornejo 2007. *Cambio aproximado: 3 Nuevos Soles por un USD.*

Cooperación internacional

El apoyo de la cooperación internacional a las municipalidades, por lo general, se canaliza a través del financiamiento de programas, antes que de proyectos aislados. El apoyo se dirige a las municipalidades o a las mancomunidades formadas por éstas. La ayuda se rige por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y en el proceso de negociación interviene la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

La Tabla 8 muestra el apoyo económico de la cooperación internacional al año 2006, en que alcanzó casi 496 millones de USD. Se observa que el mayor apoyo proviene de fuentes bilaterales con más de 267 millones de USD (54%), canalizado por las embajadas y las agencias de cooperación, tales como la Agencia Española de Cooperación (AECI), Alemania (GTZ), Japón (JICA), Suiza (COSUDE), Estados Unidos (USAID), entre otras. Sigue luego la cooperación multilateral con el 8% de apoyo, desarrollado por instituciones como la Unión Europea (UE), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, Organización de Estados Americanos (OEA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otras.

Tabla 8
Cooperación internacional no reembolsable (ejecutada al año 2006)

Tipo de fuente	Total USD	%
Bilateral	267 649 789	54%
Contravalor	19 466 634	4%
Descentralizado	14 526 981	3%
Multilateral	38 403 052	8%
Trilateral – triangular	78 250	0%
Privada	155 491 399	31%
TOTAL	495 616 105	100%

Fuente y elaboración: APCI, 2009.

La cooperación contravalor (4%) se refiere al apoyo por canje de deuda que desarrollan diversos países, especialmente Italia, aunque también Estados Unidos, Francia y Alemania. La cooperación descentralizada (3%) se refiere a municipalidades de otros países que apoyan a las peruanas. La cooperación privada (31%) se canaliza a través de ONG internacionales (CARE, OXFAM, entre otras) que tienen convenios con las municipalidades.

En perspectiva, a mediano plazo, sería de esperar una reducción de la cooperación internacional a las municipalidades. Desde hace algunos años, Perú es considerado como un país de ingresos medios. Al año 2007 el Banco Mundial estimó el Ingreso Nacional Bruto *per cápita* en 3 450 USD, lo cual ubica al país entre las 54 economías de ingresos medios bajos del mundo. Por esta razón, una parte de la cooperación internacional se está desplazando hacia otros lugares y dejando de colaborar en Perú. No obstante, debe mencionarse que el indicador considerado no mide la desigualdad y la exclusión social y étnica.

Programas de la cooperación

En el siglo XXI los programas de la cooperación internacional han financiado el apoyo a propuestas de democratización y participación ciudadana (como los programas PROPOLI y Fortalece, ver Cuadro 2), reforzando lo establecido por el marco jurídico e incluyendo la capacitación del personal y medios para el desarrollo de la transparencia y la información. A su vez, la cooperación ha financiado programas de lucha contra la pobreza como, por ejemplo, el Programa Construyendo Juntos, que desarrolló la Municipalidad Metropolitana de Lima con apoyo del Banco Mundial; programas de fortalecimiento de las finanzas municipales de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y de cuidado y protección del medio ambiente.

Cuadro 2
Programas de la Cooperación Internacional

Entre los proyectos o programas importantes de apoyo de la cooperación internacional se han destacado:

Programa de Lucha contra la pobreza, PROPOLI

El Programa PROPOLI de la Unión Europea intervino entre 2003-2007 en diez distritos de Lima Metropolitana que albergaban a más de la mitad de los pobres extremos de la ciudad. El objetivo general de PROPOLI fue integrar a los pobres de los distritos en los principales procesos de desarrollo local. El proyecto inició sus acciones en el contexto marcado por el proceso de descentralización y la promoción de la participación ciudadana.

Entre sus áreas de intervención están: mejora de la capacidad de gestión de las municipalidades en el marco de la descentralización; fortalecimiento de la institución municipal y de las organizaciones sociales para la lucha contra la pobreza y el desarrollo. Esta área apoyó los procesos de planeamiento participativo, lográndose diez Planes de Desarrollo Concertados (PDC), seis Planes de Desarrollo Económico Local, diez Comités de Vigilancia Ciudadana y cinco Rendiciones de Cuentas; competencias empresariales para las microempresas; formación técnica a jóvenes para acceso al mercado laboral; integración social de grupos vulnerables para disminuir la inequidad; mayor acceso a servicios de saneamiento básico.

Prácticamente al comienzo de las actividades de PROPOLI se emitió un marco jurídico democratizador y participativo. En este sentido, PROPOLI orientó su intervención a fortalecer a las municipalidades como instituciones y a establecer nexos con la sociedad civil a través de los presupuestos participativos, rendiciones de cuentas y vigilancia ciudadana.

Programa Fortalece del DFID y CARE

El Programa *Fortalece* concluyó en el 2008, tuvo como propuesta elaborar nuevas modalidades de gestión descentralizada, concertada y participativa de gobiernos subnacionales, e incidiendo de manera particular en la lucha contra la pobreza desde el nuevo escenario de modernización y descentralización del Estado. Los socios del Programa fueron los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales y las redes como Red Perú, Red de Jóvenes, Federación de campesinos, entre otros.

El Programa trabajó en 11 provincias y 11 distritos. En la región Huancavelica, en las provincias de Angares y distrito Seccla, Acobamba y el distrito Paucará. En la región Puno con las provincias de Azángaro, Melgar y Putina, respectivamente en los distritos de Muñani, Santa Rosa y Vilca Apaza. En la región del Cusco en la provincia de Anta y el distrito de Izcuchaca. Por último, en la región Apurímac en las provincias de Abancay, distrito de Curahuasi, de Andahuaylas y distrito de Pacucha, de Chincheros y el distrito de Huaccana, Grau y el distrito de Progreso y Aymaraes y el distrito de Cotanuse.

Fuente: elaboración propia

Entre los organismos de la Cooperación Internacional que apoyan a las municipalidades se tiene:

GTZ, cooperación alemana

La GTZ desarrolla el Programa de Gobernabilidad e Inclusión en Perú, que tiene como objetivo que la población se beneficie de una mejor gobernabilidad en los diferentes niveles del Estado. La GTZ trabaja con contraparte nacional, a partir de un convenio bilateral con gobiernos y Estado. Los programas que desarrolla son acuerdos que requieren de la aquiescencia del Gobierno nacional. La GTZ estimula la constitución de gremios de las municipalidades con el objetivo de establecer articulaciones entre los gobiernos central y locales.

Los principios de la acción de la GTZ son: 1) ayuda para la autoayuda, 2) participación ciudadana, 3) transferencia para la rendición de cuentas, 4) fortalecimiento de capacidades e instituciones.

En Perú, la GTZ promueve una administración pública transparente y orientada al ciudadano, así como el control de la sociedad civil sobre el accionar del Gobierno y el uso eficiente de los recursos financieros del Estado. En el apoyo a las finanzas públicas, desarrolla actividades en diversos niveles del Estado, incluyendo el local, prestando transferencia de conocimientos, facilitación de procesos, asistencia técnica directa y fortalecimiento de habilidades y capacidades institucionales.

Fondo Ítalo Peruano (FIP)

El FIP surgió como parte del I Acuerdo de Canje de deuda, suscrito en octubre 2001 entre los Gobiernos de Italia y Perú. El 4 de enero del 2007 se suscribió el II Acuerdo de Canje por un monto de 72 millones de USD. Considerando el periodo 2001-2008, los gobiernos locales recibieron el 53% del monto financiado, las ONG el 29%, los gobiernos regionales el 6% y el Gobierno nacional el 7% (fuente Fondo Ítalo Peruano, página web, www.fondoitaloperuano.org visitado en enero 2010).

La convocatoria de proyectos del 2008 del FIP apoya las regiones de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco y Ucayali. Sobre un monto total de 35,5 millones de USD, un 66% es ejecutado por las ONG y un 33% por los

gobiernos locales y regionales. Entre los rubros se destaca el desarrollo productivo y comercial (36%), los proyectos de corte social (25%), la infraestructura básica (17%), el desarrollo de capacidades (14%) y el cuidado del medio ambiente (8%).

Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional (USAID)

La USAID apoya a las municipalidades a través de diversos proyectos, entre ellos: Proyecto Perú MYPE competitiva y Perú Pro descentralización. En el 2008 ha apoyado a 81 municipalidades para reducir los plazos de trámites para la constitución de las medianas y pequeñas empresas (MYPES), logrando una reducción en promedio de hasta un 30%. Igualmente, ha elaborado un modelo de Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para municipalidades urbanas en convenio con la presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de la Producción. Asimismo, ha apoyado la conexión a Internet de 84 municipalidades, con el objetivo de promover la eficiencia y la transparencia en sus gestiones.

Cooperación Japonesa (JICA)

La JICA, a través de un convenio con el Ministerio del Ambiente, ha otorgado al Gobierno peruano un crédito de 100 millones de USD para el Programa de Gestión de Residuos Sólidos y el Programa Municipios Ecoeficientes que beneficiará a 40 ciudades en el tratamiento de aguas residuales y recolección de residuos sólidos.

- CARE Proyecto PROPILAS

PROPILAS es un proyecto ejecutado por CARE que cuenta con el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y un comité normativo conformado por CARE, COSUDE, el PAS del Banco Mundial y la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministe-

rio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Los compromisos interinstitucionales establecidos permitieron a CARE la definición de una nueva política de saneamiento, apoyando el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades distritales en el ámbito del agua y el saneamiento rural y de pequeñas ciudades.

En el contexto del marco legal, CARE insertó un enfoque descentralizador y participativo, desarrollando entre 1999 y el 2009 una planificación de la inversión y la gestión del abastecimiento del agua potable en el área rural, apostando por el liderazgo de la Municipalidad Distrital (MD). Para ello, puso en marcha modelos de gestión para desarrollar las capacidades locales de regulación, fiscalización y coordinación. La propuesta ha implicado una redefinición del papel y roles de los actores principales. Los modelos oscilan entre la gestión municipal y la participación de la comunidad en la gestión del agua.

Principales actores

Los principales actores en la gestión municipal son el Gobierno nacional o central, las municipalidades, las ONG y las Organizaciones Sociales de Base (OSB).

Gobierno nacional o central

Al Gobierno nacional le corresponde un enorme peso dada su responsabilidad en la emisión del marco legal y en el hecho que establezca la conducción y el ritmo del proceso de descentralización. En particular resulta importante el peso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En cuanto a la gestión del hábitat urbano, el gobierno de Fujimori (1990-2000) a la vez que cortó el proceso de reforma municipal iniciado en 1980, recuperó para sí un conjunto de atribuciones que ya habían sido transferidas a las municipalidades. A partir del proceso de transición a la democracia (2001), ha habido esfuerzos por ordenar el Estado, que se expresa en la creación del Ministerio de Vivienda, al cual gradualmente se

le han devuelto atribuciones que habían sido dispersadas en diversas instituciones (Ministerios de Presidencia, Justicia, Transportes) y, especialmente, se le han dado claras atribuciones como ente rector, especialmente en lo que concierne al saneamiento.

No existen puentes entre el Ministerio de Vivienda y Construcción y Saneamiento (MVCS) y las municipalidades, salvo excepciones aún embrionarias (Programa Mejoramiento Integral de Barrios). Esta desconexión se muestra en torno a las políticas de vivienda o de renovación urbana. Por ejemplo, el MVCS maneja los hilos del Fondo Mivivienda, un sistema de crédito hipotecario que junta demanda, capital financiero y capital constructor, y que ha aportado con más de 35 mil soluciones. En cuanto al agua, en Lima no hay nexo entre la empresa pública y el gobierno metropolitano, y en provincias hay un parcial apoyo financiero, mezclado con los esfuerzos por privatizar las empresas. La gestión de la tierra pública continúa en manos del Gobierno nacional, al igual que la regularización de la tenencia de la tierra.

Existe una separación entre las instituciones públicas encargadas de proveer los satisfactores. La ciudad, y lo urbano, que constituyen una unidad histórica y conceptual, aparecen desmembrados en el imaginario y en la práctica de los funcionarios estatales. Es lo que se conoce como la aproximación *sectorial*, el abordaje de una realidad única por sectores. A través de diversas instituciones, el Gobierno nacional atiende el proceso de regularización jurídica, la provisión de agua y saneamiento, el empleo temporal (*A Trabajar Urbano*), equipamientos colectivos (Programa *Mi Barrio*), créditos subsidiados a la edificación de la vivienda (Banco de Materiales), donaciones de alimentos, vigilancia de la calidad del agua. Esas instituciones son el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y organismos públicos descentralizados.

Las Municipalidades

Las municipalidades en general tienen una amplia serie de funciones, atribuciones y competencias, pero no cuentan con los recursos financieros

suficientes para hacer frente a la problemática, a pesar de que sus ingresos se han incrementado sustancialmente gracias a la mejora de la economía peruana. En cuanto a la gestión del hábitat urbano, las municipalidades tienen una potestad limitada. Aunque en la escala provincial, han participado de proyectos de cooperación y de capacitación, en los gobiernos locales predominan aún comportamientos de cultura política propicios para el caudillismo, las relaciones clientelares y la utilización de fondos públicos en función de objetivos políticos partidarios y/o personales. Existe poca preocupación por aspectos de planificación, a pesar que existen leyes que así lo exigen. El marco legal contiene mecanismos de participación ciudadana que son insuficientes frente a esta realidad, y que incluso pueden ser instrumentados.

Las municipalidades, tanto las de provincias como las de distrito, continúan recibiendo atribuciones en el marco de recursos limitados que no les permiten ejercer su labor. Se ha estimado, de acuerdo al marco legal, que las municipalidades tendrían que estar elaborando, por año, unos 15 planes sectoriales, participativos y concertados (Castro Pozo, 2005) para lo cual no cuentan con los recursos ni el personal necesario. En el marco legal se transfieren a las municipalidades aspectos de educación pública, seguridad ciudadana, defensa civil y gestión de riesgos, atención a grupos y personas vulnerables, etcétera. Pero los gobiernos locales no tienen recursos económicos ni capital humano para hacerlos efectivos.

Las municipalidades en Perú tienen diversas formas de asocio entre sí. La legislación reciente promueve la conformación de mancomunidades municipales y existen organizaciones de carácter gremial, como la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y otras más bien inclinadas a fortalecer propuestas descentralizadoras, participativas y democráticas, como la REMURPE.

Mancomunidad municipal

El marco legal considera la figura de la mancomunidad municipal para el desarrollo y la promoción de las relaciones de asociatividad, especialmen-

te orientadas a la gerencia de obras o prestación de servicios e infraestructura, como limpieza, agua y seguridad ciudadana.

La ley 29 029, Ley de Mancomunidad Municipal, tiene como objeto promover la asociatividad. La ley 29 341, que modifica la ley 29 029, establece la personería jurídica de derecho público de la mancomunidad municipal y la ubica en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Por último, la Resolución Ministerial N.º 016-2008 PCM de la presidencia del Consejo de Ministros dispone la apertura del Registro de mancomunidades municipales y aprueba su reglamento.

Al mes de abril del 2009 se encontraban inscritas 13 mancomunidades que representaban a 68 gobiernos locales. Entre ellas, la mancomunidad de municipalidades rurales Cuenca Sur Central Aymaraes (CUSCA), la Mancomunidad municipal Los Wari, (MANWARI), la mancomunidad municipal Mochica-Chimú, la mancomunidad municipal Río Pampas-Mario Pampas y la mancomunidad asociativa de las municipalidades del Valle del Río Apurímac y el Ene, “Mancomunidad AMUV-RAE” (Romero, 2008: 1).

La mancomunidad de municipalidades rurales de la cuenca Sur Central Aymaraes-Apurímac desarrolla obras de ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y saneamiento, la mancomunidad ganadera de Melgar (MUNIGAM), en Puno, desarrolla infraestructura agrícola, la mancomunidad de los distritos del Litoral de Lima Sur atiende aspectos de prevención de desastres.

La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)

La AMPE, fundada en 1981, es una asociación civil de carácter privado que agrupa a municipalidades provinciales y distritales del Perú, representados por sus alcaldes, quienes conforman la institución durante su periodo de mandato. El respaldo legal proviene del Código civil y la Ley Orgánica de Municipalidades 27 972.

La principal actividad de la AMPE, en los últimos tiempos, ha consistido en presentar proyectos de ley al Congreso de la República, atendiendo a la iniciativa legislativa que el artículo 107 de la Constitución de la

República, y el inciso 13 del artículo 9 de la ley 27 972 le faculta. La AMPE ha presentado nueve proyectos de ley, encontrándose ocho en discusión por comisiones y uno archivado. Entre sus principales demandas, la elevación al 3% del Impuesto General a las Ventas para el Impuesto de Promoción Municipal, presentada en el 2008 para su aplicación el 2009. Otra demanda es la autorización a gobiernos regionales y locales para no depositar los recursos obtenidos por canon, sobre canon y regalías mineras en el Banco de la Nación (público) sino poder hacerlo a entidades bancarias privadas.

Actualmente la AMPE se opone a la intención del gobierno de reorientar el presupuesto público en beneficio del gobierno nacional o central.

Asociaciones municipales

Existen asociaciones de municipalidades que se han unido en razón de su cercanía o colindancia geográfica. Entre algunas se tiene: la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque con los objetivos de mejorar la competitividad económica de la cuenca, articular las intervenciones de los actores sociales y contribuir al fortalecimiento institucional de sus integrantes. Está conformada por seis municipalidades provinciales y 24 distritales de las regiones de Cajamarca y La Libertad; la Asociación de Municipalidades para la Concertación Interdistrital de Desarrollo del Valle Sur del Cusco con el objetivo de propiciar la concertación de los actores sociales, la realización de estudios y diagnósticos integrales y planes integrales de desarrollo. Agrupa a municipalidades distritales de Lucre, Oropesa, Saylla, San Jerónimo y San Sebastián del Cusco.

Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE)

La REMURPE fue constituida el 14 de enero del 2001 y es una organización nacional que asocia a municipalidades rurales de 19 regiones del Perú. La REMURPE promueve la gestión participativa, concertada y apoya la descentralización con un enfoque de participación y desarrollo humano sostenible.

La REMURPE agrupa a 500 municipalidades afiliadas, a la Asociación de Alcaldes del Circuito Artesanal Catalina Huanca, la Asociación de Gobiernos Locales de la Cuenca del Vilcabamba (ASGOL) y la Asociación de Municipalidades Provinciales de Oxapampa (AMPOX), entre otras. Entre los socios de la REMURPE figuran 28 asociaciones de municipalidades, 19 mancomunidades y cuatro redes municipales (www.remurpe.org.pe)

La REMURPE realiza actividades de asesoría técnica y gerencial, así como de investigación y capacitación para las municipalidades. Entre sus asesorías figura la constitución de mancomunidades de municipalidades y planes estratégicos de dichas mancomunidades, así como de acompañamiento y facilitación para la implementación del Presupuesto Participativo.

Entre las principales iniciativas de la REMURPE figura la promoción de la asociatividad y mancomunidad. La REMURPE registra 35 mancomunidades municipales que agrupan a 193 municipalidades, distribuidas en 15 departamentos o regiones. La REMURPE promueve, con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la dación del reglamento de mancomunidades. La mancomunidad Mochica-Chimú promueve un centro de competitividad empresarial para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa industrial, la conservación y puesta en valor del patrimonio monumental, y un sistema de información. A su vez, la mancomunidad AMUZCEH promueve proyectos de desarrollo social en salud y educación.

Red Nacional de Mujeres Autoridades del Perú (RENAMA)

Es una red de regidoras mujeres de creación reciente, septiembre 2008 y su primera junta directiva ha asumido funciones desde abril 2009 hasta marzo 2011. En su fundación estuvo involucrada la Red de Regidoras Mujeres. La RENAMA busca la igualdad de oportunidades para las mujeres y luchar contra la discriminación por parte de las autoridades hombres. Entre sus principales demandas plantean la eliminación del voto preferencial, lo que permitiría mayor acceso de las mujeres a los cargos públicos.

En su corta vida han tenido el apoyo de la ONG Calandria, las organizaciones feministas Centro de la Mujer Flora Tristán y Movimiento Manuela Ramos, el Centro Bartolomé de las Casas, entre otros.

ONG

Los Organismos No Gubernamentales (ONG) en Perú en los últimos tiempos han pasado de ser un agente de apoyo a las organizaciones sociales a actores de procesos. Este cambio fue apoyado por una concepción general del problema del país, que considera como ideas claves la descentralización, la participación y el empoderamiento, y por sus esfuerzos por convertir sus proyectos piloto demostrativos en lineamientos y programas de política pública en rubros como el de vivienda y agua y saneamiento.

Su participación en la gestión del hábitat urbano podría dividirse en torno a los tipos de programas y proyectos en que participan: I) aquellos generados por propia iniciativa, en la cual ponen de manifiesto su voluntad de cambio y proponen lineamientos, tal como ha ocurrido en el caso de políticas de densificación de viviendas, el *enfoque desde la demanda* en saneamiento, créditos solidarios, entre otros; II) aquellos en que son llamados por instancias gubernamentales (vinculadas por su parte a la cooperación internacional) para trabajar como operadores de programas y proyectos, tal como ocurre con los programas de ampliación de cobertura condominiales (PAC SEDAPAL), Programa Nacional de Saneamiento Rural (componente 2, pequeñas ciudades), proyectos de FONCODES, etcétera; III) aquellos promovidos por la cooperación internacional en que trabajan como promotores o facilitadores de procesos, como es el caso de PROPOLI de la Unión Europea (en proyectos de vigilancia de agua, desarrollo económico local, entre otros).

OSB

Las Organizaciones Sociales de Base (OSB), organizaciones vecinales o comunidades, pueden dividirse entre las que participan en la gestión del

territorio y en torno a la atención de determinadas necesidades (alimentación, empleo, salud). Su participación se expresa en la acción colectiva y la demanda, aunque también a través de las instancias de asociativismo fomentadas por el marco legal y las municipalidades, tal como los Comités de Coordinación Local Distrital (CCLD).

Análisis cuantitativo

De acuerdo al marco legal vigente, las municipalidades tienen tres niveles: provincial, distrital y centro poblado.

Número de municipalidades

La Tabla 9 presenta el número de municipalidades de acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Al 2009 existían 195 municipalidades provinciales, 1 639 municipalidades distritales y 2 127 municipalidades de centros poblados.

Tabla 9
Perú: Número de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2009

Departamento	Municipalidades provinciales	Municipalidades distritales	Municipalidades de centros poblados
Total	195	1 639	2 127
Amazonas	7	77	65
Ancash	20	146	163
Apurímac	7	73	93
Arequipa	8	101	23
Ayacucho	11	100	118
Cajamarca	13	114	278
Callao	1	5	1

Cusco	13	95	112
Huancavelica	7	87	194
Huánuco	11	65	241
Ica	5	38	4
Junín	9	114	103
La Libertad	12	71	92
Lambayeque	3	35	28
Lima	10	161	55
Loreto	7	44	15
Madre de Dios	3	8	9
Moquegua	3	17	21
Pasco	3	25	61
Piura	8	56	47
Puno	13	96	263
San Martín	10	67	96
Tacna	4	23	22
Tumbes	3	10	7
Ucayali	4	11	16

Fuente: INEI, Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2009. Lima, marzo, 2009.

Tipos de municipalidades distritales

El estudio de Vergara y Cornejo (2007) establece una clasificación de las municipalidades distritales, considerando variables de población, Índice de Desarrollo Humano, presupuesto y número de funcionarios, entre otros. Esta aproximación permite distinguir en las municipalidades distritales la presencia de diversos tipos. La Tabla 10 muestra, a partir del volumen de la población total y el nivel de gobierno local, lo siguiente:

Tabla 10
Tipo de municipalidad y volumen de población

Clasificación distrital			
Clasificación Distritos		N° de distritos	%
Clase 1	Hasta 2 mil hab.	494	27,0%
Clase 2	2-5 mil hab.	500	27,3%
Clase 3	5-20 mil hab.	599	32,7%
Clase 4	20-50 mil hab.	133	7,3%
Clase 5	Más de 50 mil hab.	105	5,7%
Total general		1 831	100,0%

Fuente: INEI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.
La información de 1831 distritos es al 2005.

La clase 1, de acuerdo a la clasificación de Vergara y Cornejo, corresponde a los distritos más pequeños según su población total, pues cuentan con menos de 2 mil habitantes. Por definición, son espacios rurales donde no existe una aglomeración urbana que sea superior a los dos mil habitantes. Casi 60% del total de distritos ubicados en esta primera clase tienen una tasa negativa de crecimiento anual de su población total, el nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano es bajo, y más del 95% de la población se dedica a las actividades primarias que superan el 30% de su PEA total.

El 87,5% de estos distritos tiene un monto de ingresos municipales totales, según las cifras del Presupuesto Institucional Modificado, que es inferior al millón de Soles anuales (345 000 USD). Por último, la mayoría de las municipalidades en estos distritos tiene un personal total inferior a las diez personas (93,2%). La presencia de directivos, funcionarios y empleados profesionales es muy pobre: en 15,4% de los casos no existe y en 58,8% hay entre 1 y 2 personas ocupadas de estas características.

La segunda clase de distritos cuenta con una población total que fluctúa entre los 2 mil y los 5 mil habitantes; y también está conformada por espacios predominantemente rurales. En el 81,0% de los casos la suma de la población urbana es inferior a los dos mil habitantes. El 41,8% del total de distritos tiene una tasa negativa de crecimiento anual de su población

total, el nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano es bajo. El ingreso *per cápita* mensual de la población en 67% de los casos es inferior a 250 Soles mensuales. El 94,1% tiene una población dedicada a las actividades primarias que superan el 30% de su PEA total.

El porcentaje de los distritos que tiene un monto de ingresos municipales totales inferior al millón de Soles anuales (345 000 USD) disminuye desde el 87,5% presente en la clase 1, hasta el 58,6%, aunque sigue siendo la categoría modal. El promedio del ingreso municipal *per cápita* disminuye fuertemente (de 924 Soles en la primera clase distrital a 376 Soles en esta segunda clase) pasando a representar solamente el 12,4% del ingreso anual *per cápita* de la población. En estos distritos aumenta el número del personal, pero todavía la categoría modal es menos de diez personas (70,8%).

La tercera clase de distritos contaba con una población total que fluctuaba entre 5 y 20 mil habitantes y, a su interior, los que carecen de población urbana (al menos 2 mil habitantes urbanos definidos como tales por el censo) sigue siendo mayoritaria (44,7%). Existía un crecimiento moderado de la población, aunque todavía se registraba un 27,2% del total de los distritos ubicados en esta clase que tenían una tasa negativa. Son distritos donde el proceso de urbanización se presenta con fuerza, como lo evidencia el hecho de que el crecimiento negativo continua siendo el comportamiento modal de la población rural (45,4%) mientras que la población urbana crece aceleradamente en el 61,4% de los casos. El nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano es bajo. El ingreso *per cápita* mensual de la población sigue siendo muy bajo: en 70% de los casos es inferior a 250 Soles mensuales (86 USD).

La ruralidad predominante de estos distritos queda evidenciada por el hecho de que, al igual que lo que ocurre en los distritos de las dos primeras clases, más del 90% tiene una población dedicada a las actividades primarias que superan el 30% de su PEA total. La presencia de la PEA consagrada a las ramas secundaria y de servicios es muy limitada: 51,3% de todos estos distritos considerados tienen una PEA en actividades secundarias que no alcanzan el 15,2% de su PEA total, y 51,3% de estos mismos distritos tienen una PEA dedicada a los servicios (sector terciario de la economía) que es inferior al 13,4% de su PEA total.

El mayor porcentaje de los distritos (79,1%) tiene un monto de ingresos municipales totales ubicado entre 1 y 5 millones de Soles (345 mil a 1 725 000 Soles). El promedio del ingreso municipal *per cápita* continúa disminuyendo, aunque moderadamente (335 Soles) pasando a representar el 11,3% del ingreso familiar anual *per cápita*. En estos distritos aumenta el número del personal total y la presencia de directivos, funcionarios y empleados profesionales comienza a ser significativa: en 63,2% de los casos se ubica entre tres y diez funcionarios.

La cuarta clase de distritos considerada en el estudio de Vergara y Cornejo (2007) cuenta con una población total entre 20 y 50 mil habitantes. En el 5,3% de los casos la suma de la población urbana es inferior a dos mil habitantes (no existe población urbana) pero en el 51,1% de los casos, esta suma supera al 75% de la población total. Solo 10,6% del total de los distritos ubicados en esta categoría tiene una tasa negativa de crecimiento anual de su población total y tanto las categorías *crecimiento moderado* como *acelerado* agrupan el mismo porcentaje (44,7%) de todos los distritos. No obstante, el crecimiento negativo continúa siendo el comportamiento modal de la población rural (45,9%). La población urbana de estos distritos crece aceleradamente en el 55,9% de los casos.

El nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano aumenta en estos distritos. El ingreso *per cápita* mensual sigue siendo bajo, aunque haya aumentado moderadamente: en el 46% de los casos es inferior a 250 Soles mensuales. La ruralidad disminuye y solamente en el 18,1% de los casos el porcentaje de la PEA, dedicada a las actividades primarias, supera el 65,0%, aunque todavía el 68% de los casos supera el límite del 30,0% de la PEA dedicada a las actividades primarias. La presencia de la PEA dedicada a las ramas secundarias y de servicios aumenta.

En esta categoría, el ingreso municipal total aumenta relevantemente como lo muestra el hecho de que el mayor porcentaje de los distritos (49,6%) tiene un monto de ingresos municipales totales ubicado entre 5 y 15 millones de Soles. El promedio del ingreso municipal *per cápita* continúa disminuyendo hasta el monto absoluto más bajo de todas las clases distritales (271 Soles) pasando a representar el 7,0% del ingreso familiar anual *per cápita*. En estos distritos aumenta el número del personal y la categoría modal pasa a ser entre 51 y 150 personas (58,6%). La presencia

de directivos, funcionarios y empleados profesionales es significativa: en 57% de los casos se ubica entre 11 y 30 funcionarios.

Por último, la clase 5 está integrada por distritos que cuentan con una población total superior a los 50 mil habitantes. Los distritos que carecen de población urbana desaparecen y la población urbana que supera el 75% de la población total. El 15,1% del total de los distritos tienen una tasa negativa de crecimiento anual de su población total y predomina el crecimiento acelerado.

El nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano es en estos distritos el más alto: 40,0% de ellos se ubican en el 5% más alto de los valores IDH. El ingreso *per cápita* mensual de la población aumenta significativamente: en 57% de los casos es superior a los 400 Soles mensuales. La ruralidad disminuye y la presencia de la PEA dedicada a las ramas secundaria y de servicios aumenta.

En la quinta categoría, el 69,9% de los casos cuentan con un ingreso municipal total que supera los 15 millones de Soles (más de 5 millones USD). El promedio del ingreso municipal *per cápita* aumenta moderadamente con respecto de la cuarta clase (326 Soles) pasando a representar el porcentaje más bajo con respecto del ingreso familiar anual *per cápita* (5,6%). Aumenta el número del personal y la categoría modal pasa a ser más de 150 personas (77,5%). La presencia de directivos, funcionarios y empleados profesionales es muy significativa: en 68,6% de los casos se ubica por encima de las treinta personas.

Bibliografía

- Alfaro, Javier y Markus Rüling (2007). "La incidencia de los Gobiernos Locales en el Impuesto Predial en el Perú". [Versión electrónica en <http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/lincoln.pdf>].
- Arroyo, Juan y Marina Irigoyen (2005). *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización. Una lectura a partir de 12 experiencias*. Lima: CARE-DFID.
- Baca, Epifanio y Alejandra Muñoz (2009). *El proyecto de ley del presupuesto 2010. Un presupuesto de campaña*. Lima: Grupo Propuesta.

- Calderón, Julio, Luis Chirinos, Gilda Uribe, Julio Delgado y Liliana Miranda (1996). “Balance de la reforma municipal en el Perú (1980-1995)”. En *Gestión Municipal por el hábitat*. Lima: Plataforma Hábitat II N.º 1.
- Calderón, Julio, Fernando Romero, Paul Maquet, Luis Chirinos y Marisol Castañeda (1996). “Balance de las políticas municipales participativas”. En *Gestión Municipal por el hábitat*. Lima: Plataforma Hábitat II.
- Calderón, Julio y Liliana Marulanda (2001). *Evaluación del Proceso Consultivo Ciudadano en Villa El Salvador, Lima, Perú*. Lima: Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS).
- Calderón, Julio, Maritza Mayo y Marina Irigoyen (2008). *En busca del buen gobierno. La construcción del Buen Gobierno en las provincias andinas de Andahuaylas y Celendín*. Lima: Care.
- Calderón Julio y Rocío Valdeavellano (1992). *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad*. Lima: CENCA.
- Castro Pozo, Hildebrando (2005). *Las municipalidades rurales: problemática y propuesta*. Lima: CARE.
- Ciudadanos Al Día (CAD) (2008). *Financiamiento municipal: el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)*. Lima: CAD.
- Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo (2006). *Presupuesto Participativo: agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones*. Lima.
- Díaz Palacios, Julio (2009). “Participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú. Invent, fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización”. [Versión electrónica en www.invent.org.pe/capacides].
- Gonzales de Olarte, Efraín (2009). “Entrevista sobre descentralización del 22 de enero de 2009”. [Versión electrónica en blog.pucp.edu.pe].
- Mayo, Maritza, Julio Calderón, César Delgado y Pilar Tello (2008). *Evaluación final de la intervención de PROPOLI en el periodo 2003-2007*. Lima.
- Revez, Bruno (2009). “Descentralización, la reforma inconclusa”. En *DESCO Perú Hoy: del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*. Lima: DESCO.

- Romero, Ángel (2008). “Normas legales”. [Versión electrónica en <http://www.asesorempresarial.com/web/pdf/01102008.pdf>]
- Tanaka Martín y Carlos Meléndez (2005). “¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?”. En *Participación ciudadana y democracia*, Patricia Zárate (Ed.). Lima: IEP.
- Távora, José, José Montalvo y Carmen Takayama (2009). *Luces y sombras del Presupuesto Participativo*. Lima: PROPOLI-MIMDES.
- Ugarte, Álvaro (2007). “El Proceso de Descentralización en el Perú: logros y agenda pendiente”. *Diálogo Político*. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal – INICAM.
- Vergara, Ricardo y Carlos Cornejo (2007). “Clasificación municipalidades distritales”. Informe final. Lima: GTZ.
- Welp, Yanina (2008). “La participación ciudadana en la encrucijada: los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”. En *ÍCONOS* N.º 31: 117-130.
- Yépez, Enrique (2004). “El sistema nacional de seguridad ciudadana. Un proyecto que necesita mucha fuerza para no decaer”. [Versión electrónica en <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/164/164%20Balance%20reforma.pdf>].

Páginas Web

- www.fondoitaloperuano.org
www.remurpe.org.pe

Anexo 1

Competencias municipales según la LOM 2004

Funciones	Específica exclusiva municipalidad provincial	Específicas compartidas de municipalidad provincial	Específica exclusiva de municipalidad distrital	Específica compartida de municipalidad distrital
Organización del espacio físico y uso del suelo	Planes de acondicionamiento territorial, urbano y rural. Licencia de construcción. Catastro urbano y rural. Titulación y saneamiento físico.	Ejecutar o concepcionar obras de infraestructura urbana o rural multidistrital. Programas Municipales de Vivienda.	Planes urbanos, rurales distritales. Planes de obras Catastro distrital. Reconocer asentamientos humanos. Autorizar habilitaciones urbanas.	Obras de infraestructura. Calificación de tugurios y acciones de renovación urbana con municipalidades provinciales.
Saneamiento, salubridad y salud	Regular y controlar disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales. Regular emisión de humos, gases y ruidos.	Administrar el servicio de agua potable y alcantarillado. Saneamiento rural. Programas de saneamiento ambiental. Atención primaria de salud. Medicina preventiva.	Limpieza pública. Aseo, higiene y salubridad en establecimientos comerciales, industriales y viviendas. Servicios higiénicos. Fiscalización de emisión de humos, gases y ruidos. Carnés de sanidad.	Administrar servicio de agua potable y alcantarillado. Saneamiento rural. Programas de saneamiento ambiental. Atención primaria de salud. Medicina preventiva.
Tránsito, vialidad y transporte público	Normar y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre. Normar servicio público de transporte Tránsito urbano. Terminales terrestres	Controlar normas de tránsito con apoyo de la Policía Nacional. Señalización. Supervisión del transporte provincial.	Nomenclatura y señalización de las calles. Licencias de circulación de vehículos menores.	
Educación, cultura, deportes y recreación		Compartida con gobierno regional y nacional:		Compartida con gobierno regional y nacional:

		Diseñar y ejecutar el proyecto educativo. Diversificación curricular. Gestión pedagógica y administrativa Infraestructura de locales educativos. Consejo Participativo Local de Educación. Programas de alfabetización. Patrimonio cultural. Cultura de prevención. Parques zoológicos. Turismo sostenible. Normar el deporte.		Diseñar y ejecutar proyecto educativo. Diversificación curricular. Monitorear la gestión pedagógica y administrativa. Infraestructura de locales educativos. Consejo Participativo Local de Educación. Programas de alfabetización. Patrimonio cultural. Cultura de prevención. Parques zoológicos. Turismo sostenible. Normar el deporte.
Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.	Regular acopio, distribución y comercialización de alimentos y bebidas. Normar comercio ambulatorio.	Mercados de abasto con municipalidades distritales. Programas de apoyo a productores y pequeños empresarios.	Higiene de acopio y distribución de alimentos y bebidas. Comercio ambulatorio. Pesas y medidas. Mercados de abastos. Camales, silos, terminales pesqueros. Licencias de establecimiento comercial, industrial y profesional.	Ferias de productos alimenticios.
Programas sociales, defensa y promoción de derechos.	Planificar el desarrollo social. Defensoría Municipal de los niños y adolescentes		Planificar el desarrollo social. Registro de organizaciones sociales Programas de	

	<p>tes (DEMUNA). Defensa de personas en discapacidad y adultos mayores (Oficina de Protección). Programa Vaso de Leche Registro de organizaciones juveniles.</p>		<p>Lucha contra la pobreza y desarrollo social. Asistencia a población en riesgo. Espacios de concertación y participación ciudadana DEMUNA. Programa de Vaso de Leche. Oficina de protección a personas con discapacidad.</p>	
<p>Seguridad ciudadana.</p>	<p>Sistema de seguridad ciudadana con participación de la sociedad civil y Policía Nacional (PNP), Serenazgo, rondas urbanas y campesinas. Comités de Defensa Civil Provinciales.</p>	<p>Coordinar con municipalidades distritales y PNP el servicio de Serenazgo y seguridad ciudadana. Apoyo a bomberos, Cruz Roja y otros.</p>	<p>Serenazgo o vigilancia municipal. Comité de Defensa Civil del distrito. Registro y control de asociaciones de vecinos.</p>	
<p>Promoción del Desarrollo Económico.</p>	<p>Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Plan operativo anual. Licencias y permisos. Registro de empresas.</p>	<p>Con gobierno regional y distritos organizar instancias de promoción del desarrollo. Formalización de micro y pequeñas empresas. Concertar con comunidades campesinas. Articular zonas urbanas y rurales fortaleciendo la economía regional.</p>	<p>Plan estratégico del distrito. Plan operativo anual. Apoyo a actividad empresarial (información, capacitación). Promover productividad y competitividad.</p>	

Los municipios bolivianos: una aproximación

Carmen Ledo García¹

Introducción

El objetivo de esta investigación ha sido sistematizar la información relativa a la elaboración de un diagnóstico correspondiente al proceso de municipalización boliviano, en miras de entender su problemática, dado que la historia de Bolivia muestra la presencia de distintas fases o tipos de desarrollo, en donde el capital humano y el capital social han jugado roles diferentes, y sus resultados se expresan en la marcada heterogeneidad histórico-estructural, expresada en las profundas brechas económicas, sociales, políticas, ambientales, espaciales y culturales existentes en su territorio. Su historia está llena de revoluciones y cambios permanentes; es un país donde varios planes, programas y proyectos quedaron simplemente en buenas intenciones, debido a que, en la actualidad, Bolivia se halla sumergida en un proceso de intensas transformaciones.

El estudio se ha dividido en ocho subtemas: en una primera sección se presenta, de manera sintética, los aspectos más relevantes de la organización histórica del territorio, se alude a los aspectos destacados de la nueva

1 Doctora en Planificación Urbana-Regional, Máster en Estudios Sociales de la Población y Economista. Directora del Centro de Planificación y Gestión (CEPLAG-UMSS) Docente Titular de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) Cochabamba-Bolivia. Tel. 72202140 E-mail: carmenledo@gmail.com; mcledog@yahoo.es. Centro de planificación y Gestión, Universidad Mayor de San Simón (UMSS), P.O. Box 992, Cochabamba, Bolivia.

Constitución Política del Estado, se profundiza en los aspectos relativos a su impacto en la reconfiguración territorial, como posible consecuencia de su implantación. En una segunda unidad, se analizan, de manera secuencial, algunas reflexiones sobre el desarrollo local, seguido de una breve presentación cronológica de las reformas, leyes de participación popular y descentralización, los municipios y la reconfiguración del territorio e índices de desarrollo humano; en el tercer apartado se intenta resumir las competencias municipales, lo que coadyuva a analizar en el cuarto apartado, las fuentes de financiamiento municipal. En esta sección se ha buscado evaluar el desempeño de los 15 años de vigencia de la participación popular. En la quinta sección se analiza la forma en la que los municipios se asocian y/o las posibilidades de constituir asociaciones; en una sexta sección se analizan los aspectos de mayor relevancia de la cooperación internacional; el capítulo 7 versa sobre los principales actores en temas municipales y, finalmente, se cierra el trabajo con un anexo que presenta, en extenso, un diagnóstico cuantitativo de los 327 municipios bolivianos.

Se debe resaltar la dificultad de contar con información sistematizada, aspecto que ha entorpecido el normal desarrollo de los objetivos fijados para esta investigación, por lo que se recomienda que, para brindar mayor eficiencia en dicho cometido, se deberá instar a que los actores y tomadores de decisión incidan en sus respectivos espacios para transparentarse y permitir la divulgación de la información, en miras a entender el complejo engranaje de la política pública y sus perspectivas futuras.

Breve reseña histórica y organización del territorio

Se puede decir que Bolivia nació fragmentada política y espacialmente. Mientras las republiquetas eran la expresión del carácter centrífugo del poder (Zavaleta, 1985: 77), la desarticulación del espacio se reflejaba en la existencia de acentuados desequilibrios económicos regionales; hasta la mitad de los años 1870, el espacio económico heredado de la Colonia, aunque desarticulado de la metrópoli, se mantenía². Recién con la Cons-

2 La abolición del monopolio fiscal de pastas y minerales y el detenimiento de la acuñación de

titución Política del Estado de 1871, a través de un Decreto Reglamentario se regula la organización y se definen las atribuciones de las *municipalidades*; se estableció que los municipios deberán ser organizaciones vecinales, en donde existan lazos de solidaridad y reciprocidad, por ello el uso del concepto ‘municipio-vecindad’, que se había mantenido desde la época republicana y hasta las reformas neoliberales implementadas el año 1994³.

La centralidad económica y política de occidente –derivada de la dominancia de la actividad minera de la plata primero, y del estaño después–, el modelo de acumulación privada, basado en la minería de exportación y el rol de los empresarios mineros en la política⁴, determinaron, por lo menos hasta 1952, que la reducida cuota de excedente que quedaba en el país se concentre en la región occidental. La red vial se circunscribía al espacio minero, y la población no campesina tendía a concentrarse en los campamentos mineros y en los centros administrativos urbanos articulados a ellos.

El crecimiento de las ciudades bolivianas no obedeció a los patrones constatados en otros países de América Latina; su origen estuvo relacionado con los patrones incaicos de organización del espacio económico y con la existencia de ciudades de tipo mercado o fortaleza, que fueron su principal rasgo distintivo desde el período colonial. La conformación de ciudades cumplía con la función de crear centros administrativos de la minería ubicada en Potosí. El predominio de la economía minera, sumado a la extensión de la agricultura, que concentraba a la mayor parte de la población trabajadora, determinó el carácter predominantemente rural

moneda feble, en 1872-73, fueron determinantes para la desarticulación del mercado interno heredado de la colonia –que abarcaba, además de la franja occidental minera de Bolivia, partes del norte argentino y del sur peruano– (Assadourian et al, 1980: 97; Mitre, 1981). Estos hechos y las políticas liberales aplicadas después, al tiempo que tuvieron un impacto negativo sobre el proceso de beneficio de minerales y sobre un sector artesanal, ligaron fuertemente el espacio minero con el mercado internacional. La construcción de los ferrocarriles jugaron un rol central en dicho proceso.

3 Véase (Serrate Paz, 2006: 3-9).

4 Durante el segundo ciclo de la minería de la plata, los grandes empresarios mineros (Arce y Pacheco) fueron Presidentes de la República. Posteriormente, en la época del estaño, los empresarios mineros acrecentarían su poder –a tal punto que se habló de un “super-estado minero”–, empero, sin identificarse directamente con la burocracia estatal.

de la población boliviana⁵. Según datos del censo de población realizado el año 1900, solo el 14,4% de la población nacional residía en centros urbanos (Ormachea, 1988: 1).

En 1900, un año después del traslado de la capital política de Sucre a La Paz, luego de la Guerra Federal, destacaba ya la primacía poblacional de esta última ciudad, pues concentraba al 34,8% de la población urbana nacional, mientras que Sucre, con el 13,3%, se ubicaba después de Cochabamba y Potosí (13,9% y 13,3%, respectivamente) (Ormachea, 1988: 2). La importancia de la ciudad de La Paz podría atribuirse al fortalecimiento del circuito mina/puerto de exportación, acaecido luego del triunfo liberal alrededor de 1870 (Assadourian et. al., 1980: 98-99), y por la creciente comunicación con los puertos peruanos, luego de la pérdida del Litoral en 1879, así como por la construcción de la primera fase de la red de ferrocarriles en la región occidental, potenciando así sus posibilidades de crecimiento.

Entre 1900 y 1950, la población urbana residente en La Paz pasó del 34,8% al 48,3% (Ormachea, 1988: 2); en tanto, en este mismo período creció la importancia de la población urbana dentro del total poblacional nacional del 14% al 26,2%. La tendencia a la concentración del excedente económico y la población en la región minera-occidental del país sufrió una importante mutación a partir de un hecho que marcaría el momento constitutivo de la nación y el Estado boliviano en sus acepciones modernas: la Revolución Nacional de 1952⁶. La debilidad del Estado para apropiarse socialmente de grandes territorios sería puesta en evidencia durante el conflicto del Pacífico (1879), cuando Bolivia perdió los territorios que le permitían su vinculación al océano Pacífico⁷.

5 Existen indicios para pensar que, durante el segundo auge de la plata (1872-1895), los empresarios mineros pudieron crear las condiciones para mantener contingentes relativamente importantes de fuerza de trabajo; de esta forma, surgieron pueblos mineros de suma importancia. El complejo mina/beneficio de Pulacayo-Huanchaca prácticamente duplicó su población entre 1870 y 1900, la cual creció de 2 895 a 7 635 habitantes. En este mismo período la población de Colquechaca crecería rápidamente y sería elevada al rango de ciudad. (Mitre, 1981)

6 Véase (Zavaleta, 1985).

7 De acuerdo a Zavaleta (Lo nacional...), la pérdida del Litoral no afectó para nada a los intereses de los grandes mineros de la plata, y de ahí, con esa visión provincial del territorio, dedujeron que tampoco era importante para el Estado boliviano. En los hechos, la pérdida del litoral significó una ruptura fundamental para el espacio económico, social y cultural de los nativos del

El período del nacionalismo revolucionario se caracterizó por una *fuerte intervención estatal en la política económica y social*; aspecto que se sintetiza en la interpelación social al Estado, basada en el pensamiento de integración del territorio. Esta situación desembocó, después de la revolución del 1952, en políticas que impulsaron la “conquista del Oriente”, buscando básicamente ampliar la frontera agrícola y afianzar la explotación petrolera; por otra parte, se procedió también a la promulgación de la “Ley de la Reforma Urbana”, dictada como Decreto Supremo en 1954, como parte de las derivaciones del proceso reformista del agro, que impulsara la revolución nacionalista de 1952.

El afán desarrollista y modernizante de las corrientes nacionalistas⁸, que hicieron suyos los dogmas del progreso y del desarrollo, hicieron de la marcha hacia el Oriente, impulsada por el mito del país rico sentado en una silla de oro, una verdadera epopeya para el pueblo boliviano. El proceso de ampliación de la frontera agrícola, como requisito fundamental para lograr el autoabastecimiento alimentario del país, uno de los ambiciosos objetivos de la política del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), asumió dos formas: por un lado se impulsó un proceso de colonización, dirigido hacia las zonas denominadas sub-pobladas, de familias de productores agrícolas; por otro, se fomentó ampliamente el desarrollo de una agricultura capitalista basada en el latifundio, particularmente en la zona oriental del país.

A partir de 1980, la economía y la sociedad boliviana enfrentaron la más aguda crisis de su historia en los planos económico, social y político. La acelerada caída de los índices de crecimiento de las principales actividades productivas configuró progresivamente una situación generalizada de estancamiento de la economía. La crisis del modelo de Economía de Estado y de Acumulación, iniciado en 1952, culminó en un período que puso al país al borde del abismo, y dio lugar a un *nuevo modelo de Libre Mercado*, iniciado en 1985, con el conjunto de medidas de la *Nueva Política Económica* (NPE). Bolivia aplicó las reformas del Programa de Ajuste,

ande, así como un gran obstáculo al desarrollo económico boliviano en un período de permanente ampliación del mercado mundial.

8 Se puede decir que todos los gobiernos, posteriores al 52, tanto de derecha, centro e izquierda, estuvieron impregnados por la ideología del nacionalismo revolucionario. (Antezana, 1983).

te Estructural (PAE) en dos etapas: la primera generación de reformas se dictó entre 1985 y 1993, y tenía un doble objetivo, estabilización y flexibilización macroeconómica. La estabilización fue un shock, y combinó de manera muy restrictiva las políticas monetarias y fiscales con la alineación del tipo de cambio oficial al paralelo (dolarización de la economía). La flexibilización se dio en función de la liberalización de los precios, con objeto de reducir el déficit fiscal y la hiperinflación. Luego de su implementación, un resultado visible fue la reducción del déficit fiscal y la hiperinflación, por ello fueron denominadas como el milagro económico boliviano, sin embargo, a pesar de haber logrado la estabilidad del sistema monetario, dichas acciones no han creado las condiciones necesarias para la reactivación del aparato productivo del país⁹ y todo el andamiaje generado con un altísimo costo social, después de la implementación de estos programas en Bolivia, ocupa el primer lugar en los índices de inequidad de América Latina, que aún no ha podido revertir hasta el 2010.

Las reformas de la segunda generación, se dictan entre 1993 y 1997; durante este periodo se produjo el abandono del Estado de la actividad productiva, provocada por la venta de más del 50% de las acciones de las empresas estatales a socios extranjeros, cambiando el núcleo central de la economía nacional en manos del dinero internacional, al que se adhirieron las empresas nacionales como socios marginales y secundarios. También se realizó la transferencia de las empresas públicas al sector privado, particularmente los rubros de hidrocarburos, energía eléctrica, las entidades de servicios básicos como el agua, entre otros. Por otra parte, es en el marco de las reformas de segunda generación del Programa de Ajuste Estructural (PAE), que se puede advertir la presencia de las llamadas reformas descentralizadoras, las que estuvieron representadas principalmente en dos leyes que han tenido el mandato de iniciar un proceso de transferencia de recursos y competencias en los ámbitos municipales y departamentales: Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), reformas que produjeron una serie de transformaciones que cambian la relación del Estado con la sociedad¹⁰. El programa de descentralización, estuvo vinculado al consenso de

9 Para mayores detalles sobre la materia véase (Larrazábal, 1992).

10 Para mayores detalles véase (Barja Daza, 1999).

Washington y fue introducido en el programa de gobierno propuesto por Gonzalo Sánchez de Lozada en el denominado *Plan de Todos*, en el cual consideró paralelamente el proceso de Participación Popular y la Descentralización Administrativa.

La implementación de las reformas ha contribuido en el proceso acelerado de redistribución de la población en el espacio, generado por la nueva territorialización, que fue detonante de cambios profundos producidos en su geografía, ya que su aplicación se ha expresado en un reordenamiento territorial que ha determinado el incremento de los flujos migratorios en todas direcciones; en especial se produjeron retornos de población (temporal y/o definitivo) hacia municipios que en el pasado quedaron en el olvido, en otros casos se ha podido evidenciar retornos de los grupos de poder para asumir puestos de dirección en los gobiernos locales, entre otras situaciones que han modificado profundamente la distribución de la población en el espacio.

Es en el año 2006 cuando se redacta en Bolivia la Nueva Constitución Política del Estado; esto ha generado amplios debates, concluidos con su aprobación el 25 de enero del 2009. Esta nueva Constitución Política del Estado sienta las bases para la refundación del Estado colonial y neoliberal a un Estado Unitario Plurinacional Descentralizado con autonomías, que recupera el valor del pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. El desafío de llevar adelante la refundación del Estado no podría encararse con soberanía, si nuestro país no contara con una base de recursos materiales que le permita cierta soberanía en la toma de decisiones. La base de esa soberanía se da claramente por la vía de la recuperación de los recursos naturales, encarada como parte central del programa de cambios del actual gobierno.

La recuperación de los recursos naturales es la base material que permitirá la refundación del Estado bajo nuevos criterios, desmontando la condición colonial, patriarcal y monocultural de la actualidad. Esta recuperación supone para el país tanto una importante cantidad de recursos económicos que engordan el presupuesto público como una condición de soberanía, por el control estratégico que proviene de la 'disposición' soberana de esos recursos, lo que contiene connotaciones geopolíticas importantes. Bajo ese marco, en el año 2010 inicia su trabajo una novísima

Asamblea Legislativa Plurinacional que tiene en sus manos la responsabilidad de dotar al país de un nuevo ordenamiento legal que modifique la estructura de todos los órganos o poderes del Estado, lo que supone replantear las reglas institucionales de la superestructura, y las normas que organicen la estructura económica boliviana sobre la base de lo establecido en la Constitución Política del Estado recientemente aprobada.

La Constitución Política del Estado (CPE) es el resultado de profundas luchas iniciadas en agosto del 2006 y culminadas en diciembre del 2007. Después de más de un año de deliberaciones en la Asamblea Constituyente se aprobó en detalle la propuesta de una nueva Constitución del país, sometida a un referéndum constituyente, y aprobada a fines de enero del 2009. El proceso de aprobación definitiva estuvo rodeado de dificultades producidas por una franca división entre algunos grupos de la oligarquía de la media luna (Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Sucre) con el Occidente (La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba), situación que llevó al país a una crisis de gobernabilidad que puso al descubierto las profundas brechas y la intolerancia de algunos grupos de la sociedad boliviana. Al analizar cada uno de los aspectos que aluden al tema jurisdiccional se observa que se ha establecido un nuevo diseño territorial en Bolivia, donde se indica que:

[d]ada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley (CPE¹¹: Primera parte, Capítulo 1, Art.2 pagina 4).

En la tercera parte de la CPE¹² se presentan aspectos relativos a la estructura y organización territorial del Estado. En el Artículo 269 se indica que la actual división política administrativa del país son los departamentos,

11 Constitución Política del Estado, texto aprobado en enero del 2009, página 4 y 99.

12 Constitución Política del Estado, página 99, La Paz, Bolivia

provincias y municipios, añadiendo a los territorios indígenas de originarios campesinos. Existe la inclusión de la noción de: región, región metropolitana y región indígena originaria campesina, cuya ejecución, podría ser uno de los nodos de conflictividad. Se indica en el Artículo 270 que:

[l]os principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación, lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.

El artículo 271 establece que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización será el ente encargado de regular el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos, cartas orgánicas, transferencias de competencias, régimen económico financiero, coordinación entre el nivel central, las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, todo debatido en la siguiente Asamblea Legislativa Plurinacional, instalada el 22 de enero de 2010. Uno de los aspectos más delicados de esta nueva regionalización es que debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, por dos tercios de los votantes, esto establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones (CPE: Art. 269 par. III, Art. 271 par. II, Art. 280 par I y II). Se deja establecido también que una región no puede ser más pequeña que una provincia, debido a que su conformación debería estar sujeta a un criterio de agregación. Lo que se establece es que la región abarca más de una provincia, pero no puede cruzar los límites departamentales (CPE: Art. 280 par. I).

El Director general de políticas departamentales del Vice-ministerio de Descentralización indicó que la CPE había permitido una reorganización del territorio, donde la 'región' se convertiría en el nuevo espacio territorial constituido por un conjunto de municipios y sus actores, que se unen y deciden todos ellos para planificar conjuntamente su desarro-

llo, y se organizan para gestionarlo a través de la coordinación y concurrencia. Se hizo resaltar que la articulación no solo sería de municipios, sino también de autonomías indígenas originarias campesinas. Se define a la región como espacio de planificación que se constituye en función de tres pilares: el primer pilar se erige debido a que se considera que la región permitirá la reconstrucción del territorio, consecuencia producida por la subdivisión de tierras que han separado identidades, lógicas económicas y redes productivas, sociales y culturales, poniendo obstáculos o inviabilizando la construcción de una estrategia de desarrollo común. Se tiene como hipótesis que la región podría reordenar dichas lógicas tradicionales ancestrales.

El segundo pilar considera el hecho de determinar la región como nodo de planificación, con objeto de superar el esfuerzo aislado y solitario de cada municipio y avanzar en la planificación conjunta del desarrollo económico y social con visión estratégica. Se considera que esta situación podría ser el mecanismo de creación de un espacio donde se encuentren los municipios con la gestión departamental, nacional, y en el que la población también participe, para aportar al progreso.

El tercer pilar resulta del potenciamiento de las ventajas comparativas y estratégicas de la región. Se anotan varios ejemplos en donde la suma de esfuerzos y recursos mediante la concurrencia, podría generar efectos multiplicadores y hacer factibles proyectos y obras –imposibles de lograr de manera aislada– que en una escala más adecuada permitan impactos mayores y sostenibles en las condiciones económicas, productivas y de vida de la población. En concordancia con este último punto, se anota que una región puede ser el resultado de la agregación de municipios en los que se establecen algunos criterios que permitirán su fusión, tales como: la complementariedad físico-geográfica; vocación económico-productiva en común, también la identidad histórica y cultural. Se hace alusión a que se podría recuperar la experiencia de las mancomunidades municipales, que fueron establecidas con la participación popular, así como de recuperar algunas formas de institucionalidad, como federaciones, organizaciones y comités, que comprenden al conjunto de municipios¹³.

13 Entrevista realizada en el despacho del Lic. Cuadros, en la ciudad de La Paz en agosto del 2009.

Sin embargo, preocupa que en la CPE no queden establecidas las competencias propias, ni los recursos para la autonomía regional. Al revisar cada uno de los componentes, se puede advertir que únicamente se menciona que la región recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas, y que toda transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos para su ejercicio (CPE: Art. 280 par III, Art. 281, 282 y 301). En consecuencia, la Autonomía Regional no tiene facultades legislativas, sino solamente normativo-administrativas, es decir reglamentarias, sobre las competencias que se le confieran (CPE: Art 281).

En concordancia con lo estipulado, la autonomía regional se considera que será el resultado de un proceso, de ahí debe pasar en primera instancia por la construcción y reconocimiento del espacio de planificación y gestión, y luego por la etapa de consolidación de la región por normativas que la estipulen como unidad territorial, esto le daría los requerimientos para que aparezca en el mapa de Bolivia (CPE: Art. 280 par I, Art. 269 par III, Art. 158 par I inciso 6). En este sentido, la autonomía regional se establece a través de la iniciativa de todos y cada uno de los municipios que integran la región, los que deberán ser aprobados mediante referéndum (CPE: Art. 280 par III, Art. 282 par II, Art. 275). Uno de los problemas más serios de los comunitarios ha sido la falta de títulos de propiedad de las tierras que ocupan, por ello, uno de los grandes logros ha sido, sin duda, el incremento del derecho propietario, adaptando con flexibilidad modalidades institucionales coherentes con las idiosincrasias locales, especialmente en cuanto a la legalización y transparencia del mercado de tierras, puesto que los terrenos representan casi la totalidad del patrimonio de los campesinos pobres.

Entre 1953 y 1993 el Estado distribuyó a empresarios y medianos propietarios cerca de 40 millones de hectáreas; y de ellas, 35 familias acaparraron 1,1 millones de hectáreas en los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz, mientras que el grueso de la población indígena y campesina recibió 17 millones de hectáreas. Es interesante anotar que con la Ley INRA, aprobada en 1996, se abre el camino para sanear las tierras bajo el concepto de función económico-social. Apenas se titulan 9,3 millones de hectáreas; menos del 10% de la superficie del país, luego de haber invertido alrededor de 87 millones de dólares.

En noviembre del 2006, la ley INRA fue modificada, con el objeto de reparar la injusta distribución de tierras y con el propósito de que la tierra vuelva a manos de indígenas y campesinos. Se advierte que la estructura de la propiedad agraria se encontraba concentrada en pocas manos, por ello se inicia un proceso de cambio, y como resultado del proceso de saneamiento, el INRA identificó 13,7 millones de hectáreas de tierras fiscales, 107 mil hectáreas, en el periodo 1996-2005, y 13,6 millones de hectáreas del 2005-2009. En la legislatura 2006-2009 se sanearon alrededor de 31,2 millones de hectáreas, de las cuales se tienen los siguientes datos: tierra fiscal, 14 millones de hectáreas; empresas, 421,5 mil hectáreas; mediana empresa, 356 mil hectáreas; pequeña propiedad, 1 millón de hectáreas; tierra comunitaria de origen, 12 millones de hectáreas; propiedad comunitaria, 3,5 millones y solar campesino, 540 hectáreas. Por otra parte, se ha podido constatar que hasta diciembre del 2009 se titularon 29 tierras comunitarias de origen (TCO), con un total de 2 798 462,8024 hectáreas, distribuidas de la siguiente manera: en Chuquisaca, 10 120,1210; Cochabamba, 1 163 232,4130, distribuidas en cuatro TCO; Oruro, 895 578,3101, para ocho TCO; Potosí, 92 305,9511, distribuidas en 11 TCO; Santa Cruz, 157 019,4873 hectáreas y cuatro TCO y en Tarija una TCO en el Gran Chaco, con 8 206,5199 hectáreas. Efectivamente se trata de un periodo de cambios profundos que se constituyen en un nuevo desafío en la reconducción comunitaria¹⁴.

En el caso de las autonomías indígenas, el capítulo séptimo de la CPE plantea dos vías alternativas y complementarias para alcanzarlas: por una parte, mediante los municipios indígenas y, por otra, a través de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). En una investigación titulada *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*, realizada por el Ministro de Autonomías, Carlos Romero y el antropólogo Xavier Albó indican que la vía de los municipios indígenas y la de las TCO son dos entradas distintas y complementarias. En el caso de los municipios indígenas, construyen un indicador en el que intervienen las categorías: identidad étnica; población que habla lengua materna originaria; la que pertenece a un pueblo originario que habla su lengua materna desde

14 Véase (INRA, 2009)

su niñez pero también castellano, y por último, que perteneciendo a un pueblo originario, no habla su lengua materna desde su niñez y habla castellano. Esta categorización ha permitido identificar 187 municipios indígenas, lo que representa el 57% de los 327 municipios del país (Albó y Romero, 2009: 22).

En el caso de las TCO, los autores afirman que históricamente esta modalidad permitió a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos abrir una brecha dentro del Estado para cumplir su anhelo de tener sus propios territorios. Esto se manifestó en la Marcha por el territorio y la dignidad en 1990, bajo el liderazgo de algunos pueblos benianos. Como resultado de esa marcha, el gobierno de Jaime Paz Zamora reconoció, mediante decretos supremos, los primeros 'territorios indígenas', lo cual desembocó luego en la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en 1991, por el mismo gobierno, y en la reforma a la Constitución Política del Estado, de 1994, con el gobierno de Sánchez de Lozada.

En los hechos, el principal desarrollo al derecho constitucional de las TCO llegó con la nueva Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en 1996, que dio paso al proceso de solicitud, titulación y consolidación de las nuevas TCO. Hasta el año 2000 las TCO eran solo tres (dos de Urus y la una en Nor Lípez); hacia el año 2008 ya existían en todo el país 143 Tierras Comunitarias de Origen, una gran mayoría de ellas, el 50% de las TCO están localizadas en tierras altas, el 10% de las tierras bajas se encontraban tituladas (Albó y Romero, 2009: 32). Un 20% tienen títulos, pero su proceso aún no ha concluido, y el resto de las TCO están en proceso.

Existe, sin lugar a dudas, un clima esperanzador, en especial en los grupos más deprimidos del país, por ello se considera imprescindible recomendar que para la satisfacción de las demandas insatisfechas de los (as) bolivianos (as) se efectúe una mirada sistémica y una visión integral de desarrollo, lo que significa expandir su área de acción al conjunto de la vida de no campesinos y campesinos, esto es, dinamizar su lógica productiva, sus formas de organización social, mejores canales de acceso al crédito, comercialización a través del intercambio mercantil de productos agropecuarios, artesanales, de aprovechamiento y transformación de los recursos naturales; se deberá también incluir aspectos ecológicos, cultura-

les e históricos, con el objetivo de romper el clima de exclusión en el que se encuentran estos pobladores, con niveles de pobreza que son intolerables, lo que no se consigue con medidas asistencialistas y paternalistas, sino con acciones de gran envergadura en generación de apalancamientos, para que efectivamente logren modificar su estado de privaciones e insatisfacciones.

Desarrollo Local: procesos de descentralización y reformas del Estado

Reflexiones sobre el desarrollo local

El desarrollo local es un fenómeno complejo, dinámico y multidimensional. No es aceptable una concepción exclusivamente economicista, ni una idea que promueva el progreso social a costa de sacrificar los adelantos económicos. En este sentido, la única recomendación válida es aceptar la integralidad económica, social, cultural y política del desarrollo, en la perspectiva de la promoción de una dinámica 'virtuosa' donde la mutua influencia de los factores genere sociedades con rentas más altas y capacidades humanas más completas y sofisticadas¹⁵. Es preciso, por lo tanto, definir de una manera sustancial los procesos de desarrollo, no por sus características accesorias o por sus núcleos de dinamización, sino por su fin y objeto.

La globalización, como un proceso de interpenetración entre economías, culturas y sistemas políticos diversos tiene una larga historia, pero nunca tuvo la velocidad que tiene ahora, cuando todas las fronteras parecen disiparse y se producen extrañas, e incluso incomprensibles, mezclas con la esfera local. En los primeros momentos en que este proceso se hizo perceptible, nació el humanismo como una afirmación de la existencia de valores de alcance universal, se advirtió que las teorías del desarrollo acompañaron, a su manera, a este proceso, pero en vez de tomar en cuenta la importancia de la interpenetración, analizaron el proceso solamente en términos de expansión. Es decir, las teorías convencionales del desarro-

15 Véase (Yáñez, 2001).

llo asumieron el supuesto de que universalización y occidentalización eran sinónimas. Se podría indicar que fue la noción de desarrollo humano una respuesta a este desafío.

Efectivamente, al centrar el desarrollo en la gente se impulsa a que la medida de dicho desarrollo se focalice en la ampliación de las capacidades humanas, para que un creciente número de individuos, y en lo posible todos, tengan la oportunidad de contar con una educación compatible y pertinente con el mundo del trabajo y de aprovechar sus fortalezas de la mejor manera posible, en su propio provecho y el de su colectividad. Es por ello que el desarrollo puede definirse como tal, en tanto esté centrado en los seres humanos, sus necesidades, frustraciones, expectativas, limitaciones y en sus potencialidades.

El paradigma del *desarrollo humano* tiene fuertes implicancias sobre la concepción misma del desarrollo local; es definido como un concepto integral u holístico, que no jerarquiza las diversas e inseparables dimensiones del desarrollo –democrático, económico, social, medioambiental, territorial, cultural– y sitúa a todas en función de expandir las capacidades y libertades humanas, tratando de romper la falsa independencia de lo económico y lo social. En cambio, en la corriente neoliberal, su concepción de desarrollo local sigue siendo principalmente económica, y subordinadamente social, democrática y medioambiental; se aboca a conseguir un gobierno municipal eficaz y eficiente en la prestación de los servicios, y una ciudad que sepa explotar su ventaja comparativa en la atracción competitiva de inversiones. El protagonismo fundamental corresponde al sector privado local, pactando subordinadamente con los inversionistas transnacionales; la política tiene un rol de acompañamiento del proceso de inserción de la ciudad en la globalización, y la acción comunitaria y las ONG, de amortiguamiento de las consecuencias sociales más graves del proceso.

El desarrollo local es un tema inseparable del *territorio*, y del *poder*, en particular del poder de decisión sobre lo público. Se plantea la opción entre la *delegación en una tecnocracia* iluminada, y la *planificación estratégica democrática*. La gestión participativa es donde una sociedad entiende que no pueden resolverse todos los problemas simultáneamente, y se hace co-responsable de diseñar una estrategia a largo plazo que incluya el desa-

rollo integral en conjunto; esto implica la construcción de redes sociales capaces de resolver problemas y de participar y auto representarse en la esfera pública, que exige mucho más que el asistencialismo o el clientelismo político¹⁶.

En una perspectiva de desarrollo humano local, se debe reconocer y respetar la multietnicidad y pluriculturalidad de las ciudades, con objeto de desarrollar la propia identidad como componente inalienable de los derechos universales de humanidad. Existen riesgos de concentración de minorías étnicas en espacios urbanos segregados, residentes en espacios inseguros, con deterioradas viviendas y sin los esenciales servicios, sumados a estar insertos en actividades laborales extremadamente inestables y precarias, que impiden el ejercicio de la seguridad ciudadana. Por ello, habrá que diseñar políticas fundadas en la consideración de la pluriculturalidad y la multietnicidad como fuentes de riqueza económica y cultural para las sociedades urbanas¹⁷.

Debemos despojarnos de la idea de que el desarrollo local se logra triunfando en la competencia por la atracción del capital global, el que viene de afuera. El único desarrollo sostenible del poder local deberá transitar por una revolución de la política, desde abajo; una radicalización de la democracia amplia y participativa. Esto no es fácil en un mundo de extrema necesidad y de emergencia continua. En este contexto, se deberá concertar a favor de la construcción de un desarrollo más humano y sostenible, que involucre la reducción de la pobreza, vulnerabilidad y de la mejoría en la calidad de vida. Por eso, el desarrollo desde lo local es una clave importante para orientar a los políticos locales¹⁸.

La ciudad sostenible debe ser concebida como un proceso, más que como punto final; recoge una gran diversidad de ideas y experiencias prácticas sobre cómo abordar las cuestiones de la ordenación urbana sostenible, para atender las necesidades sociales y económicas de los residentes, respetando a la vez los sistemas naturales en el ámbito local, regional y nacional. Para el efecto, se propugna la creación de marcos de apoyo que permitan a las ciudades estudiar los enfoques innovadores apropiados a sus circunstan-

cias locales, y sacar partido de las tradiciones en cuanto a democracia local. El éxito del proceso dependerá no solo de los gestores-administradores urbanos (técnicos, políticos y profesionales), sino también de la participación activa de las comunidades locales y de la creación de formas de consenso entre el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

El desafío al que se enfrenta la sostenibilidad urbana es resolver tanto los problemas que surgen dentro de las ciudades, como los causados por éstas, teniendo en cuenta que las propias ciudades ofrecen muchas soluciones potenciales. En particular, es necesario encontrar instrumentos políticos complejos, con múltiples objetivos, ya que la solución de los problemas exige una combinación de instrumentos, y cada uno debe servir para resolver más de un problema¹⁹.

La ciudad boliviana demanda hoy un nuevo pacto social urbano para la construcción del territorio ciudadano estructurado, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas. El urbanismo puede ser tremendamente eficaz para reducir la exclusión, y paradójicamente, el urbanismo moderno tiende, consciente o inconscientemente, a aumentarla mediante las políticas que exaltan la competitividad, que facilitan la reconversión temático-consumista de los centros, que admiten (en vez de penalizar) los productos 'autistas' (barrios cerrados, parques empresariales, etc.), que priorizan la vialidad para los automóviles en vez del transporte masivo de calidad. Eliminar la pobreza requiere tiempos largos, políticas múltiples, pero tiene a su favor la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar por ello. Eliminar la exclusión compete a las políticas públicas no solamente a través de sus acciones en urbanismo, entre otras, sino también facilitando la emergencia de ciudadanos como sujetos de derechos reconocidos social y políticamente, que puedan ejercerlos en la ciudad, y luchar por su total inserción en la vida urbana²⁰.

El desarrollo integral económico, político, cultural y social implica descubrir y efectivizar todo el potencial productivo que tienen las ciudades. El potencial más importante que tienen las ciudades son sus

16 Véase (Coraggio, 2001).

17 Véase (Prats i Català, 2000).

18 Véase (Coraggio, 2001).

19 Grupo de Expertos del Medio Ambiente Urbano, Dirección General XI, 1993, PROYECTO CIUDADES SOSTENIBLES (SUSTAINABLE CITIES PROJECT), Unión Europea.

20 Véase (Borja y Zaida, 2001).

habitantes y sus organizaciones, sus ventajas comparativas y competitivas, su infraestructura, su suelo, el sistema educativo, las capacidades del municipio que hay que desarrollar para una gestión más eficaz y participativa. Hay capacidades y recursos que pueden provocar efectos multiplicadores para la modificación de la desesperanza en la que se vive en la actualidad²¹.

Reformas y descentralización en Bolivia

Son innumerables las reformas existentes en Bolivia, debido a que se trata de un país de revoluciones y cambios permanentes; sin embargo, no se ha podido constatar, en ninguna de las tres primeras versiones de la Constitución Política del Estado (CPE), promulgadas en 1826, 1831 y 1834, la inclusión de la temática *municipal*. En la reforma de la constitución del año 1843 se incluye una posibilidad de elecciones municipales, luego de revisar la documentación se puede colegir que recién a mediados del año 1849 se habían instalado algunos Concejos Municipales, y alrededor del año 1858 se establecieron y organizaron los Cuerpos Municipales.

Recién en el año 1861 se decide crear Concejos Municipales en todas las capitales del departamento y de provincia, y se toma la decisión de nombrar en los cantones uno o más agentes municipales, agregando que: “[u]na ley especial arreglará el modo con que los Concejos Municipales y Agentes Cantonales han de expedirse en el desempeño de las atribuciones que les señala esta Constitución y en el de las demás que por la ley se les encomienden” (Serrate y Mario, 2006: 3-9), aunque es importante señalar que los roles asignados a los gobiernos locales recién son presentados en la Constitución Política del Estado de 1868, cuando se estableció que la Administración Municipal tendrá como competencias y atribuciones el dar cumplimiento a los intereses locales, los mismos que serán representados por las municipalidades.

En la Constitución Política del Estado de 1871 existe un Decreto Reglamentario de Municipalidades que vuelve a presentar los aspectos rela-

21 Véase (Coraggio, 2001).

tivos a su regulación, organización y atribuciones; se indica que los Concejos Municipales estarán compuestos de *doce miembros* en: Sucre, La Paz, Cochabamba y Potosí; y *nueve* en: Oruro, Santa Cruz, Tarija, Cobija y el Beni. Se indica que habrá Juntas Municipales en las capitales de provincia, compuestas de cinco miembros, así como en las capitales de sección. Las terminologías de *Concejos Municipales para los Departamentos* y *Juntas Municipales para las Provincias* fueron utilizadas hasta en la *Ley Orgánica de Municipalidades* de 1985, así como también la denominación de *concejales* para los miembros de los Concejos Municipales en las capitales de departamento, y de *municipes* en las provincias²².

Todas las reformas implementadas fueron antesala de la Primera Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el 15 de noviembre de 1887. La vigencia de esta ley fue de alrededor de 50 años, situación que manifiesta que los cambios en materia municipal fueron lentos; en la Constitución Política del Estado de 1938 se dispone que el gobierno comunal debe ser autónomo, pero se establece que los alcaldes serán elegidos por el presidente de la República, y que los miembros del Concejo Deliberante serán elegidos por sufragio popular. Recién en la Constitución Política del Estado de 1945 se admite que los alcaldes municipales sean elegidos por el presidente de la República, pero de una terna que eleve de entre sus miembros a los respectivos Concejos, la que estará conformada por dos de la mayoría y uno de la minoría. Un avance en comparación a lo dispuesto por la anterior Constitución, se permite que sean los propios concejales quienes eleven una terna, para que el presidente de la República seleccione al de su preferencia.

Muchos aspectos se fueron ratificando en las constituciones previas a la Constitución Política del Estado de 1947, sin embargo, algunos puntos cruciales de esta nueva normativa ratifican que en las capitales de departamento habrá un Concejo Municipal y un Alcalde, se establece el carácter remunerado del ejercicio del gobierno local. También se indica que en las provincias, en sus secciones y en los puertos habrán Juntas Municipales; que en los cantones habrá Agentes Municipales; que los miembros de los Concejos y Juntas Municipales serán elegidos mediante sufragio

22 Véase (Serrate Paz, 2006).

popular y que los alcaldes serán elegidos por sus respectivos órganos legislativos. Se establece como hecho novedoso en el régimen electoral el sistema de lista incompleta. Esta situación de relativa práctica de ejercicio ciudadano se trunca con el retroceso de la Constitución Política del Estado de 1961, que si bien reitera que el gobierno municipal es autónomo, se establece que la composición de los Concejos, la elección de sus miembros y la duración de sus funciones se determinarán por ley, y que “los alcaldes municipales serán elegidos por el presidente de la República de entre los miembros de los respectivos Concejos” (Serrate Paz, 2006: 3-8). El avance que significaba la presentación de ternas ante el Ejecutivo Nacional para la elección de alcaldes quedaba ahora sin efecto, y primaba la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para elegir directamente a los alcaldes de entre todos los Concejales. Luego de seis años la Constitución Política del Estado de 1967 restaura la facultad establecida en la Constitución de 1947, y se dictamina que los alcaldes sean elegidos por los respectivos Concejos, y en las Provincias por las Juntas Municipales.

En este recuento breve de las constantes reformas de las constituciones políticas antes de la revolución nacional, entre 1951 hasta 1985, se revela con nitidez que existió una dicotomía entre lo que las normas jurídicas establecían sobre el régimen municipal y las modificaciones producidas por la realidad política, por ello, pese a la normativa, los presidentes de las repúblicas, sin distinción alguna, nombraban discrecional y arbitrariamente a los alcaldes municipales en las capitales de departamento, en las provincias y en los cantones, de entre los allegados o preferidos de su régimen. Todavía no funcionaban los Concejos Deliberantes o Juntas Municipales; en materia municipal se imponía la voluntad política del Poder Ejecutivo de la Nación. Este caos comenzó a ser modificado el 10 de enero de 1985, fecha en la que se dicta una nueva Ley Orgánica Municipal.

La Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1 654) fue una consecuencia de la Ley de Participación Popular (Ley 1 551), que permitió adecuar el marco de la estructura pública del Estado a los principios, objetivos y funciones definidas por esta norma. Es evidente que sus decretos reglamentarios promueven un cambio radical del contexto institucional que regía la inversión social en Bolivia. Estas leyes –vigentes a partir de

1994– proveen el marco legal para la implementación de un modelo de *Descentralización fiscal*²³. En este nuevo escenario legal resaltan tres aspectos que potencialmente favorecen a la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño. En 1994 se implementa la Ley de Participación Popular, y por primera vez en Bolivia, el Estado destina el 20% de la recaudación tributaria a los gobiernos municipales.

La distribución desde aquel momento estuvo contemplada en relación al tamaño de la población residente en las secciones municipales, también se sientan las bases de una articulación de los espacios urbanos y rurales a través de la municipalización del país. Se debe anotar que antes de la implementación de la LPP, uno de los grandes problemas existentes en Bolivia era la fuerte concentración del accionar de la administración pública únicamente en las capitales de departamento del eje económico nacional, y en las zonas urbanas, por ello, las zonas rurales carecían de mecanismos para la administración y gestión.

Con la aplicación de estas leyes se ha producido un proceso de reordenamiento de la estructura territorial de la administración pública, particularmente debido a que el nuevo actor (los municipios), que recibió el papel principal de articulación e integración de la jurisdicción tanto de la población urbana como de la rural, también ha logrado generar como parte de su patrimonio la propiedad de la infraestructura pública referente a las áreas de educación, salud, cultura, deportes, caminos vecinales y micro-riego, y se ha convertido en el responsable de la administración y mantenimiento de los mismos.

Como ya se indicó, la implementación de la Ley de Participación Popular (LPP), al modificar la estructura y funcionamiento de los municipios, se convirtió en una medida de política inserta en el conjunto de acciones tendientes a la modernización del aparato del Estado, con la institucionalización y los procesos de descentralización desde una lógica neoliberal, de eficiencia y reducción de costos sociales; en fin, la posibilidad de resolver viejos problemas y enfrentar nuevos, tales como: en primera ins-

23 La *Descentralización fiscal* es entendida como la desconcentración, delegación o devolución de ciertas responsabilidades y atribuciones de gasto y recaudación hacia los niveles locales de gobierno. El término fiscal se refiere justamente al tipo de atribuciones que se otorga a los niveles locales.

tancia ratificar que la administración de los Municipios esté a cargo de gobiernos municipales autónomos, y de igual jerarquía; segundo, que la autonomía municipal consista en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial; tercero, que el gobierno municipal esté a cargo de un Concejo y un alcalde y, finalmente, que el procedimiento para la elección de los concejales y del alcalde sea por votación universal, directa y secreta, por un periodo de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional, y que los que encabezan la lista sean los candidatos a alcalde.

La Participación Popular tuvo el propósito de traspasar al ámbito local la toma de decisiones (municipios), en cambio, la Ley de Descentralización Administrativa tuvo como referente al ámbito departamental. El proceso de descentralización boliviano buscaba, a través de la implementación de las normativas, la democratización del poder, asignación de competencias y responsabilidades a los municipios y prefecturas, transferencia de recursos financieros y permisos para la generación de recursos propios, tanto en los niveles municipales como en los de prefecturas. Si bien es evidente que la autonomía financiera es un motor de desarrollo, los problemas derivados de la falta de transparencia y control social no han permitido conseguir los resultados esperados, especialmente los de reducción de las brechas y las inequidades existentes al interior de las jurisdicciones municipales.

Luego de varios años de su implementación, en el año 1999, se dicta la Ley 2 028, llamada Ley de Municipalidades, y en 2004 se procede a reformar la Constitución Política del Estado, manteniéndose el Régimen Municipal sin variantes hasta la redacción y aprobación, en febrero del 2009, de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional. En enero del 2010 se da inicio a las actividades de la Asamblea Legislativa Plurinacional, instancia responsable de la implementación de una serie de normativas que permitirán modificar la estructura de todos los órganos o poderes del Estado, lo que supone replantear las reglas institucionales de la superestructura y las normas que organizan la estructura económica boliviana sobre la base de lo establecido en la Nueva Constitución Política del Estado.

La descentralización es fundamental para impulsar adecuadamente el desarrollo en el Estado Plurinacional, ya que la historia boliviana se ha caracterizado por su Estado tradicionalmente centralista, por lo que su

institucionalidad se ha desarrollado solamente en pequeños núcleos poblacionales, particularmente concentrados en las 3 grandes capitales de departamento.

La lógica y el actuar centralista del aparato del Estado han generado una serie de espacios estancos en Bolivia. Poco a poco fue creciendo la crítica a este tipo de Estado, y se suponía que la Nueva Constitución Política del Estado podría modificar la desesperanza de los pobladores más pobres, y que se generarían acciones para reducir las brechas e inequidades existentes a lo largo y ancho del territorio nacional; se esperaba profundizar la democracia participativa para la toma de decisiones políticas, económicas y sociales, en la perspectiva del *vivir bien*, y estableciendo una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática.

En efecto, al analizar los documentos oficiales del Estado Plurinacional se observa que, al menos en teoría, la propuesta de la descentralización es impulsar el establecimiento, reconocimiento y consolidación de la región como *núcleo articulador del desarrollo económico y social* para lograr el *vivir bien*; así como buscar la unidad territorial de planificación y concurrencia de la inversión pública, a través de una articulación del Plan Nacional de Desarrollo con los Planes Departamentales de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Municipal, coordinando esto con el Ministerio de Planificación del Desarrollo, para lograr una eficaz armonización y de acompañamiento a la Asamblea Constituyente Plurinacional, en función de que se tomen decisiones sobre el régimen de descentralización del Estado, y contar con la información pertinente, suficiente y oportuna, que contemple un programa para establecer el nuevo régimen de descentralización y ordenamiento territorial.

Los municipios como nueva estructuración del territorio

Es ilustrativo vincular las modificaciones en la organización del territorio en correspondencia, con las reformas de las políticas de carácter económico y social implementadas a lo largo del siglo XX, debido a que la organización del territorio y de los asentamientos humanos ha sufrido una transformación; desde un patrón dominante de asentamiento Norte-Sur,

centralizado en Occidente, se ha producido un nuevo patrón de asentamientos humanos de Oeste a Este.

En consecuencia, la organización del territorio boliviano, durante la primera mitad del siglo XX, estuvo asociada a la economía de enclave minero, y a una red urbana de ciudades ubicadas en la región occidental de Bolivia. El predominio de la economía minera, sumado a la extensión de la agricultura, que concentraba a la mayor parte de la población trabajadora, determinó el carácter predominantemente rural de la población boliviana²⁴, incluso en 1950 tres cuartas partes de los bolivianos vivía en algún contexto rural. Situación que se prolongó hasta finales de los años setenta. El impacto de las reformas sociales implementadas durante el período de la revolución nacional de 1952 contribuyó a la aceleración del proceso de redistribución espacial de la población en el territorio boliviano.

Cuadro 1

Bolivia: población distribuida por tamaño de los municipios, según área de residencia, superficie, número de municipios, tasa de crecimiento demográfico y densidad, 1992-2001

Tamaño de los municipios	Población censada en 1992			Población censada en 2001			Superficie KM2	# Municipios		r 92-01 %	Habitantes /Km ²	
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total		1994	2001		1992	2001
400 000 y +	31 806	2 209 994	2 241 800	26 124	3 069 677	3 095 801	3 960	4	4	3.5	566	782
20 000 - 399 999	180 564	965 276	1 145 840	287 763	1 453 099	1 740 862	50 640	16	22	4.5	23	34
2 000 - 19 999	940 991	519 576	1 460 567	1 302 124	642 454	1 944 578	622 247	87	102	3.1	2	3
< de 2 000	157 2585		1 572 585	1493084		1 493 084	421 734	204	186	-0.6	4	4
TOTAL	2 725 946	3 694 846	6 420 792	3 109 095	5 165 230	8 274 325	1 098 581	311	314	2.7	6	8

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, mayo de 1993 y tabulados especiales Instituto Nacional de Estadística, 2001, La Paz-Bolivia.

²⁴ Existen indicios para pensar que durante el segundo auge de la plata (1872-1895) los empresarios mineros pudieron crear las condiciones para mantener contingentes relativamente importantes de fuerza de trabajo; de esta forma surgieron pueblos mineros de suma importancia. El complejo mina/beneficio de Pulacayo-Huanchaca prácticamente duplicó su población entre 1870 y 1900, la cual creció de 2 895 a 7 635 habitantes. En este mismo período la población de Colquechaca crecería rápidamente y sería elevada al rango de ciudad (Mitre, 1981).

Con la Ley de Participación Popular, implementada a partir de 1994, se ha incorporado en Bolivia un proceso de reordenamiento de la estructura territorial de la gestión pública, se otorgó un papel importante a los municipios, que han extendido su jurisdicción tanto a la población urbana como a la rural. Alrededor del año 1994 el Estado reconocía únicamente a 311 jurisdicciones municipales; en el Censo realizado el año 2001 se habían logrado contabilizar alrededor de 314 municipios, y en el año 2005 se contaron 327 municipios, y en los albores del referéndum autonómico antes de las elecciones municipales ya se habían registrado diez nuevos municipios, llegando a contar en la última elección municipal 337 secciones municipales. Vale resaltar que, en primer lugar, en cada una de las secciones municipales, sus territorios abarcan áreas urbanas y rurales; en segundo lugar, se otorga el derecho ciudadano y también a las organizaciones tradicionales a la participación activa en la gestión de los municipios, y, finalmente, se procede a la descentralización y desconcentración, no solo de competencias, sino también del 20% de los ingresos fiscales del país, distribuidos de acuerdo al tamaño de la población²⁵.

Durante el año 1994 se registraron 204 municipios con un 100% de presencia rural y absorbían alrededor de una cuarta parte de los bolivianos; quince años más tarde, en el censo del 2001, su magnitud había descendido hasta las 186 secciones municipales y su representatividad demográfica solo alcanzaba a un 20% de los residentes bolivianos censados en dichos municipios. Esta reducción es un reflejo del proceso de redistribución espacial de la población en el interior del territorio boliviano.

Los municipios de mayor tamaño, vale decir, con 20 000 y más habitantes, llegaban a un total de 20 en el año 1992; en 2001 pasaron a ser en total 26 municipios; en ellos se concentraba el 58% de la población nacional y el 88% de la población urbana, y ocupaban alrededor del 5% de la superficie nacional. Esto permitió advertir un incremento notable en los niveles de densidad demográfica en los cuatro municipios, con más de 400 mil habitantes, los que pasaron a ser de alrededor de 566 a 782 habitantes por kilómetro cuadrado, esto es: la sección capital La Paz, la cuarta sección El Alto en La Paz, la primera sección de Cercado, en

²⁵ Véase (Pérez y Hoffmann, 2009).

tamento de Santa Cruz, dos de ellos se localizan en la provincia Ñuflo de Chávez y uno en la provincia Warnes (Okinawa).

En segundo lugar, han cambiado de tamaño seis municipios, es obvio que los factores de su dinámica de crecimiento se dan tanto por crecimiento vegetativo, como por crecimiento migratorio; lo que se intenta advertir en este apartado es su cambio de tamaño. Dicha modificación numérica tiene implicaciones en materia de co-participación tributaria, gracias a la ley de participación popular. Se trata de los municipios de: Cobija, Capital de Pando, Míneros y La Guardia en Santa Cruz, Viacha en La Paz, Tiquipaya y Colcapirhua en Cochabamba.

En tercer lugar, un total de 25 municipios con menos de 2 000 habitantes pasaron a la tipología de municipios con rangos comprendidos entre 2 y 20 mil habitantes. La localización territorial de estos municipios se concentra en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (20 municipios), los otros cinco municipios restantes se distribuyen en: Baure en el Beni, Entre Ríos en Tarija, Chayanta en Potosí, y en Chuquisaca, Villa Serrano y Culpina.

Finalmente, se constata que cuatro municipios de la región del altiplano pasaron del rango de 2 000 a 20 000, a la categoría de municipios con menos de 2 000 habitantes: Cairama de la provincia Loayza del departamento de La Paz; la capital de la provincia Poopó y Pazña, ubicada en el departamento de Oruro; Chayanta y el centro minero Colquechaca, ubicados en el departamento de Potosí.

Es posible que la explicación de los cambios numéricos se encuentre en la normativa vigente con la aplicación de la ley de participación popular, ya que con su implementación se ha ofrecido un mejor tratamiento en la redistribución territorial de recursos, a través de la coparticipación tributaria.

Existen hipótesis que indican que la aplicación de la Ley de Participación Popular tiene fuerte explicación en los patrones de redistribución espacial de la población, e incluso se estima que podría ser un factor de distorsión de los datos del último censo, ya que, recordará el lector, que el tamaño de la población se constituye en un importante factor para la obtención de los ingresos de los gobiernos locales.

Hasta donde los datos permiten observar, no existen evidencias empíricas que demuestren dichas aseveraciones, motivo por el cual, en este

informe, solo se resaltan de manera descriptiva dichos cambios. Será recomendable que se indague, de manera más robusta, todas las interacciones que derivan de dichas situaciones. De ninguna manera, con los resultados presentados, se pretende inferir que las 'modificaciones' solo afectaron a 38 (de los 314). Demás está indicar que la explicación de las transferencias de población desde zonas rurales a las urbanas equivale a un complejo de factores que trascienden únicamente el tratamiento cuantitativo de los municipios.

Es evidente que la medida de la densidad demográfica no es el mejor de los indicadores en el análisis de la ocupación del espacio, debido a que en su cálculo se utilizan diversos criterios territoriales, y a mayor desagregación, seguramente más robusto sea el análisis. En este trabajo no ha sido posible encontrar los datos desagregados en el ámbito de las localidades (unidades administrativas menores), sin embargo, a pesar de estas limitaciones, las variaciones de densidad entre regiones y departamentos, provincias y municipios, permitirán observar algunos índices acerca de la heterogeneidad de los asentamientos del territorio boliviano.

Cuadro 2
Bolivia: densidad demográfica por regiones, departamentos y porcentaje de
utilización del territorio, 1900-2001

Regiones ecológicas	Densidad demográfica (Hab./km2)					% Superficie
	1900	1950	1976	1992	2001	
Departamentos						
ALTIPLANO	3	5	8	9	11	28
La Paz	3	6	11	14	18	12
Oruro	2	4	6	6	7	5
Potosí	3	4	6	5	6	11
VALLES	4	6	9	13	16	13
Cochabamba	6	8	13	20	26	5
Chuquisaca	4	5	7	9	10	5
Tarija	2	3	5	8	10	3
LLANOS	0	1	1	3	4	59
Santa Cruz	0	1	2	4	5	34
Beni	0	0	1	1	2	19
Pando a/	0	0	1	1	1	6
BOLIVIA	1	2	4	6	8	100

a/ En el Censo de 1900 la población de Pando tenía el nombre de territorio de Colonias

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda de la República de Bolivia, 1900-2001, INE, La Paz - Bolivia.

Como en todo proceso de aproximaciones sucesivas se ha construido, en primera instancia, densidades en el ámbito de los nueve departamentos y de las tres regiones ecológicas (Altiplano, Valles y Llanos), como en este nivel de agregación no se pueden observar las manifestaciones de ocupación del espacio, se utilizaron dichos cálculos como primera aproximación de la heterogénea forma de poblar el territorio boliviano. Bajo el convencimiento de que el perfil de las densidades es más eficiente cuanto menor sea el tamaño de las unidades espaciales, por ello se han realizado los cálculos de las densidades en el ámbito provincial y municipal, las que contribuirán a reflejar el proceso diferencial de ocupación del espacio en el territorio nacional.

Uno de los problemas históricos en Bolivia ha sido la desigual distribución de la población; dicho panorama ha sufrido cambios a lo largo del siglo XX, desde un valor próximo a un habitante por kilómetro cuadrado registrado en 1900, se modificó hasta alrededor de ocho habitantes por kilómetro cuadrado el 2001. Dichos valores, promedio nacionales, ocultan las discrepancias que se producen al interior del territorio boliviano (Cuadro 2). Nótese que existe elevada densidad demográfica en las regiones del Altiplano-valles. Ambas series de datos han sido crecientes a lo largo del siglo XX, en cambio existe una alta dispersión en la ocupación del territorio región de los llanos. Los departamentos de Cochabamba y La Paz son los que tienen los niveles más altos de densidad demográfica.

Es importante indicar que el territorio de los municipios pertenece a categorías espaciales claramente definidas, es por ello que interesa a continuación observar sus niveles de concentración y dispersión en dicho ámbito territorial. Se ha procedido a la reagrupación de los niveles de densidad, lo que permite visualizar sus niveles de densidad en siete categorías descritas a continuación: primero, municipios con más de 1 000 habitantes por kilómetro cuadrado. Se trata de espacios de *muy alta* densidad; es ilustrativo observar que únicamente un municipio en el Altiplano (El Alto) y dos en los valles (Cercado de Cochabamba y Colcapirhua de Quillacollo) ingresan en esta topología. Con el agravante de que utilizan apenas el 0,1% de la superficie nacional, lo que revela, a toda luz, una aguda concentración de su población. Nótese que con excepción de la ciudad de Cochabamba, los otros dos municipios son integrantes de las áreas metropolitanas de su espacio circundante, tanto en La Paz como en Cochabamba.

Una segunda agrupación concentra a 15 municipios cuyas densidades oscilan entre 100 y 1 000 habitantes por kilómetro cuadrado. Catalogados como espacios de *alta* densidad, se localizan en el *hinterland* de los municipios de mayor tamaño del país, vale decir: Murillo y Tiquina en La Paz, Quillacollo, Tiquipaya, Vinto, Sacaba, Cliza, Toko y Punata en Cochabamba; Montero en Santa Cruz, y también forman parte de esta tipología las capitales de departamento, Oruro, Potosí y Sucre.

Una tercera agrupación concentra a municipios de elevada densidad, relativamente hablando, los mismos que cuentan con un rango compren-

dido entre los 50 y los 100 habitantes por kilómetro cuadrado. Es ilustrativo indicar que solo un municipio de los llanos cae en este grupo, el importante municipio de Cotoca, siete municipios se localizan en la región del Altiplano y nueve en los valles.

La cuarta tipología de baja densidad (15-50 habitantes por km²) tiene una mayor presencia de municipios rurales del Altiplano; 41 de los 68 que concentran al grupo, 19 municipios de los valles y solo ocho de los llanos. Estos ocupan solo el 5% del territorio nacional.

Finalmente la quinta agrupación, que concentra al 93% de la superficie nacional, alberga únicamente al 28% de los bolivianos, es aguda la presencia de dispersión en estas vastas regiones, que están muy débilmente pobladas, con niveles inferiores a los 15 habitantes por kilómetro cuadrado. En esta agrupación se concentran 211 municipios, de los cuales la mayoría se localiza en la región del Altiplano.

Los resultados presentados permiten concluir una marcada tendencia a la concentración en muy pocos municipios; como ya se indicó antes, los de mayor densidad se localizan en los espacios circundantes de las regiones metropolitanas de La Paz y Cochabamba. Por otra parte, se advierte que existe alta dispersión, particularmente en las zonas con menor densidad demográfica.

La distribución espacial de la población según tamaño de los municipios revela la existencia de una aguda concentración de los ciudadanos bolivianos en las zonas urbanas, con especial énfasis en los municipios de gran tamaño, que albergan en su seno a las ciudades de mayor dinamismo del país. Es elocuente que las densidades observadas en la población total se explican por las densidades prevalecientes en los municipios predominantemente urbanos.

Una de las principales conclusiones derivada de los resultados presentados es la fuerte correspondencia de la presencia de asentamientos urbanos (con grado de urbanización superior a la media nacional) en áreas de alta concentración demográfica. En cambio, la mayor parte de los asentamientos rurales se localizan en zonas de baja densidad demográfica. Esta situación revela la presencia de áreas con escaso nivel de ocupación de territorio, particularmente fuerte en los espacios rurales y fuerte concentración urbana en los alrededores de las ciudades de mayor tamaño.

Cuadro 3

Bolivia: distribución de la población por tipo de asentamiento, superficie, densidad y número de municipios, según grados de densidad y región ecológica, 2001

Rango Densidad Municipal	Rural	Urbana	Total	Superficie Km ²	Densidad Hab/km ²	# Municipios
Altiplano	21,8	2,0	9,4	23,9	3	93
Valles	19,0	1,4	8,0	11,0	5	45
Llanos	16,1	7,7	10,9	58,4	1	73
< 15	56,9	11,1	28,3	93,2	2	211
Altiplano	19,2	2,0	8,4	2,9	22	41
Valles	7,8	1,7	4,0	1,5	20	19
Llanos	2,8	4,0	3,5	0,8	35	8
15-50	29,8	7,7	16,0	5,2	23	68
Altiplano	3,3	0,9	1,8	0,2	68	7
Valles	2,9	3,3	3,2	0,3	75	9
Llanos	0,6	0,3	0,4	0,1	58	1
50-100	6,8	4,6	5,4	0,6	71	17
Altiplano	1,5	21,8	14,2	0,5	232	5
Valles	4,2	8,3	6,8	0,3	146	8
Llanos	0,7	23,1	14,7	0,1	747	2
100-1000	6,4	53,3	35,6	1,0	281	15
Altiplano	0,1	12,5	7,9	0,0	1 921	1
Valles	0,0	10,8	6,8	0,0	1 803	2
1000 y mas	0,1	23,3	14,6	0,1	1 865	3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0		
Casos	3 109 095	5 165 230	8 274 325	1 098 581	8	314

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda, 2001, La Paz-Bolivia.

En términos demográficos se advierte la presencia de similitudes entre los municipios de tamaño grande e intermedio hacia el año 2001; en ambas tipologías se encuentran representados los más dinámicos municipios, la mayor parte de ellos capitales de departamento y también municipios localizados en los alrededores de las municipalidades de mayor magnitud (regiones metropolitanas del eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz). Otro hecho relevante es el marcado predominio inmigratorio que ejerce la población de mayor tamaño en cada una de las regiones ecológicas. Note el lector que las corrientes de inmigrantes hacia cada una de las metrópolis son fuertemente representadas por sus entornos ecológicos, situación que explica los agudos procesos redistributivos de la población. Efectivamente, la mayor expulsión migratoria se ha producido en los municipios pequeños, donde solo quedó población de la tercera edad y/o infantes, por ello, es menor la presencia de población potencialmente activa, esta situación puede ser explicada por emigración, pues justamente son los espacios que cuentan con saldos netos migratorios negativos (Cuadro 4 y Mapa 2).

Cuadro 4
Bolivia: población distribuida por tamaño del municipio,
según condición migratoria, 2001

Tamaño municipios	Lugar de Residencia en 1996	Nativo	Inmigrante	Emigrante	Saldo Neto Migratorio
Mayor de 400 000	2 594 718	2 361 483	293 278	233 235	60 043
20 000-400 000	1 469 480	1 282 429	194 340	187 051	7 289
2 000-20 000	1 631 082	1 443 249	174 115	187 833	-13 718
Menor de 2 000	1 325 230	1 200 939	70 677	124 291	-53 614
TOTAL	7 020 510	6 288 100	732 410	732 410	0

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda, 2001, La Paz-Bolivia.

El crecimiento de la población está en correspondencia directa con el dinamismo económico y social de cada región, de tal manera que los patrones regionales de desarrollo son los que, en última instancia, permi-

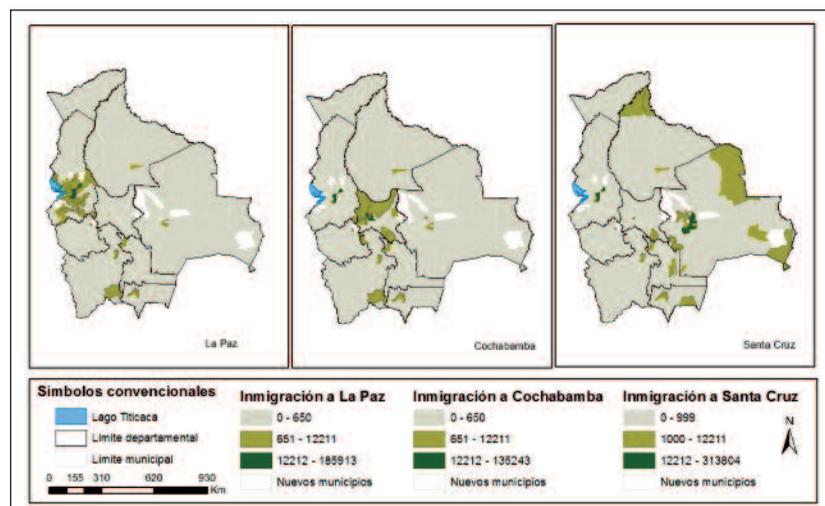
ten entender el ritmo de su crecimiento. En dicho periodo, el resultado de la redistribución de población ha sido la configuración de un nuevo sistema de ciudades, que es la expresión de la pérdida de importancia relativa del sector agrícola, y la expansión del sector terciario de base esencialmente urbana, así como de la profundización de actividades relacionadas con los hidrocarburos en la región del Chaco y Tarija, especialmente.

Alrededor del 2010, en Bolivia se implementa un sistema de ciudades que involucra a tres grandes regiones estratégicas (metrópolis), donde se concentra el 73% de los habitantes urbanos de Bolivia, allí están también todos los esfuerzos del desarrollo nacional. Las ciudades del Corredor Económico Boliviano han generado una red equilibrada de ciudades, su importancia cuantitativa es relativamente reciente, ya que en el anterior sistema de ciudades, vigente hasta inicios de los años 70, se incluía a las ciudades de Oruro y Potosí, ambas localizadas en la región del Altiplano, articulando un corredor Norte-Sur. Cochabamba formaba parte de este sistema por los roles históricos de provisión de mano de obra y alimentos, para el desarrollo de la actividad minera situada en el occidente de Bolivia.

En el nuevo sistema de ciudades, el territorio se articula de Oeste a Este. Se advierte que existen varias potencialidades en esta nueva configuración espacial del territorio, existe una dinámica interna muy grande debido a que incluye una ciudad de cada contexto ecológico: Altiplano (Ciudad de La Paz), valles (Cochabamba) y llanos (Santa Cruz). Desde 1976 se ha mantenido vigente sin modificaciones. En dichos departamentos se localizan las ciudades de mayor tamaño, y que son las capitales de sus departamentos. Concentran tres cuartas partes de la producción nacional²⁶, a dos terceras partes de los habitantes urbanos de Bolivia, y su dinámica demográfica es del orden del 5% anual; en 25 años habrán triplicado su tamaño.

²⁶ En 1998, el Producto Interno Bruto (PIB) a valores básicos alcanzó a 19,8 mil millones de bolivianos de 1990, de los cuales, 14,4 mil millones de bolivianos correspondieron al eje troncal y representaron 72,76% de la producción nacional.

Mapa 2
Regiones metropolitanas según magnitud de la inmigración procedente de otros municipios. 1996-2001



Fuente: elaboración propia.

Como ya se ha indicado, tres cuartas partes de los bolivianos viven en tres metrópolis del país, que acogen alrededor de 21 secciones municipales, presentadas en extenso a continuación: por una parte, la Región Metropolitana de La Paz, que alberga ocho secciones municipales; Cochabamba con siete secciones municipales y Santa Cruz con seis secciones municipales. Existe predominantemente una corriente migratoria intra-ecológica entre los migrantes del Altiplano con fuerte direccionalidad hacia la metrópoli de La Paz (que incluye la Capital –La Paz, Palca, Mecapaca, Achocalla, El Alto, Viacha, Pucarani y Laja–). Entre los inmigrantes dirigidos a la ciudad de Cochabamba, existe concentración de pobladores cuyo origen migratorio fue alguna región de valles, se trata también de una presencia migratoria intra-ecológica significativa en los flujos migratorios de la región de los valles, donde ejerce predominio elocuente la capital metropolitana de Cochabamba, en cambio las corrientes dirigidas hacia la ciudad de Santa Cruz tienen un origen más disperso que

otras provincias de su propio departamento, de otras capitales de departamento tales como Oruro, Potosí, Sucre, Tarija, Beni, entre otros. Si nos remitimos a las ventajas comparativas de esta región, encontramos que allí se asienta la sede del gobierno y del aparato burocrático del Estado. La región metropolitana contaba, para el año 2001, con una población de alrededor de un millón seiscientos mil habitantes; es una región metropolitana con ocho secciones municipales, y cada una tiene una dinámica propia, y en ella se concentra la mayor cantidad de empleos de la administración pública del Gobierno y representaciones diplomáticas, embajadas, empresarios privados, ya que es el primer centro industrial del país y se caracteriza por una gran riqueza y diversidad ecológica.

En cada región metropolitana se suponía que se contaba con algunas particularidades, tales como gozar de Indicadores de Desarrollo Humano, relativamente homogéneos; sin embargo, al analizar los logros en IDH en la región metropolitana de La Paz, aparecen en situación relativamente preocupante Palca, Pucarani y Laja, cada una de estas secciones municipales con niveles de desarrollo humano medio-bajo. Con IDH medio-medio están: El Alto, Mecapaca, Achocalla y Viacha y solo la capital marca un IDH medio-alto, lo que, desde luego, revela la fragilidad de la constitución de una región metropolitana juntando espacios que no cuentan con las mismas condiciones ni niveles de desarrollo.

El Oriente de Bolivia es el espacio de recepción migratoria más dinámico; los flujos migratorios revelan un amplio abanico de orígenes que trasciende su contexto ecológico, aunque es elocuente el poderío ejercido por su propio eco-contexto. En su seno se encuentra la moderna ciudad de Santa Cruz, cuya principal característica ha sido el vertiginoso crecimiento urbano que, durante el siglo XX, aumentó 65 veces su tamaño, ingresa al siglo XXI con algo más de un millón de habitantes. Esta ciudad goza de un excelente sistema de transporte y de comunicación, de ahí que se constituya en un importante vínculo de comercio internacional con los países vecinos como Brasil y Argentina, así como fluidas relaciones comerciales con los puertos del Atlántico y el Pacífico. La historia moderna de Santa Cruz se inicia en 1952, gracias a que se benefició de las reformas estructurales –económicas, sociales y políticas– que se constituyeron en un poderoso instrumento para el crecimiento agrícola de tipo capitalista,

y bajo una intensa promoción desde el aparato del Estado que generó la agroindustria del Oriente, donde se concentró y polarizó el apoyo técnico y financiero, estatal e internacional.

Factores importantes en este proceso fueron: el trasiego de excedentes estatales producido en las zonas mineras del Altiplano, el incremento de las regalías petroleras resultado del incremento de la producción y elevación de precios a raíz de la crisis energética internacional, el flujo del grueso de los recursos obtenidos a través del endeudamiento externo, el desarrollo agroindustrial de Santa Cruz impulsado por el gobierno de Banzer y la favorable coyuntura internacional de precios del algodón entre otros, determinaron que hoy el Oriente exista gracias al aporte del Occidente²⁷. Son 6 las secciones municipales que conforman la región metropolitana: la capital-Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Ayacucho (Porongo), La Guardia, El Torno y Warnes. Hacia el censo 2001 vivían allí alrededor de 1 millón 300 mil habitantes.

El área metropolitana incluye alrededor de siete municipios: capital Cochabamba, Quillacollo, Sipe Sipe, Tiquipaya, Vinto, Colcapirhua y Sacaba y concentra alrededor de 900 mil habitantes. La región de Cochabamba se caracteriza por una diversidad ecológica que no solamente incluye valles y serranías muy variadas, sino también zonas tropicales; éstas últimas utilizan cerca de la mitad de su superficie total (47%)²⁸. Únicamente el 5% de su territorio departamental es valle, y en dicho 'reducido espacio' vive el 88% de la población urbana departamental, ahí se localiza la ciudad de Cochabamba. En la región de los valles está Cochabamba, es la tercera ciudad integrante del Corredor Económico, es un importante centro urbano de servicios, enclavado en una comarca agrícola, históricamente, y a diferencia de las otras dos ciudades antes mencionadas, ha generado un sistema de ciudades más equilibrado. El origen valluno de sus migrantes y la recepción de grandes contingentes de migrantes desde La Paz, El Alto, la región de El Chaco, Sucre, Tarija y los espacios más deprimidos del Norte de Potosí.

27 Léase (Prado, 1993); también (Vargas, Mansilla y Justiniano, 1991).

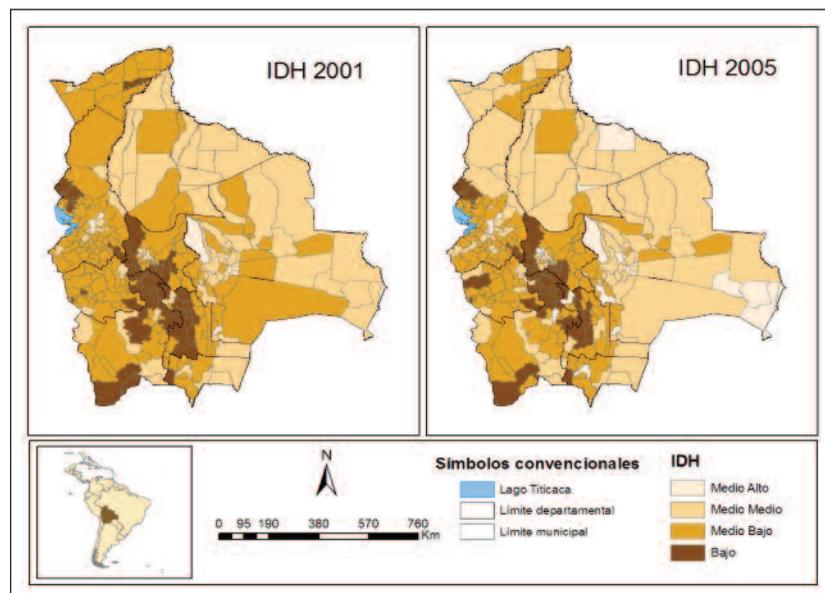
28 Véase *Plan Regional de Desarrollo de Cochabamba 1984-1987*, Dirección de Planificación - *CORDECO, Cochabamba*.

Es evidente que la población se desplaza en busca de mejores condiciones de vida y trabajo, de ahí que se esté concentrando la gente en aquellas regiones, que ofrecen directa o indirectamente mejores oportunidades. Esto parece acontecer en las inmensas planicies de las tierras bajas, donde las tasas de migración neta son altas y positivas, en cambio en occidente son bajas y negativas, lo que significa que se ha convertido en espacio de expulsión demográfica.

Municipios según rangos del Índice de Desarrollo Humano

Se ha construido la tipología de Desarrollo Humano Municipal con objeto de advertir la localización de los espacios del quehacer local, y de este modo evaluar de manera indirecta el desempeño de las secciones municipales, después de 15 años de iniciado el municipalismo en Bolivia, de ahí que una simple inspección de datos nos permite demostrar que existen modificaciones en el tiempo, en algunos casos de ascenso y en otro de rezago y/o retroceso en los municipios, según el IDH en el tiempo, situación que presumiblemente explica mejoras en los logros del desarrollo humano gestados por algunos grupos más que por otros y/o pone al descubierto la necesidad urgente de evaluación crítica de los logros y rezagos según montos de inversión recibidos y acciones realizadas en cada una de las secciones municipales, pero en especial de las más grandes que son las que más recursos reciben.

Mapa 3
Bolivia: tipología del logro del desarrollo humano
según municipios, 2001-2005



Fuente: elaboración propia, utilizando datos del PNUD 2001 y 2005 para la estimación del IDH y un reprocesamiento del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, INE, La Paz-Bolivia.

Entre el año 2001 y 2005 se da un incremento del número de municipios, que pasan de la categoría de IDH medio-alto (0,70-0,77) con un total de seis municipios catalogados en dicho rango, en 2001 a 21 municipios en 2005; es efectivamente una notable mejoría. En la segunda categoría también hay una tendencia positiva y creciente, el rango intermedio fluctúa entre 0,60-0,69 y ha sido catalogada como municipios con IDH medio-medio; crecieron de 73 a 108 Municipios entre el 2001 y el 2005. En cambio, las secciones municipales con menores logros de IDH medio bajo y bajo han tenido un desempeño descendente. El número de municipios con IDH medio-bajo (0,50-0,59) tuvo un descenso de 167 en 2001 a 142 Municipios en 2005, y es similar el descenso de los municipios con IDH bajo, es decir (menor a 0,50) cae de 67 secciones municipales a 56 municipios entre el 2001 y el 2005 (Mapa 3).

Hacia el año 2001 únicamente seis secciones municipales habían logrado ascender al rango de municipios con IDH medio alto, como era de esperar, se trataba de las tres capitales de las metrópolis de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, seguidas de tres secciones municipales del departamento de Santa Cruz, Camiri que pertenece a la provincia cordillera, Montero perteneciente a la provincia Obispo Santisteban y Puerto Quijarro que es el municipio fronterizo con Brasil, que pertenece a la provincia Germán Bush. Se debe anotar que en Puerto Quijarro, se encuentra la zona central del Pantanal (una región de humedal compartida por Bolivia, Brasil y Paraguay), en la frontera con Brasil frente a Corumbá, a 640 km al Sudeste de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia; en esta provincia realiza actividades de gran envergadura una organización internacional de conservación de la naturaleza como World Wide Fund for Nature (WWF)²⁹, que ha permitido generar acciones que han contribuido en lograr resultados de dinamización económica que se ha traducido en una mayor representatividad de 15 secciones municipales con IDH medio alto para el año 2005.

Al analizar cada una de las secciones municipales con rango de IDH medio alto, resalta la primera posición ocupada por el Municipio Capital de Cochabamba, y el último lugar es ocupado por Municipio Tomas Frías de Potosí. Se debe anotar que se mantienen las seis secciones municipales catalogadas con IDH medio alto en 2001, se añaden las capitales del Altiplano (Oruro y Potosí), las capitales de la zona de los valles (Sucre y Tarija), y dos ciudades vecinas de la capital cochabambina, Quillacollo y Sacaba, que también forman parte de la Región Metropolitana.

En la región de los llanos existe la mayor presencia de municipios con IDH medio alto, 13 de los 21 municipios y representan el 61%, entre los más importantes están: el municipio de San Juan de Yapacani perteneciente a la provincia Ichilo; la tercera sección Roboré perteneciente a la provincia Chiquitos; Portachuelo que es la primera sección perteneciente a la provincia Sarah; Valle grande parte de la primera sección de la provincia del mismo nombre; luego aparecen Suárez y Carmen Rivero Torres, ambas pertenecen a la provincia Germán Bush. En el departamento

29 Véase en la página web: http://bolivia.panda.org/nuestro_trabajo/.../puerto_quijarro/

del Beni están la capital Trinidad y la primera sección Magdalena perteneciente a la provincia Itenez; finalmente la capital de Pando Cobija que pertenece a la provincia Nicolás Suárez.

En términos demográficos, la mitad de la población total, y alrededor de tres cuartos de los habitantes estimados para 2010, viven en solo 21 municipios; otro de los aspectos que debe ser considerado para fines de la implementación de acciones de apoyo, es que la presencia femenina se concentra en las 21 secciones municipales de IDH medio alto, y en las de bajo logro de desarrollo.

Cuadro 5
Bolivia. Rangos de Índice de Desarrollo Humano,
según sexo, 2001-2010

Rangos IDH	Hombres	Mujeres	2001	Hombres	Mujeres	2010
Casos	4 001 303	4 063 225	8 064 528	5 215 251	5 258 020	10 473 271
Medio-Alto	30,6	32,3	31,4	44,8	47,1	46,0
Medio-Medio	35,9	35,7	35,8	29,5	28,3	28,9
Medio-Bajo	23,4	21,9	22,7	17,8	16,6	17,2
IDH Bajo	10,1	10,1	10,1	7,9	8,0	7,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia, utilizando la información de las estimaciones del IDH 2001 y 2005 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2009.

Según datos del Censo 2001 alrededor de 716 mil ciudadanos bolivianos se encontraban con niveles de desarrollo humano bajo, datos similares a los constatados en varios países africanos y algunos asiáticos (Afganistán). El desarrollo económico nacional se ha caracterizado por su baja aceleración, su disparidad regional, sectorial e insuficiencia productiva. El modelo de acumulación e inserción internacional de la economía boliviana se cimentaba en la existencia de enclaves extractivos que definieron una alta concentración de la infraestructura y de los bienes de consumo colectivo a su alrededor (red de transportes, comunicaciones, centros de formación profesional, saneamiento básico), lo que limitó considerablemente los es-

pacios de competitividad sistémica a disposición de la actividad productiva en el país. El modelo de libre mercado, vigente actualmente, heredó del modelo anterior la baja aceleración y la disparidad regional, sectorial e insuficiencia productiva, con la diferencia de una aguda concentración de muy pocas empresas altamente competitivas, concentradas en el eje económico La Paz-Cochabamba-Santa Cruz. Es de interés evaluar el progreso económico del país, ya que ello podrá contribuir con la concepción de escenarios de competitividad sistémica, que permitan una inserción internacional acorde con las exigencias del mercado internacional.

Las diferencias demográficas prevalecientes obedecen a desigualdades sociales que, a su vez, se derivan de la posición que los individuos tienen en relación con los medios de producción. Ahora bien, se supone que la desigualdad de los grupos sociales, cuya existencia es posibilitada por los factores de la estructura productiva, es lo que conduce a diferentes pautas de comportamiento demográfico, entre ellas, las relativas a los patrones de fecundidad, a la exposición al riesgo de muerte y a la calidad de vida de los individuos. En consecuencia, las desigualdades económicas regionales y los procesos de diferenciación social, producen cambios en la distribución espacial de la población en la estructura productiva prevaleciente en las ciudades bolivianas. Estos cambios tienden a expresar el profundo deterioro de las condiciones de vida y reproducción social de la mayor parte de la población boliviana, tanto en el campo como en las ciudades.

Es urgente la implementación e integración en el marco nacional de las políticas y programas de apoyo a la población, a través de mecanismos innovadores de información y comunicación. Si se propone generar el bienestar de los habitantes, ello solo es posible a través de la ampliación de sus capacidades y oportunidades. Se requiere de una base productiva con una economía capaz de crecer sin poner en riesgo las oportunidades de las generaciones futuras, sin agotar los recursos naturales y el medio ambiente, con capacidad de traducir los logros económicos en bienestar social e individual, la cantidad de recursos en calidad de vida; reduciendo las brechas generadas entre los espacios con una base moderna, versus los espacios rurales y urbano-marginales. Además, será necesario construir una cultura que admita las diferencias, que valore la equidad y la solidaridad de género, generacional y la sostenibilidad ambiental.

El crecimiento poblacional, y en especial el crecimiento urbano, plantean difíciles desafíos de política, ya que no es posible reducir la brecha del déficit debido al acelerado crecimiento de la población, situación que necesariamente se debe enfrentar antes que los problemas se tornen críticos. Las soluciones a veces tardan varios años en concretarse, y si se espera hasta que los problemas se agudicen, podría existir el peligro de que se generen situaciones inmanejables. Las modificaciones de la estructura productiva y los cambios económicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas, están generando una nueva forma de redistribución de la población y de oportunidades de empleo. La falta de conocimiento de éstas modalidades de distribución y redistribución espacial de la población constituyen un serio impedimento para el diseño de planes, programas y proyectos, así como para la mejor comprensión de los determinantes y las consecuencias del proceso migratorio.

La denominada media luna, que es uno de los nodos de mayor conflicto en Bolivia, tiene su centro de poder localizado en la ciudad de Santa Cruz. Dicha ciudad ha tenido una dinámica de crecimiento muy peculiar, de hecho, su historia moderna se inicia en 1952, gracias al beneficio de las reformas estructurales —económicas, sociales y políticas— que se constituyeron en un poderoso instrumento para el crecimiento agrícola de tipo capitalista, y bajo una intensa promoción desde el aparato del Estado se generó la agroindustria del Oriente, donde se concentró y polarizó el apoyo técnico y financiero estatal e internacional. Factores importantes en este proceso fueron: el trasiego de excedentes estatales producidos en las zonas mineras del Altiplano, el incremento de las regalías petroleras resultado del aumento de la producción petrolera y aumento de precios a raíz de la crisis energética internacional, el flujo del grueso de los recursos obtenidos a través del endeudamiento externo, el desarrollo agroindustrial de Santa Cruz impulsado por la dictadura del gobierno de Banzer y la favorable coyuntura internacional de precios del algodón, entre otros, determinaron que hoy Santa Cruz se constituya “en una ciudad global intermedia, dentro de la red latinoamericana de nodos producto de la globalización” (Prado, 1999: 4-6).

En consecuencia, se puede sintetizar diciendo que el Oriente boliviano existe hoy gracias al aporte del Occidente. A pesar que se torna visible

la ampliación de las brechas entre las regiones del Occidente y del Oriente boliviano: en Occidente existe concentración de los ingresos en pocas manos, bajos niveles de desarrollo humano, huellas del daño ambiental producido por la explotación de los minerales y que ha generado un paisaje de despojo; en dicho territorio se ubican poblaciones fantasmas o en proceso de serlo, maquinarias, instalaciones y equipos herrumbrados, obsoletos y un ejército de hombres y mujeres que deambulan por el país buscando mejores oportunidades para la sobrevivencia, este es el caso de las ciudades localizadas en los alrededores de Catavi, Llallagua, Siglo XX, Uncía, entre otros. Por ello es de urgencia que se implante en Bolivia un espacio de superación de los conflictos, se requiere construir espacios de convivencia a través de alianzas proactivas que permitan colocar en el primer plano la búsqueda de justicia social y equidad para toda la población boliviana.

Los resultados de 15 años de descentralización no son alentadores, de ahí que se considere necesario profundizar la descentralización con un espíritu humanista y participativo, que coloque las demandas de los ciudadanos en el centro de las tareas municipales. Acciones que podrán desarrollarse de manera diferenciada en cada una de las regiones ecológicas, y dentro de ellas, entre las ciudades de mayor tamaño, los centros urbanos intermedios, los centros urbanos menores y las zonas rurales. En cada uno de estos contextos, será de interés realizar el fortalecimiento de las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno local (governance³⁰). Para dicho cometido se debe garantizar una gestión urbana/rural eficiente, técnica, con carrera funcionaria, despartidizada, participativa, concertadora, transparente y con visión de futuro.

El compromiso compartido del municipio y la sociedad civil es la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales; implica dejar de lado el accionar del corto plazo. Se propone la institucionalización de objetivos y políticas del municipio (involucrando a todos los niveles: distrital, vecinal, local, provincial). Estas políticas deben ser asumidas por un estado capaz de pensar y actuar de manera coherente, sin poner barreras de tipo jurídico entre hombres ni mujeres, lo que supone haber superado la

30 Mirar: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/index.htm>

competencia entre niveles partidarios y de tipo electoralista, por lo tanto, el oportunismo usual de los alcaldes de turno.

La sociedad boliviana desea participar más activamente en las grandes definiciones del país, en el manejo de su vida cotidiana y en la fiscalización de las instituciones, haciendo que las inversiones respondan al tipo de país que entre todos queremos construir. Sin embargo, el desconcierto y la falta de credibilidad ha determinado que los habitantes rurales y de los barrios marginales no se sienten involucrados, porque desconocen en muchos casos las potencialidades de ser *ciudadano*. Temas como: servicios básicos, medio ambiente, tráfico, vivienda, salud y otros solo cambiarían mediante una mayor conciencia ciudadana. De ahí que se deba profundizar la descentralización política, financiera y administrativa con el concurso de diversos actores sociales y políticos e institucionales, en miras a la construcción de una Bolivia de futuro que elimine el clientelismo y las acciones prebendales de su gestión del desarrollo, es una tarea primordial.

La participación no se crea ni se inventa, es posible promoverla a través de la transparencia de las acciones municipales, que podría generar las bases de acercamiento del municipio a los ciudadanos. Informando no solo acerca de los deberes, sino también de sus derechos; fortaleciendo las casas municipales descentralizadas, ello significaría un impacto de credibilidad ante las instancias del poder local, lo que supone que se reconozca la multiplicidad de los participantes y toda la red de fuerzas sociales, alianzas y políticas existentes, y que se mejore la transparencia de las decisiones y la rendición de cuentas de los funcionarios municipales; además significa modificar la actitud en el manejo del poder, desde una gestión verticalista o clientelista, a una gestión estratégica fundada sobre un compromiso democráticamente compartido entre los distintos sectores sociales, y los diferentes, y a veces conflictivos, intereses.

La descentralización abre las puertas para que los ciudadanos puedan participar en las decisiones sobre cómo aprovechar sustentablemente sus recursos, en cuánto gravarse y para qué destinar estos aportes; no solo se incentivaría la participación sino ésta se convertiría en un factor fundamental para que los recursos sean aplicados con eficiencia. Es importante buscar metodologías que eviten el sesgo en el momento de la toma de decisiones, lamentablemente han proliferado sistemas de recolección de infor-

mación peligrosas, a través del FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), ya que los niveles de manipulación en situaciones de sesgo político partidario son muy grandes, por ello es que se propone utilizar modelos robustos que eviten la manipulación de los resultados³¹.

En este contexto, la descentralización política y la participación ciudadana estarían dirigidas a crear las condiciones para el desarrollo territorial sustentable y a modificar las acciones oportunamente en función de los resultados de la evaluación, y que quienes ahora se encuentran marginados puedan mejorar por sí mismos sus propias condiciones de vida. En efecto, profundizar la descentralización, en el sentido propuesto, permitiría viabilizar una política social y económica fincada en la creación del empleo productivo y el mejoramiento de las condiciones del hábitat.

Para viabilizar la eficiencia y la participación ciudadana sería necesario: (i) descentralizar políticamente los distritos municipales; (ii) incentivar la asociación de los distritos circundantes en proyectos de gran envergadura, (iii) incentivar la capacidad de autogestión de la sociedad civil. Además de viabilizar el desarrollo territorial, este reordenamiento permitiría contar con la estructura administrativa para descentralizar operativamente la provisión de los servicios sociales.

Durante los dos últimos años se ha exacerbado en Bolivia el sentimiento de la diferencia, se han enarbolado banderas de defensa de las ciudades y de los espacios de grupos de élite, sin una reflexión del drama que han vivido y aún siguen viviendo grandes grupos humanos que históricamente han sido excluidos y marginados. Efectivamente, se vive en Bolivia una etapa de mucha incertidumbre e inseguridad, a la que se suman sentimientos de desarraigo extremadamente peligrosos, debido a la ausencia de debate o, mejor sería decir, un diálogo entre sordos, donde cada grupo quiere imponer su parecer y/o su dominio.

31 En la actualidad existe un gran número de metodologías exitosas que coadyuvan a reconstruir escenarios más próximos a la realidad y, por ende, aplicables a la búsqueda de los elementos que permitan la toma de decisiones de manera ágil y eficiente.

Competencias municipales

El 10 de enero de 1985 se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades, esta ley reconoce a la municipalidad como gobierno local y autónomo representativo de los vecinos que habitan en un territorio delimitado, con un patrimonio público propio y cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de la comunidad. En este sentido, le corresponde planificar y efectivizar “toda gestión técnica, administrativa, jurídica, económica, financiera, cultural y social” (Artículo 2, inciso C). Se introdujo la elección directa del Consejo Municipal, de cuyo seno es elegida la autoridad edilicia. Es a partir de este momento que el juego de intereses políticos cumplieron una función preponderante, claro está que las acciones prebendales crecieron más.

En 1987 se implementó el Proyecto de Fortalecimiento Municipal orientado a la modernización y racionalización de la municipalidad. Este proyecto se dividía en cuatro programas: a) de reorganización administrativa, que comprendía la descentralización y desconcentración operativa, la creación de una red de información y sistematización de la Alcaldía y el fortalecimiento del gobierno comunal; b) de administración de personal y capacitación, que incluía reducción de personal y programas de capacitación general; c) de fortalecimiento de la administración financiera, que abarcaba un programa de aumento de las recaudaciones, un diseño de administración financiera, la formulación presupuestaria y un inventario de los bienes municipales, y d) de catastro multifinlatario y multiusuario, cuyo objetivo fundamental era la actualización del catastro, ya que de dichas acciones podrían derivarse mejores montos de ingresos propios. En líneas generales, estas orientaciones se mantuvieron en las gestiones posteriores, con una impronta más culturalista y democratizadora en cuanto a la relación del municipio con la población. Con la Ley de Participación Popular promulgada en 1994, el Municipio se extiende al área rural, se transfieren más responsabilidades públicas y se estipulan mecanismos específicos de participación ciudadana.

A los municipios se han asignado las responsabilidades de dotación y mantenimiento de la infraestructura física de los servicios públicos de salud (en especial en lo que respecta a hospitales de segundo y tercer nivel,

hospitales de distrito, centros de salud de área y puestos sanitarios); educación (establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario); cultura (casas de cultura, bibliotecas, museos, etc.); deportes (campos deportivos y complejos polifuncionales); caminos secundarios y vecinales; y la provisión de infraestructura de micro riego.

La transferencia de competencias y responsabilidades que ha acompañado al proceso de descentralización, transformó al municipio en el actor primario de la política rural/urbana, es el encargado de asumir un rol central en la definición de la estrategia para el desarrollo local. Sin embargo, debido a que en los casos de los servicios de salud y educación se mantuvo la contratación de los recursos humanos en su carácter centralizado, no se ha permitido que el municipio se constituya en el gestor del capital humano para atacar las causas estructurales de la exclusión y vulnerabilidad, lamentablemente, las acciones que se están desarrollando en este campo son de tipo paliativo; se destinaron los fondos para el desayuno escolar y refacción de establecimientos, sin ingresar al mandato que se esgrime de la descentralización, en formar un capital humano con oportunidad de acceso al conocimiento y a la información, acciones que son de largo plazo y, por lo tanto, no pueden ser postergadas.

De esta forma, la transferencia de la provisión de infraestructura básica tendría que ser restringida a las zonas rurales, y en las ciudades, en los barrios de las periferias urbanas, como una política de emergencia, ya que allí se encuentra la demanda insatisfecha. Si existe la voluntad política de asumir este reto, se podría mitigar la presencia de causas de muertes evitables y de severos niveles de insatisfacción de las necesidades básicas, por ello sería crucial que se aproveche la capacidad organizativa de la población para, conjuntamente con el Municipio, hacer frente a sus insatisfacciones. Pero se requiere de eficiencia de la gestión pública y transparencia de las acciones para concitar la participación ciudadana. Si bien existe la intención de descentralizar el poder, uno de los cuellos de botella ha sido que el gobierno nacional sigue definiendo las normativas de las políticas y de la administración del personal lo que, sin lugar a dudas, se convierte en un impedimento del logro de metas propuestas.

En situaciones de recursos escasos, el gasto público debería ser definido sobre la base de las demandas sentidas, a través de acciones concerta-

das entre las instituciones públicas y privadas, y las instancias del poder local, para la búsqueda conjunta de recursos propios o financiamientos a la cooperación internacional, como un mecanismo de lucha contra la exclusión social. En este proceso, el municipio podría constituirse como el facilitador de la asignación de los aportes locales y los recursos provenientes de un sistema de redistribución territorial, así como en el que canalice los aportes de la cooperación internacional. Se debería comenzar con la modificación de los sistemas de asignación de recursos económicos y patrocinar un sistema de redistribución de las inversiones. A fin de asegurar la equidad, las transferencias territoriales tendrían que ser proporcionales al diagnóstico de necesidades urgentes de cada municipio, incluyendo en los respectivos aportes no solo los impuestos sino aquellas contribuciones que los ciudadanos realizan a sus organizaciones de base, en trabajo, materiales, cuotas, entre otras.

Uno de los aspectos de mayor relevancia es que con la denominación de coparticipación se distribuye el veinte por ciento de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera, para su posterior distribución entre los 311 municipios existentes en 1994, 327 en 2001 y que 337 en 2010. La distribución de estos recursos está en función al tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación). Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios). La mayor participación de los ciudadanos en la planificación fue el eslogan que se manejó para entender la presencia de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) en la decisión del gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello, se estableció el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana. Finalmente, se asignaron las mismas responsabilidades y derechos sobre las acciones locales. (Ley 1 551, Capítulo II).

Efectivamente, las reglas y normativas son claras en las competencias de los espacios del desarrollo local, sin embargo, resulta ilustrativo analizar las competencias municipales con el proceso global de planificación

en el que se halla inmerso ya que, con base en las reformas y transformaciones en el modelo de gestión gubernamental y jurisdiccional, se ha configurado la planificación como: primero, un proceso participativo, que involucra a los actores de la sociedad en todos los niveles (nacional, departamental y municipal), en todas las fases y etapas del proceso de planificación. Segundo, un proceso descentralizado, porque ya no se la realiza únicamente desde un nivel central de gobierno, sino que ahora es un proceso que involucra a las prefecturas en el nivel departamental y a cada uno de los gobiernos municipales. Se asienta en un principio de subsidiariedad, asignando un modo de distribución de competencias políticas o de poder entre la administración central, las prefecturas, los gobiernos municipales, para que cada uno elabore su plan de desarrollo en el ámbito de su jurisdicción territorial y competencias. Y tercero, un proceso integral interrelacionando las variables económica, social, ambiental y política, para motorizar el desarrollo sostenible. Se asienta en un principio de equidad, para asegurar que los planes y programas de desarrollo expresen una mejor correlación de la diversidad social (actores sociales) y territorial (niveles), en el proceso de toma de decisiones, acceso a recursos, etc. Se asienta en un principio de eficiencia, buscando optimizar el uso de los recursos de los planes, programas y proyectos.

Bolivia se estructuraba administrativamente en tres niveles: nacional, departamental y municipal, cada uno tiene determinadas competencias que se vinculan a la planificación mediante el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)³², y mediante éste se ejercen mecanismos de gestión del territorio nacional, es decir, es un orden de toma de decisiones y cumplimiento de las leyes y normativas sobre aspectos físicos, económicos, sociales, políticos, medio ambientales, entre otros. Una apretada reseña de cada nivel se presenta a continuación:

Administración Nacional.- Comprende un conjunto de órganos administrativos que integran el Poder Ejecutivo o gobierno central, ejerci-

32 El SISPLAN es 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 diferentes niveles, para la asignación de recursos y definición de políticas de desarrollo. "Sistema Nacional de Planificación: Normas Básicas" Ministerio de Hacienda. Véase (Ledo y Delgado, 2006).

tando jurisdicción y competencia en todo el Estado. La administración pública definida como el conjunto de órganos que ejecutan actividades por medio de las cuales el Estado logra sus fines y objetivos. Su mandato es el cumplimiento de las políticas públicas.

Administración Departamental.- La administración departamental está constituida por los organismos y unidades administrativas departamentales a cargo de las Prefecturas, y por órganos desconcentrados sujetos a un régimen jurídico espacial. En el marco de la Participación Popular se promulga la Ley 1 654 de Descentralización Administrativa, el 28 de julio de 1995, a través de la cual se establece una estructura descentralizada de gobierno, “redimensionando las prefecturas departamentales al dotarlas de capacidad técnica y operativa” (Dory y Manzano, 2000: 29), transfiriéndoles además “recursos económicos, infraestructura y recursos humanos de las excorporaciones” (Corporaciones Regionales de Desarrollo), junto a la delegación de atribuciones de carácter técnico administrativo, creándose las áreas de Desarrollo Económico, Desarrollo Sostenible, Desarrollo Humano y una Secretaría de Participación Popular. El propósito fue mejorar y perfeccionar la administración pública en el país, manteniendo el sistema político unitario del Estado.

Prefectura.- Hasta hace poco constituía la representación del Poder Ejecutivo en cada Departamento³³, pues el prefecto era designado por el presidente de la República, sin embargo, a partir del 2005 el prefecto será elegido directamente por la población vía elecciones democráticas. La Prefectura es la institución responsable de la administración departamental y su estructura está definida por el Decreto Supremo N.º 25 060. Entre sus principales atribuciones están las siguientes: mantener el orden interno en el Departamento; administrar los recursos económicos y financieros y los bienes de dominio y uso departamental; designar a los subprefectos en las provincias; formular y ejecutar proyectos de inversión pública; administrar y controlar los servicios de asistencia social, cultura, deportes, agropecuarios, de caminos; promover la participación popular y canalizar los requerimientos de las organizaciones indígenas, etc.

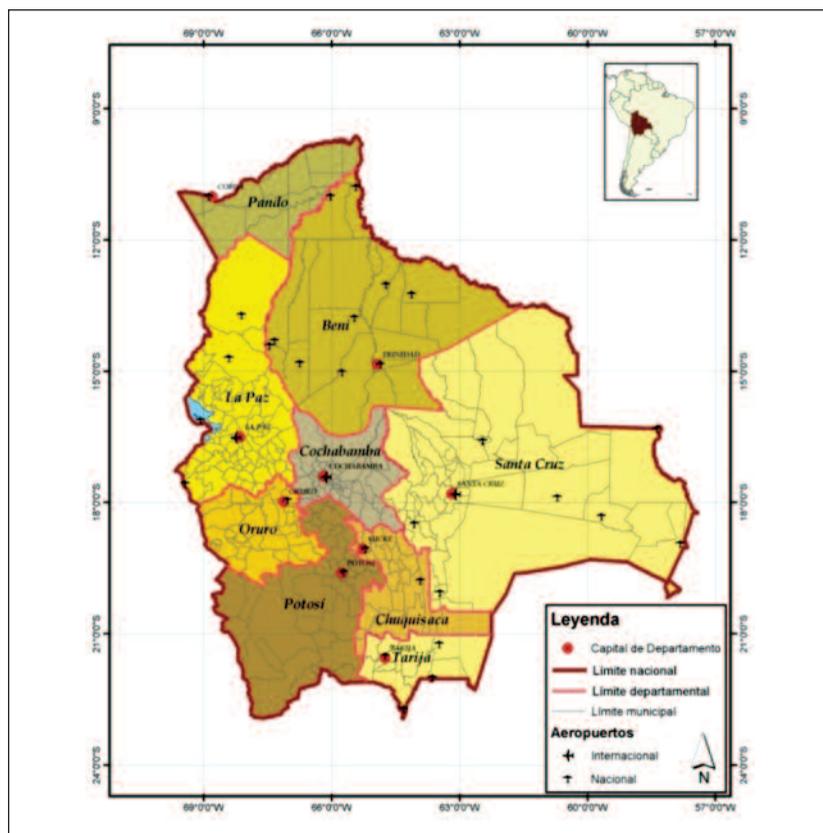
33 Bolivia se divide políticamente en nueve Departamentos: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Chuquisaca, Potosí, Beni, Pando y Tarija.

Consejo Departamental.- Es el órgano de fiscalización encargado de aprobar el presupuesto, los proyectos y Planes Departamentales de Desarrollo, así como controlar todas las actividades prefecturales que no sean privativas del prefecto o del gobierno central.

Administración Local.- Difiere de la administración departamental no solo por tener un ámbito de acción más reducido desde el punto de vista territorial, sino por las funciones que cumple. La jurisdicción y competencia de las administraciones locales corresponden específicamente a las municipalidades que reciben la denominación de gobiernos locales con autonomía de gestión.

Municipio.- Es la unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una sección de provincia. Según la Ley de Municipalidades, el municipio es la base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático de Bolivia. No debe confundirse con la Municipalidad, ni con el gobierno municipal, que es la autoridad máxima con jurisdicción y competencia representada por el Concejo Municipal y el alcalde.

Mapa 4
Bolivia, división política administrativa, 2010



Fuente: CEPLAG, 2010.

Gobierno Municipal.- Es la autoridad encargada de gobernar y administrar el municipio con el fin principal de planificar y promover el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio. Está conformado por el Concejo Municipal y el alcalde, elegidos en las elecciones municipales. Tiene las siguientes atribuciones: desarrollo humano sostenible; infraestructura; administración y finanzas; defensa del consumidor y servicios.

Concejo Municipal.- Es la máxima autoridad del gobierno municipal. Es el órgano deliberante, representativo, normativo y fiscalizador de la gestión municipal. El concepto encierra todas las características que tipifican al cuerpo colegiado dentro de la estructura del gobierno municipal.

Alcaldía.- Es el despacho y las oficinas del titular del órgano ejecutivo del gobierno municipal (alcalde que desde el 2009 se elige directamente con voto), que se halla conformado en su estructura constitutiva por un órgano deliberante y otro de naturaleza esencialmente ejecutiva.

El proceso de planificación local contempla a toda la población, a través de sus organizaciones territoriales de base, como actores potenciales del diseño y gestión de su propio desarrollo. El marco legal básico se encuentra en la Ley 1 551 del 20 abril de 1994, y se consolida en la “Norma de Planificación Participativa Municipal” emanada en la Resolución Suprema N.º 216 961 del 14 de marzo de 1997. En esta resolución se establecen los lineamientos esenciales del sistema de planificación local, que se pueden resumir en: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), que es la base y pilar fundamental del proceso de planificación y que se constituye en el resumen de la demanda social local priorizada. Está constituido por el diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo.

En el PDM se deben integrar y articular las propuestas distritales, cantonales, comunales, vecinales, etc. Luego, en la elaboración de la propuesta se debe incluir a toda la población, a través de los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base, Asociaciones Comunitarias y del Comité de Vigilancia.

La base de la metodología mínima para la elaboración del PDM está en las guías metodológicas elaboradas por la Secretaría de Participación Popular, ahora Viceministerio.

En la elaboración del PDM se articulan, entre otros, los siguientes insumos: 1) Plan Nacional de Desarrollo Económico. 2) Estrategias políticas, programas y proyectos nacionales, sectoriales o temáticos. 3) Plan de Desarrollo Departamental. 4) Planes departamentales y municipales de ordenamiento territorial y 5) PDMs de los municipios vecinos.

Una vez elaborado el PDM como instrumento de planificación de largo plazo, se elabora un diagnóstico municipal y se formula la estrategia de desarrollo.

Sobre la base de estos elementos se elabora el Programa de Operaciones Anuales (POA). La programación de operaciones anuales hace efectiva necesariamente las prioridades y proyectos contenidos en el PDM, y se elabora en el marco de las normas básicas del sistema de programación de operaciones.

El Comité de Vigilancia, que está constituido por representantes de las organizaciones territoriales de base. Tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento al Programa de Operaciones Anuales. El alcalde debe rendir informes periódicos para tal efecto.

Finalmente, el acceso a los recursos de contraparte provenientes de los fondos y programas nacionales estará sujeto al cumplimiento estricto de esta norma. Las denuncias de los Comités de Vigilancia han determinado, en muchos casos, la congelación de los fondos municipales.

La relación entre las definiciones del marco legal y la arquitectura institucional, con la realidad de los municipios, es débil. No se pueden alcanzar muchos de los objetivos que se definen en este marco legal e institucional. En lo que respecta al proceso de planificación participativa, se evidencian debilidades en la capacidad local: la ausencia de Planes de Desarrollo Municipal, y si los hay, existe mucha dificultad en dar los lineamientos necesarios para las asignaciones de recursos a los municipios. Los municipios carecen todavía de una práctica de planificación participativa de tipo estratégico que les sirva de apoyo en la asignación de recursos con una visión de largo plazo. Frecuentemente, la participación ciudadana en la elaboración tanto de Planes de Desarrollo Municipales, como de Programas de Operaciones Anuales es débil³⁴. Algunos municipios elaboran POAs 'confidenciales' amparados en presiones de autoridades del gobierno central³⁵. Sin embargo, la tendencia va hacia la institucionalización de procesos participativos en varios municipios, lo cual es un aspecto a destacar.

La planificación participativa ha sido interpretada en muchos casos como una simple recolección de demandas puntuales, y una enumeración de las emergencias cotidianas de la población. En el caso de las ciudades

34 Mayor detalle se presenta en Viceministerio de Participación Popular (1998).

35 Estos casos se dieron sobre todo en los años 1995 y 1996.

mayores, los problemas urbanos más importantes no han sido incluidos en los planes operativos, precisamente por el énfasis en la incorporación de la demanda micro. Las nuevas orientaciones a los consultores para la planificación urbana están en etapa de definición.

En resumen, el marco legal abre las puertas a mecanismos diseñados para lograr un acercamiento a la demanda social, pero no se logra un fortalecimiento paralelo de la capacidad local de los municipios, al menos en los primeros años. Entonces, la habilidad para articular la demanda social con la oferta local de financiamiento en la gestión del espacio socio-territorial está en duda en la mayoría de ellos. Este es un campo importante para las innovaciones e iniciativas creativas desarrolladas para resolver los problemas. La herencia del pasado trasmite al presente serias falencias en aspectos técnicos y organizativos, en el manejo de sus recursos sociales y culturales, y en la gestión de su espacio socio-territorial. Sin embargo, se han logrado interesantes experiencias de identidad territorial a nivel distrital urbano. La ausencia de personal capacitado es evidente, y ello influye negativamente en la calidad de los planes de gobiernos locales y en la gestión de los recursos con que cuentan.

La transferencia de competencias y responsabilidades que acompaña el proceso de descentralización transforma al municipio en el actor primario de la política urbana y rural, de ahí que deba asumir un rol central en la definición de la estrategia para el desarrollo local y de los asentamientos humanos. Este nuevo rol implica establecer los rumbos para el futuro de la organización del territorio. En una perspectiva de desarrollo centrado en las capacidades y posibilidades locales, el municipio ya no puede seguir con intervenciones puntuales en respuesta a las emergencias de corto plazo. La construcción de la imagen objetivo representa el punto clave del pasaje desde un rol puramente administrativo, al de un municipio con la responsabilidad de gobernar y progresar en acciones de largo aliento.

Las reformas estructurales, la participación popular y descentralización dieron mayor poder a los gobiernos locales en la asignación de recursos públicos para el área social, especialmente para la inversión en infraestructura social, pero se mantiene centralizado el financiamiento y el régimen de remuneraciones de los recursos humanos. En realidad, se ha

producido una *descentralización política del gasto*; lo relevante para poder concitar el interés de los ciudadanos a ser involucrados en la gestión pública es la participación democrática en las decisiones sobre gasto y, simultáneamente, sobre los aportes que les correspondería realizar para viabilizar dicho gasto. La posibilidad de introducir tal tipo de participación actualmente resulta limitada, principalmente por las decisiones verticales del alcalde, y por la presencia de militancia política entre los dirigentes de las juntas vecinales, que impiden que la voz de sus representados llegue a las esferas del poder local, atentando contra el principio básico de la libertad ciudadana y los derechos humanos.

No es posible garantizar el desarrollo local con la mentalidad que se ha tenido hasta el presente, el estilo prebendal y la actitud clientelar de los representantes municipales impide visualizar con transparencia las decisiones finales. Se siguen reproduciendo los errores del pasado, dejando de lado las obras de gran trascendencia al olvido. Se debe buscar el concurso de profesionales, técnicos y pobladores que puedan libremente ingresar en los puestos municipales, a partir del concurso de méritos y por su honradez, idoneidad y capacidad y no por el color político.

Una reforma en los sistemas redistributivos significaría, sin duda, un esfuerzo mayor, no solamente en términos institucionales, sino de disponibilidades de recursos, que podrían ser apalancados con los recursos de la cooperación internacional. De esta manera, el desarrollo territorial sustentable sería incumbencia de los distintos niveles del Estado, que articularían las iniciativas y los esfuerzos de los ciudadanos, y que se canalizarían directamente y a través de sus representantes y organizaciones. En las ciudades, particularmente en las de mayor tamaño, existe un explosivo crecimiento del área urbanizable, hecho realizado en el marco de ausencia de planificación, carente de control y con una constante marginación de los pobladores de las periferias urbanas, factores que provocaron consecuencias graves en términos cuantitativos (altos niveles de déficit de servicios básicos) y cualitativos (degradación ambiental y exclusión social).

Es fundamental establecer mecanismos que permitan expandir los alcances de la participación popular y de la redistribución de los recursos públicos, hacia los espacios municipales más deprimidos, de manera que se evite que los recursos se concentren solo en los espacios de los grupos

de mayor poder económico. Es necesario estandarizar los criterios de asignación, transparentes y progresivos, que aseguren una adecuada distribución de los recursos públicos en función de las necesidades emergentes, así como una efectiva participación de las organizaciones barriales en las actividades de planificación del desarrollo local y del control social. Para cumplir con este objetivo, es necesario realizar algunas adecuaciones en las estructuras institucionales vigentes, y otorgar mecanismos efectivos de rendición de cuentas (accountability), así como los incentivos correctos para lograr una eficiente y transparente administración de los programas de reducción de la pobreza; para ello, se debe considerar la participación y transparencia (accountability) en la adopción de decisiones y la rendición de cuentas sobre el empleo de los recursos.

Financiamiento municipal: fuentes principales y normas

La Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa y Ley de Inversión Pública definen los mecanismos e instrumentos que tienen los municipios en materia de financiamiento de la inversión. Son cuatro las grandes fuentes de recursos financieros para los municipios: en primer lugar, los que provienen de los *recursos del tesoro*; se trata de fondos que son administrados por el gobierno central y transferidos a instituciones de su dependencia, y al Fondo de Compensación, creado por la Ley de Participación Popular 1 551, y los municipios acceden a estos fondos en la modalidad de cofinanciamiento.

Una segunda fuente son los denominados *recursos específicos de las entidades públicas*, se trata de recursos que son administrados y percibidos por las entidades públicas, tales como los de la co participación tributaria definidos por la Ley de Participación Popular, y aquellos fondos considerados como recursos propios; éstos últimos se obtienen a través de los impuestos a la propiedad de bienes, a la transferencia de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y patentes a los municipios. También los gobiernos municipales disponen de la transferencia del 20% de la renta nacional coparticipable, sobre la base de criterios de reparto *per cápita*.

Una tercera fuente son los *recursos externos*, que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) contrata de instituciones de financiamiento externo y de la cooperación internacional. Este tipo de recursos tiene dos modalidades: la de crédito y la de donación. La primera modalidad ofrece recursos canalizados a través de los Fondos de Inversión y Desarrollo, y que generalmente son financiados por organismos multilaterales, como el BM, BID, etc. La segunda modalidad es otorgada directamente a los municipios por agencias bilaterales (GTZ, ASDI, etc.).

Finalmente, la cuarta modalidad, *otros recursos*, que son recursos provenientes de la comunidad, ONG o instituciones privadas que apoyan al municipio en sus distintas inversiones en la modalidad de cofinanciamiento.

Por disposiciones emanadas por las leyes de descentralización administrativa y la de participación popular, la inversión directa municipal es ejecutada por cada gobierno municipal, con los ingresos municipales que tienen como fuente de financiamiento la coparticipación tributaria, recursos propios (venta y prestación de servicios) y del alivio de la deuda de países pobres altamente endeudados (HIPC II), aprobados por sus Concejos Municipales y que se encuentran registrados en los presupuestos municipales. Desde el año 2006, una fuente importante de financiamiento lo constituye el Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), se anota de manera sintética las siguientes fuentes de financiamiento autorizadas: 1) veinte por ciento de los recursos recaudados por tributos en Bolivia serán entregados a cada municipio, según su número de habitantes. Esta fuente de recursos ha recibido la denominación de Recursos de Coparticipación tributaria; 2) renta presunta de propietarios de bienes, cobrados por cada Alcaldía bajo la forma de: Impuesto a la Propiedad Rural (IRPPB), Impuesto a los Inmuebles Urbanos (IRPPB), Impuesto sobre Vehículos Automotores Motonaves y Aeronaves (IRPPB); 3) patentes y tasas establecidas por ordenanza municipal; 4) Impuesto Municipal a las transferencias de inmuebles y vehículos, automotores y el Impuesto al Consumo Específico a la chicha de maíz; 5) ingresos municipales resultantes de la asignación del porcentaje de los ingresos departamentales recibidos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Hasta donde los datos permiten observar, la asignación presupuestaria tiene que ver con la otorgación de permisos a los gobiernos municipales

de generación de ingresos propios a partir de tasas y mecanismos tributarios aplicados sobre la propiedad y el consumo, lo que les podría permitir la independencia en la gestión de sus recursos. Si bien es cierto que hay una relativa independencia financiera, se puede advertir que aun los municipios están en franca situación de dependencia del poder central. Es evidente que el proceso de descentralización administrativa debería permitir la descentralización fiscal financiera³⁶.

Hay varios problemas, uno derivado de la Ley Orgánica de Municipalidades que claramente *reglamenta los recursos de la coparticipación tributaria*. Establece que el 90% de los recursos de coparticipación deben ser destinados a la inversión social o productiva, sin ninguna restricción intersectorial, y que solo el resto podrá ser utilizado en forma de gasto corriente; es elocuente que las pugnas de algunos gobiernos municipales consiguieron que para el año 1996 se reduzca dicho umbral al 85% (Ley N.º 1 702 de 17 de julio de 1996), pero se ha dejado abierto *el destino de los recursos propios*, los que generalmente se destinan a los gastos operativos y de personal, así como a las obras de infraestructura y desarrollo urbano. Estos recursos, son muy difícilmente fiscalizables; su programación y orientación queda en las manos del alcalde, y sobre ello no existe un mecanismo de control y seguimiento de las organizaciones sociales. Uno de los problemas más serios de los municipios pequeños y los creados alrededor del año 1994, es su reducida capacidad técnica tributaria, lo que podría repercutir en su capacidad de gasto, es decir, uno de los elementos que debe ser garantizado ha sido la *capacidad fiscal*, que es una característica fundamental que los modelos de descentralización deben poseer para su sostenibilidad. Por otra parte, esta estructura de financiamiento resuelve parcialmente las demandas de inversión, por ello, se tienen abiertas las puertas a iniciativas que obliguen a utilizar 'recursos externos' para enfrentar, de manera adecuada, las responsabilidades locales.

El proceso de descentralización de los últimos años, con La Ley de Participación y de Descentralización Administrativa, se propuso entre sus objetivos una asignación más eficiente a favor de las demandas de la sociedad civil. Para lograrlo, introdujo mecanismos financieros orientados a

³⁶ Véase (Aghón, 1997).

reducir las amplias brechas existentes entre regiones: la co participación tributaria, los ingresos por recursos propios y el fondo compensatorio departamental, mecanismos que deberían jugar un papel primordial en este sentido. Aunque estas reformas introdujeron cambios drásticos en el proceso de inversión, no cerraron las disparidades regionales. Un resultado fue el incremento en términos *per cápita* de los recursos regionales en departamentos históricamente pobres, en lugares como Potosí, Pando y Beni, y la disminución, en otros casos, como en La Paz y Santa Cruz. Sin embargo, las ciudades más grandes aumentaron más rápidamente que el resto de los recursos propios, y en términos de recursos, las tres grandes metrópolis del país fueron las principales beneficiarias de la Ley de Participación Popular.

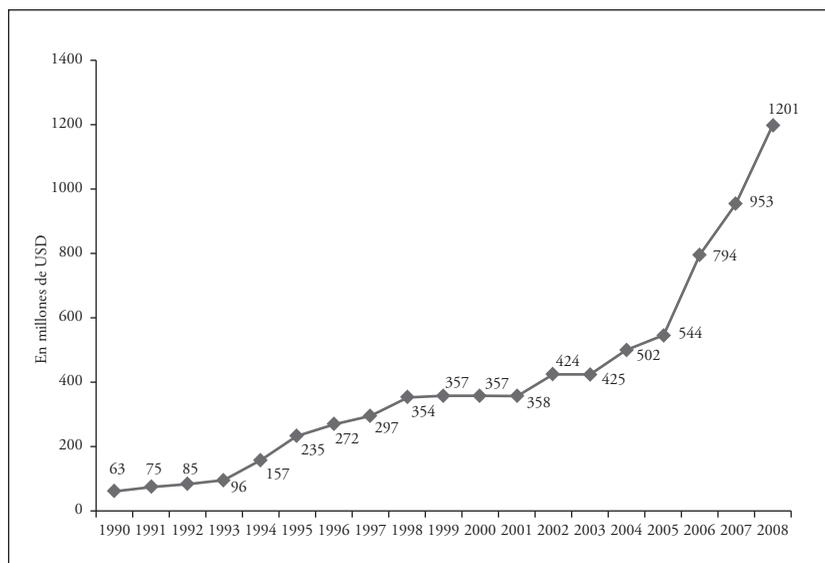
Para el ámbito municipal, el Ministerio de Hacienda contaba con información según proyectos de inversión pública, los que se ejecutaban a través de los Fondos de Inversión y Desarrollo, el Programa Nacional de Riego, el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) y otros de características análogas, además del co financiamiento transferido por entidades del gobierno central y/o Prefecturas de Departamento. Si bien la norma legal establecida por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) exigía la creación de un instrumento a nivel de prefecturas para que efectúe el seguimiento físico y financiero de los proyectos bajo su administración, no se conoce si éstos fueron establecidos y, si lo han sido, su actuación es, más bien, discreta ya que los Fondos de Desarrollo no han cumplido con su rol en el proceso de inversión. La ausencia de políticas claras y explícitas ha ocasionado que la actuación de los fondos no haya sido más eficiente, facilitando así actitudes de tipo centralistas en su actuación; su impacto sobre los niveles de pobreza no se ha percatado y no han logrado mejorar las condiciones de los sectores más carenciados.

Es importante indicar que el impacto del incremento de los montos de inversión es elocuente; notará el lector que, en 1992, los gobiernos municipales apenas tenían en sus manos el 0,2% del total de las inversiones designadas por el ámbito nacional a través del Tesoro General de la Nación. En 1998 se advierte que este porcentaje había llegado a un 25%, pero si se considera al nivel departamental, resulta que, en 1998, el 52,5% de la inversión pública nacional era administrada por instancias descen-

tralizadas o desconcentradas. Este volumen sube aún más si se agrega el 18,2% correspondiente al dinero canalizado por los fondos como el de Inversión Social (FIS), el de Desarrollo Campesino (FDC) y el Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Esta última cantidad es ejecutada con prefecturas y municipios bajo la forma de cofinanciamiento. Según datos del Tesoro General de la Nación, en el 2009, el Presupuesto General del Estado Consolidado fue de 103,138 millones de bolivianos (14 588 millones de dólares) y los ingresos municipales hacia el 2009 representan una quinta parte del presupuesto general del Estado. Se analizarán en el próximo acápite las estadísticas de las fuentes de financiamiento e ingresos en el ámbito de los municipios; esta tarea tiene la motivación de, a través de dichos resultados, poder evaluar el avance y logros encontrados después de 15 años de participación popular.

A pesar del incremento significativo de los ingresos y donaciones a las alcaldías, persiste el desajuste y concentración demográfica y financiera en muy pocos municipios. Los ingresos municipales registrados por el Ministerio de Hacienda alcanzaron aproximadamente los 7 580 millones de dólares entre 1990 y el año 2009, los ingresos aumentaron más de 20 veces su tamaño, desde los 63 a los 1 200 millones de dólares (Gráfico 1), han tenido un desempeño positivo, su tendencia ha sido creciente desde los años 90, como resultado del efecto del proceso de la participación popular y la descentralización fiscal ocurrida con toda fuerza a partir de 1996.

Gráfico 1
Evolución de los ingresos y donaciones a las alcaldías, 1990-2009



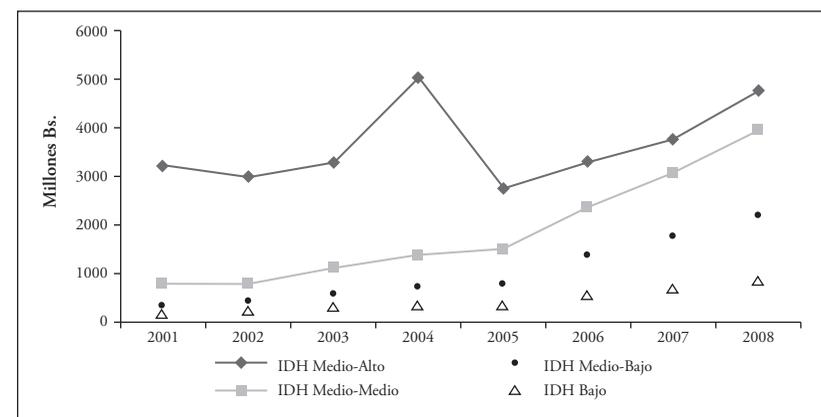
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuadro número 17. OPERACIONES DE ALCALDÍAS MUNICIPALES, se trata de cifras agregadas, incluye transferencias intra-sector público no financiero tanto por el ingreso como por el gasto.

Existe evolución positiva de los ingresos y donaciones a las alcaldías, es ilustrativo observar que dicha evolución fue más significativa a partir del año 2005, momento en que se produjo una etapa de constante incremento, y llegó a su máxima expresión en el año 2009. Esta situación de distribución global no refleja un cambio en la distribución al interior de los municipios, ya que ellos siguen recibiendo en función de su tamaño demográfico. Se ha utilizado la clasificación del IDH para procesar las estadísticas fiscales en el ámbito de los municipios, como un indicador del grado de desempeño y de los logros alcanzados en el ámbito de los municipios.

El 75% de los ingresos municipales se concentran en las dos primeras categorías, en la primera, denominada Índice de Desarrollo Humano medio alto (41%), se encuentran representados 21 municipios, de los cuales, nueve representan a las capitales de departamento, dos son los

municipios localizados en la metrópoli de Cochabamba (Quillacollo y Tiquipaya), nueve municipios de la región integrada de Santa Cruz y uno del Beni. Revelando una concentración en el espacio circundante de las tres más grandes ciudades capitales (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y en la segunda clasificación (34%) allí se localizan la mitad de los municipios del oriente boliviano, 32 de Santa Cruz, 15 del Beni y siete de Pando; en el otro 50%, los municipios del Altiplano son las que cobran mayor relevancia con 33 secciones municipales y 24 de los restantes son de la región de valles.

Gráfico 2
Evolución de los ingresos y donaciones a las alcaldías según Rango del Índice de Desarrollo Humano, 2001-2008



Fuente: Observatorio Bolivia Democrática del Ministerio de Autonomías (<http://obd.autonomia.gob.bo/>), Fichas Municipales, La Paz, Bolivia. (El 2004 fue año de elecciones municipales, en los municipios más grandes se inyectaron recursos).

Las estadísticas previas a la implementación de la LPP demuestran que el 91% de lo recaudado a nivel nacional se quedaba en las tres capitales de departamento localizadas en el Eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; quedando solo el 9% para el resto de las alcaldías. Por otra parte, la distribución de los recursos al interior de los departamentos era también inequitativo, por ejemplo, en la capital del departamento de La Paz se con-

centraba el 97% de las recaudaciones, mientras que solo el 3% era para las 74 pequeñas ciudades provinciales. En el caso de Cochabamba, la capital percibía el 87% de los tributos, quedando solo el 13% para 43 poblaciones del departamento. Efectivamente, esta situación era de absoluta negación a los espacios rurales y/o a los municipios que se encontraban alejados de los centros de poder, pero esta circunstancia, que se suponía debía cambiar al ser definida la distribución de los fondos en función del tamaño demográfico, ha repercutido de manera negativa debido a que se reproduce en Bolivia el dilema entre concentración y dispersión. Se puede observar que existe una gran concentración de los pobladores en únicamente tres regiones metropolitanas conformadas a partir de los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde se concentraba el grueso de los recursos.

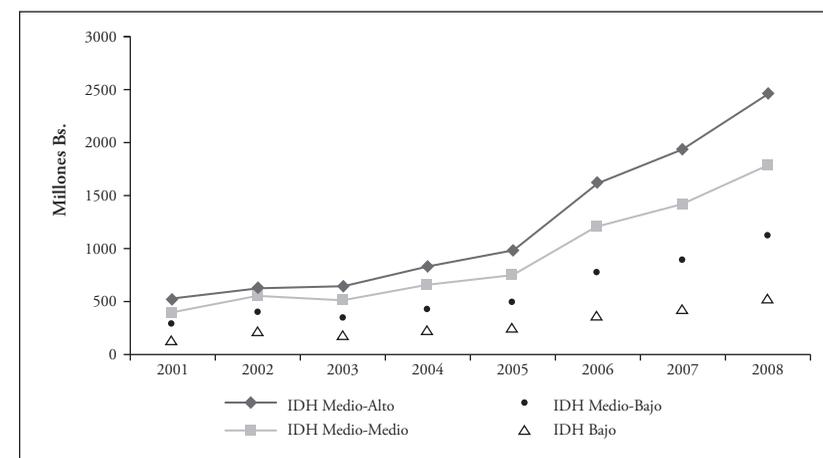
La relevancia de la participación social en Bolivia permite deducir alcances y también riesgos que son inherentes a estos procesos, y no solo en Bolivia. Hasta antes de la implementación de la LPP, solo existían 24 municipios en el país (capitales de departamento y ciudades intermedias), reconocidos por el Estado y que recibían recursos para administrar sus necesidades, como ya se ha sugerido, en esta configuración centralista la absoluta concentración revelada por el 90% de la recaudación tributaria, había sido concentrada en tres capitales de departamento (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y solo el 3% de la inversión pública tenía destino municipal.

En la tercera y cuarta clasificación está el 25% restante de los ingresos municipales, se trata justamente de la mayor concentración de municipios del altiplano, resalta la presencia de tres de los municipios que formarán parte de la metrópoli paceña (Palca, Pucarani y Laja), 116 de ellos se localizan en Altiplano (30 en Potosí, 28 en Oruro y 58 en La Paz). Un 30% se concentra en valles (30 en Cochabamba, 23 en Sucre y seis en Tarija) y 23 en Oriente (14 en Santa Cruz, dos en Beni y siete en Pando).

Es evidente que quedaba, de esta manera, excluido el 42% de la población nacional, principalmente del área rural, donde la presencia del Estado no pasaba de ser un postulado formal, por ello se puede indicar que el Estado boliviano había engendrado unos mecanismos perversos y de *exclusión* de la población indígena campesina en las zonas rurales, por

ello y ante la evidente ausencia del Estado, la mayoría de las organizaciones campesinas o indígenas eran la única 'institucionalidad' existente, capaz de establecer y exigir el cumplimiento de reglas de convivencia y autogestión comunal. La intervención del Estado no dejaba de ser puntual y esporádica, a través de mecanismos sectoriales que descendían desde el nivel central, sin ninguna posibilidad de construir una interacción constructiva entre las necesidades sociales y las respuestas públicas. Una similar constatación a la que se acaba de presentar se advierte en los recursos municipales procedentes de las transferencias. Notará el lector que la serie de transferencias a los municipios clasificados con IDH medio alto es creciente y superior al resto de las categorías.

Gráfico 3
Evolución de las transferencias del TGN a las alcaldías según Rango del Índice de Desarrollo Humano, 2001-2008



Fuente: Observatorio Bolivia Democrática del Ministerio de Autonomías (<http://obd.autonomia.gob.bo/>), Fichas Municipales, La Paz, Bolivia.

Si bien la Ley de Participación Popular se constituyó en una respuesta innovadora que inauguró una nueva etapa de profundización de la democracia, sustentada en una amplia participación social en la gestión y el desarrollo de los municipios, en especial rurales, ya que directa o indirecta-

tamente posibilitó el empoderamiento de sectores campesinos e indígenas, cambiando las relaciones de poder desde los espacios locales hasta llegar finalmente al gobierno nacional, con Evo Morales como presidente, sin embargo, dichos espacios ocultan problemas serios de desigualdad e inoperancia de los gestores del desarrollo local.

Para la gestión 2009 se estima que los 327 municipios del país recibirán en total 6 758 millones de bolivianos, un 15,3% más que el 2008 (5 860 millones de bolivianos), esto debido al incremento en los recursos de coparticipación tributaria. Empero, en el presupuesto del 2009 los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) decrecieron en un 11,1% con relación al techo presupuestario reformulado del 2008. De acuerdo a los techos presupuestarios publicados por el Ministerio de Hacienda, los cerca de 7 000 millones de bolivianos que los municipios recibirán en sus cuentas corrientes fiscales durante la gestión 2009 provienen de los recursos de coparticipación tributaria (4 008,2 millones de bolivianos), HIPC II (323,7 millones) y del IDH (2 426,8 millones).

La fuente de financiamiento municipal más importante son los recursos de la coparticipación tributaria, se trata de transferencias realizadas por el TGN entre el 2000 al 2009, donde se identifican momentos significativos en el incremento de los recursos municipales: el primero, en el año 2001, en un 12,1% y luego en 34.2% en 2002, debido a la transferencia de los recursos HIPC II.

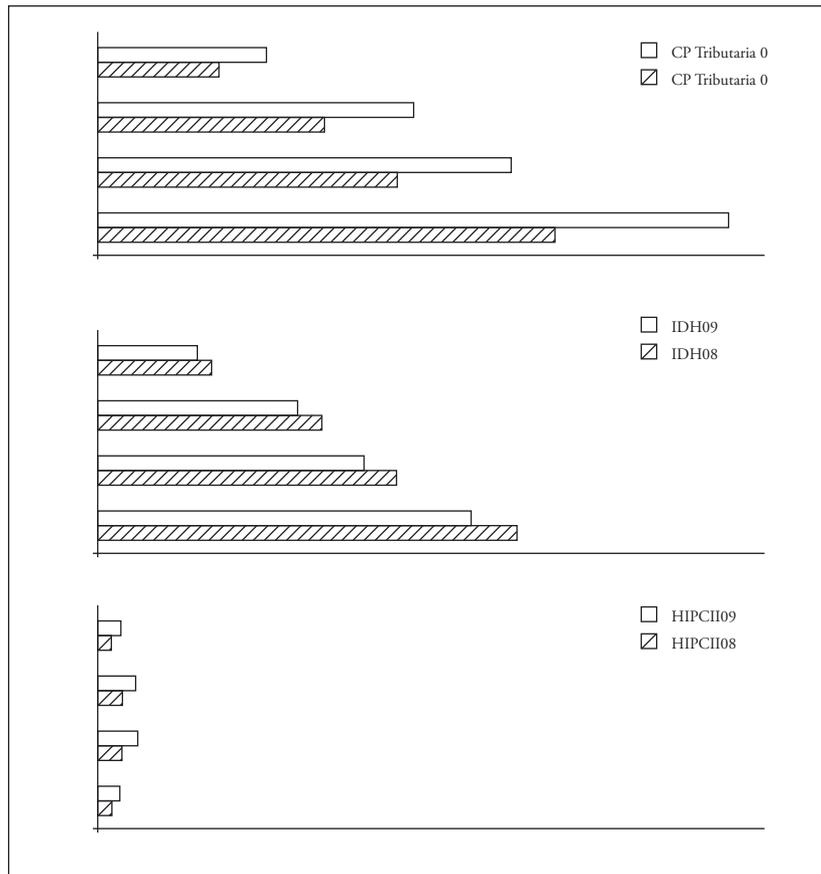
Cuadro 6
Fuentes de financiamiento municipal según rangos de Índice de Desarrollo Humano, 2008-2009.

Descripción	Rangos del Índice de Desarrollo Humano				Total
	Medio-Alto	Medio-Medio	Medio-Bajo	Bajo	
Coparticipación Tributaria	1 192 589 862	788 697 978	608 552 581	335 943 457	2 925 783 878
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	1 083 252 395	771 815 819	580 600 179	293 770 467	2 729 438 861
Alivio de la Deuda de Países Pobres Endeudados (HIPC II)	36 076 670	66 132 681	64 872 005	38 118 644	205 200 000
Total 2008	2 311 918 927	1 626 646 478	1 254 024 765	667 832 568	5 860 422 739
Co participación Tributaria	1 633 812 553	1 080 492 708	833 698 896	460 232 518	4 008 236 675
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	966 592 574	687 144 087	515 670 531	257 383 866	2 426 791 058
Alivio de la Deuda de Países Pobres Endeudados (HIPC II)	56 908 106	104 319 072	102 330 474	60 129 148	323 686 800
Total 2009	2 657 313 233	1 871 955 867	1 451 699 901	777 745 532	6 758 714 533

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las fuentes de financiamiento municipal, techos presupuestarios, 2008 y 2009, Ministerio de Hacienda, La Paz, Bolivia.

Sin embargo, el punto de inflexión en los presupuestos municipales se plasma el 2006 con un incremento del 62% debido a la transferencia de 1 370 millones de bolivianos por concepto del IDH. Desde el año 2000 los ingresos municipales muestran un crecimiento persistente, con ligeras caídas el 2002 y 2005, siendo clara la curva que muestra el incremento en estos ingresos a partir del 2006 debido a la transferencia de recursos IDH. Este momento de crecimiento también viene acompañado de la apertura de una brecha entre los recursos transferidos y los ingresos propios, que hasta el 2004 tenían un crecimiento similar.

Gráfico 4
Fuente de financiamiento municipal según origen del recursos y rango del Índice de Desarrollo Humano, (en millones de Bs.), 2008-2009



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de los techos presupuestarios, 2008 y 2009, Ministerio de Hacienda, La Paz, Bolivia.

Es probable que la lógica clientelar y prebendal se vea plasmada con el pico de incremento de ingresos en la gestión 2004, fecha en la que se produjeron las elecciones municipales. Es de lamentar que no ha existido una modificación de los privilegios de los municipios más grandes, por ello se considera que una estrategia de reducción de las brechas debería estar

entre las acciones urgentes de los municipios, los que podrían encaminarse en la búsqueda de fondos que permitan cambiar el plano de insatisfacciones de sus pobladores, particularmente en las zonas rurales y urbano-marginales, y que los recursos que se obtengan sean transparentes, eficientes a la hora de asignar recursos y que realicen inversiones flexibles para adaptarse a los cambios, abiertos a las aspiraciones de la gente y capaces de movilizar las energías sociales hacia fines del bien común³⁷.

Existe ausencia de mecanismos técnicos y operativos de asignación prioritaria de las inversiones que coadyuven a generar soluciones estructurales. La mayor parte de las inversiones estuvieron relacionadas con ampliaciones, remodelaciones y desayuno escolar, lo que resta potencialidades de impacto que permitan modificar los altos niveles de privación, pobreza y vulnerabilidad existentes. Es imperiosa la necesidad de constituir mecanismos técnicos operativos que contribuyan a implementar un proceso de planificación integral, ya que de no cambiarse la forma de programación participativa, dificultará una buena implementación de políticas integrales.

Ante la ausencia de un mecanismo institucionalizado que otorgue proyección en el tiempo a una política integral del desarrollo municipal, se deja a la buena voluntad e intuición del alcalde y alguno de sus técnicos de su confianza política, el destino de los fondos. Lo que indica una imperiosa necesidad de dotar al municipio de programas de capacitación y fortalecimiento técnico, para que pueda constituirse en un adecuado interlocutor con el nivel local, departamental y nacional. Esta tarea deberá ser asumida por cualquier programa de fortalecimiento de la gestión social descentralizada.

La definición de políticas sociales es muy baja en el municipio, particularmente por la normativa de planificación, en la que se privilegia el corto plazo de carácter más bien puntual, y se omite peligrosamente la concertación con los actores sectoriales y funcionales. Los problemas urgentes a ser resueltos, tales como el saneamiento básico, la dotación de infraestructura y equipamiento, se los ha dejado al olvido. Ante este desolador panorama, una de las políticas de mayor urgencia es la redistribu-

37 Véase (UDAPE, 2001).

ción de las inversiones municipales. También deberán elaborarse mecanismos de control y evaluación, debido a que no hay correspondencia entre lo que se programa y lo que efectivamente se realiza. Es posible que parte de la explicación se encuentre en la situación de su iliquidez, pues no existen recursos para ejecutar y, por otro lado, no cuenta con la masa crítica de profesionales que puedan impulsar la ejecución de lo programado. Las oportunidades de su cambio son reducidas, si no se emprende con urgencia un programa integral de lucha para superar los niveles de pobreza y exclusión social.

Por el criterio del peso demográfico en la asignación de recursos, se puede indicar que el impacto en los municipios rurales ha sido más simbólico, ya que la mayor concentración de la asignación de los recursos sigue generando diferencias internas preocupantes, las que deben ser modificadas si se busca la igualdad de oportunidades y la recuperación de la dignidad de los municipios rurales. Es evidente que al menos algo de recursos han recibido, por supuesto que han modificado su situación de invisibilidad a la hora de asignación de recursos, muchos de ellos habían recibido del Estado por primera vez asignaciones de presupuesto, aunque el pedazo más grande de la torta contribuya a indicar que en Bolivia existe una persistencia del desajuste municipal y que la asignación de los recursos sigue concentrado con mayor predominancia en pocos municipios, la mayor parte de ellos localizados en el corredor conformado por las cuatro ciudades de mayor tamaño y que están localizadas en el eje económico que vincula a La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

Asociativismo, posibilidades de constitución de asociaciones.

En relación al asociativismo se puede indicar que en Bolivia hay dos formas de alianzas: por una parte, las mancomunidades de municipios y, por otra, las asociaciones y/o federaciones de gobiernos municipales.

En relación a las mancomunidades se puede indicar que se introducen en la legislación boliviana a través del Código Civil, y se asimila en la legislación constitucional, para que los gobiernos municipales puedan asumir de manera conjunta derechos y obligaciones. Se trata de una agru-

pación deliberada según diversos intereses y potencialidades, para el logro de metas de gran envergadura y apalancar recursos que permitan conseguir beneficios para mejorar la calidad de vida de sus pobladores. La primera reglamentación sobre mancomunidad de municipios fue introducida en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1983 (Lea Plaza, 2004), luego fue ratificada por la Ley de Municipalidades de octubre de 1999. En una primera instancia se buscaba potenciar a los municipios más pequeños, para que logren, a través de la acción mancomunada de varios municipios, generar demandas y acciones en beneficio de su desarrollo. Sin embargo, parece que el logro de las alianzas no siempre puede ser realizado, es por ello que, en muchos casos, la conflictividad producida por el juego de intereses ha impedido su conformación.

En 1989 surge la Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB) como ente encargado de promover el progreso de los municipios a través de su asistencia técnica, asesoría, representación de los intereses comunes, apoyo en el perfeccionamiento de los órganos del gobierno municipal, proponer e intervenir en la discusión de proyectos de ley y otras normas, cooperar en la defensa de los intereses municipales, plantear soluciones a los problemas comunes de las municipalidades, contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos y la actividad municipal, apoyar a la conformación y el fortalecimiento de Asociaciones Municipales Departamentales, prestar servicios para fortalecer su patrimonio (Lea Plaza, 2004). La AMB reconoce como miembros de la Asociación a todos los municipios del país que expresen su voluntad de pertenecer a esta institución. Debido al éxito de su gestión, y ante la iniciativa de Tarija, se empezó, hacia el año 1998, a legitimar la creación de la Federación de Asociaciones Departamentales de Municipalidades (FAM); como ya se indicó antes, la primera en crearse fue en el departamento de Tarija, luego de dicha fundación se diseminó su organización en los demás departamentos del país, se crearon las asociaciones departamentales y se procedió a crear un ente federativo municipal de alcance nacional, bajo la denominación de *Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia* (FAM-Bolivia). Se buscaba reafirmar a la FAM-Bolivia como actora y referente del municipalismo boliviano, no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional.

Es interesante anotar que la FAM buscaba contribuir tanto a las bases del Estado boliviano, como a los gobiernos municipales, de esta manera se consideraba que se cumplirían con las metas de la participación popular, la descentralización y el diálogo nacional. Esta acción se consideraba que sería el soporte que permitiría contribuir a la profundización de la democracia e institucionalización del encuentro entre democracia representativa y democracia participativa. La misión es que, al constituirse en una instancia de representación institucional, articulación regional, negociación política y agencia de servicios, sea la instancia que pueda ofrecer las mejores condiciones al óptimo desempeño de los gobiernos municipales en búsqueda del desarrollo local equitativo y sostenible (Lea Plaza, 2004: 15). El sistema asociativo boliviano está conformado por nueve asociaciones municipales departamentales y por la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL); a su vez, cada asociación departamental congrega a las mancomunidades y municipalidades del respectivo departamento.

La FAM se encuentra estructurada en cuatro niveles de organización y representación: municipalidades, mancomunidades, asociaciones departamentales y la federación nacional, se podría indicar que se trata del soporte práctico del sistema asociativo municipal boliviano, cuyo núcleo son los alcaldes, concejales y directorios pluripartidistas de asociaciones y mancomunidades. Se trata de un sistema orgánico, diseñado y estructurado para atender con mayor eficiencia las necesidades municipales que no podrían ser atendidas con una institución de representación central. Por estas consideraciones, se trató de organizar una red asociativa cuya estructura administrativa es reducida, con personal calificado, para convertirse efectivamente en la instancia de apoyo a la gestión municipal, con mecanismos ágiles para recoger experiencias nacionales e internacionales y con propuestas concretas y oportunas para incorporarse al debate nacional que afecte al mundo municipal (Lea Plaza, 2004: 25).

Las primeras tres mancomunidades municipales fueron creadas con características multifinalitarias. Alrededor de 1996, el número de mancomunidades fue creciendo sistemáticamente; en 1998 solo eran 37, en 1999 ya eran 45, llegaron a 70 en el 2001 y el año 2003 alcanzaron alrededor de 150 gobiernos municipales, de los cuales 62 están ubicados en las zonas de

los llanos, 54 en el Altiplano y 34 en los valles. Es evidente que existen múltiples factores que explican la constitución de las mancomunidades, sin embargo, el común denominador fue la búsqueda de asociaciones para realizar acciones en conjunto, de ahí que se considera que podrían constituirse en un instrumento de desarrollo regional y territorial.

Es ilustrativo demostrar que existe una alta vocación asociativa en el oriente de Bolivia, es probable que, por ello, el 86% de los municipios del departamento de Santa Cruz, están mancomunados, no solamente sus municipios pequeños, también se había logrado generar una mancomunidad metropolitana, unieron esfuerzos los seis municipios que conforman la región metropolitana y del cual son parte integrante la Prefectura del Departamento, pues según la Ley de Descentralización administrativa existen competencias concurrentes entre dicha Prefectura y los municipios, para el desarrollo de acciones conjuntas (Prado, 1999).

En cambio, no ha tenido el mismo éxito en las regiones de valles y Altiplano, se trata de los municipios que menos han avanzado en los procesos de constitución de mancomunidades, posiblemente debido a que, en estas regiones, existe una gran cantidad de comunidades originarias, mismas que, desde períodos ancestrales, han utilizado una cosmovisión de vida y trabajo muy peculiar, asimismo, la trashumancia como una lógica de vida y de reproducción, es por ello que las diferencias son elocuentes entre los grupos originarios asentados en la región occidental del país y los que viven en el Oriente boliviano. Una investigación realizada el año 2007 revela que existen 86 mancomunidades de las cuales 49 están activas, cinco funcionales y 44 territoriales. De éstas, 38 tienen personería jurídica y agrupan a 248 municipios (75% del total) (Garafulic, 2007).

Es evidente que, para la construcción de espacios de alianza y para la sostenibilidad de una mancomunidad, debe existir principalmente interacción entre los gobiernos locales y la sociedad civil que respalda la mancomunidad, y una serie de acciones que permitan control social y transparencia en todas las acciones, en miras de generar las condiciones para una gerencia y equipo técnico con capacidad que, a su vez, logren y muestren resultados cuyo efecto sea un mayor respaldo de la sociedad civil. Es encomiable la experiencia de la zona del Oriente de Bolivia, ya que únicamente la alianza permite apalancar recursos y, por ende, soluciones a

una serie de problemáticas de gran envergadura. El marco legal es una base para el funcionamiento de las mancomunidades; sin embargo, más importante es la decisión de los municipios de fortalecerlas y la voluntad política del gobierno central y de las prefecturas de reconocerlas como instancias articuladoras del desarrollo regional. Para fortalecer los espacios regionales de concertación y gestión de proyectos de inversión productiva se deben promover espacios de concertación público-privada, tanto en el nivel municipal, como en el nivel sectorial mancomunitario.

Cooperación internacional

En Bolivia, en la primera fase de las reformas de descentralización y participación popular, el papel de la cooperación internacional ha sido fundamental. Se ha podido constatar que la cooperación multilateral se concentró en la implementación del marco general de la formulación y aplicación de los sistemas administrativos, de información, planificación y control. La cooperación bilateral se encargó de campos específicos como los temas indígenas y de género.

En los últimos treinta años, el destino de los fondos provenientes de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), ha sufrido importantes cambios. Desde principios de los años 80 y parte de los 90, los préstamos que recibió Bolivia estuvieron destinados a la construcción de grandes obras de ingeniería civil; recién a mediados de los 90 estos organismos, sumados a los de la cooperación bilateral, empezaron a dar un soporte directo para el 'alivio a la pobreza' y al desarrollo social.

En este contexto, la Cooperación Técnica Internacional ha tenido un papel importante en el financiamiento y apoyo técnico para aliviar la pobreza. Para dar cumplimiento a este objetivo se elaboró la Estrategia Boliviana de Lucha contra la Pobreza (EBRP), presentada a los organismos internacionales para su financiamiento durante la reunión del Grupo Consultivo de París, en 1999. Se trata de canalizar los recursos en una perspectiva estructural, descartando la antigua práctica de proyectos diri-

gidos a pequeños grupos. Esta iniciativa ha concitado el interés y los recursos de la cooperación internacional, lamentablemente, al momento de restringir sus acciones, en función de los indicadores de pobreza como mecanismo de asignación de recursos, se produce un sesgo de corto plazo. Será necesario implementar normativas que garanticen que dicho proceso permita la superación de los problemas de tipo estructural de largo aliento.

También se debe resaltar el rol trascendental que tuvo el Banco Mundial para la descentralización en Bolivia, en esta línea, entre 1994 y 1997 operó, a través de la Secretaría Nacional de Participación Popular, en el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR I), que incluyó un componente de fortalecimiento municipal con una línea de cuatro millones de dólares orientada a conformar un equipo de consultores en la Secretaría Nacional de Participación Popular.

De la misma manera, se observa que existen algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de Europa que han brindado apoyo al proceso de descentralización, este es el caso del programa de Municipio Productivo, implementado por la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), con el apoyo financiero de la organización no gubernamental holandesa (NOVIB). AIPE trabajó la propuesta conceptual y operativa del Programa a partir de las experiencias concretas de sus afiliadas y en coordinación con otras instituciones como PADER-COSUDE, la Agencia Alemana de Asistencia Técnica (GTZ) y el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.

En el caso de Bolivia, se advierte que, a partir de los años 50, se beneficia de fondos provenientes, en primera instancia, de la ayuda de los Estados Unidos. Durante aquellos años, la magnitud de los fondos llegó a representar el 90% de las inversiones públicas. Es evidente que en el caso boliviano, y en el marco de acuerdos internacionales establecidos, la cooperación internacional ha contribuido a la ejecución de planes, programas y proyectos en las diversas instancias públicas y/o privadas. El predominio de la representación del origen norteamericano en la ayuda al desarrollo tuvo un giro después del retorno a la vida democrática, lo que permitió y amplió la presencia de otros donantes bilaterales: Japón, Alemania, Holanda, Bélgica, Suiza, Suecia, Canadá, Italia, España y el Reino Unido

(Evaluación del Programa de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos con Bolivia).

La cooperación alemana ha contribuido con programas de modernización del Estado y descentralización en Bolivia; el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP), orientado a incrementar la eficiencia y la transparencia de la gestión pública descentralizada, se encarga de brindar asistencia técnica y asesoramiento a los gobiernos central, departamental y local en el fortalecimiento de la gestión gubernamental democrática y la participación co responsable de la sociedad, para facilitar la implementación de planes nacionales de desarrollo. El PADEP presta asesoramiento técnico en la formulación del Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo y de la Red de Protección Social, la cual combina distintas iniciativas económicas y sociales para erradicar la pobreza en comunidades y municipios de todo el país. El Programa de Gestión de Proyectos de Inversión (GESPRO), ejecutado por la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), movilizó hasta junio de 2008 inversiones municipales por 77,94 millones de dólares en 592 proyectos de 129 municipios. El programa ha puesto a disposición de 327 gobiernos municipales, redes de servicios (integradas por empresas, profesionales, mancomunidades, ONG) en tres áreas: gerencial, técnica y de promoción económica. GESPRO también co-financia pre-inversiones dirigidas a promover la producción.

Los fondos daneses también han coadyuvado desde los primeros años de 1990, a través de un destino prioritario de su ayuda al desarrollo. Para ello, estableció una embajada cuya función central es la gestión del programa de cooperación en Bolivia. El Programa Sectorial de Apoyo a la Descentralización y Participación Popular es una de sus iniciativas principales en este país andino. Entre 1997 y el 2002 se ha venido ejecutando este programa en 27 municipios de las zonas más deprimidas económicamente de los departamentos de Chuquisaca y Potosí. Opera bajo la modalidad de transferencia de recursos a los municipios, previa calificación de proyectos elegibles según su cartera de inversión en infraestructura productiva. Después del 2002, Dinamarca decidió concentrar su cooperación con Bolivia en el Programa Nacional de Desarrollo Indígena y los

procesos de saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen en las zonas altas y bajas de Bolivia.

La cooperación holandesa ha sido importante en los programas de implementación de la participación popular y descentralización administrativa, han apoyado también al establecimiento de la Federación de Asociaciones de Municipios (FAM), en la ejecución de su función, la que consiste en proteger los intereses municipales frente al Gobierno Nacional, y en brindar servicios técnicos a sus miembros. Por otra parte, los fondos de cooperación Suizos también son de significativa presencia en la descentralización de Bolivia. En este sector destaca el Programa de Desarrollo Rural (PADER), el Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM), así como el Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural, implementado desde 1998 a través de un convenio entre el Gobierno de Bolivia y la Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE).

Las reformas estructurales permitieron la apertura de canales directos para la presentación de programas y proyectos sociales a implementarse localmente por parte de organismos del gobierno, y también no gubernamentales, lo que posibilitó que estas organizaciones puedan aplicar sus experiencias y, en muchos casos, dispersas acciones en el nivel macro. Para el Estado fue un espacio importante de aprovechamiento de la participación de instituciones, con ventajas comparativamente mayores en varios campos, para llegar a la sociedad o a los distintos grupos o instituciones de la sociedad civil con los que dichas organizaciones tienen experiencias de largos años de trabajo. La llegada de ayuda a los grupos más vulnerables ha sido posible gracias a las instituciones participantes y sus largos años de experiencia; se trataba además de espacios donde los servicios gubernamentales eran escasos, insuficientes o inexistentes. También se han mostrado eficaces en promover la participación local en la formulación y ejecución de programas y proyectos, fortaleciendo el papel de la sociedad civil en la definición de sus procesos de combate a la exclusión social y a la pobreza. Motivo suficiente para considerar dichas organizaciones estratégicas en el momento de conformar el marco institucional que propicie las acciones de desarrollo.

Los países donantes se dividieron Bolivia y se distribuyeron los municipios, también existieron divisiones al interior de la administración del

Estado en torno a programas y proyectos específicos de la estructura operativa. Se puede anotar que este tipo de divisiones era un obstáculo al correcto uso de los fondos, debido a que se advierte la carencia de mecanismos de coordinación eficientes, lo que explica que, pese a la enorme importancia de su aporte, la cooperación bilateral fue, en muchos aspectos, caótica. Pero se considera que, en casos de países como el boliviano, el papel de la cooperación internacional en el ámbito del desarrollo local es crucial, por ello el destino de los fondos de la cooperación deberían estar orientados a dar soluciones y/o mitigar las situaciones locales de la región, promoviendo el desarrollo económico y social de la ciudadanía y la institucionalidad democrática.

Principales actores en temas municipales

Las reformas implementadas con la Ley de Participación Popular buscaban, a través de la interacción horizontal, un mayor relacionamiento de los movimientos sociales ubicados en los niveles de base, hasta las instancias ubicadas en los eslabones superiores de la jerarquía estatal, bajo los supuestos de que mejoraría la implementación de acciones participativas de la sociedad organizada urbana y rural, constituida en juntas vecinales, sindicatos agrarios, organizaciones originarias, entre otros, así como la distribución y equidad aplicadas mediante la zonificación y la distribución de recursos *per cápita*, que mejoraría el criterio de funcionalidad municipal.

Es en dicho contexto que el Estado recupera a los históricos comités de vecinos organizados a través de las federaciones de juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas bajo el denominativo de Organización Territorial de Base (OTB). Hacia el año 1994 se había reconocido la presencia de alrededor de 20 mil OTBs, las que se hallaban distribuidas en 12 mil comunidades campesinas y 8 mil juntas vecinales, como ya fue indicado, a estas organizaciones les otorgaron derechos y obligaciones, así como se les asignó una serie de competencias para que ellas mismas determinen sus prioridades e identifiquen los proyectos a los que se deberían dedicar los recursos, para que ejerzan un efectivo control social en cuestiones referentes a educación, salud, cultura y deporte.

El Comité de Vigilancia (CV) fue creado como instancia de la sociedad civil destinada a dar seguimiento y controlar el buen uso de los recursos de co participación, en cumplimiento a lo establecido por los procesos de planificación participativa urbana y rural. Los miembros del CV fueron elegidos por los representantes de las OTB activas en una determinada área administrativa, distrito urbano o cantón rural, con la responsabilidad de hacer seguimiento y control de la ejecución de los Planes Operativos Anuales (POA). El CV constituye el mayor grado de formalización otorgado al control social en la región, donde, aunque solo para el espacio municipal, el diseño institucional contempla: i) un órgano especial cuya legitimidad es jurídicamente reconocida por el Estado y cuyas atribuciones son asignadas legalmente; ii) que actúa en representación de sujetos sociales específicos; y iii) que dispone de recursos expresos, respaldados por la normativa jurídica, para hacer valer el control social³⁸.

El Estado reconoce a las estructuras organizativas locales y les asigna funciones de control y participación en la toma de decisiones, se trataba de acciones que pretendían generar un mecanismo de acercamiento a la ciudadanía; esta fue la misión asignada a los Comités de Vigilancia (CV): articular sus demandas en el ejercicio de la participación de todos los actores sociales. Es posible que el desgaste sufrido por estar en contacto directo con la población, en los últimos años, produzca que los CV hayan perdido legitimidad; no son plenamente reconocidos por la población porque están absolutamente politizados. El CV es funcional para proceder de manera orgánica, generalmente cuando la población quiere rechazar algo, luego es prescindible. Desde luego, es un obstáculo para el logro de conseguir la planeación centrada en la participación, comprensión, construcción y ejercicio del espacio público, por ello, es necesario el cabildeo constante y la incidencia de comunicación y de sensibilización en los diversos miembros del quehacer del desarrollo local, para demostrar las bondades de la inversión en la creación del espacio, desde una perspectiva económica, social, política y cultural.

Efectivamente, en el marco de la Ley se transfieren nuevos recursos y responsabilidades a los gobiernos municipales, ampliando su jurisdicción

38 Para mayores detalles véase entrevista Marcelo Delgado funcionario de la HAM, febrero 2010.

al ámbito rural. En los hechos, se ha producido la municipalización de su territorio. Lo que ha determinado que se produzca un proceso de redistribución de recursos financieros a los niveles municipales, para que puedan dar atención a las políticas sociales; de ahí que más del 50% de la inversión pública se realiza por la vía municipal (Pérez y Hoffmann, 2009). Posiblemente, debido a que la distribución de los recursos se realiza en función de la cantidad de población que habita en el municipio. Aun los recursos de co participación tributaria están concentrados en no más de 21 municipios con índices de desarrollo humano medio-alto, y que concentran casi el 75% de los pobladores urbanos del país.

El accionar cotidiano de los gobernantes de los municipios está fuertemente relacionado con una campaña electoral permanente; las inversiones realizadas en función de la acumulación de obras los convierte en 'mejores alcaldes', es por ello que tendrá mayores ventajas aquel que más asfalto rígido o pavimento incluya en su jurisdicción. Lamentablemente, se ha visto en varias municipalidades que el alcalde que invierte en el subsuelo, priorizando el Índice de Desarrollo Humano, es un mal alcalde para la población; esta situación debería obligar a la construcción de cimientos esenciales para municipios sostenibles, focalizados en su gente y así propiciar la convivencia ciudadana y reducir el conflicto. De ahí que invertir en el desarrollo sustentable aumenta las capacidades para competir en el mercado, y de asumir la conformación de un espacio de calidad (individual y colectiva) como propósito estructural para hacer que la economía crezca y para ampliar el desarrollo en su conjunto, generando las bases del país que queremos hacia el futuro.

La vigencia de la Ley de Participación Popular, desde 1994, recuperó el papel protagónico de las organizaciones vecinales, puso en la cúspide las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en los barrios mediante el reconocimiento como organización que representa y procesa la demanda de los vecinos ante el gobierno local. Los derechos y obligaciones transferidas determinaron que fue la única instancia que tiene vecinos para canalizar sus demandas de satisfacción de necesidades. Se les confirió la responsabilidad de conformar el Comité de Vigilancia (como la instancia de vigilancia y control de las acciones del gobierno local), lo que se ha constituido en factor determinante para que la Federación de Juntas Veci-

nales FEJUVE redefina su esquema organizativo interno; sin embargo, lo que ha sucedido después de 15 años de implementación de la Ley, es que en el léxico de la población, según entrevista hecha a Marcelo Delgado, vemos que:

Las juntas vecinales son los asentamientos urbanos irregulares y las OTB los reconocidos por el gobierno municipal. Lamentablemente no existe solidaridad en las zonas periféricas del municipio, es decir, población que, hasta hace poco, era parte de un asentamiento irregular y ahora es OTB, no reconoce la necesidad de regularizar a otros que aún no están reconocidos por la alcaldía, bajo el slogan: ellos tienen que sufrir veinte años igual que nosotros (Delgado, Marcelo, entrevista, 2010).

Los Comités de Vigilancia se guían, en su mayoría, por consideraciones políticas, y carecen de capacidad técnica para llevar adelante un proceso de control social efectivo. Por otra parte, existe en teoría un amplio margen de acción a lo local en materia de identificación y priorización de proyectos, sin embargo, existe también debilidad de los Comités de Vigilancia (CV) en sus procesos de articulación, tanto con las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) como con los gobiernos municipales, situación que impide una mejor gestión en la canalización de la demanda social.

En municipios con fuertes rasgos tradicionales son las autoridades originarias las que canalizan las demandas; en otros son ONG y/o instituciones privadas con presencia en la región las que influyen en la articulación de la demanda social. El rol que juegan estos nuevos actores es el producto de búsquedas de la sociedad civil de medios que les permitan pronunciar y canalizar su demanda de una manera más clara. En los municipios más grandes y, en general, en aquellos predominantemente urbanos, las dificultades de articulación de las demandas por parte de las organizaciones de base son extremadamente amplias, con lo que la selección y priorización de los proyectos está prácticamente en manos de la Alcaldía y el funcionamiento del Consejo de Vigilancia es el más bajo.

El seguimiento y control social de la inversión en infraestructura de los distintos municipios debe ser realizado por los Concejos de Vigilancia (CV) de acuerdo a Ley, sin embargo, se advierte que existe debilidad de

funcionamiento de los Consejos por falta de coordinación de sus miembros, que terminan delegando toda la responsabilidad en el presidente del mismo. Es interesante que en los últimos años, dada la gran conflictividad existente, han surgido nuevos actores que asumen la tarea de control social; se trata del mismo Concejo Municipal, en especial, de los concejales de la oposición, algunas organizaciones territoriales de base, juntas de vecinos y vecinos organizados.

El resultado de este proceso es la constitución de municipios divididos, 'duales', con estructuras sociales y económicas contrapuestas y entrelazadas en un engranaje difícil de entender. Se va transformando el apacible valle en un espacio de violencia, fruto de la discriminación y de las tensiones que cotidianamente se viven en su interior. Se asiste a la aparición de una nueva economía de la seguridad privada, de una nueva 'estética del temor'. El miedo a la delincuencia contribuye a crear distancia y separación entre los grupos sociales. Se han proliferado los barrios cerrados y exclusivos, los encuentros en lugares públicos son cada vez más tensos e incluso violentos, dominados por los miedos y estereotipos de la gente; la tensión, discriminación y sospecha son los nuevos signos de las relaciones públicas. Una buena gestión implica dictar reglas y crear espacios donde se puedan expresar las distintas demandas e intereses, y en los que puedan tener lugar la negociación y la toma de decisiones.

Con la nueva Ley de Municipalidades se asigna el manejo de la gestión a la Alcaldía Municipal, también se produce la separación de las elecciones municipales de las nacionales, comienza un paulatino proceso de revitalización del municipio. Sin embargo, las luchas por el manejo del poder y la prebenda política tienden a transferirse a nivel local, ya que beneficiado por las reformas, el municipio se ha convertido en una especie de microestado donde las demandas por puestos y demás prebendas adquieren reforzada presencia (PNUD, 1998: 128).

En el pasado, la modalidad clientelar en el ámbito municipal no era percatable, debido a que las alcaldías tuvieron una crónica escasez de recursos para impulsar proyectos de infraestructura, la provisión de servicios básicos, tales como la educación o salud, dependían exclusivamente de la burocracia estatal, en este contexto las acciones del municipio eran puntuales y se encargaban de llevar adelante proyectos como la dotación

de parques y calles que, a la vez, servían para consolidar la imagen política del alcalde, a expensas del fortalecimiento de la institución. Así, por ejemplo, la acción municipal en los años setenta en la construcción de viviendas estuvo abocada a la satisfacción de necesidades de los empleados de banco y de los grupos de mayor poder económico³⁹; concordantemente, durante este período el 'problema de vivienda' fue abordado mediante estudios específicos encargados a empresas consultoras privadas, con lo cual se incrementó aún más el grave déficit habitacional y se dejó a una gran cantidad de la población en condiciones de impotencia frente a un problema que se ha transformado en un círculo vicioso, debido a que las necesidades de hábitat mínimo se han incrementado con el crecimiento de la población, que se suma a la demanda insatisfecha acumulada.

Esta compleja problemática requiere de la conformación de un marco interinstitucional concertado, debido a que la acción del Estado tiene lugar dentro del marco de oposición entre un capitalismo débil, por una parte, y los procesos mercantiles y de producción en pequeña escala, por otra. El Estado adopta una función de intermediación y regulación de esta asimétrica articulación, por lo que la política urbana se halla permeada por esas especificidades de la estructura productiva cochabambina; en términos sociopolíticos, estas particularidades se manifiestan en la inexistencia de una clase dominante que hegemonice la interacción entre la gestión local y las estructuras del Gobierno. Más bien, se ha producido una acción clientelar y prebendal que reduce las posibilidades de interacción. El cúmulo de problemas institucionales presentados y la diversidad multicultural prevaleciente en las ciudades son un desafío, debido a la necesidad de encontrar los medios institucionales capaces de garantizar la interculturalidad, en un espíritu de paz y democracia (Jelin, 2000), por ello es hora de los consensos, de la sensibilización y de la busca de la construcción de ciudades humanamente sostenibles. Por lo común, el Estado genera políticas urbanas en un intento de organizar, regular y reproducir, en la gran mayoría de los casos, las modalidades de diferenciación social.

³⁹ La comisión técnica nacional de vivienda, creada en 1961, elaboró un plan para el decenio 1962-1971, que estimaba el déficit habitacional existente en el país pero que, al mismo tiempo, indicaba que la falta de poder adquisitivo de los trabajadores hacía imposible para éstos contar con tales beneficios, pues no podrían costear los gastos de construcción.

En términos generales, la política urbana, reflejando aquel precepto, está encaminada a organizar los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo en el espacio.

Entre el 2006 y 2009 se ha exacerbado en Bolivia el sentimiento de la diferencia, sensiblemente sin ningún principio de respeto a las mismas, se han enarbolado banderas de defensa de espacios de grupos de elite, sin una reflexión de drama que han vivido y aún siguen viviendo grandes grupos humanos que históricamente han sido excluidos y marginados. Efectivamente, se vive en Bolivia una etapa de mucha incertidumbre e inseguridad, a la que se suman sentimientos de desarraigo extremadamente peligrosos, debido a la ausencia de debate, o mejor dicho, se da un diálogo entre sordos, donde cada grupo quiere imponer su parecer y/o su dominio.

En miras a la recuperación de la esperanza y eliminación de inequidades en la distribución de los recursos, será recomendable no solamente regirse por el tamaño demográfico. Es imperioso incluir como mecanismo de inclusión a los criterios de pobreza o de necesidades básicas de sus pobladores; los resultados derivados de una distribución por tamaño demográfico han sido catastróficos, ya que ha maniatado a los gobernantes de turno a un juego de presiones de tipo clientelar en una distribución de recursos que, en los casos de los espacios más consolidados, ha significado grandes obras de cosmética en detrimento de las necesidades estructurales de los residentes de las grandes villas, miseria que se ha conformado en los espacios periurbanos de las 3 grandes regiones metropolitanas de Bolivia.

Sorprende que incluso en la nueva Constitución aprobada en enero del 2009, no se ha modificado el carácter concentrado de la asignación de los recursos; situación que, en miras de lograr mayor equidad, debería incluir el criterio de logro en desarrollo humano, pobreza e insatisfacción de necesidades entre los criterios centrales de la asignación de recursos. Lo anotado no significa reconocer que con la participación popular se mejoró la práctica previa a 1994 de la distribución, que era según las áreas de recaudación, favorable para las capitales departamentales y las zonas urbanas, que absorbían el 95% de los recursos. Si bien es cierto que con la LPP se indicó que los gobiernos municipales deberán invertir un 90% de estos

recursos en proyectos sociales y de infraestructura, limitando al 10% los gastos de administración, esto no se ha cumplido en todos los casos, muy por el contrario, han surgido grandes interrogantes que se deben analizar, en especial en el caso de los municipios más grandes, que es donde se concentran también el grueso de los recursos de co participación tributaria.

Principales indicadores municipales

Se ha logrado procesar en el ámbito de los municipios la información demográfica del censo 2001, proyectarlos al 2006 y reconstruir una serie de datos económico-financieros que han tenido que ser cotejados y reprocesados en miras a la coherencia interna de los mismos, situación que ha repercutido negativamente en el desempeño de la investigación, por la inversión de tiempo y energía utilizada en dicha tarea.

Cuadro 7.1

Bolivia: indicadores de población, según provincias y secciones de provincia, 2001

Departamento/ provincia/municipio	Población total		% de población		r 1992- 2001 (%)	TMI por mil	TFG hijos por mujer
	2006	2001	Urbana	Rural			
BOLIVIA	9 627 264	8 274 325	62,4	37,6	2,7	66	4
DEPARTAMENTO CHUQUISACA	611 654	531 522	41,0	59,0	1,7	71	5
OROPEZA	298 842	241 376	80,3	19,7	3,4	57	4
Sección Capital- Sucre	270 387	215 778	89,8	10,2	3,7	53	4
Primera Sección - Yotala	10 058	9 497		100,0	0,0	75	4
Segunda Sección - Poroma	18 398	16 101		100,0	1,8	110	7
JUANA AZURDUY DE PADILLA	29 690	26 515		100,0	1,3	97	8
Primera Sección - Azurduy	12 212	11 349		100,0	0,5	93	7
Segunda Sección - Tarvita	17 478	15 166		100,0	1,9	101	8
JAIME ZUDÁÑEZ	36 661	33 482		100,0	0,8	95	7
Primera Sección - Zudáñez	7 950	7 423		100,0	0,4	84	5
Segunda Sección - Presto	9 948	8 892		100,0	1,3	117	7
Tercera Sección - Mojocoya	8 347	7 926		100,0	0,0	78	7
Cuarta Sección - Icla	10 415	9 241		100,0	1,5	97	7
TOMINA	40 591	37 482	7,2	92,8	0,6	80	6
Primera Sección - Padilla	12 871	12 562	21,6	78,4	-0,4	74	6
Segunda Sección - Tomina	10 427	9 060		100,0	2,0	99	7
Tercera Sección - Sopachuy	8 272	7 241		100,0	1,8	78	6
Cuarta Sección - Villa Alcalá	4 443	4 034		100,0	1,1	68	7

Quinta Sección - El Villar	4 577	4 585		100,0	-1,0	71	5
HERNANDO SILES	39 177	36 511	20,0	80,0	0,4	61	6
Primera Sección - Monteagudo	28 659	26 504	27,5	72,5	0,5	56	5
Segunda Sección - Huacareta	10 518	10 007		100,0	0,0	68	7
YAMPARÁEZ	30 198	29 567	8,3	91,7	-0,6	94	7
Primera Sección - Tarabuco	20 487	19 554	12,5	87,5	0,0	103	7
Segunda Sección - Yamparáez	9 711	10 013		100,0	-1,6	74	6
NOR CINTI	75 160	69 512	6,5	93,5	0,6	92	7
Primera Sección - Camargo	14 893	14 009	32,1	67,9	0,2	68	6
Segunda Sección - San Lucas	34 012	32 109		100,0	0,1	92	7
Tercera Sección - Incahuasi	26 255	23 394		100,0	1,5	101	8
BELISARIO BOETO	12 729	12 277	23,4	76,6	-0,3	83	5
Primera Sección - Villa Serrano	12 729	12 277	23,4	76,6	-0,3	83	5
SUD CINTI	25 056	24 321	8,6	91,4	-0,4	71	6
Primera Sección - Camataqui (Villa Abecia)	3 377	3 195		100,0	0,1	59	6
Segunda Sección - Culpina	17 816	17 570	12,0	88,0	-0,7	77	6
Tercera Sección - Las Carreras	3 863	3 556		100,0	0,7	43	5
LUIS CALVO	23 550	20 479	11,4	88,6	1,9	63	6
Primera Sección - Villa Vaca Guzmán (Muyupampa)	11 955	10 748	21,7	78,3	1,2	70	7
Segunda Sección - Huacaya	2 685	2 345		100,0	1,8	74	6
Tercera Sección - Macharetí	8 910	7 386		100,0	2,9	43	5

Carmen Ledo García

DEPARTAMENTO LA PAZ	2 672 794	2 349 885	66,1	33,9	2,3	64	4
PEDRO DOMINGO MURILLO	1 716 669	1 484 328	97,5	2,5	2,7	60	3
Sección Capital- La Paz	839 593	793 293	99,5	0,5	1,1	54	3
Primera Sección - Palca	15 277	14 185		100,0	1,5	67	5
Segunda Sección - Mecapaca	13169	11 782		100,0	2,3	73	5
Tercera Sección - Achocalla	16 318	15 110	68,6	31,4	1,5	67	5
Cuarta Sección - El Alto	832 313	649 958	99,6	0,4	5,1	64	4
OMASUYOS	94 201	85 702	8,8	91,2	1,6	75	5
Primera Sección - Achacachi	77 872	70 503	10,7	89,3	1,7	76	5
Segunda Sección - Ancoraimas	16 329	15 199		100,0	1,2	71	6
PACAJES	53 457	49 183		100,0	1,4	69	5
Primera Sección - Coro Coro	12 758	11 813		100,0	1,3	66	5
Segunda Sección - Caquiaviri	13 085	11 901		100,0	1,8	58	5
Tercera Sección - Calacoto	9 866	8 818		100,0	2,0	78	5
Cuarta Sección - Comanche	3 752	3 862		100,0	-0,9	84	5
Quinta Sección - Charaña	2 968	2 766		100,0	1,2	99	6
Sexta Sección - Waldo Ballivián	1 883	1 657		100,0	2,3	92	5
Séptima Sección - Nazacara de Pacajes	383	267		100,0	7,4	69	5
Octava Sección - Santiago de Callapa	8 762	8 099		100,0	1,3	64	5
ELIODORO CAMACHO	61 206	57 745		100,0	0,8	71	7
Primera Sección - Puerto Acosta	28 206	27 296		100,0	0,1	74	7

Los municipios bolivianos: una aproximación

Segunda Sección - Mocomoco	14 509	13 950		100,0	0,3	70	7
Tercera Sección - Puerto Carabuco	18 490	16 499		100,0	2,6	66	7
MUÑECAS	30 588	25 163		100,0	3,7	86	7
Primera Sección - Chuma	15 970	12 874		100,0	4,4	72	7
Segunda Sección - Ayata	10 411	8 143		100,0	5,0	96	7
Tercera Sección - Aucapata	4 207	4 146		100,0	0,2	105	7
LARECAJA	68 685	67 931	16,5	83,5	-0,1	79	6
Primera Sección - Sorata	20 684	18 932	11,7	88,3	1,8	76	5
Segunda Sección - Guanay	11 826	11 528	33,7	66,3	3,1	78	6
Tercera Sección - Tacacoma	5 989	6 269		100,0	-1,0	60	5
Cuarta Sección - Quiabaya	2 807	2 580		100,0	1,7	98	6
Quinta Sección - Combaya	2 561	2 559		100,0	0,0	77	6
Sexta Sección - Tipuani	7 644	9 321	27,5	72,5	-4,2	83	6
Séptima Sección - Mapiří	9 882	9 633	26,6	73,4	0,5	76	6
Octava Sección - Teoponte	7 293	7 109		100,0	-3,1	76	6
FRANZ TAMAYO	19 248	18 386	11,5	88,5	0,5	68	7
Primera Sección - Apolo	13 825	13 271	16,0	84,0	0,3	50	7
Segunda Sección - Pelechuco	5 423	5 115		100,0	0,8	104	6
INGAVI	108 470	95 906	32,7	67,3	2,2	57	4
Primera Sección - Viacha	52 202	46 596	62,5	37,5	2,7	56	4
Segunda Sección - Guaquí	8 789	7 552		100,0	2,8	57	4

Carmen Ledo García

Tercera Sección - Tiahuanacu	13 220	11 309		100,0	1,9	72	5
Cuarta Sección - Desaguadero	5 439	4 981	44,5	55,5	1,5	73	3
Quinta Sección - San Andrés de Machaca	7 057	6 299		100,0	0,8	61	4
Sexta Sección - Jesús de Machaca	14 841	13 247		100,0	0,5	70	5
Séptima Sección - Taraco	6 923	5 922		100,0	5,2	67	5
LOAYZA	49 294	43 731		100,0	2,2	70	5
Primera Sección - Luribay	8 989	9 004		100,0	-0,2	70	5
Segunda Sección - Sapahaqui	14 227	11 790		100,0	3,8	68	5
Tercera Sección - Yaco	8 801	7 866		100,0	2,2	74	5
Cuarta Sección - Malla	4 869	3 733		100,0	5,4	78	5
Quinta Sección - Cairoma	12 408	11 338		100,0	1,7	95	5
INQUISIVI	62 051	59 167	10,9	89,1	0,3	87	7
Primera Sección - Inquisivi	17 019	16 143		100,0	0,7	82	7
Segunda Sección - Quime	7 410	7 338	33,2	66,8	-0,1	80	6
Tercera Sección - Cajuata	7 414	7 757		100,0	-1,2	67	6
Cuarta Sección - Colquiri	19 967	18 351	21,8	78,2	0,8	94	7
Quinta Sección - Ichoca	7 223	6 839		100,0	0,2	106	7
Sexta Sección - Villa Libertad Licoma	3 017	2 739		100,0	1,7	91	7
SUD YUNGAS	71 669	63 639	8,9	91,1	2,2	68	5
Primera Sección - Chulumani	14 536	13 204	20,6	79,4	1,9	58	4
Segunda Sección - Irupana	11 170	11 383		100,0	-0,5	66	4
Tercera Sección - Yanacachi	4 380	4 250		100,0	0,5	62	3

Los municipios bolivianos: una aproximación

Cuarta Sección - Palos Blancos	19 391	16 786	17,6	82,4	3,1	67	7
Quinta Sección - La Asunta	22 192	18 016		100,0	4,2	74	5
LOS ANDES	75 045	69 636		100,0	1,2	73	5
Primera Sección - Pucarani	29 599	26 802		100,0	1,7	74	5
Segunda Sección - Laja	17 512	16 311		100,0	1,2	62	5
Tercera Sección - Batallas	19 851	18 693		100,0	0,9	71	5
Cuarta Sección - Puerto Pérez	8 083	7 830		100,0	0,3	90	6
AROMA	101 399	86 480	20,3	79,7	3,0	73	6
Primera Sección - Sica Sica	32 041	26 818	25,4	74,6	3,4	74	6
Segunda Sección - Umala	11 825	9 583		100,0	4,0	69	5
Tercera Sección - Ayo Ayo	7 402	6 981		100,0	0,9	62	6
Cuarta Sección - Calamarca	13 773	12 112		100,0	2,4	71	6
Quinta Sección - Patacamaya	23 179	20 039	42,0	58,0	2,7	64	6
Sexta Sección - Colquencha	9 583	8 020	29,3	70,7	3,4	85	6
Séptima Sección - Collana	3 596	2 927		100,0	4,0	87	7
NOR YUNGAS	25 972	23 681	18,6	81,4	1,6	68	4
Primera Sección - Coroico	13 686	12 237	18,0	82,0	2,0	64	4
Segunda Sección - Coripata	12 286	11 444	19,3	80,7	1,2	72	4
ABEL ITURRALDE	14 506	11 828	19,1	80,9	3,9	64	6
Primera Sección - Ixiamas	7 168	5 625		100,0	4,8	67	7
Segunda Sección - San Buenaventura	7 338	6 203	36,5	63,5	3,2	54	6
BAUTISTA SAAVEDRA	12 525	11 475		100,0	1,5	91	7

Carmen Ledo García

Primera Sección - Juan José Pérez (Charazani)	9 859	9 262		100,0	1,0	91	7
Segunda Sección - Curva	2 666	2 213		100,0	3,6	91	6
MANCO KAPAC	24 603	22 892	18,2	81,8	1,2	66	4
Primera Sección - Copacabana	15 324	14 586	28,5	71,5	0,8	59	4
Segunda Sección - San Pedro de Tiquina	6 520	6 093		100,0	1,1	82	5
Tercera Sección - Tito Yupanqui	2 759	2 213		100,0	4,3	76	4
GUALBERTO VILLARROEL	19 127	15 722		100,0	3,2	68	6
Primera Sección - San Pedro de Curahuara	10 115	8 103		100,0	4,3	71	6
Segunda Sección - Papel Pampa	7 185	6 053		100,0	2,0	67	6
Tercera Sección - Chacarilla	1 827	1 566		100,0	2,9	66	5
JOSÉ MANUEL PANDO	7 293	6 137		100,0	3,2	52	3
Primera Sección - Santiago de Machaca	4 773	4 402		100,0	1,8	53	3
Segunda Sección - Catacora	2 520	1 735		100,0	7,8	52	4
CARANAVI	56 786	51 153	23,6	76,4	1,9	77	6
Primera Sección - Caranavi	56 786	51 153	23,6	76,4	1,9	77	6
DEPARTAMENTO COCHABAMBA	1 709 809	1 455 711	58,8	41,2	2,9	72	4
CERCADO	586 857	517 024	99,9	0,1	2,4	53	3
Primera Sección - Cochabamba	586 857	517 024	99,9	0,1	2,4	53	3
NARCISO CAMPERO	41 499	37 011	19,9	80,1	2,1	80	7
Primera Sección - Aiquile	30 038	26 281	28,1	71,9	2,5	86	7
Segunda Sección - Pasorapa	4 625	4 659		100,0	0,1	66	7

Los municipios bolivianos: una aproximación

Tercera Sección - Omereque	6 836	6 071		100,0	2,2	68	6
AYOPAYA	65 286	60 959	3,3	96,7	1,2	101	7
Primera Sección - Ayopaya (Villa de Independencia)	25 980	26 825	7,5	92,5	-0,7	106	8
Segunda Sección - Morochata	39 306	34 134		100,0	2,9	97	7
ESTEBAN ARCE	33 787	31 997	10,4	89,6	0,8	91	5
Primera Sección - Tarata	9 065	8 715	38,1	61,9	0,4	74	5
Segunda Sección - Anzaldo	8 938	9 126		100,0	-0,7	110	6
Tercera Sección - Arbieto	10 460	9 438		100,0	2,0	71	4
Cuarta Sección - Sacabamba	5 324	4 718		100,0	2,4	106	5
ARANI	25 036	24 053	14,6	85,4	0,3	106	6
Primera Sección - Arani	10 784	11 542	30,4	69,6	-1,4	94	5
Segunda Sección - Vacas	14 252	12 511		100,0	2,2	109	6
ARQUE	27 050	23 464		100,0	2,7	121	8
Primera Sección - Arque	13 225	11 496		100,0	2,7	122	8
Segunda Sección - Tacopaya	13 825	11 968		100,0	2,8	118	8
CAPINOTA	26 748	25 582	29,3	70,7	0,5	75	6
Primera Sección - Capinota	17 927	16 945	44,2	55,8	0,8	67	5
Segunda Sección - Santiváñez	6 635	6 402		100,0	0,1	75	5
Tercera Sección - Sicaya	2 185	2 235		100,0	-0,7	85	6
GERMÁN JORDÁN	34 655	31 768	34,8	65,2	1,6	57	4
Primera Sección - Cliza	21 574	19 992	44,2	55,8	1,4	57	4
Segunda Sección - Toco	6 544	6 460		100,0	0,1	67	5

Carmen Ledo García

Tercera Sección - Tolata	6 536	5 316	41,5	58,5	4,2	49	3
QUILLACOLLO	328 308	246 803	66,5	33,5	5,7	58	4
Primera Sección - Quillacollo	128 201	104 206	75,2	24,8	4,5	57	4
Segunda Sección - Sipe Sipe	39 305	31 337	10,0	90,0	4,8	77	5
Tercera Sección - Tiquipaya	63 738	37 791	70,7	29,3	11,2	57	4
Cuarta Sección - Vinto	39 017	31 489	45,0	55,0	4,6	63	5
Quinta Sección - Colcapirhua	58 047	41 980	99,2	0,8	6,9	55	4
CHAPARE	227 625	187 358	53,8	46,2	3,8	75	5
Primera Sección - Sacaba	152 983	117 100	79,1	20,9	5,6	63	4
Segunda Sección - Colomi	17 758	16 262	22,7	77,3	1,9	87	6
Tercera Sección - Villa Tunari	56 885	53 996	8,4	91,6	1,2	91	6
TAPACARÍ	30 644	25 919		100,0	3,2	111	8
Primera Sección - Tapacarí	30 644	25 919		100,0	3,2	111	8
CARRASCO	144 784	116 205	14,1	85,9	4,3	86	6
Primera Sección - Totora	12 253	12 961		100,0	-0,8	87	8
Segunda Sección - Pojo	16 696	11 515		100,0	7,6	84	7
Tercera Sección - Pocona	13 637	13 488		100,0	0,6	94	7
Cuarta Sección - Chimoré	20 400	15 264	25,4	74,6	6,4	90	6
Quinta Sección - Puerto Villarroel	49 629	40 790	15,6	84,4	5,4	83	6
Sexta Sección - Entre Ríos	32 169	22 187	27,9	72,1	6,5	89	6
MIZQUE	41 843	36 181	7,4	92,6	2,8	111	7
Primera Sección - Mizque	31 116	26 659	10,0	90,0	3,0	112	7

Los municipios bolivianos: una aproximación

Segunda Sección - Vila Vila	4 871	4 591		100,0	1,0	127	7
Tercera Sección - Alalay	5 856	4 931		100,0	3,4	91	7
PUNATA	48 466	47 735	35,1	64,9	0,1	66	4
Primera Sección - Punata	25 657	26 140	56,4	43,6	-0,4	66	4
Segunda Sección - Villa Rivero	5 817	5 857		100,0	-0,2	64	6
Tercera Sección - San Benito	13 039	12 720	16,0	84,0	0,5	72	5
Cuarta Sección - Tacachi	2 097	1 210		100,0	11,4	66	4
Quinta Sección - Cuchumuela	1 855	1 808		100,0	0,5	74	4
BOLÍVAR	9 685	8 635		100,0	2,1	127	6
Primera Sección - Bolívar	9 685	8 635		100,0	2,1	127	6
TIRAQUE	37 536	35 017	12,3	87,7	1,2	94	7
Primera Sección - Tiraque	37 536	35 017	12,3	87,7	1,2	94	7
DEPARTAMENTO ORURO	437 131	392 451	60,2	39,8	1,5	82	4
CERCADO	263 830	241 811	85,0	15,0	1,3	69	4
Sección Capital - Oruro	217 095	201 504	99,9	0,1	0,9	67	3
Primera Sección - Caracollo	23 489	20 619	21,4	78,6	3,5	89	5
Segunda Sección - El Choro	8 187	5 710		100,0	7,4	81	4
Tercera Sección - Soracachi	15 059	13 978		100,0	3,0	89	6
EDUARDO AVAROA	31 201	27 675	27,8	72,2	1,9	122	6
Primera Sección - Challapata	27 068	24 370	31,5	68,5	1,7	107	6
Segunda Sección - Santuario de Quillacas	4 133	3 305		100,0	4,1	127	5

Carmen Ledo García

CARANGAS	12 516	10 505		100,0	3,0	90	5
Primera Sección - Corque	10 382	8 548		100,0	3,5	90	5
Segunda Sección - Choquecota	2 134	1 957		100,0	1,2	92	4
SAJAMA	10 053	9 096		100,0	1,5	97	5
Primera Sección - Curahuara de Carangas	6 146	5 278		100,0	2,7	79	5
Segunda Sección - Turco	3 907	3 818		100,0	0,1	124	4
LITORAL	7 018	4 555		100,0	8,4	90	5
Primera Sección - Huachacalla	2 093	1 650		100,0	5,6	91	5
Segunda Sección - Escara	1 188	863		100,0	7,1	101	5
Tercera Sección - Cruz de Machacamarca	1 895	869		100,0	16,4	83	5
Cuarta Sección - Yunguyo de Litoral	336	221		100,0	9,5	90	5
Quinta Sección - Esmeralda	1 506	952		100,0	10,0	83	5
POOPÓ	14 221	14 984		100,0	-1,6	94	5
Primera Sección - Poopó	6 382	6 163		100,0	0,5	92	4
Segunda Sección - Pazña	4 515	5 469		100,0	-4,2	86	5
Tercera Sección - Antequera	3 324	3 352		100,0	-0,4	107	5
PANTALEÓN DALENCE	23 581	23 608	73,3	26,7	-0,6	96	5
Primera Sección - Huanuni	19 766	19 428	77,8	22,2	-0,1	100	5
Segunda Sección - Machacamarca	3 815	4 180	52,8	47,2	-2,4	69	4
LADISLAO CABRERA	15 306	11 698		100,0	5,0	100	5

Los municipios bolivianos: una aproximación

Primera Sección - Salinas de Garcí Mendoza	11 086	8 723		100,0	4,5	103	5
Segunda Sección - Pampa Aullagas	4 220	2 975		100,0	6,7	90	5
ATAHUALPA	10 459	7 114		100,0	7,5	95	5
Primera Sección - Sabaya	7 272	4 684		100,0	8,8	103	5
Segunda Sección - Coipasa	776	616		100,0	4,5	58	5
Tercera Sección - Chipaya	2 411	1 814		100,0	5,5	87	5
SAUCARÍ	9 494	7 763		100,0	3,6	81	5
Primera Sección - Toledo	9 494	7 763		100,0	3,6	81	5
TOMÁS BARRÓN	5 817	5 424	45,6	54,4	0,8	80	6
Primera Sección - Eucaliptus	5 817	5 424	45,6	54,4	0,8	80	6
SUD CARANGAS	7 862	6 136		100,0	4,5	75	4
Primera Sección - Santiago de Andamarca	5 889	4 588		100,0	4,6	74	4
Segunda Sección - Belén de Andamarca	1 973	1 548		100,0	4,5	76	4
SAN PEDRO DE TOTORA	5 637	4 941		100,0	2,2	94	6
Primera Sección - Totora	5 637	4 941		100,0	2,2	94	6
SEBASTIÁN PAGADOR	12 211	10 221	29,3	70,7	3,0	90	5
Primera Sección - Santiago de Huari	12 211	10 221	29,3	70,7	3,0	90	5
PUERTO DE MEJILLONES	1 430	1 130		100,0	4,4	107	5
Primera Sección - La Rivera	514	390		100,0	6,1	90	5
Segunda Sección - Todos Santos	395	387		100,0	0,6	146	5

Carmen Ledo García

Tercera Sección - Carangas	521	353		100,0	8,3	92	5
NOR CARANGAS	6 496	5 790		100,0	1,8	74	6
Primera Sección - Huayllamarca	6 496	5 790		100,0	1,8	74	6
DEPARTAMENTO POTOSÍ	772 574	709 013	33,7	66,3	1,0	99	6
TOMÁS FRÍAS	200 825	176 922	75,2	24,8	2,0	82	4
Sección Capital - Potosí	162 103	145 057	91,7	8,3	1,7	78	4
Primera Sección -Tinguipaya	27 686	21 794		100,0	4,4	116	7
Segunda Sección -Yocalla	8 584	8 046		100,0	0,6	78	6
Tercera Sección -Urmiri	2 452	2 025		100,0	3,1	116	4
RAFAEL BUSTILLO	78 078	76 254	48,7	51,3	-0,2	115	6
Primera Sección -Uncía	26 198	25 180	22,7	77,3	0,2	137	6
Segunda Sección -Chayanta	15 323	14 165	14,6	85,4	1,0	123	7
Tercera Sección -Llallagua	36 558	36 909	79,5	20,5	-0,8	95	5
CORNELIO SAAVEDRA	64 197	58 706	7,1	92,9	1,2	96	7
Primera Sección -Betanzos	40 140	36 308	11,5	88,5	1,4	94	6
Segunda Sección -Chaquí	10 290	9 644		100,0	0,7	73	7
Tercera Sección -Tacobamba	13 767	12 754		100,0	0,9	114	8
CHAYANTA	103 958	90 205		100,0	2,3	120	8
Primera Sección -Colquechaca	36 886	31 037		100,0	2,9	129	8
Segunda Sección -Ravelo	22 605	20 536		100,0	1,3	107	7
Tercera Sección -Pocoata	22 659	20 116		100,0	1,8	123	6

Los municipios bolivianos: una aproximación

Cuarta Sección - Ocurí	21 807	18 516		100,0	2,8	115	8
CHARCAS	43 783	38 174		100,0	2,2	128	7
Primera Sección -San Pedro de Buena Vista	32 128	27 639		100,0	2,5	131	7
Segunda Sección -Toro Toro	11 655	10 535		100,0	1,4	119	7
NOR CHICHAS	35 035	35 323		100,0	-0,9	92	6
Primera Sección -Cotagaíta	24 522	24 025		100,0	-0,2	93	6
Segunda Sección -Vitichi	10 513	11 298		100,0	-2,1	90	6
ALONZO DE IBÁÑEZ	31 261	27 755		100,0	1,8	148	8
Primera Sección -Villa de Sacaca	21 478	18 725		100,0	2,2	138	8
Segunda Sección - Caripuyo	9 783	9 030		100,0	1,0	170	7
SUD CHICHAS	47 236	47 873	54,8	45,2	-1,0	78	5
Primera Sección -Tupiza	38 595	38 337	56,6	43,4	-0,5	69	5
Segunda Sección -Atocha	8 641	9 536	47,6	52,4	-2,7	103	5
NOR LÍPEZ	12 171	10 460		100,0	2,5	97	5
Primera Sección -Colcha "K"	11 174	9 645		100,0	2,4	100	5
Segunda Sección - San Pedro de Quemes	997	815		100,0	3,5	81	4
SUD LÍPEZ	5 522	4 905		100,0	1,8	107	7
Primera Sección - San Pablo de Lípez	2 697	2 523		100,0	0,5	113	7
Segunda Sección - Mojinete	721	716		100,0	1,3	120	7
Tercera Sección - San Antonio de Esmoruco	2 104	1 666		100,0	4,4	92	7
JOSÉ MARÍA LINARES	52 528	51 412		100,0	-0,2	92	6

Carmen Ledo García

Primera Sección - Puna	42 695	41 775		100,0	-0,2	95	7
Segunda Sección -Caiza "D"	9 833	9 637		100,0	-0,3	78	5
ANTONIO QUIJARRO	39 126	37 428	28,2	71,8	0,0	91	5
Primera Sección - Uyuni	18 999	18 705	56,4	43,6	-0,5	81	5
Segunda Sección - Tomave	13 800	12 764		100,0	0,7	105	6
Tercera Sección - Porco	6 327	5 959		100,0	0,4	85	5
BERNARDINO BILBAO	11 297	10 623		100,0	0,6	115	8
Primera Sección - Arampampa	5 384	4 859		100,0	1,5	103	7
Segunda Sección - Ácasio	5 913	5 764		100,0	-0,1	122	8
DANIEL CAMPOS	5 490	5 067		100,0	1,0	91	4
Primera Sección - Llica	2 822	2 901		100,0	-0,8	78	4
Segunda Sección - Tahua	2 668	2 166		100,0	4,0	106	4
MODESTO OMISTE	40 166	36 266	77,3	22,7	1,4	77	5
Primera Sección - Villazón	40 166	36 266	77,3	22,7	1,4	77	5
ENRIQUE BALDIVIESO	1 903	1 640		100,0	2,4	94	4
Primera Sección - San Agustín	1 903	1 640		100,0	2,4	94	4
DEPARTAMENTO TARIJA	471 563	391 226	63,3	36,7	3,2	53	4
CERCADO	188 638	153 457	88,5	11,5	3,8	38	3
Primera Sección - Tarija	188 638	153 457	88,5	11,5	3,8	38	3
ANICETO ARCE	58 702	52 570	49,6	50,4	1,7	57	5
Primera Sección - Padcaya	20 865	19 260		100,0	1,1	57	5
Segunda Sección - Bermejo	37 837	33 310	78,2	21,8	2,1	55	4

Los municipios bolivianos: una aproximación

GRAN CHACO	150 426	116 318	69,4	30,6	4,8	51	4
Primera Sección - Yacuiba	113 879	83 518	77,4	22,6	6,2	52	4
Segunda Sección - Caraparí	9 894	9 035		100,0	1,6	55	5
Tercera Sección - Villamontes	26 653	23 765	67,8	32,2	2,1	52	5
JOSÉ MARÍA AVILÉS	18 759	17 504		100,0	0,8	73	5
Primera Sección - Uriondo	13 308	12 331		100,0	1,1	61	4
Segunda Sección - Yunchará	5 451	5 173		100,0	0,3	97	7
EUSTAQUIO MÉNDEZ	34 112	32 038	8,6	91,4	0,8	68	5
Primera Sección - Villa San Lorenzo	23 516	21 375	12,9	87,1	1,5	68	5
Segunda Sección - El Puento	10 596	10 663		100,0	-0,6	67	7
BURNET O'CONNOR	20 926	19 339	12,5	87,5	0,9	68	5
Primera Sección - Entre Ríos	20 926	19 339	12,5	87,5	0,9	68	5
DEPARTAMENTO SANTA CRUZ	2 467 444	2 029 471	76,2	23,8	4,3	54	4
ANDRÉS IBÁÑEZ	1 587 596	1 260 549	93,4	6,6	5,1	44	4
Sección Capital - Santa Cruz de la Sierra	1 426 863	1 135 526	98,3	1,7	5,1	43	4
Primera Sección - Cotoca	47 428	36 425	48,0	52,0	5,8	60	5
Segunda Sección - Porongo	12 690	11 085		100,0	3,2	68	6
Tercera Sección - La Guardia	52 499	39 552	64,4	35,6	6,2	55	5
Cuarta Sección - El Torno	48 115	37 961	49,9	50,1	5,3	62	5
IGNACIO WARNES	62 163	53 231	41,3	58,7	3,6	58	5
Primera Sección - Warnes	48 548	41 570	43,0	57,0	0,9	59	5

Carmen Ledo García

Segunda Sección - Okinawa Uno	13 615	11 661	35,1	64,9		53	6
JOSÉ MIGUEL DE VELASCO	64 481	56 702	45,8	54,2	3,0	55	7
Primera Sección - San Ignacio de Velasco	46 775	41 412	46,8	53,2	2,9	57	7
Segunda Sección - San Miguel de Velasco	11 170	10 273	43,6	56,4	2,1	46	7
Tercera Sección - San Rafael	6 536	5 017	41,0	59,0	5,9	54	7
ICHILO	83 286	70 444	44,6	55,4	3,8	56	5
Primera Sección - Buena Vista	14 504	13 273	28,7	71,3	2,2	60	5
Segunda Sección - San Carlos	19 265	16 502	59,1	40,9	2,5	55	5
Tercera Sección - Yapacaní	38 856	31 538	46,3	53,7	4,7	57	5
Cuarta Sección - San Juan de Yapacaní	10 660	9 131	35,8	64,2	5,9	64	6
CHIQUITOS	70 180	60 359	43,5	56,5	3,8	51	6
Primera Sección - San José de Chiquitos	16 801	16 599	55,5	44,5	1,6	50	6
Segunda Sección - Pailón	39 097	28 520	25,0	75,0	8,5	61	7
Tercera Sección - Roboré	14 283	15 240	65,1	34,9	0,0	47	5
SARA	42 114	37 733	54,3	45,7	2,6	49	5
Primera Sección - Portachuelo	16 844	16 408	69,1	30,9	2,8	43	4
Segunda Sección - Santa Rosa del Sara	18 830	15 052	27,4	72,6	5,3	64	5
Tercera Sección - Colpa Bélgica	6 440	6 273	80,2	19,8	-2,2	59	5
CORDILLERA	107 543	101 733	33,8	66,2	1,5	57	6
Primera Sección - Lagunillas	5 777	5 283		100,0	2,4	80	6
Segunda Sección - Charagua	26 951	24 427	11,2	88,8	2,8	72	7

Los municipios bolivianos: una aproximación

Tercera Sección - Cabezas	24 891	22 296	9,9	90,1	3,1	64	7
Cuarta Sección - Cuevo	3 530	3 406		100,0	0,9	56	6
Quinta Sección - Gutiérrez	12 027	11 393		100,0	1,6	83	8
Sexta Sección - Camiri	30 211	30 897	85,8	14,2	-0,4	45	4
Séptima Sección - Boyuibe	4 156	4 031	72,1	27,9	0,8	47	6
VALLEGRANDE	27 926	27 429	28,4	71,6	0,3	62	4
Primera Sección - Vallegrande	17 049	16 837	46,3	53,7	0,1	46	4
Segunda Sección - Trigal	2 355	2 133		100,0	1,6	47	4
Tercera Sección - Moro Moro	3 077	3 366		100,0	-1,5	76	5
Cuarta Sección - Postrer Valle	2 954	2 545		100,0	3,5	73	5
Quinta Sección - Pucará	2 490	2 548		100,0	-0,1	52	4
FLORIDA	29 770	27 447	34,4	65,6	2,0	56	4
Primera Sección - Samaipata	9 979	9 739	30,0	70,0	0,7	53	4
Segunda Sección - Pampa Grande	9 097	7 933	33,0	67,0	3,5	66	5
Tercera Sección - Mairana	8 408	7 747	50,1	49,9	2,2	50	4
Cuarta Sección - Quirusillas	2 286	2 028		100,0	3,2	49	4
OBISPO SANTISTEVAN	164 551	142 786	76,2	23,8	3,4	50	5
Primera Sección - Montero	92 587	80 341	97,5	2,5	3,4	45	5
Segunda Sección - Saavedra	19 625	16 592	22,1	77,9	3,8	82	6
Tercera Sección - Mineros	22 653	19 846	66,9	33,1	2,4	66	5
Cuarta Sección - Fernández Alonso	12 970	11 363	69,9	30,1	3,4	70	6

Carmen Ledo García

Quinta Sección - San Pedro	16 715	14 644	38,6	61,4	3,8	58	6
ÑUFLO DE CHÁVEZ	115 785	93 392	28,9	71,1	4,6	78	7
Primera Sección - Concepción	17 889	14 522	38,5	61,5	0,2	56	7
Segunda Sección - San Javier	13 940	11 316	48,9	51,1	0,9	67	7
Tercera Sección - San Ramón	6 972	5 660	83,9	16,1	-16,9	52	6
Cuarta Sección - San Julián	47 349	38 027	17,3	82,7		79	7
Quinta Sección - San Antonio de Lomerío	7 752	6 293		100,0		63	7
Sexta Sección - Cuatro Cañadas	21 882	17 574	26,0	74,0	7,0	78	7
ÁNGEL SANDÓVAL	14 278	13 073	41,1	58,9	2,2	57	6
Primera Sección - San Matías	14 278	13 073	41,1	58,9	2,2	57	6
MANUEL MARÍA CABALLERO	22 064	20 010	32,4	67,6	2,4	70	5
Primera Sección - Comarapa	16 113	14 660	27,9	72,1	2,3	85	5
Segunda Sección - Saípina	5 951	5 350	44,7	55,3	2,5	73	5
GERMÁN BUSCH	37 195	33 006	81,2	18,8	2,8	44	5
Primera Sección - Puerto Suárez	15 903	15 209	76,2	23,8	1,5	42	4
Segunda Sección - Puerto Quijarro	16 175	12 903	97,2	2,8	5,3	44	4
Tercera Sección - Carmen Rivero Tórrez	5 117	4 894	54,5	45,5	1,4	55	6
GUARAYOS	38 513	31 577	49,1	50,9	4,5	58	7
Primera Sección - Ascensión de Guarayos	20 726	16 984	72,3	27,7	4,6	51	6
Segunda Sección - Úrubichá	6 586	5 960	54,1	45,9	2,5	46	7
Tercera Sección - El Puente	11 201	8 633		100,0	5,8	78	6

Los municipios bolivianos: una aproximación

DEPARTAMENTO BENI	414 757	362 521	68,7	31,3	2,9	60	5
CERCADO	94 221	82 653	91,4	8,6	2,9	54	4
Sección Capital- Trinidad	91 244	79 963	94,5	5,5	2,9	54	4
Primera Sección - San Javier	2 977	2 690		100,0	2,3	70	7
VACA DÍEZ	136 084	116 421	83,8	16,2	3,4	63	6
Primera Sección - Riberalta	91 106	75 977	84,9	15,1	4,0	67	6
Segunda Sección - Guayaramerín	44 977	40 444	81,8	18,2	2,4	55	5
JOSÉ BALLIVIÁN	81 578	68 174	55,8	44,2	3,9	55	6
Primera Sección - Reyes	14 112	11 127	55,9	44,1	5,2	54	6
Segunda Sección - San Borja	40 727	34 363	56,3	43,7	3,8	53	6
Tercera Sección - Santa Rosa	10 009	9 016	44,6	55,4	2,4	55	6
Cuarta Sección - Rurrenabaque	16 730	13 668	61,9	38,1	4,4	62	6
YACUMA	29 308	29 048	44,3	55,7	1,6	56	6
Primera Sección - Santa Ana del Yacuma	17 102	22 430	57,4	42,6	0,7	54	6
Segunda Sección - Exaltación	12 206	6 618		100,0	5,5	58	7
MOXOS	23 873	20 496	43,4	56,6	1,6	64	7
Primera Sección - San Ignacio	23 873	20 496	43,4	56,6	1,6	64	7
MARBÁN	15 807	14 454		100,0	2,1	68	7
Primera Sección - Loreto	3 908	3 859		100,0	0,5	78	7
Segunda Sección - San Andrés	11 899	10 595		100,0	2,7	63	7
MAMORÉ	13 695	12 397	59,3	40,7	2,3	50	5
Primera Sección - San Joaquín	6 177	5 452	64,5	35,5	2,8	54	5

Carmen Ledo García

Segunda Sección - San Ramón	6 531	5 927	64,7	35,3	2,3	42	6
Tercera Sección - Puerto Siles	987	1 018		100,0	-0,4	70	5
ITÉNEZ	20 190	18 878	46,7	53,3	1,6	43	6
Primera Sección - Magdalena	11 068	9 908	64,6	35,4	2,6	38	6
Segunda Sección - Baures	5 267	5 264	46,0	54,0	0,3	50	5
Tercera Sección - Huacaraje	3 855	3 706		100,0	1,1	52	5
DEPARTAMENTO PANDO	69 540	52 525	39,6	60,4	3,5	63	6
NICOLÁS SUÁREZ	41 838	29 536	70,5	29,5	5,1	49	5
Sección Capital - Cobija	33 882	22 324	93,3	6,7	7,3	51	4
Primera Sección - Porvenir	4 356	3 713		100,0	1,9	57	5
Segunda Sección - Bolpebra	1 328	1 194		100,0	0,6	75	5
Tercera Sección - Bella Flor	2 272	2 305		100,0	-2,2	57	5
MANURUPI	9 670	8 230		100,0	1,2	82	8
Primera Sección - Puerto Rico	4 617	4 003		100,0	1,0	83	8
Segunda Sección - San Pedro	1 063	1 082		100,0	-2,4	101	8
Tercera Sección - Filadelfia	3 990	3 145		100,0	3,0	74	8
MADRE DE DIOS	11 453	9 521		100,0	1,8	86	7
Primera Sección - Puerto Gonzalo Moreno	4 871	3 810		100,0	3,2	73	7
Segunda Sección - San Lorenzo	4 084	3 471		100,0	1,3	88	7
Tercera Sección - Sena	2 498	2 240		100,0	0,2	100	7
ABUNÁ	3 534	2 996		100,0	1,3	65	7

Los municipios bolivianos: una aproximación

Primera Sección - Santa Rosa del Abuná	2 643	2 097		100,0	3,1	69	7
Segunda Sección - Ingavi	891	899		100,0	-2,0	57	7
FEDERICO ROMÁN	3 045	2 242		100,0	4,2	103	7
Primera Sección - Nueva Esperanza	1 014	740		100,0	4,9	97	7
Segunda Sección - Villa Nueva (Loma Alta)	1 196	993		100,0	2,2	114	7
Tercera Sección - Santos Mercado	835	509		100,0	8,4	88	7

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, mayo de 1993 y tabulados especiales Instituto Nacional de Estadística, 2001, La Paz-Bolivia.

Cuadro 7.2

Bolivia: índice de Desarrollo Humano Municipal, 2001 - 2005

Municipios	Índice de esperanza de vida		Índice de educación		Índice de ingresos		Índice de desarrollo humano	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Primera Sección - Yotala	0,69	0,72	0,80	0,80	0,57	0,59	0,69	0,70
Segunda Sección - Poroma	0,61	0,68	0,55	0,64	0,44	0,45	0,53	0,59
Primera Sección - Azurduy	0,46	0,48	0,42	0,49	0,29	0,27	0,39	0,41
Segunda Sección - Tarvita	0,53	0,58	0,44	0,48	0,31	0,29	0,43	0,45
Primera Sección - Zudáñez	0,50	0,51	0,48	0,51	0,27	0,25	0,41	0,42
Segunda Sección - Presto	0,57	0,67	0,48	0,53	0,36	0,36	0,47	0,52
Tercera Sección - Mojocoya	0,44	0,41	0,35	0,42	0,26	0,24	0,35	0,36
Cuarta Sección - Icla	0,60	0,67	0,55	0,61	0,34	0,34	0,50	0,54
Primera Sección - Padilla	0,52	0,51	0,39	0,45	0,31	0,30	0,40	0,42
Segunda Sección - Tomina	0,61	0,64	0,55	0,58	0,38	0,38	0,51	0,53
Tercera Sección - Sopachuy	0,51	0,46	0,44	0,50	0,32	0,31	0,42	0,42
Cuarta Sección - Villa Alcalá	0,60	0,59	0,46	0,52	0,31	0,30	0,46	0,47
Quinta Sección - El Villar	0,63	0,66	0,49	0,57	0,35	0,36	0,49	0,53
Primera Sección - Monteagudo	0,62	0,63	0,55	0,56	0,32	0,31	0,50	0,50
Segunda Sección - Huacareta	0,69	0,75	0,61	0,64	0,43	0,44	0,57	0,61
Primera Sección - Tarabuco	0,63	0,70	0,55	0,57	0,38	0,38	0,52	0,55
Segunda Sección - Yamparáez	0,49	0,50	0,41	0,46	0,32	0,31	0,41	0,42

Primera Sección - Camargo	0,61	0,70	0,49	0,54	0,35	0,35	0,48	0,53
Segunda Sección - San Lucas	0,64	0,75	0,62	0,65	0,45	0,46	0,57	0,62
Tercera Sección - Incahuasi	0,54	0,57	0,50	0,55	0,33	0,32	0,46	0,48
Primera Sección - Villa Serrano	0,50	0,49	0,47	0,52	0,34	0,33	0,44	0,45
Primera Sección - Camataqui (Villa Abecia)	0,57	0,64	0,55	0,59	0,38	0,38	0,50	0,53
Segunda Sección - Culpina	0,67	0,73	0,59	0,60	0,42	0,42	0,56	0,58
Tercera Sección - Las Carreras	0,60	0,62	0,49	0,55	0,37	0,36	0,49	0,51
Primera Sección - Villa Vaca Guzmán	0,74	0,85	0,59	0,60	0,47	0,48	0,60	0,64
Segunda Sección - Huacaya	0,63	0,69	0,59	0,61	0,41	0,42	0,54	0,57
Tercera Sección - Machareti	0,61	0,64	0,57	0,58	0,32	0,32	0,50	0,51
SECCIÓN CAPITAL - LA PAZ	0,74	0,83	0,65	0,66	0,49	0,51	0,63	0,67
Primera Sección - Palca	0,66	0,68	0,86	0,87	0,62	0,64	0,71	0,73
Segunda Sección - Mecapaca	0,61	0,65	0,66	0,72	0,35	0,34	0,54	0,57
Tercera Sección - Achocalla	0,58	0,62	0,72	0,79	0,45	0,47	0,58	0,63
Cuarta Sección - El Alto	0,61	0,65	0,71	0,77	0,46	0,48	0,59	0,63
Primera Sección - Achacachi	0,62	0,62	0,80	0,85	0,50	0,52	0,64	0,66
Segunda Sección - Ancoraimes	0,57	0,58	0,66	0,70	0,41	0,42	0,55	0,57
Primera Sección - Coro Coro	0,59	0,61	0,60	0,63	0,38	0,38	0,52	0,54
Segunda Sección - Caquiaviri	0,61	0,64	0,68	0,72	0,41	0,41	0,57	0,59
Tercera Sección - Calacoto	0,64	0,68	0,70	0,72	0,41	0,41	0,58	0,60

Carmen Ledo García

Cuarta Sección - Comanche	0,57	0,57	0,71	0,73	0,41	0,41	0,56	0,57
Quinta Sección - Charaña	0,54	0,53	0,66	0,73	0,40	0,39	0,53	0,55
Sexta Sección - Waldo Ballivián	0,48	0,44	0,72	0,71	0,41	0,40	0,54	0,51
Séptima Sección - Nazacara de Pacajes	0,51	0,49	0,71	0,78	0,38	0,38	0,53	0,55
Octava Sección - Santiago de Callapa	0,60	0,62	0,67	0,78	0,44	0,44	0,57	0,61
Primera Sección - Puerto Acosta	0,62	0,65	0,60	0,64	0,37	0,36	0,53	0,55
Segunda Sección - Mocomoco	0,58	0,57	0,56	0,60	0,37	0,36	0,50	0,51
Tercera Sección - Puerto Carabuco	0,60	0,58	0,55	0,62	0,36	0,35	0,50	0,52
Primera Sección - Chuma	0,61	0,62	0,58	0,59	0,38	0,37	0,53	0,53
Segunda Sección - Ayata	0,59	0,62	0,54	0,60	0,34	0,33	0,49	0,52
Tercera Sección - Aucapata	0,49	0,45	0,47	0,51	0,31	0,30	0,42	0,42
Primera Sección - Sorata	0,45	0,42	0,51	0,57	0,33	0,31	0,43	0,43
Segunda Sección - Guanay	0,57	0,59	0,60	0,64	0,39	0,40	0,52	0,54
Tercera Sección - Tacacoma	0,57	0,57	0,71	0,74	0,43	0,43	0,57	0,58
Cuarta Sección - Quiabaya	0,64	0,68	0,61	0,64	0,40	0,39	0,55	0,57
Quinta Sección - Combaya	0,49	0,47	0,55	0,61	0,33	0,31	0,46	0,46
Sexta Sección - Tipuani	0,57	0,61	0,70	0,61	0,36	0,34	0,54	0,52
Séptima Sección - Mapiiri	0,55	0,54	0,74	0,80	0,50	0,51	0,60	0,62
Octava Sección - Teoponte	0,57	0,57	0,71	0,77	0,41	0,41	0,56	0,58
Primera Sección - Apolo	0,57	0,57	0,71	0,73	0,41	0,41	0,56	0,57

Los municipios bolivianos: una aproximación

Segunda Sección - Pelechuco	0,67	0,76	0,62	0,70	0,36	0,36	0,55	0,61
Primera Sección - Viacha	0,46	0,42	0,59	0,67	0,39	0,38	0,48	0,49
Segunda Sección - Guaqui	0,65	0,67	0,73	0,79	0,45	0,46	0,61	0,64
Tercera Sección - Tiahuanacu	0,65	0,69	0,64	0,65	0,42	0,42	0,57	0,59
Cuarta Sección - Desaguadero	0,61	0,63	0,62	0,70	0,38	0,38	0,54	0,57
Quinta Sección - San Andrés de Machaca	0,58	0,59	0,69	0,73	0,45	0,47	0,58	0,60
Sexta Sección - Jesús de Machaca	0,65	0,67	0,68	0,66	0,43	0,43	0,59	0,59
Séptima Sección - Taraco	0,65	0,67	0,69	0,69	0,43	0,43	0,59	0,60
Primera Sección - Luribay	0,61	0,63	0,60	0,64	0,43	0,43	0,55	0,57
Segunda Sección - Sapahaqui	0,58	0,59	0,71	0,72	0,40	0,40	0,56	0,57
Tercera Sección - Yaco	0,60	0,61	0,65	0,67	0,38	0,37	0,54	0,55
Cuarta Sección - Malla	0,58	0,56	0,66	0,70	0,35	0,34	0,53	0,53
Quinta Sección - Cairoma	0,56	0,55	0,56	0,56	0,34	0,32	0,49	0,47
Primera Sección - Inquisivi	0,49	0,45	0,66	0,71	0,38	0,38	0,51	0,52
Segunda Sección - Quime	0,55	0,55	0,65	0,67	0,36	0,35	0,52	0,53
Tercera Sección - Cajuata	0,56	0,57	0,66	0,70	0,45	0,45	0,56	0,57
Cuarta Sección - Colquiri	0,61	0,65	0,68	0,72	0,42	0,42	0,57	0,60
Quinta Sección - Ichoca	0,50	0,50	0,61	0,64	0,36	0,33	0,49	0,49
Sexta Sección - Villa Libertad Licoma	0,45	0,41	0,66	0,69	0,36	0,36	0,49	0,49
Primera Sección - Chulumani	0,51	0,51	0,63	0,66	0,43	0,44	0,53	0,54

Carmen Ledo García

Segunda Sección - Irupana	0,64	0,67	0,74	0,77	0,47	0,49	0,62	0,64
Tercera Sección - Yanacachi	0,61	0,62	0,68	0,72	0,47	0,47	0,59	0,61
Cuarta Sección - Palos Blancos	0,63	0,65	0,71	0,73	0,50	0,51	0,61	0,63
Quinta Sección - La Asunta	0,61	0,62	0,74	0,79	0,46	0,48	0,60	0,63
Primera Sección - Pucarani	0,58	0,57	0,68	0,77	0,42	0,42	0,56	0,59
Segunda Sección - Laja	0,58	0,58	0,60	0,66	0,38	0,38	0,52	0,54
Tercera Sección - Batallas	0,63	0,64	0,67	0,68	0,37	0,37	0,56	0,56
Cuarta Sección - Puerto Pérez	0,59	0,60	0,69	0,73	0,39	0,40	0,56	0,57
Primera Sección - Sica Sica	0,52	0,48	0,64	0,61	0,39	0,39	0,52	0,49
Segunda Sección - Ñmala	0,58	0,60	0,66	0,69	0,40	0,40	0,55	0,56
Tercera Sección - Ayo Ayo	0,60	0,62	0,67	0,69	0,42	0,42	0,56	0,58
Cuarta Sección - Calamarca	0,63	0,68	0,71	0,74	0,39	0,39	0,57	0,61
Quinta Sección - Patacamaya	0,59	0,61	0,69	0,73	0,37	0,38	0,55	0,57
Sexta Sección - Colquencha	0,62	0,66	0,72	0,76	0,44	0,45	0,59	0,62
Séptima Sección - Collana	0,54	0,53	0,68	0,72	0,40	0,40	0,54	0,55
Primera Sección - Coroico	0,53	0,51	0,72	0,71	0,43	0,45	0,56	0,56
Segunda Sección - Coripata	0,62	0,63	0,72	0,76	0,48	0,49	0,61	0,63
Primera Sección - Ixiamas	0,59	0,59	0,72	0,76	0,44	0,44	0,58	0,60
Segunda Sección - San Buenaventura	0,61	0,64	0,71	0,73	0,44	0,45	0,58	0,61
Primera Sección - Juan José Pérez (Charazani)	0,66	0,73	0,72	0,75	0,44	0,45	0,60	0,65

Los municipios bolivianos: una aproximación

Segunda Sección - Curva	0,52	0,52	0,52	0,56	0,33	0,32	0,46	0,47
Primera Sección - Copacabana	0,51	0,52	0,48	0,54	0,33	0,32	0,44	0,46
Segunda Sección - San Pedro de Tiquina	0,64	0,67	0,64	0,69	0,43	0,44	0,57	0,60
Tercera Sección - Tito Yupanqui	0,55	0,54	0,63	0,64	0,42	0,42	0,53	0,53
Primera Sección - San Pedro de Curahuara	0,57	0,58	0,50	0,52	0,38	0,37	0,48	0,49
Segunda Sección - Papel Pampa	0,59	0,62	0,69	0,75	0,38	0,38	0,56	0,58
Tercera Sección - Chacarilla	0,61	0,65	0,68	0,71	0,43	0,43	0,57	0,60
Primera Sección - Santiago de Machaca	0,61	0,66	0,63	0,67	0,40	0,39	0,54	0,57
Segunda Sección - Catacora	0,66	0,71	0,71	0,74	0,44	0,45	0,60	0,63
Primera Sección - Caranavi	0,67	0,70	0,65	0,70	0,39	0,40	0,57	0,60
PRIMERA SECCIÓN - COCHABAMBA	0,57	0,56	0,72	0,75	0,48	0,49	0,59	0,60
Primera Sección - Aiquile	0,69	0,73	0,87	0,88	0,66	0,68	0,74	0,76
Segunda Sección - Pasorapa	0,56	0,57	0,60	0,63	0,38	0,39	0,52	0,53
Tercera Sección - Omereque	0,64	0,68	0,63	0,64	0,33	0,33	0,53	0,55
Primera Sección - Ayopaya (Villa de Independencia)	0,63	0,67	0,63	0,64	0,36	0,37	0,54	0,56
Segunda Sección - Morochata	0,48	0,50	0,51	0,54	0,26	0,24	0,41	0,43
Primera Sección - Tarata	0,52	0,54	0,54	0,57	0,23	0,21	0,43	0,44
Segunda Sección - Anzaldo	0,61	0,66	0,71	0,75	0,46	0,48	0,59	0,63
Tercera Sección - Arbieto	0,46	0,43	0,52	0,55	0,28	0,27	0,42	0,42

Carmen Ledo García

Cuarta Sección - Sacabamba	0,62	0,69	0,62	0,66	0,47	0,49	0,57	0,62
Primera Sección - Arani	0,48	0,46	0,62	0,67	0,29	0,28	0,46	0,47
Segunda Sección - Vacas	0,53	0,57	0,65	0,68	0,45	0,47	0,54	0,57
Primera Sección - Arque	0,46	0,46	0,56	0,57	0,31	0,31	0,45	0,45
Segunda Sección - Tacopaya	0,41	0,38	0,34	0,41	0,18	0,16	0,31	0,32
Primera Sección - Capinota	0,43	0,43	0,47	0,50	0,18	0,16	0,36	0,36
Segunda Sección - Santiváñez	0,64	0,69	0,64	0,67	0,43	0,44	0,57	0,60
Tercera Sección - Sicaya	0,61	0,66	0,64	0,63	0,41	0,43	0,55	0,57
Primera Sección - Cliza	0,56	0,58	0,56	0,63	0,28	0,28	0,47	0,50
Segunda Sección - Toko	0,68	0,77	0,74	0,75	0,51	0,54	0,64	0,69
Tercera Sección - Tolata	0,64	0,72	0,59	0,61	0,40	0,41	0,54	0,58
Primera Sección - Quillacollo	0,71	0,83	0,71	0,71	0,52	0,56	0,65	0,70
Segunda Sección - Sipe Sipe	0,68	0,71	0,80	0,82	0,58	0,62	0,69	0,72
Tercera Sección - Tiquipaya	0,60	0,64	0,66	0,68	0,45	0,48	0,57	0,60
Cuarta Sección - Vinto	0,68	0,75	0,80	0,79	0,56	0,59	0,68	0,71
Quinta Sección - Colcapirhua	0,65	0,70	0,76	0,82	0,51	0,54	0,64	0,68
Primera Sección - Sacaba	0,69	0,70	0,74	0,75	0,61	0,64	0,68	0,70
Segunda Sección - Colomi	0,66	0,71	0,72	0,75	0,59	0,62	0,65	0,69
Tercera Sección - Villa Tunari	0,56	0,56	0,67	0,74	0,40	0,42	0,54	0,57
Primera Sección - Tapacarí	0,54	0,55	0,63	0,66	0,38	0,40	0,52	0,54

Los municipios bolivianos: una aproximación

Primera Sección - Totora	0,46	0,42	0,46	0,52	0,21	0,19	0,38	0,37
Segunda Sección - Pojo	0,56	0,60	0,55	0,60	0,30	0,30	0,47	0,50
Tercera Sección - Pocona	0,57	0,59	0,63	0,64	0,38	0,40	0,53	0,54
Cuarta Sección - Chimoré	0,53	0,52	0,58	0,63	0,32	0,32	0,48	0,49
Quinta Sección - Puerto Villarroel	0,55	0,58	0,72	0,70	0,42	0,44	0,56	0,57
Sexta Sección - Entre Ríos	0,58	0,60	0,67	0,69	0,42	0,44	0,56	0,58
Primera Sección - Mizque	0,58	0,60	0,68	0,71	0,38	0,39	0,55	0,56
Segunda Sección - Vila Vila	0,45	0,44	0,51	0,53	0,33	0,32	0,43	0,43
Tercera Sección - Alalay	0,39	0,33	0,45	0,50	0,25	0,24	0,36	0,36
Primera Sección - Punata	0,54	0,56	0,44	0,57	0,22	0,21	0,40	0,45
Segunda Sección - Villa Rivero	0,64	0,69	0,77	0,79	0,54	0,57	0,65	0,68
Tercera Sección - San Benito	0,65	0,72	0,67	0,71	0,39	0,39	0,57	0,61
Cuarta Sección - Tacachi	0,62	0,66	0,68	0,71	0,47	0,50	0,59	0,63
Quinta Sección - Cuchumuela	0,64	0,68	0,61	0,58	0,39	0,40	0,55	0,55
Primera Sección - Bolívar	0,61	0,66	0,60	0,62	0,34	0,33	0,52	0,54
Primera Sección - Tiraque	0,39	0,36	0,49	0,57	0,23	0,21	0,37	0,38
SECCIÓN CAPITAL - ORURO	0,53	0,55	0,63	0,67	0,39	0,41	0,51	0,54
Primera Sección - Caracollo	0,65	0,72	0,87	0,89	0,54	0,56	0,69	0,72
Segunda Sección - El Choro	0,56	0,63	0,70	0,75	0,39	0,39	0,55	0,59
Tercera Sección - Soracachi	0,59	0,70	0,57	0,59	0,37	0,36	0,51	0,55

Carmen Ledo García

Primera Sección - Challapata	0,65	0,72	0,72	0,68	0,45	0,45	0,60	0,62
Segunda Sección - Santuario de Quillacas	0,48	0,53	0,64	0,67	0,40	0,39	0,51	0,53
Primera Sección - Corque	0,40	0,40	0,50	0,61	0,41	0,41	0,44	0,47
Segunda Sección - Choquecota	0,55	0,61	0,65	0,66	0,37	0,36	0,52	0,54
Primera Sección - Curahuara de Carangas	0,54	0,59	0,64	0,73	0,36	0,35	0,52	0,56
Segunda Sección - Turco	0,68	0,80	0,67	0,70	0,36	0,36	0,57	0,62
Primera Sección - Huachacalla	0,41	0,37	0,71	0,71	0,40	0,40	0,51	0,50
Segunda Sección - Escara	0,55	0,59	0,76	0,74	0,42	0,42	0,57	0,58
Tercera Sección - Cruz de Machacamarca	0,51	0,53	0,64	0,70	0,39	0,40	0,51	0,55
Cuarta Sección - Yunguyo de Litoral	0,58	0,64	0,55	0,64	0,35	0,36	0,50	0,55
Quinta Sección - Esmeralda	0,55	0,56	0,64	0,70	0,37	0,39	0,52	0,55
Primera Sección - Poopó	0,58	0,65	0,59	0,66	0,39	0,41	0,52	0,57
Segunda Sección - Páña	0,54	0,62	0,60	0,62	0,42	0,40	0,52	0,55
Tercera Sección - Antequera	0,57	0,65	0,76	0,77	0,45	0,45	0,59	0,62
Primera Sección - Huanuni	0,48	0,53	0,64	0,75	0,45	0,43	0,52	0,57
Segunda Sección - Machacamarca	0,51	0,53	0,77	0,82	0,46	0,45	0,58	0,60
Primera Sección - Salinas de Garcí Mendoza	0,64	0,73	0,73	0,73	0,45	0,45	0,61	0,64
Segunda Sección - Pampa Aullagas	0,50	0,52	0,68	0,69	0,38	0,37	0,52	0,53
Primera Sección - Sabaya	0,55	0,66	0,61	0,67	0,36	0,36	0,51	0,56

Los municipios bolivianos: una aproximación

Segunda Sección - Coipasa	0,50	0,51	0,66	0,69	0,36	0,37	0,51	0,52
Tercera Sección - Chipaya	0,68	0,77	0,79	0,79	0,36	0,35	0,61	0,64
Primera Sección - Toledo	0,56	0,66	0,66	0,71	0,33	0,33	0,52	0,56
Primera Sección - Eucaliptus	0,59	0,65	0,60	0,60	0,41	0,40	0,53	0,55
Primera Sección - Santiago de Andamarca	0,59	0,66	0,68	0,70	0,41	0,41	0,56	0,59
Segunda Sección - Belén de Andamarca	0,62	0,69	0,62	0,66	0,36	0,35	0,53	0,57
Primera Sección - Totora	0,61	0,67	0,65	0,71	0,38	0,38	0,55	0,59
Primera Sección - Santiago de Huari	0,53	0,53	0,69	0,72	0,34	0,33	0,52	0,53
Primera Sección - La Rivera	0,55	0,60	0,63	0,66	0,38	0,37	0,52	0,54
Segunda Sección - Todos Santos	0,55	0,64	0,77	0,72	0,37	0,38	0,57	0,58
Tercera Sección - Carangas	0,33	0,24	0,78	0,81	0,35	0,33	0,48	0,46
Primera Sección - Huayllamarca	0,55	0,65	0,66	0,67	0,32	0,31	0,51	0,54
SECCIÓN CAPITAL - POTOSÍ	0,62	0,69	0,66	0,69	0,37	0,36	0,55	0,58
Primera Sección - Tinguipaya	0,63	0,68	0,82	0,85	0,56	0,58	0,67	0,70
Segunda Sección - Yocalla	0,47	0,50	0,42	0,45	0,21	0,19	0,36	0,38
Tercera Sección - Urmiri	0,62	0,75	0,61	0,62	0,36	0,38	0,53	0,58
Primera Sección - Uncía	0,46	0,52	0,53	0,54	0,29	0,28	0,43	0,45
Segunda Sección - Chayanta	0,38	0,38	0,56	0,61	0,37	0,36	0,44	0,45
Tercera Sección - Llallagua	0,44	0,46	0,53	0,58	0,30	0,29	0,42	0,44

Carmen Ledo García

Primera Sección - Betanzos	0,55	0,61	0,74	0,78	0,47	0,49	0,59	0,63
Segunda Sección - Chaquí	0,56	0,63	0,53	0,58	0,32	0,32	0,47	0,51
Tercera Sección - Tacobamba	0,65	0,77	0,55	0,55	0,32	0,32	0,50	0,54
Primera Sección - Colquechaca	0,47	0,46	0,37	0,42	0,23	0,20	0,36	0,36
Segunda Sección - Ravelo	0,41	0,40	0,36	0,40	0,25	0,22	0,34	0,34
Tercera Sección - Pocoata	0,50	0,51	0,37	0,40	0,22	0,20	0,36	0,37
Cuarta Sección - Ocurí	0,43	0,47	0,55	0,55	0,26	0,24	0,42	0,42
Primera Sección - San Pedro de Buena Vista	0,47	0,49	0,38	0,43	0,22	0,20	0,36	0,37
Segunda Sección - Toro Toro	0,40	0,40	0,47	0,53	0,22	0,19	0,36	0,37
Primera Sección - Cotagaita	0,45	0,49	0,51	0,56	0,25	0,24	0,41	0,43
Segunda Sección - Vitichi	0,56	0,63	0,63	0,67	0,35	0,35	0,51	0,55
Primera Sección - Villa de Sacaca	0,58	0,65	0,59	0,65	0,33	0,32	0,50	0,54
Segunda Sección - Caripuyo	0,38	0,34	0,48	0,53	0,25	0,23	0,37	0,37
Primera Sección - Tupiza	0,26	0,19	0,56	0,60	0,26	0,24	0,36	0,35
Segunda Sección - Atocha	0,66	0,75	0,71	0,73	0,48	0,50	0,62	0,66
Primera Sección - Colcha "K"	0,52	0,53	0,78	0,80	0,49	0,50	0,59	0,61
Segunda Sección - San Pedro de Quemes	0,53	0,57	0,72	0,72	0,36	0,37	0,54	0,55
Primera Sección - San Pablo de López	0,61	0,67	0,75	0,73	0,37	0,38	0,58	0,59
Segunda Sección - Mojinete	0,47	0,48	0,66	0,69	0,31	0,30	0,48	0,49
Tercera Sección - San Antonio de Esmoruco	0,45	0,43	0,68	0,72	0,29	0,28	0,47	0,47

Los municipios bolivianos: una aproximación

Primera Sección - Puna	0,57	0,64	0,62	0,66	0,23	0,22	0,47	0,51
Segunda Sección - Caiza "D"	0,55	0,59	0,52	0,58	0,32	0,32	0,47	0,49
Primera Sección - Uyuni	0,62	0,72	0,67	0,66	0,36	0,37	0,55	0,58
Segunda Sección - Tomave	0,61	0,66	0,78	0,80	0,49	0,50	0,63	0,65
Tercera Sección - Porco	0,51	0,56	0,62	0,65	0,34	0,34	0,49	0,52
Primera Sección - Arampampa	0,60	0,68	0,69	0,74	0,42	0,43	0,57	0,61
Segunda Sección - Acasio	0,52	0,57	0,55	0,60	0,24	0,22	0,44	0,46
Primera Sección - Llica	0,44	0,46	0,49	0,53	0,25	0,23	0,39	0,41
Segunda Sección - Tahua	0,62	0,70	0,86	0,87	0,38	0,38	0,62	0,65
Primera Sección - Villazón	0,51	0,57	0,73	0,74	0,35	0,35	0,53	0,55
Primera Sección - San Agustín	0,63	0,68	0,71	0,73	0,50	0,53	0,61	0,64
PRIMERA SECCIÓN - TARIJA	0,56	0,60	0,72	0,73	0,31	0,30	0,53	0,54
Primera Sección - Padcaya	0,75	0,78	0,80	0,82	0,53	0,55	0,69	0,72
Segunda Sección - Bermejo	0,68	0,72	0,59	0,63	0,43	0,43	0,56	0,59
Primera Sección - Yacuiba	0,68	0,72	0,71	0,73	0,52	0,53	0,64	0,66
Segunda Sección - Caraparí	0,70	0,73	0,73	0,73	0,51	0,53	0,64	0,66
Tercera Sección - Villamontes	0,68	0,74	0,68	0,73	0,44	0,45	0,60	0,64
Primera Sección - Uriondo	0,69	0,73	0,74	0,79	0,49	0,50	0,64	0,67
Segunda Sección - Yunchará	0,66	0,70	0,60	0,64	0,44	0,45	0,57	0,60
Primera Sección - Villa San Lorenzo	0,51	0,49	0,52	0,59	0,37	0,36	0,47	0,48
Segunda Sección - El Puente	0,63	0,66	0,56	0,60	0,45	0,46	0,55	0,57

Carmen Ledo García

Primera Sección - Entre Ríos	0,63	0,67	0,56	0,61	0,42	0,42	0,54	0,56
SECCIÓN CAPITAL - SANTA CRUZ DE LA SIERRA	0,63	0,66	0,62	0,67	0,45	0,46	0,57	0,59
Primera Sección - Cotoca	0,73	0,77	0,84	0,85	0,65	0,66	0,74	0,76
Segunda Sección - Ayacucho (Porongo)	0,66	0,70	0,74	0,78	0,53	0,55	0,64	0,68
Tercera Sección - La Guardia	0,63	0,67	0,68	0,74	0,42	0,44	0,58	0,62
Cuarta Sección - El Torno	0,68	0,73	0,74	0,78	0,54	0,56	0,65	0,69
Primera Sección - Warnes	0,65	0,73	0,70	0,77	0,48	0,50	0,61	0,66
Segunda Sección - Okinawa Uno	0,66	0,70	0,74	0,79	0,52	0,55	0,64	0,68
Primera Sección - San Ignacio de Velasco	0,69	0,74	0,74	0,76	0,48	0,48	0,64	0,66
Segunda Sección - San Miguel de Velasco	0,67	0,70	0,72	0,75	0,45	0,47	0,61	0,64
Tercera Sección - San Rafael	0,72	0,76	0,70	0,74	0,42	0,43	0,61	0,64
Primera Sección - Buena Vista	0,69	0,73	0,73	0,72	0,32	0,32	0,58	0,59
Segunda Sección - San Carlos	0,66	0,70	0,71	0,73	0,46	0,48	0,61	0,64
Tercera Sección - Yapacaní	0,67	0,70	0,71	0,76	0,47	0,49	0,62	0,65
Cuarta Sección - San Juan	0,67	0,71	0,71	0,75	0,48	0,51	0,62	0,66
Primera Sección - San José de Chiquitos	0,67	0,70	0,73	0,72	0,80	0,84	0,73	0,76
Segunda Sección - Pailón	0,70	0,73	0,74	0,77	0,48	0,50	0,64	0,66
Tercera Sección - Roboré	0,66	0,72	0,65	0,67	0,48	0,50	0,59	0,63
Primera Sección - Portachuelo	0,71	0,76	0,82	0,86	0,52	0,53	0,68	0,72

Los municipios bolivianos: una aproximación

Segunda Sección - Santa Rosa del Sara	0,74	0,76	0,77	0,84	0,55	0,56	0,69	0,72
Tercera Sección - Colpa Bélgica	0,65	0,66	0,71	0,75	0,42	0,42	0,59	0,61
Primera Sección - Lagunillas	0,65	0,66	0,79	0,71	0,49	0,50	0,64	0,63
Segunda Sección - Charagua	0,58	0,64	0,65	0,70	0,33	0,33	0,52	0,56
Tercera Sección - Cabezas	0,61	0,66	0,68	0,73	0,41	0,42	0,57	0,60
Cuarta Sección - Cuevo	0,65	0,70	0,63	0,66	0,47	0,46	0,58	0,60
Quinta Sección - Gutiérrez	0,68	0,75	0,77	0,79	0,37	0,36	0,60	0,63
Sexta Sección - Camiri	0,57	0,61	0,67	0,73	0,32	0,33	0,52	0,55
Séptima Sección - Boyuibe	0,72	0,78	0,81	0,83	0,62	0,63	0,72	0,75
Primera Sección - Vallegrande	0,71	0,83	0,69	0,74	0,48	0,48	0,63	0,68
Segunda Sección - Trígal	0,72	0,77	0,77	0,80	0,53	0,55	0,67	0,71
Tercera Sección - Moro Moro	0,71	0,75	0,83	0,77	0,39	0,41	0,65	0,64
Cuarta Sección - Postrer Valle	0,60	0,60	0,70	0,72	0,38	0,39	0,56	0,57
Quinta Sección - Pucará	0,61	0,63	0,66	0,66	0,30	0,31	0,52	0,53
Primera Sección - Samaipata	0,69	0,73	0,64	0,69	0,34	0,35	0,56	0,59
Segunda Sección - Pampa Grande	0,69	0,72	0,71	0,73	0,48	0,50	0,63	0,65
Tercera Sección - Mairana	0,64	0,65	0,69	0,69	0,43	0,45	0,59	0,60
Cuarta Sección - Quirusillas	0,70	0,73	0,78	0,79	0,52	0,53	0,67	0,68
Primera Sección - Montero	0,71	0,75	0,66	0,66	0,32	0,34	0,56	0,58
Segunda Sección - Saavedra	0,72	0,76	0,81	0,83	0,59	0,61	0,71	0,73

Carmen Ledo García

Tercera Sección - Mineros	0,57	0,58	0,67	0,71	0,44	0,46	0,56	0,58
Cuarta Sección - Fernández Alonso	0,64	0,69	0,69	0,75	0,48	0,50	0,60	0,64
Quinta Sección - San Pedro	0,64	0,69	0,67	0,72	0,51	0,53	0,61	0,65
Primera Sección - Concepción	0,64	0,69	0,68	0,75	0,51	0,53	0,61	0,66
Segunda Sección - San Javier	0,68	0,77	0,73	0,71	0,43	0,44	0,61	0,64
Tercera Sección - San Ramón	0,63	0,68	0,68	0,71	0,44	0,45	0,59	0,62
Cuarta Sección - San Julián	0,69	0,77	0,73	0,81	0,46	0,49	0,63	0,69
Quinta Sección - San Antonio de Lomerío	0,58	0,62	0,64	0,71	0,43	0,45	0,55	0,59
Sexta Sección - Cuatro Cañadas	0,65	0,71	0,73	0,70	0,31	0,32	0,56	0,57
Primera Sección - San Matías	0,58	0,62	0,52	0,66	0,42	0,44	0,51	0,57
Primera Sección - Comarapa	0,67	0,69	0,73	0,76	0,46	0,48	0,62	0,64
Segunda Sección - Saipina	0,56	0,57	0,68	0,72	0,45	0,47	0,56	0,58
Primera Sección - Puerto Suárez	0,61	0,64	0,70	0,70	0,46	0,47	0,59	0,60
Segunda Sección - Puerto Quijarro	0,72	0,78	0,81	0,82	0,55	0,56	0,69	0,72
Tercera Sección - Carmen Rivero Tórrez	0,73	0,77	0,81	0,83	0,59	0,60	0,71	0,73
Primera Sección - Ascensión de Guarayos	0,72	0,78	0,77	0,78	0,59	0,60	0,70	0,72
Segunda Sección - Urubichá	0,70	0,73	0,70	0,73	0,42	0,43	0,61	0,63
Tercera Sección - El Puente	0,72	0,75	0,70	0,77	0,34	0,34	0,58	0,62
SECCIÓN CAPITAL - TRINIDAD	0,59	0,60	0,67	0,71	0,38	0,40	0,55	0,57
Primera Sección - San Javier	0,69	0,74	0,84	0,86	0,54	0,55	0,69	0,72

Los municipios bolivianos: una aproximación

Primera Sección - Riberalta	0,62	0,71	0,81	0,78	0,47	0,47	0,63	0,65
Segunda Sección - Guayaramerín	0,64	0,71	0,77	0,78	0,48	0,49	0,63	0,66
Primera Sección - Reyes	0,68	0,77	0,78	0,80	0,52	0,52	0,66	0,70
Segunda Sección - San Borja	0,69	0,76	0,67	0,75	0,48	0,49	0,61	0,67
Tercera Sección - Santa Rosa	0,69	0,77	0,67	0,68	0,48	0,49	0,61	0,65
Cuarta Sección - Rurrenabaque	0,68	0,78	0,70	0,74	0,43	0,45	0,61	0,65
Primera Sección - Santa Ana del Yacuma	0,65	0,73	0,75	0,75	0,48	0,50	0,63	0,66
Segunda Sección - Exaltación	0,70	0,78	0,73	0,80	0,48	0,50	0,64	0,69
Primera Sección - San Ignacio	0,68	0,74	0,56	0,60	0,42	0,43	0,56	0,59
Primera Sección - Loreto	0,64	0,72	0,68	0,72	0,45	0,46	0,59	0,64
Segunda Sección - San Andrés	0,59	0,63	0,67	0,72	0,45	0,45	0,57	0,60
Primera Sección - San Joaquín	0,65	0,70	0,73	0,75	0,43	0,44	0,61	0,63
Segunda Sección - San Ramón	0,69	0,74	0,81	0,79	0,47	0,48	0,65	0,67
Tercera Sección - Puerto Siles	0,74	0,82	0,75	0,75	0,46	0,47	0,65	0,68
Primera Sección - Magdalena	0,62	0,68	0,55	0,72	0,45	0,46	0,54	0,62
Segunda Sección - Baures	0,75	0,87	0,80	0,83	0,44	0,45	0,67	0,72
Tercera Sección - Huacaraje	0,70	0,77	0,74	0,77	0,42	0,42	0,62	0,65
SECCIÓN CAPITAL - COBIJA	0,69	0,77	0,79	0,82	0,45	0,46	0,64	0,68
Primera Sección - Porvenir	0,70	0,74	0,83	0,83	0,54	0,55	0,69	0,71
Segunda Sección - Bolpebra	0,67	0,71	0,71	0,76	0,49	0,51	0,62	0,66

Tercera Sección - Bella Flor	0,60	0,65	0,63	0,70	0,49	0,51	0,57	0,62
Primera Sección - Puerto Rico	0,68	0,75	0,55	0,73	0,46	0,47	0,56	0,65
Segunda Sección - San Pedro	0,57	0,57	0,74	0,76	0,46	0,47	0,59	0,60
Tercera Sección - Filadelfia	0,50	0,47	0,49	0,66	0,45	0,43	0,48	0,52
Primera Sección - Puerto Gonzalo Moreno	0,61	0,63	0,74	0,73	0,45	0,46	0,60	0,60
Segunda Sección - San Lorenzo	0,61	0,63	0,73	0,73	0,43	0,44	0,59	0,60
Tercera Sección - Sena	0,55	0,56	0,70	0,74	0,44	0,43	0,56	0,58
Primera Sección - Santa Rosa del Abuná	0,50	0,47	0,73	0,70	0,45	0,45	0,56	0,54
Segunda Sección - Ingavi	0,67	0,76	0,55	0,63	0,45	0,45	0,56	0,62
Primera Sección - Nueva Esperanza	0,51	0,52	0,69	0,67	0,46	0,45	0,55	0,55
Segunda Sección - Villa Nueva (Loma Alta)	0,44	0,41	0,74	0,75	0,45	0,45	0,54	0,54
Tercera Sección - Santos Mercado	0,55	0,66	0,61	0,71	0,46	0,48	0,54	0,62

Fuente: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, PNUD, La Paz-Bolivia, 2009.

Cuadro 7.3
Bolivia: distribución del Ingreso según secciones municipales, 2001 – 2008

Municipio	p2001	p2002	p2003	p2004	p2005	p2008
Sucre	166 293 446	10 2749 185	97 431 017	122 869 064	114 642 763	257 539 885
Yotala	3 855 529	3 813 346	3 387 042	3 514 051	4 169 098	15 154 686
Poroma	8 207 244	8 331 210	8 740 314	7 288 570	8 448 671	23 786 789
Azurduy	6 069 589	0	7 410 589	9 050 938	8 850 076	16 680 159
Tarvita	4 813 106	0	12 408 427	9 266 667	9 218 193	17 258 866
Zudañez	3 247 269	2 376 773	2 577 049	2 628 055	3 040 113	12 160 708
Presto	0	4 084 348	6 823 050	3 769 035	4 443 375	14 295 853
Mojocoya	3 251 147	0	3 471 834	3 546 705	3 594 373	13 926 597
Icla	3 994 753	4 992 907	3 596 379	3 553 255	4 915 590	13 732 414
Padilla	5 710 813	0	4 374 168	6 183 749	7 521 860	19 153 300
Tomina	0	3 327 479	3 339 538	3 452 737	4 015 304	16 270 932
Sopachuy	1 767 784	3 377 863	0	3 602 273	3 912 219	9 044 517
Villa Alcalá	2 909 991	0	3 972 875	3 317 959	5 073 219	8 659 864
El Villar	7 184 519	0	4 620 857	1 824 805	2 380 626	8 926 811
Monteagudo	12 140 789	18 107 852	13 117 393	14 156 809	15 485 948	42 506 623
Huacareta	5 711 001	5 194 265	7 048 891	7 964 562	5 212 311	12 999 220
Tarabuco	5 357 009	0	7 338 329	8 355 897	8 846 429	31 220 418
Yamparáez	0	4 650 944	4 950 925	7 594 409	5 365 237	22 557 147
Camargo	17 599 510	24 411 840	27 295 043	31 029 302	29 302 920	64 239 222
San Lucas	11 118 386	16 869 887	16 737 691	20 987 506	15 594 837	49 307 390
Incahuasi	0	0	10 762 937	13 440 730	13 174 336	31 289 391
Villa Serrano	7 686 204	6 831 054	8 181 963	10 487 220	8 204 366	15 453 711
CAMATAQUI	0	0	4 232 285	2 543 708	1 699 900	6 503 422
Culpina	0	8 572 212	0	11 645 900	13 133 355	27 615 927
Las Carreras	0	3 655 395	3 018 808	3 206 439	2 010 358	6 498 119
Muyupampa	2 396 421	5 896 140	0	5 260 942	5 426 155	12 800 362
Huacaya	0	1 400 503	1 834 900	1 560 292	1 014 403	9 441 296

Carmen Ledo García

Macharefí	2 254 301	2 594 085	3 929 308	4 296 902	3 067 715	15 281 721
La Paz	598 903 760	677 078 289	566 023 683	679 533 563	803 592 219	1,217E +09
Palca	5 516 424	4 683 621	8 203 308	5 949 455	7 078 641	7 488 206
Mecapaca	0	0	0	7 245 356	5 097 325	13 274 253
Achocalla	4 349 654	9 289 095	8 751 073	6 440 692	8 823 831	143 81 748
El Alto	319 135 669	379 050 571	383 573 466	477 555 202	467 121 678	992 066 794
Achacachi	17 599 510	24 411 840	27 295 043	31 029 302	29 302 920	64 239 222
Ancoraimes	3 681 784	5 309 555	4 999 091	4 952 234	7 376 287	16 492 308
Coro Coro	0	0	4 182 368	4 034 577	4 877 432	9 620 823
Caquiaviri	0	0	0	3 295 302	5 809 544	10 744 973
Calacoto	2 161 523	2 617 337	2 741 672	3 169 529	4 072 869	8 323 136
Comanche	0	1 187 579	1 441 346	1 534 747	1 536 312	4 179 688
Charaña	573 273	0	1 241 083	1 127 800	1 060 754	2 953 090
Waldo Ballivian	390 130	621 305	717 875	632 907	1 036 963	2 097 485
Nazacara de Pacajes	22 324	0	0	177 496	122 842	1 142 385
Callapa	1 828 377	0	2 707 424	3 461 868	3 537 293	8 413 992
Puerto Acosta	7 599 991	11 988 750	9 187 349	11 425 667	12 122 199	21 379 497
Mocomoco	5 373 119	6 965 141	6 768 407	8 483 695	6 577 394	21 993 721
Pto. Carabuco	3 157 664	0	6 695 954	7 618 286	6 832 430	16 642 189
Chuma	3 481 960	5 883 905	5 322 638	4 566 529	5 401 272	8 837 751
Ayata	0	2 903 795	3 664 313	2 826 770	3 984 940	6 202 863
Aucapata	831 352	1 851 127	1 845 749	1 362 576	2 134 564	3 705 107
Sorata	0	0	0	5 873 018	6 796 151	19 460 921
Guanay	7 202 470	0	9 642 977	16 127 314	7 080 233	10 989 092
Tacacoma	1 662 446	1 961 881	2 090 574	2 488 651	2 340 473	5 932 990
Quiabaya	518 485	765 221	1 040 389	1 099 152	999 344	2 966 393
Combaya	771 769	940 237	1 083 706	1 011 572	1 229 084	2 756 604
Tipuani	0	0	3 376 691	3 876 378	5 435 624	8 812 650
Mapiri	0	0	0	0	3 739 945	9 779 572
Teoponte	0	0	0	0	2 615 431	10 209 036
Apolo	0	0	7 137 865	6 935 774	6 098 326	13 112 597

Los municipios bolivianos: una aproximación

Pelechucu	0	4 156 372	2 471 308	2 275 047	2 401 334	4 303 496
Viacha	23 877 431	19 664 959	26 985 929	29 367 175	29 845 009	59 858 112
Guaqui	1 614 626	2 512 451	0	0	3 092 530	6 404 606
Tiahuanacu	5 837 709	6 898 476	7 841 514	8 125 912	10 327 589	15 681 740
Desaguadero	2 048 225	0	0	3 375 161	2 953 573	8 013 233
San Andrés de Machaca	0	0	0	0	3 288 859	5 818 358
Jesús de Machaca	0	0	0	0	5 300 223	12 696 516
Taraco	0	0	0	0	1 934 714	6 724 302
Luribay	3 012 835	3 423 931	3 264 432	3 787 967	5 053 305	8 889 426
Sapahaqui	2 446 448	3 784 364	4 333 258	7 107 577	4 736 687	11 904 118
Yaco	1 554 009	2 435 835	2 896 371	2 945 438	3 455 023	7 012 849
Malla	0	0	0	1 426 516	2 101 671	4 310 013
Cairoma	3 054 215	3 673 420	4 005 419	3 826 637	4 638 487	9 129 817
Inquisivi	3 675 355	0	0	7 427 880	6 418 502	12 176 082
Quime	2 051 199	1 965 990	2 178 379	4 343 110	3 275 982	7 937 341
Cajuata	0	0	2 516 131	2 522 735	2 763 879	12 016 361
Colquiri	4 604 839	5 929 076	7 904 772	5 749 999	7 885 434	13 802 250
Ichoca	7 202 470	0	9 642 977	16 127 314	7 080 233	10 989 092
LICOMA PAMPA	696 679	0	0	696 413	1 162 763	2 472 600
Chulumani	0	0	0	4 979 989	5 033 570	19 396 435
Irupana	0	0	0	3 536 857	4 853 114	12 362 409
Ynacachi	1 264 781	0	1 552 609	1 197 398	1 830 647	6 587 001
Palos Blancos	0	3 424 104	0	5 868 951	8 452 637	10 360 592
LA ASUNTA	0	6 557 092	0	5 216 955	6 780 803	23 848 967
Pucarani	6 054 013	10 449 657	8 636 040	9 746 885	12 022 544	21 333 234
Laja	6 239 933	6 179 229	9 263 553	7 396 061	9 467 843	14 863 127
Batallas	4 553 753	6 963 815	9 480 866	0	7 215 537	16 657 409
Puerto Pérez	2 292 006	2 268 863	2 353 408	3 973 408	3 480 894	10 190 138
Sica Sica	0	0	0	9 185 339	10 302 734	26 199 483
Umala	1 960 011	3 063 494	4 660 018	3 285 054	3 885 624	11 078 681

Carmen Ledo García

Ayo Ayo	0	2 903 795	3 664 313	2 826 770	3 984 940	6 202 863
Calamarca	2 321 976	0	4 446 052	4 393 305	4 321 084	11 602 348
Patacamaya	6 087 776	8 950 083	7 512 887	6 907 821	11 099 633	23 373 558
Colquencha	0	9 949 352	12 761 775	12 312 867	15 486 132	46 928 384
Collana	651 162	910 338	915 142	1 055 342	1 155 538	4 136 720
Coroico	2 886 641	3 418 540	0	4 177 187	4 969 496	12 549 507
Coripata	2 916 370	3 454 339	3 450 863	7 075 111	8 173 358	14 524 353
Ixiamas	0	0	2 551 605	2 911 759	3 152 499	6 788 603
San Buenaventura	3 708 157	0	3 109 334	3 384 317	3 068 498	7 897 899
Charazani	0	0	0	5 863 045	4 743 923	8 762 837
Curva	0	985 106	1 303 098	1 014 222	1 026 052	2 023 724
Copacabana	943 562	0	0	5 136 252	7 459 266	18 495 331
San Pedro de Tiquina	1 499 346	0	1 576 096	4 364 314	2 060 108	7 785 375
Tito Yupanqui	371 225	0	1 027 960	1 047 861	837 619	2 634 639
San Pedro Cuarahuara	0	0	2 348 588	3 038 555	3 389 019	9 279 647
Papel Pampa	0	0	2 765 059	2 687 151	2 609 735	5 977 394
Chacarilla	220 359	0	0	784 425	745 608	1 595 667
Santiago de Machaca	1 244 331	0	0	1 941 831	2 145 347	4 142 303
Catacora	424 963	636 419	660 402	0	790 766	2 266 217
Caranavi	10 685 027	17 263 170	18 483 697	20 559 338	18 391 043	43 183 573
Cochabamba	487 869 652	207 710 704	378 274 519	400 026 004	301 658 809	546 413 739
Aiquile	8 704 026	9 724 121	10 808 042	13 860 187	11 495 478	22 323 151
Pasorapa	1 161 919	0	1 796 211	1 845 245	1 977 126	6 496 114
Omereque	1 706 464	1 719 191	3 934 603	2 249 918	3 894 815	11 921 887
Independencia	11 623 968	14 030 773	10 450 544	12 196 126	12 128 991	41 527 186
Morochata	9 556 678	12 038 300	20 570 201	12 710 895	16 956 068	41 073 354
Tarata	2 761 570	0	0	3 670 110	4 304 089	10 181 539
Anzaldo	3 962 717	4 045 481	3 714 880	3 218 834	3 637 243	9 004 006
Arbieto	2 206 246	3 297 466	6 596 622	5 871 885	4 240 896	10 899 874
SACABAMBA	0	2 841 412	2 489 464	2 792 775	2 456 328	5 086 616
Arani	4 016 391	1 349 884	6 882 225	4 392 592	5 360 144	17 935 631

Los municipios bolivianos: una aproximación

Vacas	3 534 307	0	3 976 134	4 386 529	6 299 895	12 165 818
Arque	3 344 145	0	5 572 079	5 381 103	5 439 305	13 956 729
Tacopaya	5 199 942	5 714 586	9 615 522	5 434 301	6 160 064	11 613 142
Capinota	6 911 494	7 238 578	8 733 978	8 412 372	12 713 481	24 159 500
Santiváñez	3 579 248	2 916 327	2 633 431	2 877 287	3 082 336	7 227 441
Sicaya	0	0	1 072 325	1 116 817	1 286 271	1 927 758
Cliza	7 148 437	10 048 880	8 574 920	9 435 839	13 090 158	26 134 531
TOKO	2 002 095	1 833 012	1 245 875	1 944 716	3 360 514	9 050 474
Tolata	823 014	1 493 565	2 037 194	1 816 742	1 958 587	11 885 126
Quillacollo	55 625 044	57 544 559	50 377 325	54 081 351	55 555 492	181 207 812
Sipe Sipe	4 022 630	6 572 341	6 405 570	8 031 522	8 863 660	18 978 447
Tiquipaya	15 263 920	16 889 259	16 505 843	19 266 622	23 345 669	57 254 977
Vinto	7 094 345	0	9 470 089	15 533 504	11 794 762	31 981 998
Colcapirhua	16 928 712	14 778 621	0	23 824 085	19 770 027	47 063 232
Sacaba	24 701 878	0	67 358 343	60 921 899	67 077 882	150 831 897
Colomi	5 386 346	7 696 959	6 756 466	7 303 808	8 473 588	18 391 594
Villa Tunari	14 358 743	15 230 118	18 831 136	20 922 233	23 533 792	86 632 063
Tapacarí	6 167 039	11 618 103	10 271 256	10 723 515	10 502 048	25 511 034
Totora	4 997 565	5 473 554	6 020 360	9 832 579	7 455 614	15 404 954
Pojo	0	12 267 191	13 541 786	24 612 199	8 300 006	15 583 557
Pocona	0	6 978 888	5 599 440	5 483 423	4 685 580	15 546 165
Chimoré	2 328 474	4 961 215	9 298 566	9 196 036	6 264 641	23 104 025
Puerto Villarroel	7 579 595	11 990 119	13 650 730	13 636 365	15 522 527	70 309 155
Entre Ríos	0	0	0	0	12 292 563	39 282 601
Mizque	10 223 949	0	15 910 422	20 992 808	12 167 199	28 967 016
Vila Vila	1 405 656	0	2 213 305	2 261 524	1 941 182	8 583 984
Alalay	1 307 149	2 232 655	3 944 810	2 131 158	2 560 375	5 201 840
Punata	12 015 019	0	11 299 129	13 940 608	13 816 383	47 302 008
Villa Rivero	1 611 482	0	2 033 251	2 485 536	2 535 662	8 281 629
SAN BENITO	3 129 221	3 862 957	4 430 260	4 595 965	5 000 278	9 684 011
Tacachi	0	236 561	583 661	407 388	507 548	2 749 416

Carmen Ledo García

Cuchumuela	541 818	596 367	1 047 858	4 083 533	649 097	4 787 384
Bolívar	2 177 535	3 121 186	3 959 668	3 350 566	3 660 141	8 016 237
TIRAQUE	8 093 282	11 071 880	10 468 535	12 548 674	12 586 043	53 650 171
Oruro	90 206 351	182 340 513	109 677 757	131 362 715	150 599 213	309 612 724
Caracollo	4 098 413	8 382 506	8 645 908	9 850 197	11 309 684	30 158 311
El Choro	684 604	2 253 172	2 458 358	2 390 083	2 646 775	7 799 021
Soracachi	0	0	0	0	5 865 278	16 524 094
Challapata	7 205 782	0	9 329 810	11 186 479	11 700 325	40 700 396
Quillacas	511 304	995 021	1 407 528	1 500 681	1 448 412	4 508 521
Corque	2 140 156	4 088 645	3 552 068	4 512 476	4 416 865	15 465 481
Choquecota	927 235	933 840	972 629	832 660	755 924	3 210 814
Curahuara de Carangas	1 246 453	1 866 910	2 482 932	2 283 738	5 513 011	7 928 115
Turco	1 546 013	3 136 285	4 106 475	5 815 080	4 216 536	7 105 170
Huachacalla	287 160	447 315	612 368	528 668	860 031	3 965 309
Escara	123 103	316 627	429 548	434 464	396 595	2 760 736
Cruz de Machacamarca	54 119	394 862	411 610	472 646	425 420	2 444 467
Yunguyo de Litoral	32 211	88 522	85 617	120 486	123 147	902 947
Esmeralda	97 593	307 843	437 088	454 779	394 769	3 447 865
Poopó	1 506 771	2 192 770	3 619 031	3 013 806	3 046 183	11 354 216
Pazña	1 959 162	0	2 541 887	2 210 081	2 457 818	7 870 842
Antequera	0	949 951	1 177 636	1 363 094	1 497 639	9 085 187
Huanuni	0	0	0	7 284 974	8 199 819	32 132 662
Machacamarca	1 378 716	0	1 337 963	1 658 654	2 267 573	5 830 665
Salinas de García Mendoza	2 443 280	2 553 331	0	3 898 294	4 383 070	9 960 089
Pampa Aullagas	0	1 255 582	1 335 804	1 353 614	1 446 406	4 498 081
Sabaya	895 230	1 553 343	2 341 138	2 460 285	2 115 042	11 150 368
Coipasa	88 927	229 111	217 786	302 287	275 309	1 955 100
Chipaya	362 014	855 122	2 629 694	783 483	876 572	2 748 274
Toledo	1 841 186	2 954 017	3 176 964	4 570 692	4 085 017	8 777 406

Los municipios bolivianos: una aproximación

Eucaliptus	1 124 636	2 211 505	1 910 600	2 130 279	4 647 958	6 345 443
Santiago de Andamarca	938 589	0	2 258 666	1 812 116	2 700 864	3 983 663
Belén de Andamarca	432 574	1 177 700	1 664 849	584 814	734 328	3 304 703
San Pedro de Totora	1 479 142	2 122 288	2 010 496	2 171 022	2345 905	5 662 117
Huari	2 401 605	0	4 683 280	4 776 195	5 898 939	17 831 054
La Rivera	79 366	122 748	170 214	179 425	252 483	1 197 614
Todos Santos	289 769	176 759	202 147	188 121	0	2 694 628
Carangas	61 336	159 697	190 125	182 338	228 631	1 875 152
Huayllamarca	1 397 640	4 003 903	2 496 421	2 353 759	2 618 160	7 553 160
Potosí	49 776 825	89 111 865	107 193 231	77 831 063	112 892 462	153 583 641
Tinguipaya	0	0	0	11 219 571	10 949 984	24 557 259
Yocalla	1 957 835	0	2 457 474	3 000 926	3 220 006	11 894 618
Urmiri	7 152 242	10 215 260	9 724 119	10 733 477	11 334 218	31 984 461
Uncía	7 152 242	10 215 260	9 724 119	10 733 477	11 334 218	31 984 461
Chayanta	3 113 028	5 173 775	5 593 152	6 165 299	6 590 023	15 930 234
Llallagua	12 015 922	13 930 078	13 989 794	12 816 944	21 008 484	45 480 816
Betanzos	13 056 615	18 313 355	16 610 899	19 502 798	18 902 123	51 963 449
Chaquí	3 181 036	0	5 449 244	5 364 625	5 582 481	10 648 211
Tacobamba	0	0	5 273 533	5 600 186	6 710 726	14 833 230
Colquechaca	1 732 711	2 644 887	2 671 456	3 542 593	3 432 340	7 435 614
Ravelo	5 236 633	6 968 512	9 215 924	9 963 377	10 150 018	21 270 960
Pocoata	7 024 336	7 594 747	7 960 269	10 342 599	9 838 272	16 971 275
Ocurí	4 456 533	0	0	9 196 240	8 298 427	22 373 678
S.P. De Buena Vista	5 942 713	11 489 198	15 092 728	12 399 834	13 567 198	35 022 410
Toro Toro	5 208 522	0	0	5 680 302	5 231 028	15 441 570
Cotagaita	0	0	10 625 724	11 397 917	12 465 875	23 115 226
Vitichi	0	0	0	9 326 295	5 456 337	12 793 638
Sacaca	4 477 430	8 524 737	9 263 101	9 404 930	9 525 638	18 644 767
Caripuyo	3 766 711	3 107 016	3 502 869	4 467 454	4 810 503	10 610 852
Tupiza	14 801 666	15 966 876	18 559 561	19 215 353	24 449 119	56 373 564

Carmen Ledo García

Atocha	0	0	3 022 848	5 826 763	4 071 982	12 800 100
Colcha K	0	0	4 000 833	4 654 141	5 693 326	55 377 794
San Pedro de Quemes	0	331 181	330 663	0	793 157	1 872 335
San Pablo de Lipez	1 075 410	0	1 962 696	1 526 077	1 364 029	4 875 899
Mojinete	185 687	0	324 028	259 639	296 970	2 096 875
San Antonio de Esmoruco	445 341	834 327	702 746	660 845	865 885	2 947 351
Puna	11 146 689	16 248 635	18 489 245	21 927 106	18 080 134	32 046 278
Caiza D	0	0	3 546 808	3 805 255	5 980 131	14 190 616
Uyuni	12 278 051	11 112 174	7 681 148	7 183 819	8 080 526	24 219 182
Tomave	0	0	0	13 652 018	7 855 811	14 313 971
Porco	0	0	3 534 600	2 405 322	2 773 457	14 350 165
Arapampa	1 651 181	4 683 546	2 066 922	2 105 837	2 567 629	8 398 887
Acasio	1 554 045	2 642 296	2 361 532	2 777 629	2 765 450	7 935 339
Llica	826 206	1 431 745	1 072 522	1 313 031	1 353 821	5 165 167
Tahua	0	0	812 627	926 141	954 295	2 132 870
Villazón	13 943 502	15 240 855	25 358 596	15 833 354	16 740 277	46 792 283
San Agustín	261 230	0	603 927	618 314	658 100	4 913 480
Tarija	62 242 179	55 623 625	85 337 622	117 940 211	136 075 295	293 733
Padcaya	6 837 393	10 725 839	10 356 439	11 066 616	12 940 660	58 910 804
Bermejo	0	0	3 546 808	3 805 255	5 980 131	1 4190 616
Yacuiba	32 359 660	30 330 336	38 671 578	46 245 079	69 859 408	264 802 877
Caraparí	6 665 563	6 621 197	6 718 014	8 936 246	27 536 650	117 588 487
Villamontes	9 991 549	11 252 994	0	11 893 315	21 304 178	7 0899 377
Uriondo	5 494 787	11 745 232	6 669 599	7 089 929	11 411 241	4 6049 919
Yunchará	2 855 260	3 659 722	4 520 119	2 551 773	3 720 794	1 5858 918
Villa San Lorenzo	9 991 549	11 252 994	0	11 893 315	21 304 178	7 0899 377
El Puente	0	0	0	3 936 146	3 637 584	1 1801 488
Entre Ríos	6 360 518	11 606 488	17 861 855	24 318 941	29 745 680	8 5996 489
Santa Cruz de la Sierra	1,501?+09	1,424?+09	1,676?+09	3 187 828 956	826 805 785	1,098?+09

Los municipios bolivianos: una aproximación

Cotoca	10 329 660	0	16 431 866	12 706 030	14 741 211	40 179 445
Porongo	0	8 534 485	5 986 389	7 084 065	10 675 482	17 609 702
La Guardia	0	0	23 436 968	26 729 836	31 323 242	53 500 191
El Torno	8 404 052	0	11 939 336	17 208 372	19 633 181	39 423 036
Warnes	18 086 590	0	30 871 553	39 933 805	32 705 929	99 378 798
Okinawa Uno	0	0	4 404 279	6 847 631	9 419 659	19 652 066
San Ignacio de Velasco	0	0	15 286 529	11 551 381	10 783 054	38 355 966
San Miguel de Velasco	0	0	4 424 892	4 722 985	5 447 838	11 803 020
San Rafael	0	0	4210 572	3 642 630	2 926 735	8 518 731
Buena Vista	0	0	3 668 594	5 236 444	5 758 499	19 946 265
San Carlos	0	0	6 808 605	8 782 395	7 075 727	23 666 457
YAPACANI	7 328 048	11 913 222	12 644 305	11 104 025	12 712 822	34 673 932
San Juan de Yapacani	0	0	0	0	5 376 752	14 317 842
San José de Chiquitos	0	0	0	6 222 507	6 936 249	24 437 458
Pailón	0	0	9 586 283	10 194 983	10 597 079	36 247 203
Roboré	0	0	5 741 048	7 998 428	8 317 921	17 821 466
Portachuelo	0	0	8 443 200	9 443 595	9 763 321	15 230 362
Santa Rosa del Sara	0	0	4 719 313	5 803 068	6 320 111	15 298 301
Colpa Belgica	0	0	0	0	1 807 315	11 889 926
Lagunillas	1 064 240	0	1 806 245	1 982 025	2 871 391	11 647 963
Charagua	9 038 675	11 247 795	9 744 316	14 229 833	13 201 215	37 273 897
Cabezas	4 334 072	9 683 901	8 579 672	8 196 709	7 599 179	33 457 855
Cuevo	671 906	0	1 258 315	1 468 568	1 494 817	8 543 990
Gutiérrez	2 161 149	0	7 155 582	5 545 729	8 096 392	15 638 420
Camiri	13 258 468	0	15 252 512	22 233 529	26 492 331	45 787 468
Boyube	1 510 404	1 346 626	0	1 657 699	2 382 740	9 297 372
Vallegrande	0	14 014 752	13 709 219	9 347 574	12 920 777	24 605 810
Trigal	0	867 820	883 273	704 353	975 559	3 990 635
Moro Moro	0	1 459 979	1 211 912	1 358 077	1 546 669	5 074 253
Postrer Valle	0	0	933 694	763 566	1 444 215	3 788 828

Carmen Ledo García

Pucará	0	0	974 163	1 148 955	1 190 053	4 791 111
Samaipata	0	0	0	4 144 092	3 800 293	12 676 928
Pampa Grande	0	0	2 229 908	4 314 075	3 528 559	8 545 338
Mairana	2 050 401	2 425 218	2 631 044	4 467 838	5 059 044	8 547 870
Quirusillas	0	0	666 220	772 017	1 096 434	2 618 122
Montero	29 974 693	47 143 091	38 055 889	49 930 840	55 931 467	109 959 992
Gral. Saavedra	0	0	4 601 456	5 494 535	6 814 952	15 553 585
Miños	0	19 096 798	16 699 501	17 477 601	11 487 608	23 627 747
Fernández Alonso	0	0	0	0	5 199 664	10 932 707
San Pedro	0	0	0	0	4 949 485	20 164 186
Concepción	0	0	5 649 862	6 165 875	6 121 703	16 862 878
San Javier	0	0	6 000 499	4 938 977	5 988 293	15 168 091
SAN RAMÓN	891 227	0	2 316 864	2 493 826	2 777 573	8 631 023
San Julián	0	27 013 848	26 409 151	21 320 665	24 478 389	43 576 573
San Antonio de Lomerío	1 253 013	0	4 412 512	2 051 545	2 880 291	7 829 833
Cuatro Cañadas	0	0	0	0	5 786 714	26 409 325
San Matías	6 509 491	6 931 957	5 552 282	7 254 542	6 923 463	16 924 156
Comarapa	0	0	6 692 202	9 267 587	12 517 517	16 160 404
Saipina	2 116 658	0	1 807 882	2 411 693	2 612 279	10 713 821
Puerto Suárez	6 379 697	0	0	12 224 824	7 827 067	26 486 102
Puerto Quijarro	0	0	4 410 589	5 306 313	5 687 942	24 657 793
Carmen Rivero Tórriz	0	0	0	0	1 887 117	11 658 429
Ascensión de Guarayos	0	0	0	11 761 291	8 745 183	18 819 055
Urubichá	0	0	0	2 920 240	2 556 401	7 774 035
El Puente	5 219 574	6 307 939	6 856 918	14 368 621	11 716 476	32 665 695
Trinidad	78 459 883	51 192 341	52 189 470	83 389 289	57 015 799	137 734 135
San Javier	0	0	1 778 759	1 027 074	2 888 219	8 805 397
Riberalta	52 253 566	0	37 837 552	40 683 202	48 371 101	125 495 228
GUAYARAMERÍN	17 271 777	0	18 197 615	27 108 830	24 625 442	69 951 804
Reyes	2 479 085	4 733 233	3 865 578	3 764 889	6 386 372	20 036 453

Los municipios bolivianos: una aproximación

San Borja	0	13 550 044	16 595 806	12 748 520	18 810 751	82 602 061
Santa Rosa	3 126 093	4 607 156	3 881 743	3 880 319	6 897 685	15 930 900
Rurrenabaque	6 763 016	0	11 199 597	9 302 047	9 337 361	25 523 299
Santa Ana de Yacuma	0	0	9 963 776	10 248 153	12 268 154	45 632 692
Exaltación	3 692 809	3 269 511	0	3 617 977	3 817 172	0
San Ignacio	10 521 714	11 984 841	17 475 766	18 860 528	23 771 149	53 565 877
Loreto	0	0	0	1 399 345	2 378 237	5 728 644
San Andrés	0	6 339 677	4 162 174	3 908 988	5 410 804	20 665 064
San Joaquín	1 718 404	0	1 930 434	2 163 938	3 611 006	11 904 134
San Ramón	1 929 094	1 905 256	1 769 462	2 069 810	3 176 780	13 890 105
Puerto Siles	0	482 849	525 783	509 329	703 642	1 472 871
Magdalena	6 215 514	0	7 233 027	5 637 892	6 656 772	16 438 282
Baures	4 121 643	0	0	2 401 391	3 267 967	17 420 306
Huacaraje	872 415	0	0	1 597 982	2 018 346	8 132 265
Cobija	39 324 007	53 441 045	37 787 027	31 241 051	29 164 270	211 698 010
Porvenir	0	0	0	3 046 668	4 093 799	21 017 752
Bolpebra	0	0	1 006 295	881 483	1 505 145	1 923 355
Bella Flor	1 499 092	2 146 380	0	1 558 627	3 445 778	20 170 074
Puerto Rico	0	0	2 704 178	2 539 798	4 891 823	22 242 351
San Pedro	0	1 275 648	0	687 182	2 158 313	9 322 768
Filadelfia	0	2 469 706	2 139 669	3 068 281	4 471 967	18 856 578
Puerto Gonzales Moreno	0	0	3 338 322	3 153 735	5 838 540	22 608 023
San Lorenzo	1 250 033	2 992 723	5 440 418	3 090 608	6 315 195	13 165 556
El Sena	780 269	2 013 687	0	1 608 834	5 338 581	26 032 794
Santa Rosa	726 058	1 654 889	1 707 086	1 296 553	2 795 524	12 578 364
Ingavi	0	1 123 531	1 188 912	948 545	1 450 629	0
Nueva Esperanza	0	311 578	1 408 582	629 939	863 926	5 892 837
Villa Nueva (Loma Alta)	0	0	0	0	1 957 884	7 126 353
Santos Mercado	0	0	810 424	490 867	846 859	6 966 540

Fuente: Observatorio Bolivia Democrática del Ministerio de Autonomías (<http://obd.autonomia.gob.bo/>), Fichas Municipales, La Paz, Bolivia.

A modo de conclusión

La historia de Bolivia está acompañada por revoluciones y cambios permanentes. Es un país que no ha logrado superar sus dificultades en su desempeño económico y social. A pesar de haber aplicado fielmente todas las reformas del Programa de Ajuste Estructural, aún persisten intolerables niveles de pobreza, acompañados de alta inestabilidad social, política, crisis económica, falta de acciones de apoyo y promoción del desarrollo que permitan la construcción de una ciudadanía justa y democrática.

Si bien es cierto que la municipalización de todo el territorio boliviano ha permitido que se amplíe el ámbito de accionar de la administración pública y se integre en los espacios urbanos y rurales en una sola entidad geográfica-administrativa, responsable de todo su territorio, la sociedad boliviana demanda hoy un nuevo pacto social. Eliminar la pobreza requiere tiempos largos, políticas múltiples, pero tiene a su favor la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar por ello. Eliminar la exclusión compete a las políticas públicas no solamente a través de sus acciones, sino facilitando la emergencia de ciudadanos como sujetos de derechos reconocidos social y políticamente, que puedan ejercer éstos en la ciudad y luchar por su total inserción en la vida cotidiana.

El rápido proceso de urbanización boliviano se ha dado con un incremento de la población residente en espacios urbano marginales, carentes de todo tipo de servicios, asentados en tierras de manera irregular debido a que accedieron a éstas, privadas o fiscales, por la compra clandestina a loteadores inescrupulosos que les vendieron lotes con problemas de regularización. Pero, además de haber sido engañados, su situación de ilegalidad los margina y excluye de las acciones de los gobiernos municipales y/o son relegados por las empresas privadas que han recibido la concesión del servicio. Deteriorando aún más su situación, y convirtiéndolos en grupos vulnerables.

En este contexto, una de las tareas fundamentales del Estado debería ser la de reorientar la composición de sus gastos, privilegiando las acciones que se constituyan en los agentes facilitadores para la reactivación y reconversión laboral (carreteras, caminos, puentes, presas, obras de saneamiento, agua y alcantarillado, entre otros). Sin bien los derechos econó-

micos y sociales están consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y plenamente reconocidos en varios instrumentos internacionales, son cotidianamente violentados y se ven obstaculizados sus derechos a la alimentación, vivienda, salud, trabajo y educación.

Es imperioso que se profundice la descentralización política y administrativa, para avanzar en la construcción de la organización sostenible del territorio. Se deberá generar una base económica que modifique los condicionantes de la polarización y exclusión social. Es importante dejar de lado las acciones de cosmética de corto plazo, electoralistas, las prácticas asistencialistas que hoy predominan y luego, democratizar la política económica, liberándola de la tecnocracia e involucrando a toda la ciudadanía en el diseño y defensa de la construcción del territorio y de sostenido proceso de construcción de los asentamientos humanos, en miras a la edificación de un futuro más sostenible (Coraggio, 1999: 12).

Se deberá garantizar la *administración de una gestión urbanalrural* eficiente, transparente, *descentralizada*, participativa y promotora de ciudadanía, para satisfacer las necesidades humanas más profundas. Es necesario impulsar la *eficiencia productiva*, ampliando las oportunidades de educación técnica y superior, orientados hacia la producción y difusión de conocimientos pertinentes, para encarar los problemas del desarrollo. Se desea consolidar un territorio espacialmente organizado a través de la *estructuración de todo su territorio*. Apuntar hacia la construcción de un territorio que brinde oportunidades; socialmente más justo y ecológicamente sostenible.

La magnitud de los problemas detectados en Bolivia son de carácter multidimensional, se requiere resolver los conflictos de manera integral y sistémica; no se puede imaginar un proceso de planificación que solo haga frente a aspectos sectoriales, ya que se requieren soluciones estructurales y de largo aliento, que permitan reducir las brechas de inequidad, exclusión social, vulnerabilidad y aumentar las oportunidades de los y las ciudadanos(as). Se propone generar el bienestar de los habitantes a través de la ampliación de sus capacidades y oportunidades; se requiere de una base productiva y con una economía capaz de crecer sin poner en riesgo las oportunidades de las generaciones futuras, sin agotar los recursos naturales y el medio ambiente, con capacidad de traducir los logros económicos

en bienestar social e individual, la cantidad de recursos en calidad de vida, reduciendo las brechas entre hombres y mujeres, entre lo rural y el mundo urbano, entre la ciudad moderna y la ciudad periférica. Además, es necesario construir una cultura que admita las diferencias, que valore la equidad y la solidaridad de género y la sostenibilidad ambiental.

Las nuevas leyes, políticas y estrategias en el marco del proceso de la descentralización han implicado cambios radicales para los gobiernos locales en Bolivia, los que se enfrentaron a desafíos para el desarrollo local, pasaron de administradores a gestores, lo que, desde todo punto de vista, es un reto muy grande, por ello, aún no se ha logrado cumplir con dicho reto de manera adecuada, por la falta de capacidad y experiencia para estimular el desarrollo económico local. El municipio, en su nuevo rol de gobierno y desarrollo local, tuvo que vencer muchas dificultades y obstáculos en los campos administrativos, organizativos, técnicos y financieros. Por ello, será crucial brindar oportunidades de capacitación a los alcaldes, concejales y funcionarios municipales, para los cuales la gestión municipal y gobernabilidad participativa sean parte integral de su cotidiano existir, y generar un fortalecimiento institucional. La gerencia pública municipal y las finanzas municipales son tareas urgentes, pero también temas de transparencia, equidad en la gestión municipal, control social y el desarrollo económico equitativo. La capacitación será importante en el campo de la gobernabilidad local; administración y gestión municipal; gestión económica y financiera; sistemas de planificación local, regional, ordenamiento territorial, formulación, implementación y seguimiento de proyectos de desarrollo. Con estos tipos de capacitaciones se puede llegar a un sistema de planificación que preste atención a demandas y necesidades locales de una manera consistente y coherente.

Profundizar la democracia para que permita la libre expresión de los y las bolivianos(as), para asumir sus problemas y buscar las soluciones. Se deberá garantizar la *administración de una gestión social, pública, participativa y solidaria* de manera eficiente, transparente, *descentralizada*, participativa y promotora de ciudadanía para satisfacer las necesidades humanas más profundas. Es necesario impulsar la *eficiencia productiva*, ampliando las oportunidades de educación técnica y superior, orientados hacia la producción y difusión de conocimientos pertinentes, para encarar los

problemas del desarrollo. Se desea consolidar áreas espacialmente organizadas a través de la *estructuración de la periferia urbana y de los espacios rurales*. Apuntar en la construcción de espacios donde se *brinden oportunidades*, socialmente justas y ecológicamente sostenibles. El desafío del logro simultáneo de los aspectos presentados son las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo armónico y el mejoramiento integral de la calidad de vida, la reducción de la exclusión social y el camino para devolver la esperanza a los grupos más deprimidos.

Bibliografía

- Aghón, Gabriel (1997). "Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región. Descentralización fiscal en América Latina". En *Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Herbert Edin (Comps.). Santiago de Chile: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Albó Xavier y C. Romero (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz-Bolivia: GTZ /PADEP, Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Antezana, Luis H. (1983). *Sistemas y procesos ideológicos en Bolivia*. En Bolivia, hoy, René Zavaleta (Comp.). México: Siglo XXI.
- Assadourian. C.S., H. Bonilla, A. Mitre y T. Pla'it (1980). *Minería y Espacio Económico en los Andes, Siglos XVI-XX*. Lima-Perú: IEP.
- Barja Daza, Gover (1999). "The Bolivian structural reformations and their impact on the investments". En *Series of Economic Reformations* N.º 42.
- Borja, Jordi y Muxi Zaida, 2001. "El gobierno del territorio y la urbanización". *Debate* N.º 3. [versión electrónica en <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Borja%20y%20Mux%ED.doc>]
- CEDURE (1999). *Lineamientos Estratégicos para el desarrollo urbano cruceño*. Santa Cruz-Bolivia: CEDURE (Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional), Universidad de Toronto-Canadá.
- Constitución Política del Estado Plurinacional (2009). La Paz, Bolivia.

- Corraggio, José Luis (1999). *Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización*. Rosario-Argentina: Instituto de Desarrollo Regional.
- (1999a). “¿Es posible pensar alternativas a la Política Social Neoliberal?”. *Nueva Sociedad*, N.º 164.
- Corraggio, José Luis (2001). “La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales”. *Debate* N.º 3. [Versión electrónica en <http://www.urbared.ungs.edu.ar/>]
- Corraggio, José Luis y Alicia Ziccardi (2000). “Las políticas sociales a comienzos del siglo XXI: la crisis del pensamiento”. *Debate* N.º 1. [Versión electrónica en <http://www.urbared.ungs.edu.ar/>].
- CORDECO (Corporation of Regional Development of Cochabamba) (1984). “Plan Regional de Desarrollo de Cochabamba 1984-1987”. Vol 2: 395-425.
- Dory, Daniel y Nelson Manzano (2000). *Lógicas territoriales y políticas públicas, las condiciones de gobernabilidad democrática en Cochabamba*. La Paz-Bolivia: PIEB.
- European Union (1993). “Proyecto Ciudades Sostenibles (Sustainable Cities Project)”. Grupo de Expertos del Medio Ambiente Urbano. Dirección General XI.
- Gaceta Oficial de Bolivia (1994). *Constitución Política del Estado. Año XXVIII*. La Paz-Bolivia.
- (1994a). *Ley del Sistema de Regulación Sectorial*. La Paz-Bolivia.
- (1994b) *Ley de Participación Popular*. [Versión electrónica en <http://solobolivia.com/politica/leyes/ley1551.shtml>].
- (1999). *Ley De Municipalidades (N.º 2 028). Año XXXIV*. La Paz. Bolivia.
- Garafulic, Edmundo, Edmundo Zelada, Raúl Maydana, María Elena Guzmán y Janneth Arreaño (2007). *Estudio de mancomunidades como espacio para la gestión regional*. La Paz-Bolivia: Servicio de Desarrollo Integral – SEDEI.
- Gobierno de Bolivia (1991). “Resolución Ministerial N.º 177”. La Paz.
- (1996). “Decreto Supremo N.º 24 298”. La Paz.
- (1998). “Decreto Supremo N.º 25 133”. La Paz.

- Honorable Alcaldía Municipal de Cochabamba (2002). “Plan estratégico de Desarrollo de Cochabamba”. Cochabamba-Bolivia.
- (2009). “Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, sección V: Gobernabilidad municipal y sustentabilidad”. Cochabamba-Bolivia.
- Honorable Congreso Nacional (2000). “Ley del Diálogo Nacional 2000 (Ley 2235)”. Artículo N.º 21. La Paz-Bolivia: [Versión electrónica en <http://www.congreso.gov.bo/leyes/2235.htm>].
- International Institute of Administrative Sciences (1996). “The Governance Working Group”. [Versión electrónica en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/index.htm>]
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (1992). “Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda”. [Versión electrónica en <http://www.ine.gov.bo/>].
- (INE) (2001). “Resultados Preliminares Censo Nacional de Población y Vivienda Departamento de Cochabamba”. [Versión electrónica en <http://www.ine.gov.bo/>].
- INRA (2009). “Segunda época”. *Somos Tierra* N.º 11. [Versión electrónica en www.inra.gov.bo]
- Jelin, Elizabeth (2000). “Cities, culture and globalisation”. Capítulo N.º 7, auspiciado por CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y la Facultad de Ciencias Sociales de Buenos Aires (Argentina); con la colaboración de Alejandro Grimson. [Versión electrónica en <http://www.crim.unam.mx/cultura/informe/art7.htm>]
- Larrazábal, Hernando (1992). “Políticas y sector informal urbano”. *Revista Programa de Ajuste Estructural*. Serie: Documentos de trabajo N.º 11. La Paz-Bolivia: CEDLA.
- Lea Plaza, Mauricio (2004). “Desarrollo y perspectivas del asociativismo municipal en Bolivia”. Serie de documentos de trabajo. [Versión electrónica en http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/GNTPWPs/Asociativismo_GNTP.pdf].
- Ledo, Carmen (1999). “La Urbanización y los procesos de redistribución espacial de la población boliviana”. Documento del Segundo Congreso Europeo de Latinoamericanos, celebrado del 4 al 8 de sep-

- tiembre de 1998. [Versión electrónica en <http://www.ceisal98.uni-halle.de/eingan.htm>]
- (2002). *Urbanisation and Poverty in the Cities of the National Economic Corridor in Bolivia. Case Study: Cochabamba*. Holanda: Delft University Press.
- Ledo, Carmen y Marcelo Delgado (2006). “Sistema Nacional de Planificación”. Cochabamba-Bolivia: CEPLAG.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2010). “Operaciones de alcaldías municipales”. Cuadro N.º 17. La Paz-Bolivia.
- (2010a). “Fuentes de Financiamiento Municipal. Techos presupuestarios, 2008 y 2009”. Ministerio de Hacienda. La Paz-Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (1998). “Estudio de la Sistematización de las Experiencias Metodológicas en Planificación Participativa Municipal”. [Versión electrónica en http://www.vppfm.gov.bo/new/PaginasVPPFM/PaginasUAEF_98/publicaciones/Participativa/sistematizacion.htm]
- MDSMA (1995). “Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)”. La Paz-Bolivia: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA), Ministerio de Desarrollo Humano (MDH).
- (1996). “Normas Básicas del Sistema de Planificación (SISPLAN)”. La Paz-Bolivia: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA).
- Mitre, Antonio (1981). *Los Patriarcas De La Plata*. Lima: IEP.
- Ormachea, Enrique (1988). *Migración y empleo en Bolivia: los casos de las ciudades de La Paz y Santa Cruz*. Santiago de Chile: PREALC/OIT.
- Pérez, Martín y Renata Hoffmann (2009). “Participación Ciudadana en el proceso de Descentralización de Bolivia”. Programa CAPACIDES, Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia). Chile: FLACSO.
- PNUD (1998). *Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz-Bolivia: PNUD.
- (2009). *Estimación del Índice de Desarrollo Humano en Bolivia 2001 y 2005*. La Paz-Bolivia: PNUD.
- Prado, Fernando (1999). *Globalización, gobernabilidad y metropolización: el caso de Santa Cruz*. Santa Cruz-Bolivia: Mimeo.

- Serrate Paz, José Mario (2006). “Gobiernos municipales en Bolivia”. Santa Cruz-Bolivia: Serrate Paz & Asociados Abogados. [Versión electrónica en http://www.serratepaz.com/articulos/Gobiernos_Municipales.pdf].
- (1998). “La transformación de las metrópolis”. *La Factoria N.º 6*. [Versión electrónica en <http://www.aquibaix.com/factoria/articulos/touraine6.htm>]
- UDAPE (2001). “Evaluación de la Economía Boliviana, La Paz, Bolivia”. [Versión electrónica en <http://www.udape.gov.bo/eva2000/default.htm>].
- (2001a). “Versión Final de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”. Capítulo N.º 6. [Versión electrónica <http://www.ebrp.gov.bo/>].
- World Bank (1999). “Bolivia: Public Expenditure Review”. Reporte N.º 19 232-BO. Washington, DC – EEUU.
- Yáñez, César (2001). *Revista Instituciones y Desarrollo* N.º 8 y 9: 299-324. [Versión electrónica en: http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_09.htm].

Páginas Web

- http://bolivia.panda.org/nuestro_trabajo/.../puerto_quijarro/
- <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/index.htm>
- <http://obd.autonomia.gob.bo/>

Este libro se terminó de
imprimir en marzo de 2011
en la imprenta V&M Gráficas
Quito, Ecuador