

LOCAL, NACIONAL Y GLOBAL: CONSTRUYENDO LA PATRIA PLURAL DESDE LOS MUNICIPIOS

Josep Centelles y Marc Navarro

Analistas

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya

5.1. Introducción

Largo y extenso es el debate sobre cuáles son las instituciones políticas favorecedoras de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Y si bien es cierto que no existe una clara determinación acerca de los óptimos arreglos institucionales precisos para tal fin, sí que hay un generalizado común denominador que ve en la descentralización un elemento ineludible de las reformas institucionales necesarias en América Latina.

Existen diversas aproximaciones acerca de las motivaciones y efectos de los procesos de descentralización en Latinoamérica¹. Más allá de las causas que han llevado y llevan a los países a desarrollar este tipo de políticas, es importante identificar qué beneficios, desde el punto de vista del desarrollo, puede aportar una estructura gubernamental más descentralizada.

En este sentido, a lo largo del texto vamos a intentar indagar en que medida la descentralización operada en Bolivia durante la última década es útil para facilitar y promover el desarrollo humano y cómo las instituciones locales se adaptan a las necesidades cambiantes de la nueva era info-global.

5.1.1. Diversidad local, cohesión nacional y globalización

La elección directa por sufragio universal de las autoridades locales (municipales) de forma independiente y separada del legislativo y ejecutivo central, es un hecho generalizado entre las democracias occidentales. Su principal razón de ser se halla precisamente en reconocer la **diversidad** de situaciones locales dentro del marco de la supuesta unidad nacional.

¹Unos estudios entienden que la descentralización en la región constituye un paso más para la consolidación de la democracia (Diamond, 1999; Burki, Perry y Dillinger, 1999) al abrir nuevos espacios de participación ciudadana (Nickson, 1995; Finot, 2001). Otros ven la descentralización como una respuesta ante crisis fiscales (Rojas, 1999b), políticas (Grindle, 2000) o, incluso, como tácticas electorales de algunos partidos políticos (O'Neill, 2001). No obstante, la descentralización no puede ser explicada por un solo factor y en cada país tal proceso de reforma institucional es una combinación de diversas causas (Manor, 1999).

De la misma manera que los poderes centrales obtienen su legitimidad democrática en las urnas para manejar dentro del marco constitucional la **soberanía nacional** de la que son depositarios, los gobiernos locales adquieren la suya para manejar con responsabilidad la **autonomía municipal** prevista en las leyes².

Analizaremos pues la dinámica institucional boliviana desde las anteriores premisas, es decir, desde la lógica de la dialéctica local <=> central.

El concepto de nación es dinámico en sí mismo, por lo que no existe la nación completa, acabada y totalmente cohesionada. De todas formas, el déficit de cohesión nacional pueden tener su origen en cuestiones de carácter social³ o, lo que es más frecuente y aparente, de carácter territorial o regional.

No hay duda de que las fuerzas que construyen la nación, la solidaridad intra-nacional, la identificación colectiva alrededor del proyecto común, etc., conllevan inherentemente una carga uniformizadora. La propia idea de nación lleva inherente esta tendencia a la uniformidad⁴, pero los límites de tal uniformidad se han balanceado históricamente mediante el reconocimiento de la riqueza de la diversidad local. Efectivamente, el reconocimiento, e incluso la potenciación, de la diversidad local nunca resultó contradictorio con la vocación permanente de unidad que tiene la nación, más bien al contrario, la necia negación de la diversidad (que a menudo implica la imposición de una supuesta uniformidad sobre minorías o territorios) ha sido frecuentemente fuente de ruptura y disgregación nacional.

Más allá del estricto reconocimiento de la diversidad local, la acción política concreta puede orientarse en el sentido uniformizador o en el de la potenciación de determinadas identidades locales y, por ende de la diversidad. El fomento de “lo local”, no sólo en Bolivia, si no en toda América Latina, ha sido hasta el presente poco frecuente. Entre los dirigentes nacionales más bien han dominado, por inercia, las percepciones de ver en la diversidad local (cuando se sale de lo meramente folklórico) más un problema que un potencial. En la actualidad, sin embargo, este panorama está cambiando bajo las exigencias de la globalización que encuentra en la diversidad local y su potenciación selectiva, la mayor fuente de oportunidades para el desarrollo sostenible. Políticas de cohesión social y territorial, y por lo tanto esencialmente políticas “nacionalizantes” y

² La posibilidad de un tercer nivel de gobierno, intermedio entre el central y el municipal, existe y funciona correctamente, en Latinoamérica, en los estados federales. Para el caso del tamaño poblacional de Bolivia, a primera vista, este nivel intermedio parece de escaso interés y podría acarrear más problemas de gobernabilidad que solucionarlos. Trataremos este tema en las conclusiones y recomendaciones, después de haber analizado las instituciones departamentales y su funcionamiento.

³ Cuando un grupo social, especialmente una élite, se apropia, asimila y se identifica con determinados “intereses nacionales” en contra o sin respetar los intereses de los demás grupos, fácilmente se produce una desafección de los últimos en relación al proyecto nacional.

⁴ La nación, y en particular el estado-nación, tiene una vocación permanente de uniformización. En ello encuentra las energías para su potente capacidad de acción colectiva. Es en la uniformización y en la consiguiente identidad que la nación genera las fuerzas de cohesión y solidaridad (patriotismo) que le permiten abordar con éxito grandes proyectos colectivos.

uniformizantes en unos aspectos, no sólo no son incompatibles con políticas sectoriales de potenciación de la diversidad local, sino que, si están bien diseñadas, resultan netamente complementarias.

Los conceptos de **autonomía municipal** y **descentralización** se sitúan en el núcleo de este equilibrio “uniformidad nacional <=> diversidad local”. La autonomía es la conceptualización jurídico política de la aceptación de la diversidad dentro de la uniformidad, podríamos decir que es el contenedor. Mientras que la descentralización, viniendo de estados históricamente tan centralistas como son los latinoamericanos y en concreto el boliviano, es la portadora de contenidos prácticos y efectivos a tal diversidad.

Hasta hace un par de décadas, cuando la globalización era incipiente, el dúo conceptual “autonomía – descentralización” se basaba en una doble lógica:

1. La lógica **política**, donde se trata de institucionalizar los cauces para resolver el reconocido potencial conflicto entre lo local y lo central. En este sentido el **alcalde** es el representante genérico (político) de su comunidad, todo ello más allá de las estrictas competencias administrativas que le otorgue la ley.
2. La lógica de la **prestación de servicios** inherentemente locales⁵ de forma correcta y adecuada. La adaptación de los servicios a las particularidades locales es un requerimiento básico de eficacia. Esta vertiente sí queda totalmente enmarcada por la legislación administrativa.

En la situación actual de globalización, estas dos lógicas mantienen toda su fuerza, pero, **acumulativamente**, se les añade una tercera que reclama el fortalecimiento y potenciación de varios aspectos de la diversidad local a fin de poder sacar partido de sus potencialidades, esta es:

3. La lógica del desarrollo económico local que se concreta en la generación de empleo (sólido y no subvencionado) basado en los potenciales endógenos locales.

Es decir, no basta ya con representar a la comunidad en sus penas y alegrías, no basta ya el prestar servicios básicos y comunales a la ciudadanía, hoy la comunidad local ha de buscar activamente fuentes de empleo y generación de riqueza. Se acabaron los tiempos de los escenarios estables en que “unas empresas” relativamente ajenas al gobierno municipal generaban empleo permanente. La comunidad, hoy ha de ser pro-activa en la búsqueda del desarrollo humano. Al gobierno local se le pide ir más allá de la mera buena gestión de los servicios públicos que la ley le atribuye.

⁵ El principal paquete de servicios de carácter tradicionalmente local son los que están relacionados con el suelo, especialmente el suelo urbano; en la actualidad están adquiriendo dimensión importante los servicios denominados de “proximidad”, es decir, los que se prestan de forma muy individualizada a personas y empresas (especialmente a las pequeñas y medianas empresas locales).

Esta última perspectiva, es obvio, tendrá una especial relevancia cuando analicemos las instituciones descentralizadas al servicio del desarrollo humano. En el actual mundo globalizado, **el desarrollo local sostenible sólo es posible cuando la colectividad local deviene capaz de encontrar su nicho productivo, su propia especialidad y en cierto modo su identidad, que le permita relacionarse con su entorno globalizado con soltura.**

La identidad local es el ancla que permite engancharse a la globalización recibiendo algún beneficio.

Por “relaciones con entorno globalizado” no debemos entender solamente las relaciones con espacios lejanos mediante telecomunicaciones, etc. si no que el “entorno globalizado” incluye también y en primer lugar, el entorno geográfico convencional; lo que sucede es que la globalización no sólo nos ha ampliado la capacidad de relacionarnos con localidades muy alejadas, si no que también ha provocado cambios serios y sustanciales en cómo nos relacionamos con los vecinos de siempre, en cómo una localidad se relaciona otra la ciudad vecina.

El propio concepto de “entorno” se está resquebrajando. Antes imperaba inevitablemente el “entorno geográfico” o territorial de carácter sustancialmente jerárquico: comunidad local, comarca, región, estado, etc., Ahora, en un mundo que funciona en red, esta jerarquía está siendo sistemáticamente vulnerada y pierde buena parte de su sentido. Ello no sólo se da en las áreas centrales de cada país o en las grandes ciudades, si no que tiene lugar en los más remotos lugares del planeta simultáneamente. Los flujos de información y de capitales ya son prácticamente *a-espaciales*, funcionan en red y mayormente ignoran la tradicional jerarquía territorial. Los flujos de personas y mercancías todavía presentan serias fricciones, mayores en Bolivia que en los países centrales, pero a pesar de ello el incremento y la velocidad de tales flujos crece de tal forma que a diario genera nuevos y decisivos impactos en todas las localidades del país, aun las más remotas.

Podemos ilustrar el fenómeno de estos cambios con el ejemplo de las “sillas de plástico inyectado”. Desde el área más central del mundo, digamos Nueva York, al pueblito más remoto del planeta encontramos hoy unas sillas (butacas) de plástico inyectado con un precio de mercado fácilmente inferior a los 10.-US\$. La humanidad ha mejorado alcanzando niveles de mayor satisfacción, millones de personas pueden sentarse con mucha mayor comodidad a un precio más que razonable. Pero simultáneamente sucede que los millares de carpinteros locales que hasta hace poco construían sillas, se han quedado sin empleo o bien su empleo se ha degradado perdiendo calidad creativa y retributiva. Se dedican ahora a la compra venta de sillas de plástico con un escasísimo margen de beneficio o han tenido que emigrar a las factorías de inyección de plásticos (unas pocas centenares en todo el planeta) o han tenido que estudiar ingeniería para diseñar nuevas inyectoras de plástico... En el mejor de los casos, suponiendo que no se importan todas las sillas desde países lejanos, con una

sola inyectora en el país se garantiza en un par de meses la producción de sillas necesarias para varios años. A nadie se le ocurre volver a implantar “aduanas municipales” proteccionistas implantando una tarifa para proteger el empleo de los carpinteros locales.

La producción en masa y las facilidades de los flujos de información, capital y mercancías hacen que la **economía global** (fábricas y distribución de sillas de plástico inyectado) compita, desplace o degrade buena parte de las **economías locales** (carpinteros) que se ven disminuidas o fuertemente erosionadas en la calidad de sus empleos.

5.1.2. Capturar las oportunidades de la globalización y trabajo en red

Por otra parte, nadie lo duda, la propia globalización ofrece cantidad de oportunidades, pero hay que saberlas capturar. La captación de estas oportunidades puede darse a cualquier nivel de la escala que va desde la persona individual, hasta la comunidad nacional. Ahora bien, y éste es el aspecto que nos interesa en nuestro análisis, **la escala de lo local (sobre todo en el espacio urbano, la ciudad) se revela cada día más como un nivel crucial para insertarse correctamente en el mundo globalizado**. Ello es especialmente crítico cuando pensamos en una “localidad”⁶ que está formada por una cabecera urbana que dinamiza el conjunto de su entorno territorial. Se trata ni más ni menos de que cada localidad “encuentre su lugar en el mundo”⁷.

Otro aspecto derivado de los cambios inducidos por la globalización y que demanda reajustes institucionales para una adecuada respuesta es la inevitable **interdependencia entre los varios actores necesarios para acometer proyectos colectivos de desarrollo**.

La acción colectiva ya no es exclusivamente pública en el sentido de “administración pública”. Los rápidos cambios tecnológicos y la fluidez de los entornos sitúa a las comunidades locales (principalmente urbanas) en escenarios impredecibles y azarosos. Ello agrava el ya conocido conflicto entre la flexibilidad de los mercados y la economía que de ellos pende, con la intrínseca rigidez de las inversiones públicas sobre todo en infraestructuras.

Los gobiernos, a cualquier nivel, han dejado de ser autárquicos y en su acción se ven inevitablemente insertos en una red de interdependencias con actores privados, sociedad civil, instituciones semi-públicas o gubernamentales de otro nivel. Ni el gobierno más poderoso del mundo puede tomar decisiones unilaterales si espera de éstas que sean realmente efectivas.

⁶ Usamos intencionadamente el término “localidad” por su equilibrada imprecisión; puede ser sinónimo de ciudad, de municipio o de agregación de varios municipios. La característica fundamental de “lo local” es la proximidad a las personas. La localidad la entendemos como una unidad funcional, ya sea de tipo económico, social o cultural.

⁷ De nuevo, este “mundo” no hace falta que sean espacios alejados, pero sí son espacios nuevos con los que antes no se tenían posibilidades de relación.

La toma de decisiones sobre lo público, especialmente las de carácter estratégico, se da hoy inevitablemente en red, pero **para que la red no devenga una cosa amorfa que evoluciona al albur de las inercias o de intereses poco transparentes, se necesitan fuertes dosis de liderazgo.**

El gobierno municipal resulta el líder óptimo⁸ de la red de actores estratégicos locales, pero ¿está institucionalmente preparado para tales funciones?

Este es el tipo de cuestiones que pretendemos resolver cuando analizamos el edificio institucional boliviano desde la perspectiva de las relaciones central – local, de la descentralización, de la gobernabilidad local y de la dinámica de sus núcleos urbanos.

Dentro de este marco conceptual entenderemos por **descentralización** la transferencia de competencias y recursos de orden político y decisonal desde el nivel central al municipal, es decir entre los dos poderes del estado legitimados democráticamente mediante elecciones populares independientes. En cambio, las transferencias de competencias entre el gobierno central y sus delegaciones territoriales en los departamentos, las consideraremos simple **desconcentración**⁹ territorial del estado, ello en el bien entendido de que, más allá de su importancia operativa desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia, son transferencias que tienen una naturaleza política sustancialmente distinta.

5.2. Los antecedentes de la descentralización en Bolivia

En las siguientes líneas se pretende hacer una breve aproximación al proceso de descentralización acaecido en Bolivia durante la última década. Para ello, nos remontaremos, en primer lugar, a las fuerzas históricas que se han dado en el país en pro de la descentralización y como han cristalizado en toda una serie de medidas legislativas. En el siguiente apartado se van a analizar dichas medidas legislativas y su impacto en distintos sectores.

5.2.1. Debilidad institucional y persistencia de fuerzas históricas

Para comprender la situación actual en la que se halla el proceso de la descentralización y el poder local en Bolivia, es importante recordar su génesis y posterior evolución histórica. Bolivia ha tenido, desde la época prehispánica, un patrón de asentamientos humanos especialmente irregulares sobre el territorio y, ya sea por las fuertes irregularidades orográficas en la Sierra o por las grandes extensiones (Beni y Santa Cruz), las comunidades tienen arraigado un alto grado de autonomía de facto.

⁸ No el único posible.

⁹ También es frecuente usar el término “descentralización administrativa”.

El antecedente más cercano de gobierno local en Bolivia lo encontramos en los Cabildos de la época colonial. Es interesante notar que dentro del modelo administrativo colonial en el siglo XVIII se crearon, –como en el resto de la América hispana- las Intendencias como instancias entre el Cabildo y el Virrey. Pero en el caso de Bolivia este nivel intermedio adquirió muy poca importancia, lo que redundó en beneficio de una mayor relevancia de los Cabildos locales.

La debilidad del Estado boliviano favoreció la emergencia de un sistema de partidos políticos a partir de la década de 1880 basado en la distinta localización territorial de las élites sociales y económicas del país, que apostaba por distintos modelos para la organización territorial del país. Así, mientras que el Partido Liberal tenía una visión más federal o regional, centrado en las élites de Sucre y Potosí, el Partido Conservador, sustentado por las élites de La Paz, defendía una visión centralista y unitaria del país. Con esta situación se llega a principios del siglo XX cuando se consolidan los grupos políticos dominantes.

Todo ello, favorece la construcción de una cultura política basada en el patronazgo, con el reparto de los puestos del aparato estatal para los miembros de los partidos políticos y la sumisión de los intereses de Estado a los grandes intereses mineros. Con esta situación, los sentimientos regionalista persistieron pero sin articulación política definida, siendo el consenso mínimo entre las élites de país los que cohesionaba las débiles instituciones estatales.

El Estado-nación boliviano se estructura al servicio de tales élites, es decir, fundamentalmente alrededor de los grandes intereses mineros. Es por ello que el territorio es administrado especialmente en función de su potencial de explotación de los recursos. El inicio de la pérdida de peso de la minería (por lo menos en términos relativos) y la tímida, pero progresiva, ascensión de clases intermedias de carácter urbano facilitan la denominada Revolución de 1952, que intenta adaptar el paisaje social al político con la consiguiente reducción de poder de los grupos mineros y terratenientes. De esta manera, las reformas introducidas durante la presidencia de Víctor Paz Estensoro (1952-1956), erosionaron el antiguo régimen, pero el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) no logró construir nuevas instituciones estatales que pudiesen gobernar el país efectivamente y contribuir a la integración de la sociedad boliviana como un todo cohesionado (Oxhorn, 2001). El Estado se retiró, en la práctica, de gran parte del país rural .

El golpe de Estado de 1964 y los sucesivos gobiernos militares no cambiaron tal conducta histórica de relaciones entre Estado y el territorio, basadas en un centralismo intenso y el clientelismo político. El poder político estaba concentrado en las manos del presidente, quien designaba directamente a los gobernadores departamentales y encabezaba las corporaciones regionales de desarrollo y los instrumentos políticos y administrativos del gobierno local (Faguet, 2001). Como resultado, solamente estaban constituidas como municipalidades las capitales departamentales y una quincena de ciudades más, con limitados territorios adyacentes. Se trataba de una municipalidad

urbana, por lo que el resto del territorio (la mayor parte de él) no tenía forma “estatal” de gobierno local alguno. En todo caso, persistían las formas autóctonas y/o indígenas de autogobierno de las comunidades rurales.

Simultáneamente, a finales de la década de los 80, aumentaron las manifestaciones de descontento regional, articuladas al margen de los partidos políticos tradicionales. Sus principales promotores fueron los Comités Cívicos de carácter local –especialmente el de Santa Cruz– y otras agrupaciones ciudadanas, tales como empresarios, comerciantes, profesionales y otros. Sus reclamos consistían en la demanda de una imprecisa autonomía regional y mayor descentralización del estado.

5.2.2. Los motores de la descentralización

El análisis de los acontecimientos devenidos en el siglo XX muestra la importancia de tres tendencias que derivan, finalmente, en la promulgación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa. Nos estamos refiriendo a la movilización de la sociedad civil, la influencia indígena y el programa de cambios estructurales.

En primer lugar, es necesario hacer referencia a la movilización de la sociedad civil a favor de la descentralización política iniciada a partir de 1982, fecha en la que Bolivia vuelve a la democracia representativa después de un largo período de regímenes de facto y golpes de Estado. Esta corriente está encabezada por los movimientos cívicos (y, en concreto, por el Comité Cívico pro Santa Cruz, en activo desde la década de los 50) y persigue la descentralización a nivel departamental e, incluso, la federalización del país a partir de la defensa de la elección directa del ejecutivo regional y la creación de asambleas legislativas en el nivel intermedio (Centellas, 2000). A pesar de las fuertes críticas que esta tendencia recibe, es indudable que juega un papel importante ya que durante casi una década lidera el debate acerca del modelo de descentralización que el país debe seguir. Posteriormente estos comités cívicos, que eran la organización más visible y reconocida a nivel regional, fueron una de las pocas voces críticas con el proceso iniciado por la Ley de Participación por considerarla, tal como fue, simplemente municipalista.

La influencia indígena es el segundo aspecto que debe ser considerado. La Revolución Nacional de 1952 tenía entre sus postulados otorgar a las clases obreras y al campesinado poder político a partir de tres acciones básicas: la Reforma Agraria, la nacionalización de las minas y el voto universal. No obstante, cuarenta años después, la situación de las comunidades indígenas y de los pueblos originarios permanece intacta y no recibieron nada de esto.

No es hasta la década de los ochenta que dichos colectivos empiezan a participar en los procesos electorales o crean partidos indigenistas tales como el Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL) o el Eje Pachakuti. En concreto, la acción de Víctor Hugo Cárdenas del MRTKL es significativa hasta el punto de que,

como consecuencia de la coalición que se forma entre el MNR y el MRTKL, en 1993 se convierte en el primer vicepresidente indígena, cargo desde el cual participa en la coordinación de la Unidad de Participación Popular, un grupo de académicos bolivianos que, con el tiempo, se convertiría en la Secretaría Nacional de Participación Popular.

Los procesos de descentralización y participación popular se concretaron en el ambicioso programa de cambios estructurales propuesto por Gonzalo Sánchez de Lozada, cuando era candidato del MNR en las elecciones de 1993 y que en buena parte fueron convertidas en legislación y llevadas a la práctica.

Cabe destacar que a pesar del mérito de la propuesta, el país entero sentía la necesidad de profundas reformas modernizadoras y descentralizadoras, así durante el periodo de gobierno de Jaime Paz Zamora hubo varios intentos de sacar adelante legislación descentralizadora¹⁰. El paquete de medidas adoptadas, que toma el nombre de “Plan de Todos”, busca consolidar una Bolivia mejor inserta en la economía de mercado e incluye la Ley de Reforma Educativa, la Ley de Capitalización, la Ley de Pensiones, la Ley de Reforma Administrativa, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Ley de Participación Popular (origen y base del proceso de descentralización boliviano) y nuevos cambios económicos a la Constitución. Desde esta tercera perspectiva, la descentralización en el país no se produciría estrictamente como resultado del juego de fuerzas políticas sino como consecuencia de la búsqueda de solución a problemas de eficacia administrativa y de adaptación del estado a las nuevas demandas de la economía de mercado.

Sánchez de Lozada diseña una descentralización basada en el municipio y no en las regiones o departamentos. Es decir, apuesta por un modelo clásico de organización territorial de un estado unitario. Se trata de una organización con sólo dos niveles: el central y el municipal. El nivel intermedio (departamental) resulta, por un lado, de la desconcentración del gobierno central en las prefecturas y, por otro lado, de la concentración o agregación de los gobiernos municipales en órganos de ámbito departamental. La elección de este modelo se hace aun a pesar, o especialmente en contra, de los citados movimientos de carácter regional, autonomistas o federalistas. Éstos, ya se ha comentado, gozaban de un mayor apoyo en Santa Cruz y eran el reflejo de su condición de ciudad que dinamiza un territorio emergente social, económica y

¹⁰ En realidad, durante su mandato (1989-1993), Paz Zamora se dan varios intentos fallidos de concretar una legislación a favor de la descentralización. Así, en cuanto asume la presidencia, encarga al Ministerio de Planeamiento la continuación del Proyecto de Descentralización iniciado por el Componente Regional del Economic Management for Strengthening Organizations Project (Banco Mundial). En abril de 1990, se concluye el proyecto de ley y se presenta al Senado Nacional que lo aprueba en diciembre del mismo año. En julio de 1991, el gobierno convoca un Congreso Extraordinario para abordar la cuestión de la descentralización y promulgar definitivamente la ley. Pero el proyecto de ley agota su trámite legislativo y no puede ser aprobado. Al año siguiente, durante el mes de mayo, la Gran Comisión Nacional de Concertación (integrada por representantes del Estado y de la sociedad civil) elabora un nuevo proyecto de ley que también fracasa en su etapa final, cuando se intenta llegar a un consenso con respecto a las asambleas departamentales de fiscalización. El último intento se realiza en marzo de 1993 durante el Congreso Extraordinario que convoca el Presidente y que adopta la decisión de posponer el debate acerca de la descentralización para la siguiente legislatura.

demográficamente. Situados en una visión realista de los problemas bolivianos, completar el mapa municipal, de forma que cubriera todo el territorio, era perentorio y obvio. En cambio, embarcarse en una aventura autonomista, regionalista o federalista carecía de toda lógica, tanto desde el punto de vista de las necesidades reales de gobernabilidad, como desde la perspectiva de las estructuras fácticas del poder político y económico del país¹¹.

La argumentación dada para justificar tal modelo de descentralización se basó en los siguientes argumentos: (i) la municipalización aumentaba mucho más la rendición de cuentas que si se diseñaba un modelo de descentralización basada en la regionalización; (ii) reducir la corrupción y el patrimonialismo de los partidos con un aumento de la rendición de cuentas local, rompiéndose, de esta manera, con la cultura política imperante en el país y; (iii) dar la posibilidad de participación de amplios sectores de la población tradicionalmente excluidos del proceso político, especialmente las comunidades indígenas.

En definitiva, el proceso de descentralización aspiraba ofrecer soluciones institucionales para atender los numerosos problemas que aquejaban Bolivia, desde la debilidad institucional y la penetración territorial hasta la construcción de una sociedad multiétnica (Oxhorn, 2001). Y trataba de abordar estos problemas desde el nivel local y de forma democrática, mediante la participación colectiva de los ciudadanos y un control social de la corrupción y un sistema de partidos con afán rentista.

5.3. El proceso de descentralización

El proceso formal de descentralización se materializó con la implantación de cuatro leyes, principalmente. En primer lugar, se encuentra la Ley 1.551 de Participación Popular, que regula la configuración del nuevo mundo local; la Ley 1.654 de Descentralización Administrativa, que compete la desconcentración de las funciones desde el gobierno central a los departamentos; la Ley 2.028 de Municipalidades, que clarifica los roles y responsabilidades de los gobiernos municipales; y la Ley de 2.235 de Diálogo Nacional, que da soporte a la extensión del proceso de planificación participativa, intentando involucrar a las municipalidades para que encabecen la Estrategia de Reducción de la Pobreza del país. A continuación, vamos a desarrollar las principales características de cada una de estas leyes que constituyen el marco legal bajo el que se estructura el proceso de descentralización en Bolivia.

¹¹ Otros autores señalan que el interés táctico del MNR por iniciar un proceso de descentralización a nivel municipal obedeció a su estrategia electoral. En este sentido, O'Neill (2003) señala que el MNR quiso abrir espacios electorales en el mundo local rural con la idea de obtener buenos réditos políticos de ello, tanto en términos electorales como en expectativas de control de los nuevos espacios abiertos en los gobiernos municipales. Ello se debe a que, en años anteriores, el MNR había tenido mejores resultados en las zonas rurales.

5.3.1. La Ley 1.551 de Participación Popular

Aunque sus condiciones comienzan a gestarse desde mediados de la década de los ochenta, la descentralización en Bolivia se inicia de forma más contundente e irreversible el 20 de abril de 1994 con la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular (LPP). Dicho texto legal, junto con la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) del 28 julio de 1995 (con sus respectivas regulaciones), constituyen el marco legal básico de lo que se ha conocido como el modelo boliviano de descentralización.

La LPP es la primera pieza del programa legislativo que ha encauzado el amplio proceso de descentralización operado en Bolivia durante la última década. Posiblemente, los elementos clave de esta ley se centren en:

La generalización del municipio a todo el territorio boliviano. Con anterioridad estaban sólo constituidos los municipios urbanos de la veintena de principales ciudades del país.

Usar el municipio como unidad básica para la estructuración de una nueva gobernabilidad democrática. Para ello, no se construye el municipio sobre el vacío sino que lo enlaza a la gran diversidad de organizaciones comunales históricas, a las que les da base jurídica para integrarse participativamente en el gobierno local.

Todo ello se materializa en:

- División del territorio nacional en 311 municipalidades autónomas.
- Elección directa del alcalde y ampliación del mandato municipal a cinco años.
- Reconocimiento oficial de organizaciones comunitarias y de vecinos, que pasan a denominarse Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), que pueden seguir utilizando sus métodos tradicionales para seleccionar a sus líderes y llevar a cabo sus tareas.
- Creación de los Comités de Vigilancia (CVs), cuyos miembros son representantes de las OTBs, con el objetivo de supervisar la planificación y el presupuesto anual municipal.
- Transferencia automática del 20% de los impuestos recaudados a nivel nacional a los municipios que deben distribuirse en función del número de habitantes de la municipalidad (fondos de coparticipación).
- Refuerzo del papel recaudador de impuestos y tasas locales de la autoridad municipal.

- Establecimiento de un mecanismo de control de los fondos de coparticipación que permite a los CVs iniciar un proceso de denuncias a través del poder ejecutivo.

Las transformaciones introducidas por esta importante norma legal pueden agruparse en tres grandes componentes que facilitan su evaluación; a saber, la municipalización del territorio nacional, la institucionalización de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y las transformaciones en los mecanismos de distribución del ingreso.

5.3.1.1. La municipalización del territorio

El artículo 108 de la Constitución de Bolivia establece que la división política del territorio comprende departamentos, provincias, secciones de provincia (municipios) y cantones. La LPP dispone, en su artículo 12, que la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales es la sección de provincia .

Antes de la LPP existían muy pocos municipios y en ellos la jurisdicción municipal no contemplaba el entorno rural amplio, si no que comprendía solamente el ámbito físico-urbano en el que se daban las actividades económicas, políticas, culturales de la población asentada. Sólo una veintena larga de estos municipios, estrictamente de carácter urbano, tenían una existencia legal y real, por lo que en su conjunto, no cubrían ni el uno por ciento de la superficie total del país.

La LPP amplía la jurisdicción municipal al entorno rural de los centros urbanos y crea nuevas municipalidades de forma que se cubra todo el territorio nacional. Para ello se utiliza, con leves correcciones, la Sección de Provincia, división territorial ya existente en el ordenamiento constitucional. Con ello Bolivia pasa a ser compuesta por 311 municipios. Grandes franjas territoriales, antes vacías de la presencia del Estado, tienen ahora un gobierno municipal, lo cual permite que la población rural cuente ahora con la posibilidad insertarse, a través del municipio, en las estructuras del Estado. Obviamente, en este proceso aparecen conflictos sobre los límites territoriales, algunos de los cuales perduran hasta el día de hoy.

La LPP no sólo municipaliza de todo el país, sino que establece (i) nuevas competencias locales y (ii) diseña las nuevas reglas electorales locales. Respecto al primer punto, son transferidas un amplio abanico de competencias al ámbito municipal (artículo 14 de la LPP), entre las cuales son de especial relevancia las relacionadas con el fortalecimiento del desarrollo rural, la promoción de la mujer y la protección de la infancia, la definición de límites internos administrativos en las jurisdicciones municipales y las infraestructuras en las áreas de salud, educación, deporte, carreteras secundarias, riego y catastros. Especialmente en el ámbito educativo y sanitario, se traspasaron las infraestructuras situadas en su ámbito territorial. Luego, éstas deben ser mantenidas y mejoradas por el gobierno municipal, elaborando Planes Operativos Anuales (PAO), para concentrar sus objetivos de inversión.

En cuanto al segundo punto, la LPP modifica el sistema de elección de los alcaldes, eliminándose el sistema de elección directa establecido en 1985, por uno de elección directa en caso de obtener mayoría absoluta. En caso contrario, se mantienen el sistema de elección indirecta, mediante el cual el Consejo Municipal elige entre los dos candidatos más votados. Existe una reproducción institucional del mecanismo utilizado en el nivel nacional para elegir al Presidente de la República. Aparte de la elección del alcalde también se establecen los mecanismos mediante los cuales revocar al ejecutivo municipal. Así, para la revocación de un alcalde se requiere un voto mayoritario – mayoría de tres quintos- del Consejo Municipal, excepto durante el último año de mandato.

Se amplía el mandato de los alcaldes de dos a cinco años así como se establece la no coincidencia de elecciones entre el nivel municipal y el estatal. Ello, es de especial relevancia para fomentar la autonomía municipal.

5.3.1.2. La institucionalización de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado

En realidad, la LPP toma su nombre de este segundo componente que implica el reconocimiento de las organizaciones sociales tradicionales y su participación en la administración de los municipios.

Con respecto al primer aspecto, la Ley reconoce como sujetos de la participación popular y dota de personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias (artículos 3 y 4). El reconocimiento y la aceptación de las formas tradicionales de organización de la sociedad, y su inclusión dentro del escenario político, confiere al proceso de descentralización las bases de legitimidad para su aprobación, apoyo y efectiva puesta en marcha. Asimismo, y tal y como afirma Thévoz (1998), con la figura de las OTBs se enfatiza el eminente carácter territorial de la representación social en el contexto boliviano y se incorpora la realidad sociocultural existente en el país a la estructura del Estado.

La aceptación de estas organizaciones tradicionales se complementa con la instauración de órganos de control social de la gestión local en cada municipio. Se trata de los Comités de Vigilancia (CV) constituidos por un representante de cada OTB existente en la jurisdicción territorial del municipio (artículo 10) y que tienen dos funciones fundamentales: constituir un nexo de unión entre la sociedad civil (representada por las OTBs) y los gobiernos municipales y ejercer control social sobre la gestión de los municipios; es decir, tal y como afirman Campero y Gray Molina (2001), “*velar por la equidad en la utilización de los recursos entre los ámbitos urbano y rural del municipio, evitar una excesiva utilización de los recursos del municipio en gasto corriente, y pronunciarse sobre el grado de cumplimiento y honestidad con que han sido implementados los presupuestos del programa*”.

Los CV deberían realizar, por tanto, una labor de articulación de las OTBs en una municipalidad y dar continuidad y base jurídica a la acción de supervisión de estas últimas.

La LPP no define la organización interna de los CV, dando un gran margen de libertad para su autoorganización. El presupuesto fue el de no homogeneizar las fórmulas de representación social, para que se respetara la diversidad de tradiciones de autoorganización local que ya existían antes de la promulgación de la ley.

No cabe duda de que los elementos mencionados constituyen una importante apertura de canales de participación popular. Así, anteriormente a la promulgación de la LPP, la mayoría de las OTBs no disponían de estatus legal, lo que no les permitía ser portadoras de derechos, manteniéndose al margen en la configuración de las políticas. Por otro lado, el hecho de tener capacidad de supervisión sobre las finanzas otorga un conocimiento mayor a la población de saber qué se está haciendo con sus tributos.

De este modo, las organizaciones pasan de ser invisibles para el Estado a participar directamente (manteniendo sus usos y costumbres) en el quehacer gubernamental. Como resultado, para el 42 por ciento de la población que vivía en zonas rurales, el Estado no sólo llegó por primera vez en décadas sino que llegó con recursos sin precedentes (Oxhorn, 2001).

5.3.1.3. Nuevo modelo de financiación municipal

La LPP modifica de forma radical la estructura de transferencia de fondos del aparato central a los gobiernos municipales al regular el traspaso automático, permanente y directo del 20% de los recursos nacionales provenientes de los impuestos hacia las municipalidades –antes de la Ley las transferencias directas al ámbito local, solamente representaban un 10 por ciento de los ingresos públicos- lo que recibe el nombre de coparticipación tributaria. Asimismo, la Ley establece que la totalidad de las rentas por concepto del impuesto a la propiedad rural, el impuesto a los inmuebles urbanos, el impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves, así como las patentes y otros tributos de orden menor establecidos mediante Ordenanzas Municipales, pasan a ser de dominio íntegro de los gobiernos municipales (Ver Tabla 1).

La formulación de la Ley implicó una modificación de la base de cálculo de la distribución regional del ingreso. Con anterioridad, la base consistía en los rendimientos fiscales departamentales generados por los contribuyentes cuyo domicilio legal radicaba en cada departamento¹². En la actualidad, la fórmula de reparto pasa a depender del número

¹² De hecho, la gran mayoría de los contribuyentes, y como consecuencia de la presencia del aparato burocrático, se concentraba en La Paz, lo que beneficiaba a este departamento con la captación de ingresos que, no obstante, se originaban en el resto del país (Böhrt, 2001).

de habitantes del municipio. Además, dicha redistribución de fondos no condiciona su destino, de forma tal que cada municipalidad puede disponer de los mismos como lo considere conveniente, en el marco de las reglamentaciones técnicas aplicables y bajo su responsabilidad política. La única restricción que existe es que el 90%¹³ de los recursos debe destinarse a inversiones públicas.

Tabla 1. Estructura de los ingresos municipales regulares

Ingresos de origen local tributarios	Propiedad inmueble rural y urbana ¹⁴
	Vehículos automotores ¹⁵
	Chicha con grado alcohólico
	Transferencias de inmuebles y vehículos ¹⁶
	Patentes ¹⁷
Ingresos de origen local no tributarios	Tasas por servicios
	Concesiones
	Ventas o alquileres
	Contribuciones
	Indemnizaciones
Transferencias del gobierno central	Multas y sanciones
	Coparticipación tributaria
Endeudamiento	Crédito público

Fuente: Elaboración propia.

Además de los ingresos regulares las municipalidades pueden recibir otros recursos, que denominaremos **ingresos extraordinarios**, provenientes de los diferentes fondos nacionales manejados por el Directorio Único de Fondos (DUF) o de la cooperación internacional descentralizada. Estos ingresos extraordinarios o no regulares pueden ser no reembolsables, en forma de crédito o mixtos.

¹³ Dos años más tarde, a Ley 1.702 (17 de julio de 1996) modificó esta cifra y lo situó en el 85%.

¹⁴ Grava la propiedad inmueble en el territorio nacional incluidas tierras rurales, obtenidas por títulos ejecutoriales de reforma agraria, dotación, consolidación, adjudicación y por compra y por cualquier otra forma de adquisición

¹⁵ Grava la compra y por cualquier otra forma de adquisición y los vehículos automotores de cualquier clase y categoría.

¹⁶ Grava las transferencias eventuales de inmuebles y vehículos automotores (3%).

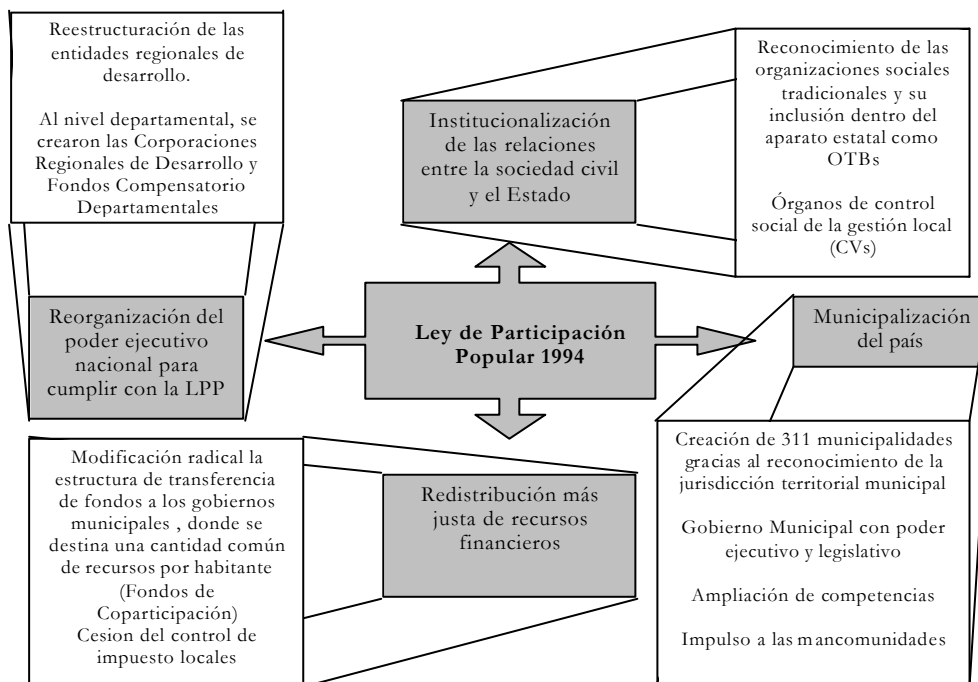
¹⁷ Tributo municipal por el funcionamiento de la actividad económica.

Tabla 2. El impacto de la Ley de Participación Popular

	Antes de la LPP	Después de la LPP
Reconocimiento de la personalidad jurídica de las OTBs	Menos de 100 comunidades	19.000 comunidades
Número de municipios que perciben fondos de coparticipación	61	311
Porcentaje de recursos de impuestos sujetos a la participación municipal	10	20
Mecanismo de distribución de fondos	Sobre la base de residencia legal de los contribuyentes	Sobre la base de población
Impacto de la distribución de fondos	Las tres ciudades más grandes perciben el 90%	Las zonas rurales perciben el 50%
Participación municipal en el total de la inversión pública	11 por ciento	39 por ciento
Inversión social	1,72% del PIB en 1993 (90 US\$ millones)	3,62 millones del PIB en 1995 (180 US\$ millones)
Inversión en educación	10 millones en 1993 (US\$)	30 millones en 1995 (US\$)

Fuente: PNUD (1998).

Grafico 1. Cambios impulsados por la Ley de Participación Popular en Bolivia



Fuente: Elaboración propia, con base en Thévoz (1998).

5.3.2. La ley 1.654 de Descentralización Administrativa

El 28 de julio de 1995 se promulga la Ley 1.654 de Descentralización Administrativa (LDA) con un triple objetivo:

- Establecer la estructura del poder ejecutivo a nivel departamental dentro del régimen de desconcentración.
- Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales.
- Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública territorial en la prestación de servicios.

En este sentido, si el proceso boliviano de descentralización se inicia en el nivel municipal a partir de la formulación de la LPP, con la LDA la regulación de la desconcentración departamental completa el edificio institucional del estado. En cualquier caso, la LDA cambia las reglas del juego de los niveles intermedios de la administración pública boliviana al (Bade y Casanovas, 1998; Cossío, 1997):

- Confirmar al Prefecto como representante directo del poder ejecutivo central.
- Crear los Consejos Departamentales.
- Establecer la estructura organizativa del poder ejecutivo a nivel departamental.
- Definir las nuevas atribuciones de las prefecturas.

Siguiendo el modelo clásico, a nivel departamental se reproduce la estructura del poder ejecutivo. Así lo determina el artículo primero de la LDA que establece que, conforme al sistema unitario de Bolivia, al departamento se le delega la ejecución de las políticas del gobierno central en su territorio.

5.3.2.1. Desconcentración

La estructura del poder ejecutivo a nivel departamental está constituida por la Prefectura conformada, a su vez, por el Prefecto y el Consejo Departamental.

La LDA establece en su artículo cuarto que, en cada departamento, el poder ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto que es designado por el Presidente de la República y que, a su vez, nombra a los subprefectos y a los corregidores, oficiales a cargo de los cantones y que jerárquicamente están por debajo de los subprefectos. Así, la máxima autoridad en la administración departamental es el representante directo del poder ejecutivo.

El artículo tercero de la LDA establece unos Consejos Departamentales en el que están representadas todas las provincias que forman parte del Departamento. Los Consejeros Departamentales son elegidos por los Concejos Municipales de cada una de las provincias. Su función es ser el órgano colegiado de consulta, control y fiscalización¹⁸ de los actos administrativos del Prefecto. El Consejo Departamental cuenta entre sus atribuciones, la aprobación de planes, programas y proyectos de desarrollo, la supervisión de los presupuestos anuales, el examen de la gestión de las autoridades prefectuales o la coordinación con los gobiernos municipales.

La transferencia de competencias dispuesta por la LDA se configura como una desconcentración, principalmente, porque las prefecturas reciben potestades de carácter técnico-administrativo y territorial del Estado central. Las atribuciones básicas de la administración departamental son: 1) elaborar y ejecutar el presupuesto departamental, 2) formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, 3) diseñar e implantar programas y proyectos de inversión pública, 4) administrar y supervisar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, cultura, deportes, agropecuarios y vialidad (sin duplicidad con los gobiernos municipales), 5) promover la participación popular y canalizar los requerimientos de los municipios y organizaciones indígenas, campesinas y vecinales y 6) gestionar créditos.

La LDA es pues una ley de desconcentración de atribuciones y competencias del poder ejecutivo en las nueve prefecturas del país. Es por ello que el esquema gubernamental en los departamentos refleja la organización multisectorial de los ministerios y de los servicios públicos a nivel nacional. Así, en un inicio, la administración prefectoral contempla el Prefecto del departamento y el Consejo Departamental¹⁹, la Secretaría General²⁰ la Secretaría de Desarrollo Sostenible²¹, la Secretaría de Desarrollo Económico²², la Secretaría de Desarrollo Humano²³, la Secretaría de Participación Popular²⁴ y el Tesoro Departamental²⁵ (Bade y Casanovas, 1998).

Las funciones que asumen los departamentos, así como las necesidades económico-financieras que de ellas se derivan, dieron lugar a la desaparición de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. La LDA abolió las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

¹⁸ Para una descripción en mayor detalle de las labores de consulta, control y fiscalización, consultar los artículos 14, 15 y 16 de la LDA.

¹⁹ Bajo su responsabilidad se encuentran la Dirección General de Auditoría Interna, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Comunicación Social.

²⁰ Bajo su responsabilidad se encuentra la Ventanilla Única de Trámites.

²¹ Bajo su responsabilidad se encuentran la Dirección de Planificación, la Dirección de Programación de Operaciones y Presupuesto y la Dirección de Medio Ambiente.

²² Bajo su responsabilidad se encuentran la Dirección de Promoción Productiva, la Dirección de Infraestructura, la Dirección de Agricultura y Ganadería y la Dirección de Turismo.

²³ Bajo su responsabilidad se encuentran la Dirección de Educación, la Dirección de Salud, la Dirección de Deportes, la Dirección de Gestión Social, la Dirección de Saneamiento Básico y la Dirección de Cultura.

²⁴ Bajo su responsabilidad se encuentra la Dirección de Fortalecimiento Municipal y Fortalecimiento Comunitario.

²⁵ Bajo su responsabilidad se encuentran la Dirección de Finanzas y la Dirección Administrativa.

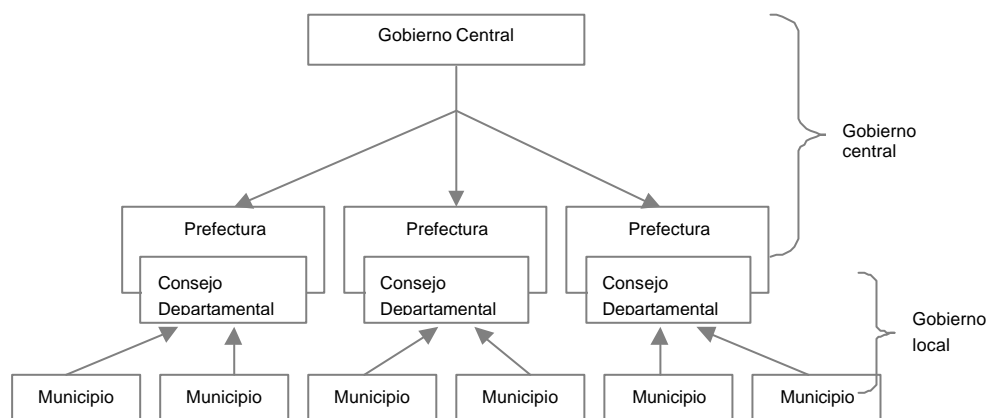
La crítica que se les hacía, además de la progresiva burocratización y anquilosamiento, era que se trataba de organismos excesivamente corporativos y que se dedicaban al reparto de prebendas e intercambio de favores entre los principales actores institucionales. En suma, se echaba en falta su representación democrática.

El Consejo Departamental configurado en la LDA está formado por representantes nombrados por los alcaldes con lo que se le dota de legitimidad democrática "local". La funciones de los Consejos Departamentales contempladas en la LDA son:

- Controlar y fiscalizar algunos aspectos de la acción del Prefecto.
- Dar el visto bueno. Aprobar la distribución del Presupuesto Departamental elaborado por el Prefecto en base a las disponibilidades que otorga el presupuesto del Gobierno Central.
- Colaborar en la redacción y aprobar el Plan de Desarrollo Departamental. Especialmente en las competencias e inversiones concurrentes entre el Departamento y las Municipalidades.

Dada la constitución de estos Consejos Departamentales, de origen municipal, pero presididos por el Prefecto (designación cruzada), el objetivo institucional obvio es que sean la bisagra entre las dos grandes estructuras ejecutivas del Estado, la central y la local (ver gráfico 2)

Gráfico 2. Estructura del Estado en Bolivia



Desde este punto de vista, la posibilidad de que sean los espacios de concertación para coordinar inversiones, bien complementarias, bien concurrentes, resulta crucial. Este tema será analizado con mayor detalle en las conclusiones.

5.3.2.2. Régimen económico y financiero de la prefectura

La LDA (artículo 20) establece con qué recursos cuenta el Prefecto para poder acometer sus tareas. Del total de sus ingresos, las prefecturas deben destinar el 85% al programa de inversiones y únicamente el 15% al gasto corriente. Así mismo, el gasto financiado con dicho 85% debe priorizar la construcción de caminos y, seguidamente, el servicio de la deuda²⁶.

Böhrt (2001) analiza la eficacia de esta medida estudiando, primero, la evolución de la inversión pública en los departamentos y, segundo, la mejora de la eficiencia administrativa de las prefecturas. Con respecto a estos elementos, y tal y como muestran las tablas 3 y 4, se puede afirmar que los departamentos resultan más eficientes que las antiguas corporaciones. En palabras de uno de nuestros entrevistados: “Si comparamos las corporaciones con las prefecturas (aunque ello no es fácil pues Bolivia carece de indicadores de impacto), se llega a la conclusión de que el saldo es positivo: las prefecturas reciben más plata y, además, parece que funcionan con mayor eficiencia”. Efectivamente, si observamos las ejecuciones globales, las prefecturas, además de aumentar el volumen total de la inversión, han mejorado también su ejecución presupuestaria.

Tabla 3. Resumen de la inversión pública 1993-1999 (en millones de dólares)

Entidad	Asignación presupuestaria	Ejecutado	%
Corporaciones 1993-1995	398,6	260,9	65,5
Prefecturas 1996-1998	449,7	320,2	71,2
Prefecturas 1997-1999	450,9	325,6	72,2

Fuente: Böhrt (2001).

²⁶ Tal y como señala el artículo 23 de la LDA “El Prefecto podrá gestionar, con dictamen favorable del Consejo Departamental y de acuerdo a las Normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, créditos para el financiamiento de programas y proyectos de inversión con cargo a los recursos que le asigna la presente ley”. En tal caso, el proyecto del presupuesto departamental deberá incluir los servicios de amortización de la deuda.

Tabla 4. Participación regional en inversiones

	Corporaciones 1993-1995		Prefecturas 1997-1999		Prefecturas 2000		Prefecturas 2001	
	Presup. (millones dólares)	% particip.	Presup. (millones dólares)	% particip.	Presup. (millones dólares)	% particip.	Presup. (millones dólares)	% particip.
CHUQUISACA	39,7	10,0	31,6	7,0	41,6	6,7	47,1	7,5
LA PAZ	50,8	12,7	75,2	16,7	101,6	16,4	111,3	17,7
COCHABAMBA	54,1	13,6	75,2	16,7	101,0	16,3	102,1	16,2
ORURO	33,9	8,5	46,5	10,3	51,6	8,3	58,1	9,2
POTOSÍ	38,1	9,6	44,1	9,8	42,9	6,9	43,2	6,9
SANTA CRUZ	89,7	22,5	92,0	20,5	118,2	19,1	112,8	17,9
TARIJA	47,2	11,8	52,3	11,6	36,8	5,9	37,8	6,0
BENI	26,6	6,7	20,1	4,5	38,8	6,3	41,7	6,6
PANDO	18,1	4,6	13,6	3,0	9,7	1,6	15,4	2,5
TOTAL	398,6		450,9		619,8		628,9	

Fuente: Böhrh (2001) y Müller & Asociados (2001).

Tabla 5. Ejecución del total de la inversión pública

Año	TOTAL (millones de dólares)	Ejecución municipal (%)	Nivel central (%) (departamental + nacional)
1994	513,3	7,8	92,2
1995	519,6	24,6	75,4
1996	588,7	27,0	63
1997	548,2	29,5	70,5
1998	504,2	36,8	63,2
1999	530,7	40,3	59,7

Fuente: Müller & Asociados (2001).

La tabla 5 nos presenta el resumen definitivo, en términos inversores, del proceso de descentralización boliviano. Se observa que de una distribución de recursos de inversión que en 1994 era del orden de 10 - 90 a favor del gobierno central, se pasa en 5 años a una distribución cercana al 60 - 40 a favor de los gobiernos locales.

5.3.3. Ley 2.028 de Municipalidades

La municipalización del país que resulta de la adopción de las medidas que contempla la Ley de Participación Popular requirió de una nueva ley que facilitara la programación y adecuación del mundo municipal al nuevo contexto en el que *“es el municipio, a través de su Gobierno Municipal autónomo, la expresión básica de la institucionalidad democrática del Estado Boliviano y el espacio de articulación y participación de los ciudadanos y ciudadanas, así como de las múltiples formas organizadas de la sociedad”* (Brockman, 1998).

En octubre de 1999 se promulgó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades de la que Bade y Casanovas (1998) afirman que, en realidad, la nueva ley propone algunos cambios pero que éstos no son sustanciales. Por lo que se puede calificar de ajuste o pulido de la estructura institucional definida en la LPP. Los conceptos nuevos que introduce son: (a) retoques en las funciones de los CVs y su inserción en la estructura municipal; (b) aumenta el listado de competencias; (c) la Planificación Participativa Municipal y; (d) regula los distritos y las Mancomunidades de municipios.

Si bien la regulación y, por ende, el fomento de las mancomunidades, devendrá una pieza institucional importantes en la maduración del municipalismo boliviano (ver apartado 3.2.1), posiblemente el aspecto más novedoso de esta ley sea el impulso decidido a la **Planificación Participativa Municipal**. El enfoque legal que se le da es muy importante, ya que acaba con las posibles visiones de un gobierno local autárquico, y/o pretendidamente autosuficiente, para abogar por un gobierno municipal abierto a la sociedad y predispuesto a liderarla.

Detrás del impulso legal a la planificación participativa está la concepción moderna (y adecuada al mundo globalizado) de que el gobierno local es un actor estratégico de primer orden en su comunidad (especialmente la urbana). Pero no es el único ni es independiente. Antes al contrario, el gobierno local se halla, aunque en una posición ciertamente preponderante, inserto en una red de interrelaciones e interdependencias con los demás actores estratégicos de la comunidad. Aceptada esta interdependencia entre actores estratégicos y aceptada la preeminencia del gobierno municipal –derivada de su legitimidad democrática- dentro de la red de actores, la ley fomenta, impulsa, casi exige, que la municipalidad tome liderazgo en la construcción de relaciones de cooperación entre los actores locales. Ésta es en suma la filosofía que está detrás de las Planificación Participativa Municipal por la que apuesta la Ley de Municipalidades.

Finalmente, la Ley 2.028 introduce la posibilidad de crear mancomunidades así como regula los llamados distritos municipales (unidades administrativas integradas territorialmente dependientes del gobierno municipal y a partir de las cuales se deben desarrollar los planes de desarrollo humano sostenible). Ello es importante porque resulta coherente con la nueva configuración territorial del país que han ido introduciendo las reformas estatales de los últimos años.

5.3.3.1. La Panificación Participativa Municipal

Por lo que se refiere a la gestión del gobierno municipal, y puesto que el modelo boliviano se caracteriza por la participación de la sociedad civil en dicho proceso, es conveniente destacar algunos de sus aspectos de mayor interés. En este sentido, debemos hacer especial mención a la planificación participativa. Tal y como señala uno de nuestros entrevistados, la particularidad de la planificación participativa municipal con otro tipo de experiencias similares que se desarrollan en la región, es que ésta tiene carácter de política de Estado y de cumplimiento obligatorio. En Bolivia, los 315 gobiernos municipales deben, por mandato de ley y de instrumento normativo expreso,

aprobar una propuesta de planificación de mediano y largo plazo de una visión de desarrollo, se deben identificar y priorizar las obras que van a ser ejecutadas, se deben aprobar la inversión que va a ejecutarse en el marco del presupuesto y se deben controlar la ejecución de ese presupuesto. Y todo con una participación que cuenta con instrumentos obligatorios para las autoridades municipales

La Planificación Participativa es la aplicación de los procedimientos y metodologías de las Planificación como proceso multidimensional y polifacético de toma de decisiones para racionalizar la asignación de recursos con una amplia participación y apropiación social en el contexto local. La Planificación Participativa busca articular y efectivizar la relación entre la sociedad civil y el Estado estableciendo mecanismos operativos que buscan la igualdad de oportunidades y el acceso directo de las organizaciones sociales a las instancias de poder, de decisión y control de las acciones públicas.

La Planificación Participativa Municipal es el mecanismo que efectiviza la participación social en el desarrollo y permite la creación de la red de interacción entre los actores estratégicos de la comunidad. Se trata de un tipo de participación de forma ascendente en el que las organizaciones sociales se involucran directamente en la configuración y gestión de su propio destino, configurando verdaderas estructuras de gobernanza. De este modo, los actores de cada comunidad realizan una verdadera tarea de control social sobre la gestión administrativa de los municipios.

Tres son las etapas que configuran el proceso:

- Preparación: Los actores sociales, junto con los actores institucionales locales, realizan un convenio mediante el cual queda constituida la participación de los representantes de la sociedad civil en la planificación participativa municipal.
- Diagnóstico municipal: Supone la identificación de la situación en la que se encuentra el municipio así como el examen de sus problemas, potencialidades, limitaciones y necesidades.
- Formulación de la estrategia de desarrollo: Durante la fase final se elabora participativamente el Plan Operativo Anual (POA), que incluye acciones planificadas tanto por el gobierno municipal como por otros actores del desarrollo del municipio, con el objetivo de hacer efectivas anualmente las prioridades y proyectos establecidos por el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), documento donde quedan recogidas las estrategias de desarrollo de forma quinquenal. Así mismo, se diseña el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), que pretende articular la planificación departamental y nacional con la planificación municipal²⁷.

²⁷ La articulación entre los diferentes niveles de planificación se lleva a cabo en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN). Para Escobedo (1998), ello es importante puesto que implica que la planificación, a cualquier nivel, ofrece el marco normativo, técnico, administrativo y estratégico para las políticas de desarrollo. Esta conjunción de todos los niveles es la que asegura que los programas municipales sean coherentes y compatibles con los planes de administraciones de nivel superior.

A pesar de la claridad con que se expresan las normas de Planificación Participativa Municipal, recogidas en la Resolución Suprema 216.961 de 23 de mayo de 1997, nuestros entrevistados afirmaban que, en la práctica, no existe una planificación participativa de tales características. Indudablemente, la falta de capacitación técnica de las OTBs a las que ya nos hemos referido en otros apartados de este capítulo es una dificultad que debe ser considerada. No obstante, según nuestras fuentes, tampoco existe voluntad política a la hora de facilitar el involucramiento de la sociedad civil en el proceso. Algunos lo explicaban diciendo que *“los Planes Anuales Operativos y los Planes de Desarrollo Municipal los elabora el departamento técnico del ayuntamiento a instancia del Alcalde sin tener en cuenta la propuesta de las OTBs”* o que *“el gobierno municipal pide a las organizaciones de la sociedad civil que elabore una lista de demandas y que las ordenen por orden de prioridad. Luego las autoridades municipales eligen las demandas a las que hay que dar respuesta. Ha habido años en que ninguna de las peticiones de la sociedad civil ha quedado contemplada en los planes municipales”*.

Antes de terminar con el apartado referido a la gobernanza local en Bolivia queremos señalar que la adopción de nuevas formas de gobierno mediante reformas institucionales requiere de un aprendizaje social. Los cambios institucionales son más rápidos que los cambios mentales, por lo que es necesario un periodo de acomodación de los actores estratégicos a las nuevas estructuras de gobernanza. Con esto queremos decir que el diseño de la gobernanza local únicamente hace nueve años que existe y es obvio que se sucedan todavía guiños a los anteriores modelos institucionales. Se debe esperar a que los actores se adecuen a los nuevos canales de interacción con el gobierno municipal para que se cree la red necesaria para una buena gobernanza en el mundo local boliviano.

5.3.4. Ley 2.235 de Diálogo Nacional

La misma filosofía de la Planificación Participativa a nivel local es aplicada a nivel nacional, donde toma el nombre de “Diálogo Nacional”. La Ley de Participación Popular inicia la construcción de una cultura política basada en el diálogo y en la participación social como medios para avanzar en el proceso democrático. En este contexto, en octubre de 1997, el gobierno boliviano convoca al Diálogo Nacional “Bolivia hacia el Siglo XXI” con el objetivo de dotar a las instancias de toma de decisiones del Estado de las estrategias-marco necesarias para orientar su accionar con miras al desarrollo futuro del país. Dicha iniciativa consiste en solicitar la participación de representantes de diversos sectores estatales, partidos políticos y sociedad civil organizada en foros de discusión (Proyecto Diálogo Nacional, 2001).

Sobre la base de esta experiencia, el gobierno convoca en marzo de 2000 a un amplio proceso de consulta a nivel municipal, departamental y nacional con el fin de consensuar entre los poderes del Estado y la sociedad civil políticas públicas dirigidas a reforzar la

lucha contra la pobreza²⁸. Estas políticas constituyen insumos capitales para la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

La necesidad de institucionalizar los principales acuerdos a los que se llega en este proceso así como de consolidar el proceso en sí dan lugar al diseño de una nueva norma jurídica que se promulga en diciembre de 2001: la Ley 2.235 de Diálogo Nacional. Dos son sus fines generales: por un lado, profundizar y perfeccionar el proceso de descentralización en el país, iniciado con la LPP; por el otro, establecer mecanismos de control social del gasto público, especialmente el inversor. Ello se traduce en:

- Definir los principios (interculturalidad, subsidiariedad, concertación, transparencia y corresponsabilidad) y el alcance de la EBRP.
- Disponer cambios institucionales en sectores clave para luchar contra la pobreza. Tres aspectos cabe resaltar a este respecto:
 - La municipalización de la educación y la salud.
 - La formulación de una nueva política nacional de distribución²⁹ que se articula a través de la creación del Directorio Único de Fondos del que dependen el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (responsable de las operaciones de crédito) y el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social³⁰ (responsable de las operaciones de transferencias no reembolsables).

²⁸ Los elementos que fundamentan el Diálogo 2000 son: 1) Fortalecer la democracia, 2) consolidar el marco institucional relacionado con la participación popular y la descentralización administrativa, 3) acercar el sistema político a la sociedad civil, 4) dotar de protagonismo al municipio como espacio óptimo para iniciar procesos de diálogo y 5) fomentar la cooperación entre las instancias estatales y los niveles municipales. Para ello, el Diálogo contempla objetivos generales y objetivos específicos. Entre los primeros se encuentran: a) Definir especificidades de la lucha contra la pobreza para fijar lineamientos de políticas públicas en ese ámbito, de tal manera que se pueda formular participativamente una política de Estado de lucha contra la pobreza y b) identificar participativamente los problemas que obstaculizan la lucha contra la pobreza. Por otro lado, dos son los fines de carácter específico; a saber, i) definir un mecanismo de asignación de los recursos HIPC II y ii) definir la institucionalización y continuidad del Diálogo.

²⁹ El artículo 17 de la Ley establece que dicha política se define como “una política de Estado que apoya la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización, con el propósito de ordenar las transferencias que bajo distintas condiciones sean otorgadas por el Gobierno Nacional y Prefecturas a las Municipalidades, promoviendo la transparencia y equidad de dichas transferencias destinadas a la inversión pública”.

³⁰ El FPS transfiere recursos no reembolsables de la Política Nacional de Compensación a las municipalidades, privilegiando el financiamiento de proyectos entre la población más pobre y vulnerable del país, tomando en cuenta criterios de eficiencia, transparencia y equidad. El FNDR, en cambio, contribuye al desarrollo local y regional mediante el préstamo de recursos a baja tasa de interés a Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Prefecturas Departamentales.

- El cambio de composición del Consejo Departamental que pasa a incorporar hasta tres síndicos sociales³¹ en calidad de observadores con derecho a voz pero sin voto.
- Reglamentar el uso de los recursos HIPC II³² que son depositados por el Tesoro General de la Nación en una Cuenta Especial Diálogo 2000. A estos efectos, se decide que:
 - El 20% se destine a la mejora de la calidad de los servicios de educación escolar pública de acuerdo a la población escolarizada por municipio.
 - El 10% se reserve para la mejora de la calidad de los servicios de salud pública según los datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda.
 - El 70% se invierta en programas municipales de obras en infraestructura productiva y social de acuerdo a una fórmula progresiva de distribución.
- Establecer los mecanismos de control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza. Ello se concreta en: a nivel municipal, se fortalecen los Comités de Vigilancia y se crea el Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social³³.
- Institucionalizar el Diálogo Nacional. Para ello:
 - Se acuerda la celebración de un proceso de Diálogo Nacional, al menos, cada tres años³⁴.
 - Se establece la posibilidad de convocar a Diálogos en distintos niveles aunque, en el plano municipal, como mínimo, deberá realizarse una consulta de estas características cada cinco años.
 - Se decide que el contenido del Diálogo sea flexible pero vinculado a la EBRP.

³¹ Según el artículo 32 de la Ley, los síndicos sociales deben requerir, solicitar, conocer y acceder a toda la información técnica relativa a políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo e inversión para poder emitir y dictar recomendaciones sobre los mismos así como vigilar su correcta implantación.

³² El HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) es un programa del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional destinado a los países con mayor grado de endeudamiento es reducir la deuda a unos niveles sostenibles y evitar mediante el buen funcionamiento de las políticas públicas que estos países vuelvan a tener tal nivel de deuda. Para más información ver: <http://www.worldbank.org/hipc/>

³³ Este consejo viene a sustituir al Consejo Consultivo y tiene como objetivo asesorar al Comité de Vigilancia en la planificación participativa municipal y hacer el seguimiento a esta organización en todos los pronunciamientos que se realicen.

³⁴ Cabe mencionar que para el 2003 se tiene previsto realizar otro proceso de Diálogo Nacional.

5.4. El funcionamiento de la nueva institucionalidad

Una vez descrito el proceso histórico de descentralización y organización territorial del estado boliviano, a continuación procede aproximarse al funcionamiento y utilización cotidianos de la estructura institucional construida.

5.4.1. Las Organizaciones Territoriales de Base

La Ley 1.551 no sólo las reconoce como sujetos de participación popular sino que dota de personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, agrupaciones tradicionales administradas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias³⁵ y que representan a una comunidad asentada en un contexto geográfico determinado (rural o urbano). Con la LPP se legitima la existencia de más de quince mil organizaciones campesinas e indígenas que realizaban su actividad de forma paralela al Estado y con el que, la mayoría de las veces, no mantenían ninguna vinculación (Campero y Gray Molina, 2001).

En realidad es de suponer que estas organizaciones continúan cumpliendo la misma misión como con anterioridad a la ley y su funcionamiento, en cualquier caso sus posibilidades de actuación ha mejorado por el hecho de tener en la actualidad respaldo jurídico. Su integración y participación en las estructuras administrativas y políticas del estado pasa básicamente por los Comités de Vigilancia actuando dentro de las municipalidades.

5.4.2. Los Comités de Vigilancia

Con el objetivo de articular las OTBs con los gobiernos municipales se crean los Comités de Vigilancia, constituidos por un representante de cada OTB existente en la jurisdicción territorial del municipio³⁶. Tal y como establece el artículo decimocuarto del Decreto Supremo 23.858 (Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base), "*los Comités de Vigilancia son instancias organizativas de la sociedad civil que articulan las demandas de las Organizaciones Territoriales de Base con la planificación participativa municipal, la vigilancia social de la administración Municipal y la canalización de iniciativas y acciones que beneficien a la colectividad*". En concreto, sus atribuciones son:

- Vigilar que los recursos municipales provenientes de la Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las OTBs ejerzan sus derechos.
- Controlar que los gastos corrientes del gobierno municipal no superen el 15% de los recursos de la Participación Popular.

³⁵ Así, ello implica la aceptación de dirigentes tradicionales tales como Capataces, Jilacatas, Curacas, Mallcus o Secretarios Generales.

³⁶ Los miembros del Comité de Vigilancia son designados o elegidos por las mismas OTBs en función de sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.

- Pronunciarse públicamente sobre la formulación y cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y del Plan Operativo Anual (POA), así como sobre el presupuesto municipal y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el gobierno a nivel local.

La incorporación de los CV a la administración y gobierno de los municipios supone el reconocimiento del rol de la sociedad civil en los procesos de planificación y control del devenir de los municipios. Como afirma Ayo (1999), las organizaciones tradicionales *“tuvieron la oportunidad de recuperar espacios de poder antes obstruidos”*. Así, esta reforma suponía *“una imparable dinámica de cohesión entre el Estado y la sociedad”*.

Los CV tuvieron un proceso de creación lento. Para diciembre de 1995, solamente existían 163 de los 311. Para darle una mayor celeridad al proceso, el gobierno emitió un decreto el 12 de diciembre estipulando que los CV debían estar conformados antes del 31 de diciembre para cumplir con la LPP y poder disfrutar de los fondos de coparticipación. Con este impulso, en quince días todos los partidos políticos que gobernaban en los municipios crearon CVs (Ardaya, 1998).

Sin embargo, el desempeño de las OTBs y de los CVs ha resultado muy dispar. Basándonos en algunas de las entrevistas realizadas así como en la opinión de varios autores, podemos afirmar que, en términos generales, su labor ha sido relativamente eficiente si consideramos que, en un pasado muy reciente, por un lado, no se tenía en cuenta la opinión de la población y, por otro lado, no existían mecanismos de control de la gestión municipal.

El papel de estas organizaciones varía en función del tamaño del municipio y de su grado de ruralidad. Así, tal y como explica uno de nuestros informantes, *“¿por qué no nos preguntamos sobre el papel que juega el Comité de Vigilancia de La Paz? (...) Y es que cuanto más grande es el municipio, más difícil es estructurar desde la base a las Organizaciones Territoriales de Base y, desde ellas, a los Comités de Vigilancia (...) OTBs y CVs de capitales de departamento, en definitiva, no tienen roles fundamentales como instancias de control social”*. Ello es así porque en las zonas más urbanas tanto las OTBs como los CVs están más cooptados por los partidos³⁷ por lo que tienen menor lógica de control civil.

En algunos municipios, se produce un conflicto entre dos actores, los Concejos Municipales y los CVs, por la función fiscalizadora que ambos llevan a cabo (PNUD, 1998; Blanes, 1998). La tensión es todavía mayor en aquellas situaciones en que, desde un punto de vista ideológico, el Concejo y el Comité de Vigilancia mantienen posiciones

³⁷ Esta cooptación es consecuencia de la dinámica de legitimación de OTBs. Así, algunos partidos políticos, antes que reconocer a las organizaciones tradicionales ya existentes, crearon nuevas OTBs. Esta situación estableció una relación de beneficio focalizado hacia ciertos grupos sociales enmarcados en la misma línea política de las autoridades municipales oficialistas. Estas organizaciones apócrifas recibieron el reconocimiento legal como OTBs en desmedro de las auténticas organizaciones de la sociedad (Ayo, 1999).

diferentes (Blair, 1997). Tal y como señalaba uno de nuestros entrevistados, *“el equipo de gobierno municipal no acepta la vigilancia del CV (a quien considera enemigo del gobierno municipal) si no existe una relación de amistad previa entre Alcaldes y presidentes de CVs. Lógicamente, en un contexto así, el papel fiscalizador se desvirtúa”*.

El rol fiscalizador de los CVs resulta inevitablemente impreciso en su definición y difícil en su práctica. A menudo sus prácticas se limitan a la petición de información oral o escrita, lo que suele tener poco impacto en el comportamiento del Alcalde. De hecho, existe una confusión respecto a sus funciones específicas, dado que la LPP no define claramente la función de los CVs en el control social de los gastos procedentes de coparticipación. El problema se agrava por los obstáculos que dificultan una supervisión financiera tanto a nivel nacional como municipal. A nivel nacional, el proceso está fraccionado, con poca coordinación, puesto que las quejas son recibidas por tres entes diferentes: el Ministerio de Hacienda, la Contraloría y el Senado (Oxhorn, 2001). Además, el seguimiento es excesivamente lento, por lo que los presupuestos municipales pueden mantenerse congelados por períodos muy extensos. Al otorgarse prioridad a las ciudades de mayor tamaño, se debilitan los CVs del resto del país. En lo referente a lo municipal, los CVs dependen del gobierno municipal para la obtención de información y éste en muchos casos se niega a suministrarla (Oxhorn, 2001).

Algunos analistas opinan que existe una falta importante de capacitación técnica y política, especialmente a nivel de Comités de Vigilancia dada la labor de fiscalización que deben desarrollar. Ello es más notorio en los contextos más rurales dónde los miembros de estas organizaciones a menudo no tienen conocimientos contables para llevar a cabo el seguimiento de la ejecución presupuestaria o conocimientos de gestión para poder participar en el diseño de la planificación municipal. Ello se convierte en un obstáculo para la administración del municipio y genera una pérdida de confianza del gobierno municipal en las OTBs y CVs.

La falta de recursos para el funcionamiento de los CVs es, también, un problema que ha sido considerado. Los miembros de estas organizaciones de control social ejercen sus labores de manera voluntaria y, por tanto, durante su tiempo libre. Puesto que no reciben financiación, deben dedicar sus propios recursos a sufragar los gastos en que incurren, tales como traslados o compras de material de oficina³⁸.

³⁸ En este sentido, ha habido intentos de asignar una partida presupuestaria a los CVs. Así, al final de su período de gobierno, el presidente Sánchez Lozada ofreció firmar un decreto que los dotara de recursos para cubrir sus gastos de “representación”. Esta iniciativa finalmente no se llevó a cabo. PNUD (1998) afirma que *“las consecuencias de este tipo de financiamiento deben ser analizadas dentro del contexto del desarrollo de una cultura institucional idónea. Por una parte, los recursos podrían lograr que los CV cumplan sus funciones específicas de forma más eficiente. Por otra, esta forma de financiación estatal puede generar conflictos adicionales por la cooptación de los nuevos recursos. La politización de estos recursos es un riesgo que debe evitarse si se busca preservar y fortalecer las tareas que corresponden a los CV en tanto organizaciones fiscalizadoras y representantes de la sociedad civil”*.

5.4.3. Gobernanza municipal y planificación participativa.

La incorporación de actores externos en la acción de gobierno municipal deviene en el factor más novedoso del nuevo orden institucional local en Bolivia. Es un impulso por adecuar los gobiernos locales al mundo globalizado, en el que éstos son un actor estratégico. El gobierno municipal ocupa una posición de liderazgo en una red de interrelaciones e interdependencias con otros actores locales. Se promueve el tránsito del gobierno local clásico a la nueva concepción de gobernanza local. La primera concepción nos remite a un gobierno local de corte burocrático que ejerce sus funciones mediante decisiones básicamente unilaterales. La segunda, en cambio, promueve y se adapta a las nuevas formas de toma de decisiones y de gestión en red que se ejercen a través de la influencia, el pacto y la negociación (Vallès y Brugué, 2003).

El concepto de gobernanza local dibuja un escenario compuesto por diversos actores (públicos, privados y voluntarios) que se relacionan entre ellos para negociar y comprometerse en las políticas y proyectos locales. El gobierno municipal a través de la interacción en red con el resto de actores ya no se basa en la concentración de la autoridad en los políticos electos (modelo jerárquico unilateral) ni en la cesión de la responsabilidad al sector privado (modelo mercantil), sino que regula y asigna recursos colectivo a través de relaciones y compromisos tanto con la sociedad civil como con otros niveles de gobierno.

La idea de gobernanza supone un cambio estructural que traslada un modelo donde las decisiones las toma un centro dotado de autoridad a otro modelo donde la fragmentación y el pluralismo convierten la toma de decisiones en un ejercicio de relaciones (Hooghe y Marks, 2003). Así, pasar del gobierno local a la gobernanza local presume la construcción de herramientas que sean capaces de afrontar estas relaciones, lo que dificulta la acción de gobierno pero, al mismo tiempo, la hace más realista y efectiva políticamente.

Con el proceso de descentralización boliviano se ha apostado por esta nueva concepción del mundo local. Se diseña un marco institucional local que supone una transformación tanto en las normas de gobernar como en las relaciones entre la comunidad y sus gobernantes.

5.4.4. Las Mancomunidades

Por lo que respecta a las relaciones entre municipios, de nuevo, con una figura propia del modelo boliviano: la mancomunidad municipal. Este instrumento supone la asociación voluntaria de dos o más municipios para llevar a cabo una gestión compartida de competencias y servicios comunes. Su conformación está prevista en la propia Constitución y contemplada de manera expresa en la Ley de Participación Popular y en la Ley de Municipalidades.

La particularidad de las mancomunidades bolivianas estriba en que, además de ser una asociación de municipios para realizar acciones conjuntamente, en su sustrato filosófico se consideran como un instrumento de desarrollo regional y territorial. Esto quiere decir que no están circunscritas para proveer un único servicio sino que, al adquirir calidad territorial, permite el debate de casi la totalidad de las competencias municipales que están formando a una comunidad. Tal y como sostiene uno de nuestros entrevistados *“creo que con el enfoque que se está ejecutando en Bolivia podemos esperar que la mancomunidad sea algo más que una simple ejecutora de servicios, una simple proveedora de oferta de acciones de desarrollo y pueda convertirse en una base territorial para entender de otra manera el ordenamiento territorial de nuestro país. Hemos tenido grandes dificultades con la división político-administrativa. Ésta no es posible cambiarse rápida y efectivamente porque las reivindicaciones territoriales de los departamentos, o de las provincias, o de los municipios son muy fuertes”*.

Como afirma Molina et al (2000), la mancomunidad municipal no constituye únicamente un apoyo a municipios tradicionalmente débiles en el ejercicio de sus competencias sino que es una herramienta que potencia el proceso de descentralización y participación popular iniciado en el país en 1994 en la medida en que su base está conformada por los municipios; es decir, por la instancia pública elegida por el Estado boliviano como protagonista del proceso. La mancomunidad municipal sirve, por un lado, de apoyo a los municipios débiles en el ejercicio de sus competencias. Por otro lado, se convierte en un instrumento para reforzar una visión distinta para administrar el Estado, basada en los municipios. (Molina y Cuellar, 2001).

En síntesis, el concepto de mancomunidad municipal que está arraigando en Bolivia aporta un valor importante de **flexibilidad institucional** tanto desde el punto de vista del ámbito territorial que ocupa o pueda ocupar, como desde el aspecto de la variedad de servicios mancomunados que puede prestar a la ciudadanía, como desde la perspectiva de coordinación horizontal entre municipalidades.

No cabe duda que el proceso está vivo, pero en sus inicios y que su maduración precisa de algunos ajustes legales que incrementen su potencialidad. En este sentido el Ministerio de Desarrollo Sostenible está elaborando una Estrategia Boliviana de Mancomunidades. Simultáneamente, desde el Parlamento, la Comisión para la Descentralización y la Participación Popular está debatiendo un proyecto de ley de Mancomunidades de Municipios. De todas formas no son aparentes desarreglos institucionales graves en el tema de las mancomunidades.

5.5.5. Las Asociaciones Municipalistas

El sistema municipal boliviano, a pesar de su juventud, presenta una extraordinaria vitalidad. La novedad del sistema no ha impedido que se desarrollen movimientos asociacionistas de carácter municipal a nivel nacional, como la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia). La FAM se fundó en septiembre de 1999, en el 1er. Congreso Nacional de Municipalidades que contó con la participación

de todas las Asociaciones Departamentales y ACOBOL (Asociación de Concejalías de Bolivia).

La FAM integra todas las municipalidades del país bajo un esquema descentralizado a cuatro niveles: (a) municipal, con los 314 municipios del país; (b) mancomunidades; (c) departamental, con las Asociaciones Departamentales de Municipios, que aglutina los municipios y mancomunidades de los nueve departamentos y; nacional, con la FAM, que representa toda la estructura a nivel estatal. Debemos señalar que también forma parte de la FAM la ACOBOL, que representa a todas las mujeres municipalistas, concejalas y ex concejalas, alcaldesas y ex alcaldesas.

El objetivo de la FAM es el de constituirse como una instancia de representación institucional, articulación regional, negociación política y agencia de servicios para crear las condiciones favorables para la gobernabilidad de los gobiernos municipales.

La constitución de la FAM ha resultado muy positiva para las municipalidades que han visto en ella un instrumento de coordinación tanto horizontal entre municipios como de lobby y relacionamiento vertical con el gobierno central.

Igualmente está resultando útil al impulsar procesos de capacitación para electos locales así como suministrar asistencia técnica a los gobiernos municipales y CVs para poder realizar más eficientemente sus funciones.

5.5.6. La inestabilidad de gobierno en los municipios

El voto constructivo de censura es una figura constitucional³⁹ que ha acarreado no pocos problemas a los gobiernos municipales. Para CEDIB (1999), el resultado de la reforma constitucional que lo introdujo ha sido pernicioso pues, después de su aprobación, en la mayor parte de los municipios del país (e, incluso, en algunos en que el Alcalde había obtenido un triunfo por mayoría absoluta) tuvieron lugar “votos de censura”⁴⁰ lo que desembocó en una alta rotación de Alcaldes y, consecuentemente, ha generado importantes dificultades para garantizar la gobernabilidad de los municipios: *“Ciudadanos que habían ingresado al Concejo en último lugar y con pocos votos llegaron a ser alcaldes, no hay continuidad ni seriedad en la gestión, todos saben que cualquier disgusto proporcionado a los concejales aliados puede derivar en destitución”* (CEDIB, 1999).

³⁹ “cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo VI del artículo 200^o, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales”.

⁴⁰ Un estudio realizado por el Banco Mundial sostiene que el voto constructivo se usó para cambiar un 30 por ciento de los alcaldes del país en 1997 y un 25 por ciento en 1998 (Rojas, 1999a).

La situación descrita pone en peligro la misma credibilidad del sistema municipal. Aunque han existido varios intentos para solucionar este problema⁴¹, dado el carácter constitucional de la norma, se han encontrado importantes barreras difíciles de superar. Aparentemente, la salida no es otra que la reforma constitucional. Por ello, el Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional (2001) propone en el Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional la eliminación de dicha figura. No obstante, es menester preguntarse acerca de las causas que han impedido que esta institución haya tenido éxito. Uno de nuestro informantes afirmaba a este respecto que *“lo que ocurre es que la naturaleza de la representación en Bolivia es distinta a la de otros países donde la moción de censura sí que ha funcionado. En nuestro país, operan mecanismos informales de representación que son fundamentales y que no se están teniendo en cuenta. Avanzar en el nivel de institucionalidad de Bolivia implica formular estrategias que incorporen, también, dichos mecanismos informales”*.

El mal uso de este mecanismo institucional ha hecho que algunos analistas lo consideren como un serio impedimento para la consolidación del proceso de descentralización en Bolivia. De esta manera, tal capacidad institucional ha hecho que de ser una herramienta para destituir alcaldes incompetentes o corruptos –sustrato filosófico de la norma- se convierta en un instrumento político usado por los políticos en sus reyertas por un mayor poder para ellos y sus partidos. Este procedimiento, tal y como señala Seligson (2003) genera una fuerte desilusión con el proceso democrático. Este autor demuestra, mediante encuestas a la población de municipios que han tenido votos de censura y otros que no, que, en los pertenecientes al primer grupo, se registran unos índices más bajos de apoyo a las instituciones locales. Estos niveles de apoyo más bajos también afectan al resto de instituciones implicadas en la descentralización –como CVs o OTBs- así como también al resto del sistema político –incluyendo instituciones políticas nacionales, judiciales y al propio régimen democrático.

Al inicio de la reforma político-administrativa, y excepto por lo que se refiere a los grandes centros urbanos, los partidos pusieron poco énfasis en la idoneidad ejecutiva de sus candidatos para las listas locales. En términos generales, enfatizaban la selección del postulante a Alcalde y presentaban como candidatos al Concejo Municipal a aquellos que no podían incluir en sus listas para el Congreso Nacional. Como consecuencia, se produjo un debilitamiento de los Concejos Municipales así como la consolidación de alcaldías presidencialistas en las que se reproducían las desviaciones del nivel central (PNUD, 1998). Asimismo, este sistema de elección de Concejales dio lugar a que el ingreso de una persona en el Concejo no dependiera tanto del grado de enramamiento del candidato en su distrito sino de sus vínculos con la cúpula partidaria. Esta situación sigue presente hoy en día.

La lógica clientelar es otro aspecto a tener en cuenta cuando se celebran elecciones en los municipios. Como afirmaba uno de nuestros entrevistados, *“la captura de votos*

⁴¹ Así, el Parlamento quiso aprobar una ley que reglamentara y limitara dicho artículo. No obstante, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional dicha modificación.

depende, la mayoría de las veces, de los puestos en la administración municipal que el candidato a Alcalde esté en posición de dar como contrapartida". De este modo, la plantilla de los gobiernos municipales tiene poca relación con las exigencias técnicas que se requieren para poder llevar a cabo sus funciones y responde, en buena medida, a las necesidades que los partidos políticos tienen de satisfacer las demandas de empleo de sus militantes y seguidores para ganar las elecciones.

Los partidos políticos bolivianos muestran unos índices de patronazgo político muy elevados. Este hecho, juntamente con la ausencia de servicio civil de carrera consolidado, ha hecho que los partidos políticos hayan utilizado los cargos públicos como recompensas a sus militantes (Gamarra y Malloy, 1995). Aceptando esta hipótesis, la oportunidad para los partidos políticos de aprovechar la descentralización como un nuevo espacio de reparto de cargos es de especial importancia para entender su posterior comportamiento. Es por esta razón, que los partidos políticos insistieron en ser los únicos candidatos para las elecciones locales, algo que parece protegido en la constitución nacional y que los partidos políticos se negaron a adoptar en una nueva Ley de Partidos Políticos. De esta forma, tal y como señalan algunos analistas (Jordana, 2002; World Bank, 2000) la lógica patrimonial empezó a introducirse en los gobiernos locales, constituyéndose una ampliación de su espacio de "cuoteo" político.

Existe una tendencia por parte de los partidos políticos a intentar cooptar los líderes locales. Éstos disponen de una gran fuerza para ello dado que son la única vía para acceder a cargos electos en el mundo local, por lo que dichos líderes deben someterse a las directrices del partido si quieren llegar a ser electos (Bartholdson, Rudqvist, Widmark, 2002). El problema estriba en que las directrices del partido no siempre coinciden con las necesidades locales a las que los líderes locales representan, lo que puede crear una ineficiencia en el propósito básico de todo proceso de descentralización, acercar las políticas Estado a las necesidades de la población. Esta situación es más acuciante en las zonas rurales donde los electos se deben a las elites de las zonas urbanas que controlan el partido.

La centralización de los partidos políticos no hace más que añadir más problemas a la institucionalización de los gobiernos locales. Muchos candidatos locales son seleccionados por los aparatos centrales de los partidos y, consecuentemente, es desde allí donde se definen las carreras de muchos políticos. Por tanto, algunos electos locales se orientan más a sus dirigentes nacionales que a los militantes y grupos de apoyo locales o a satisfacer las preferencias de sus electores (Jordana, 2002). Este hecho hace que algunos representantes locales tengan una vinculación con el territorio puramente coyuntural y que no actúe siempre en beneficio del municipio sino más bien en el del partido.

5.5.7. Relaciones Prefectura – Municipalidades

En el plano de las relaciones interinstitucionales verticales, la lógica del modelo de Estado desarrollado con la LPP y la LDA destina al Prefecto, a través de la Administración Departamental, el rol de articular las relaciones entre el gobierno central y el municipal, ello a través del Consejo Departamental.

La LDA se promulga con el objetivo de complementar el proceso de participación popular, desde la perspectiva de la articulación política, económica y administrativa de todo el territorio. Establece un nivel intermedio desconcentrado con tres objetivos principales: (a) la designación cruzada, que pretendía la coordinación de las políticas nacionales – mediante el prefecto- y las locales –mediante el Consejo Departamental; (b) la inversión compartida, con la coparticipación económica de distintos niveles en iniciativas comunes; y (c) la gestión compartida, con la intervención conjunta de diferentes niveles de gobierno en la administración de un sector. (Barbery, 2001).

Por un lado, los Consejeros Departamentales parece que son poco sentidos desde los municipios como sus verdaderos agentes de la representación social por lo que difícilmente pueden cumplir con la labor de relacionar los municipios con la inversión y la planificación departamental. Esta percepción les ha minado su legitimidad lo que ha conllevado también la disminución de su capacidad de exigir rendición de cuentas. Simultáneamente, las Prefecturas tampoco parece que hayan entendido muy bien la relación que debían mantener con el Consejo Departamental y no han practicado con suficiente ahínco el principio de la inversión concurrente (Molina, 2001).

La Ley define que el nivel intermedio continua siendo de gestión y administración, dejando la calidad de gobiernos al nivel nacional y al municipal como responsables de ordenar el desarrollo; el rol de instancia articuladora que debía cumplir la Prefectura parece que no ha sido ejercido o ha sido ejercido poco. A menudo el Consejo Departamental ha estado fuera de la solución de temas departamentales conflictivos, y se ha generado una opinión ciudadana que ve al Consejo como una estructura inoperante. Esta percepción debilita la eficacia de una instancia de relacionamiento con los municipios.

Las reformas de 1997 que introdujeron cambios en la estructura departamental en nada facilitaron la mejora de estas relaciones. Así, por ejemplo, la eliminación de la Dirección de Fortalecimiento Municipal y Fortalecimiento Comunitario o de la Secretaría de Participación Popular parece que quebrantó aun más el débil nexo de unión entre el departamento y los municipios. A este respecto, uno de nuestros entrevistados aportaba la siguiente opinión: *“A pesar de la LDA, el proceso de descentralización a nivel departamental no está acabado porque el rol del gobierno intermedio no está claramente definido. De hecho, la LDA constituyó una válvula de escape ante la presión de las élites regionales. Por ello, el nivel intermedio no cumple bien el rol de articulación entre el nivel local y el central”*.

Esta debilidad en la coordinación interinstitucional es especialmente preocupante en el devenir de una de las grandes propuestas institucionales de Bolivia en los últimos años: la Planificación Participativa Municipal. Esta pretendidamente se desarrolla en cuatro etapas intergubernamentales: el Diagnóstico Comunitario (DC), el Plan Operativo Anual (POA), el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES). Este último se plantea como un proceso de participación que articula la planificación departamental y nacional con la planificación que se genera en el ámbito municipal. La coordinación entre ambos procesos debería darse en el nivel departamental (Campero y Gray Molina, 2001).

Parece ser que la relación entre las prefecturas y los municipios es también muy débil en cuanto a la coordinación de sus presupuestos se refiere. A la hora de elaborar los presupuestos departamentales difícilmente se toman en cuenta los presupuestos municipales, como mecanismo que garantice una ejecución de recursos adecuada. Tal y como señalan Barbery, Knautd, Cossio y Molina (2002) parece que en la elaboración del presupuesto departamental priman las gestiones aisladas de algunos consejeros en beneficio de algunos municipios de sus provincias, dejando a un lado la labor de impulsar el desarrollo desde una perspectiva departamental y en el marco de una visión compartida. Por otro lado, siguen estos autores, los municipios tampoco toman como referencia el Plan Departamental en la elaboración de sus presupuestos y planes municipales.

Para una correcta coordinación entre las prefecturas y los gobiernos municipales, la LDA prevé que en cada provincia de departamento debe haber una subprefectura bajo el mando de un subprefecto. Su rol sería representar políticamente al ejecutivo prefectural y velar por la ejecución del presupuesto departamental asignado a la provincia. Existe también el Consejo Provincial de Participación Popular, presidido por el subprefecto e integrado por todos los actores sociales, económicos y cívicos de las provincias. Esta institución tiene como objetivo coadyuvar para una integración de los planes de desarrollo municipales y departamental a través de las provincias. No obstante, todos estos mecanismos no acaban de funcionar, entre otras razones porque las subprefecturas no disponen de recursos, ni atribuciones concretas, ni personal capacitado para tal tipo de actividades (Barbery, Knautd, Cossio y Molina, 2002).

Estos hechos hacen que la prefectura sea una de las instituciones más devaluadas de la actual estructura del Estado. Parece que no ha conseguido satisfacer las atribuciones que se le encomendaban, especialmente la de articuladora de las relaciones interinstitucionales entre municipios y gobierno central. Aunque el debilitamiento de las relaciones entre estos entes puede resultar menos problemático para algunas grandes ciudades, como La Paz o Santa Cruz, con capacidad de planificación y actuación propias, para los municipios más pequeños (como lo son la mayoría de los municipios bolivianos), la falta de coordinación con las prefecturas dificulta sus procesos de desarrollo.

Así pues, de la literatura consultada parece revelarse que las relaciones Prefectura – Consejo Departamental son el cuello de botella de la descentralización en Bolivia. Son varias las soluciones propuestas ante los problemas detectados en las prefecturas. Así, mientras que algunos sostienen en la necesidad de que el Prefecto sea elegido por votación popular⁴² o elegido de una terna de los consejeros departamentales presentada por el Consejo Departamental al Presidente de la República⁴³, otras concepciones promueven que el Consejo Departamental esté compuesto por los alcaldes de cada municipio⁴⁴, que el Consejo Departamental esté elegido de forma directa por la población de la provincia, o que el Consejo se elija por circunscripciones uninominales. Con certeza esta es la zona más delicada de la estructura institucional analizada.

5.5.8. Articulación financiera

Con la reforma tributaria de la LPP así como otras leyes posteriores se configura una nueva estructura financiera que comporta nuevas relaciones intergubernamentales. Especialmente importantes son los fondos de coparticipación tributaria. Aunque la LPP no condicionaba especialmente las transferencias de coparticipación –exceptuando la obligación de destinar el 85 por ciento a inversión–, en los primeros años el gobierno central observó que se realizaba poca inversión en los ámbitos sociales por lo que quisieron introducir algún mecanismo que, sin romper el espacio de libertad instaurado en los gobiernos municipales, condicionara la inversión. Con ese objetivo, se promulgó el Decreto Supremo 24182 de 1995 que restringía el acceso de las municipalidades a fondos complementarios para que el 30 por ciento del presupuesto municipal fuera asignado al desarrollo humano y el 25 por ciento a actividades de apoyo a la producción (Jordana, 2002).

El modelo boliviano se complementa con otro tipo de transferencias extraordinarias o no regulares que son los Fondos (FIS, FDC y FNDR, básicamente), unidades desconcentradas del gobierno central con el objetivo de promover el desarrollo social y económico en las regiones más desfavorecidas del país. En general, responden a los objetivos del gobierno central y sus financiadores. Son instrumentos del gobierno central para fortalecer aspectos de las competencias de los gobiernos locales (Escalante, 1999). Estas transferencias tienen un carácter condicionado. Así, el FDC y el FIS seleccionan los municipios de intervención de acuerdo con criterios de pobreza y tamaño. El FIS, además utiliza criterios de discriminación sectorial que favorece a los sectores de educación y salud. El FDC está fundamentalmente dirigido al sector productivo, discriminando a favor de las municipalidades más pobres (Escalante, 1999). En la actualidad estos fondos están coordinados de forma centralizada en el Directorio Único de Fondos (DUF), extremo este que ha mejorado su funcionalidad.

⁴² Opción sostenida por el Diálogo Nacional 2000

⁴³ Para una mayor descripción de esta propuesta, véase Ameller (2002).

⁴⁴ Para una mayor descripción de esta propuesta, véase Barbery, Barbery Knaut, Cossio y Molina (2002).

A estos fondos de cofinanciamiento hemos de añadirles los que atribuye la LDA a las prefecturas para realizar la inversión compartida. Esto conduce a que la mayor parte de la inversión pública se encuentre desconcentrada en diversos niveles administrativos y descentralizada en el municipal, como se observa en la tabla 6. Debemos hacer especial mención al alto porcentaje de la inversión que está en manos del nivel departamental por su labor de coordinador de políticas e inversiones entre los dos niveles gubernamentales existentes en el país.

Tabla 6. Inversión pública ejecutada (por nivel administrativo). En porcentajes.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁴⁵
Central	29,4	37,9	43,8	38,6	40,7	52
Departamental	27	22,4	24,6	29	20,8	17
Local	25,5	21,2	18,2	17,6	21	30,6
Cofinanciación regional ⁴⁶	18,1	18,5	13,4	14,7	17,5	0,40

Fuente: Elaboración propia con base en el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

La articulación y la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales debería darse a través del Consejo Departamental, órgano que debería impulsar las inversiones concurrentes con los gobiernos municipales, siempre armonizadas con las políticas nacionales que el gobierno central establezca. Pero dichos órganos no están coordinando el desarrollo de los procesos de inversión en infraestructura social, de selección de áreas sectoriales a las que deben dirigir los recursos e identificación de intervenciones estratégicas que requieran la concurrencia de los gobiernos municipales. De acuerdo con Blanes y Yáñez (1998), esto se debe a la debilidad institucional de las prefecturas. En ocasiones las prefecturas, ante la ausencia de procesos de concertación, negociación y priorización de las inversiones con los gobiernos municipales, han influenciado la dirección de los Fondos de Desarrollo, utilizando criterios calificables de partidistas.

Jordana (2002) sostiene que este diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales ha desembocado en un control jerárquico de las mismas y que ha conllevado a que, en los últimos años, hayan empezado a proliferar las relaciones directas entre el gobierno central y los municipios para impulsar proyectos de cofinanciamiento de las inversiones o la prestación de apoyo para el fortalecimiento municipal. Destaca la formación de mancomunidades como el factor de agrupación de intereses regionales para hacer las peticiones conjuntas al gobierno central, función en la supuestamente falla la prefectura. El crecimiento de este tipo de relaciones se crean sobre la identificación de necesidades, negociación y acuerdo y son de especial relevancia para el desarrollo

⁴⁵ Datos de la inversión presupuestada

⁴⁶ FIS, FDC, FNDR, PASA, FONAMA

local. No obstante, no dejan de ser un síntoma del débil funcionamiento de las prefecturas como articuladoras de las preferencias de los municipios a nivel departamental.

5.6. Algunas valoraciones relativas al proceso

El diagnóstico analítico realizado del edificio institucional de la descentralización y de la gobernanza local en Bolivia nos permite realizar un balance de las principales fortalezas y debilidades del modelo desde una perspectiva de las posibilidades del mismo de producir desarrollo. Así, el objetivo de estas últimas líneas se centrará, en primer lugar, en destacar cuáles han sido los avances que ha aportado la descentralización en el campo del desarrollo para, en segundo lugar, señalar las debilidades del marco institucional de la descentralización desde la misma óptica.

El proceso de descentralización boliviano puede ser considerado como una de las mayores reformas institucionales acaecidas en Bolivia en las últimas décadas. Se inició todo un proceso de descentralización hacia el nivel local sin parangón en la historia. Éste significó una nueva construcción institucional basada en el gobierno local que pretendía dar solución a los problemas históricos a los que se había enfrentado el país. Se transformó el modelo de Estado que, a la luz de los nueve años de existencia, nos permite concretar toda una serie de resultados positivos, tales como:

- La creación de 315 municipios. Después de muchos años de ausencia del Estado, éste consigue penetrar en todo el territorio y llegar a él mediante el reconocimiento legal de los distintos asentamientos humanos. De esta manera, se integran dentro de las estructuras del Estado las zonas rurales del país, las cuales pueden organizarse libremente bajo la forma jurídica municipal.
- El reconocimiento jurídico de 14.500 organizaciones de la sociedad civil, OTBs, y su derecho a realizar un control social de la gestión del gobierno municipal mediante la creación de los CVs. La importancia de esta medida radica en que se les da personalidad jurídica y capacidad para ser sujetos de participación popular -respetando sus formas de organización tradicional- a organizaciones de diversa índole que se encontraban en el territorio pero sin un reconocimiento explícito de su existencia. Se trata de un ejercicio importante de multiplicación de ciudadanía y una aceptación de la diversidad existente en el territorio boliviano.
- Más allá de la estructura municipal creada por la descentralización del país, se fortalece la autonomía política de los municipios de reciente creación. Se institucionaliza la elección ciudadana del alcalde y de los representantes en el Consejo Municipal. Con ello, se formaliza la elección regular de los representantes locales para un término de cinco años y la posibilidad de remoción del alcalde con las tres quintas partes del Consejo.

- El 20 por ciento de los recursos tributarios del Estado son transferidos de forma automática a los municipios manteniendo una equidad distributiva sobre la base de la población de los mismos. Esto garantiza unos recursos anuales mínimos a todas las municipalidades del país.
- La institucionalización de un proceso de control social de las decisiones de inversión del municipio a través de los CVs. Estas organizaciones permiten la incorporación de la sociedad civil en la gestión económica de los municipios incluso con potestad para promover el bloqueo de las cuentas en caso de detectar irregularidades en la inversión de los recursos procedentes de la coparticipación tributaria.
- La introducción de un proceso de planificación participativa en el que se prevé la participación de las organizaciones sociales de base.

Esta nueva arquitectura institucional favorece de la creación de un nuevo mundo local que quiere dar respuesta a los problemas de inclusión social y cercanía del Estado. Para ello, se toma al municipio como el organismo protagonista e impulsor del desarrollo del país. Se debe matizar el enorme esfuerzo realizado para tal propósito, observándose que se construye un andamiaje institucional capaz de enfrentar a los gobiernos locales ante el desafío de potenciar los procesos de desarrollo del país. Así, aun cuando la gobernanza -y la capacidad de ésta para producir desarrollo- en los distintos municipio ha resultado distinta, podemos observar que existen unas pautas comunes de éxito que provienen del nuevo marco político-institucional local creado con el proceso de descentralización. Estas se centran en:

- Construcción de ciudadanía. La llegada del Estado a zonas poblacionales que con anterioridad estaban desprovistas de él ha hecho que el número de personas que son portadoras de derechos y obligaciones se haya multiplicado. La capacidad de poder participar libremente en el proceso político del municipio hace que se cambie el esquema anterior, en el que no había cabida para todos. Simultáneamente, el reconocimiento jurídico de las OTBs, respetando sus usos y costumbres así como la incorporación de los mismos en el proceso de control social ha constituido un avance insólito en la historia boliviana.
- Inclusividad social. El proceso de descentralización en Bolivia ha generado el reconocimiento y la inclusión de la heterogeneidad social existente en el país. Con ello, hemos visto la aparición de liderazgos políticos por parte de sectores anteriormente excluidos. Esta inclusión social es especialmente relevante en los sectores **indígenas** y **campesinos**, ya que ocupan casi la mitad de las alcaldías y concejalías del país. La descentralización ha permitido, por tanto, afrontar -que no solucionar- los problemas de integridad y discriminación social. En cuanto a la inclusión política de la mujer también se han realizado importantes avances, aun cuando no son tan apreciables.

- La nueva realidad municipal ha mostrado resultados positivos en la construcción de procesos de desarrollo. En términos generales, la cobertura poblacional de servicios básicos ha aumentado considerablemente. Los municipios han sido capaces de atender –desde la capacidad del gobierno de proximidad- en mayor medida las demandas sociales. La inversión en sectores sociales ha sufrido un importante aumento, especialmente en educación y salud, donde se han destinado más de dos terceras partes de la inversión. También merece nuestra atención el esfuerzo realizado por potenciar los procesos de desarrollo local que generen productividad a largo plazo. No obstante, estos ejemplos no han estado tan uniformemente exitosos en todo el territorio.

Aun cuando el funcionamiento de los gobiernos municipales, y en su seno, los CVs o los procesos de Planificación Participativa Municipal, son muy dispares en el territorio, no se puede obviar que, después del necesario aprendizaje institucional de la población, **el municipio es la institución política más valorada en Bolivia**. Los últimos estudios de cultura política en Bolivia realizados por Seligson (2003) así lo revelan. En él se constata que, en términos comparativos entre 1998 y 2002, esta confianza ha aumentado considerablemente (después de mostrar un importante decrecimiento en el año 2000). El estudio muestra que la participación en reuniones municipales ha aumentado, ocurriendo lo mismo en los datos pertenecientes a “demandas al gobierno local”, a “participación en la elaboración del presupuesto o en reuniones del POA” o, a “Presentaron una queja al Comité de Vigilancia”. Estos datos no hacen más que señalar que **los ciudadanos muestran un grado ascendente de apoyo al gobierno local y las instituciones de participación popular, lo que no deja de ser una buena señal de la aceptación del modelo y del uso de sus canales y potencialidades**.

5.7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.7.1. Nota introductoria

El proceso de municipalización extensiva de todo el territorio y el subsiguiente proceso de descentralización política operado durante la última década en Bolivia representa una reforma institucional única en América Latina, de un enorme mérito y gran trascendencia para avanzar hacia una gobernabilidad del país orientada al desarrollo humano y sostenible de su ciudadanía.

Cabe en primer lugar hacer una valoración positiva de la elevada continuidad política del proceso. Si bien la parte más creativa, crítica y atrevida del mismo corresponde al período 93-97, en el siguiente período legislativo 97-02 se culmina el proceso institucionalizador sin cambios que desvirtúen en lo sustancial la tarea inicial.

En consecuencia, estamos, sin duda, frente a una verdadera **política de estado** que ha representado un factor importante en el fabuloso avance que en **construcción de ciudadanía** se está operando en Bolivia. La nueva e históricamente distinta composición

del legislativo nacional es, con toda probabilidad, un reflejo de tal transformación. Todos los cambios importantes son azarosos y es lógico que las fuerzas políticas intenten controlarlos y/o moderarlos, pero, por lo menos para el observador externo, **la apertura del estado a todos los territorios y a todos los grupos sociales relevantes que se ha dado y se sigue dando en Bolivia, era una condición necesaria para encontrar las claves de desbloqueo de los factores estructurales que mantienen al país en una de las posiciones más rezagadas de la región.**

5.7.2. Balance general de la descentralización

Analizado el edificio institucional construido en este período el balance general es sin duda alguna positivo.

La correcta y adecuada institucionalización es sólo condición necesaria para el desarrollo, pero dista mucho de ser una varita mágica para alcanzarlo. De ella no se derivan automáticamente soluciones, pero sí facilita mucho encontrarlas. Las instituciones son elementos instrumentales necesarios, pero como toda herramienta, después son “usadas” por personas, líderes, grupos políticos, etc. que, en este usarlas, pueden tener aciertos y desaciertos.

Del análisis realizado deducimos que el edificio institucional construido es básicamente correcto y que lo que corresponde ahora es usarlo, o mejor dicho “rodarlo”. Se trata de, simultáneamente a hacerlo funcionar y sacarle rendimiento, pulirlo y ajustarlo en sus inevitables disfuncionalidades de “primera ocupación”.

El símil del “edificio” resulta ilustrativo. Con las cuatro leyes básicas y sus desarrollos legislativos correspondientes, entendemos que Bolivia ha construido un “edificio” clásico, suficientemente flexible o adaptable y moderno.

Clásico, porque, sin inventar nada nuevo ni hacer grandes experimentos, se basa en el modelo clásico de estado unitario, con dos fuentes de legitimidad democrática (sufragio universal secreto, libre y directo), la nacional y la local. Con una estructuración territorial, también clásica, de un nivel intermedio desconcentrado del central coincidente con la agregación de las instancias locales (municipales).

Flexible, por su adaptación a la genuina diversidad del territorio y a las estructuras sociales de base históricas (OTBs, mancomunidades, etc.), también porque todavía tiene muchas dependencias y “salas poli-funcionales” (auto-organización, mancomunidades, etc.) sin utilizar o a bajo rendimiento.

Moderno, porque prevé, o incluso se adelanta fomentándolos legislativamente, el avance hacia los nuevos modelos de gobernanza pluri-actor en las decisiones colectivas de carácter estratégico. Este último aspecto es de una importancia vital para emprender acciones de desarrollo que estén orientadas a capturar beneficios de la globalización, cosa nada fácil para un país periférico como Bolivia, pero en absoluto imposible. La correcta inserción de un país en el mundo globalizado no puede hacerse

“paternalísticamente” sólo a nivel nacional, si no que es necesaria una inserción equilibrada a lo largo de todo el “eje local - central”.

“Rodar” un edificio institucional no es excesivamente complicado, pero exige una cierta dosis de paciencia. Los resultados no son inmediatos y menos cuando se buscan resultados tan complejos como el desarrollo humano y sostenible. Hay que tener en cuenta que en este “rodaje” se suman dos factores, la novedad de la institución y la inexperiencia de los “conductores”. El mejor automóvil cuando es manejado por un conductor novel o inexperto funciona a empujones e irregularmente, el problema no es del vehículo, el problema suele ser de la falta de destreza de quienes lo manejan.

Desde esta perspectiva formulamos **una primera recomendación genérica**: hay que darle tiempo al tiempo y no atribuir cualquier problema a la estructura institucional. Especialmente para las nuevas municipalidades, 10 años es un período de tiempo muy corto para una institución de esta envergadura. Podemos decir que, a excepción de la veintena de municipalidades urbanas ya existentes, la municipalidad boliviana está en su infancia. Por lo tanto, no se puede estar haciendo “obras mayores” a cada rato. Debe, eso sí, haber una “brigada de mantenimiento” que, evitando al máximo molestias en los usuarios del “edificio” y sin causar distorsiones en el funcionamiento diario del mismo, se ocupe de las reparaciones, ajustes, pulidos y últimos encajes. Es decir, parece ser que en temas de descentralización y gobierno local, ha llegado el momento de hacer básicamente “obras menores” sin generar grandes titulares en los media ni causar grandes distorsiones en el funcionamiento cotidiano de las instituciones. **No se puede caer en el vicio de recomponer y repensar continuamente la estructura institucional de la descentralización del país**⁴⁷.

Sin embargo, hemos visto que la zona más problemática del “edificio” son las instituciones departamentales, las Prefecturas y los Consejos Departamentales. Ello es, hasta cierto punto normal en el modelo elegido⁴⁸ y se explica ya que es aquí dónde se sitúa el encuentro de las dos legitimidades electorales, la de origen local y la nacional. Es la “interfase” a la que se pide la tarea más difícil, la articulación de los dos niveles en los que se organiza el estado. El que aceptemos que es una “zona difícil” no quiere decir que no se deba reparar. Ello nos lleva a presentar **una segunda recomendación genérica**. Sugerimos más adelante algunas posibilidades de “reparación” de esta interfase, pero avanzamos ya claramente la opinión, debatible pero contundente, de que la solución a los problemas planteados no pasa en absoluto por las elecciones

⁴⁷ Sobre este extremo cabe decir que Bolivia, como país dependiente y rezagado en varios aspectos, está sometido a fuertes presiones externas, entre ellas la de los observadores, analistas y consultores internacionales, que, aun si son de la mejor calidad, su mayor éxito consiste en “plantear algo nuevo y distinto” y “que se note”. En otras palabras, recomendar simplemente que lo que corresponde es ponerse manos a la obra y trabajar callada y cotidianamente en las instituciones no da muchos laureles ni titulares de noticieros.

⁴⁸ Véase si no el caso de Francia que es el paradigma de este modelo de organización territorial de un estado unitario.

populares de los Prefectos ni de los Consejos Departamentales. Hay muchas razones para ser tan contundentes. Sin pretensiones de ser exhaustivos expondremos algunas.

De forma genérica, parece obvio que con elecciones al nivel meso (departamental o regional) sólo se conseguiría pasar de una “zona de fricción” a tres: La de municipalidades <=> departamentos, la de departamentos <=> gobierno central y la directa de municipalidades <=> gobierno central.

Por otra parte, ni en la literatura ni en las entrevistas tenidas, se ha encontrado ninguna explicación seria y coherente de qué competencias debería tener el órgano electo colectivo departamental o regional. Se da por supuesto que inevitablemente tendría competencias legislativas (ni que sea reglamentarias, similares a las ordenanzas municipales) para su territorio. Ninguna propuesta ha formulado un sistema coherente para evitar que las hipotéticas legislaciones departamentales (o “autonómicas”, para las propuestas que piensan en tres “regiones autónomas”) entraran en conflicto con las centrales. Los focos de crispación política que ello sin duda generaría, ¿podrían ser resueltos con soltura por el Tribunal Constitucional?, ¿qué sistema institucional se podría diseñar para arbitrar en los conflictos de competencias supuestamente derivados de las nuevas legitimidades democráticas departamentales?

Queda aún otro aspecto no menos importante. ¿Se puede crear un tercer poder ejecutivo (y en parte legislativo) que no tenga responsabilidades recaudadoras de impuestos?, o ¿es que se piensa transferir a los departamentos la titularidad de uno o varios impuestos que les den sustento fiscal?⁴⁹ No hemos encontrado ninguna propuesta que aborde con seriedad este tema.

Simplemente podemos afirmar que crear un nivel de gobierno legitimado por las urnas, sin clara responsabilidad fiscal recaudadora es lanzarse a una aventura que sólo puede generar conflictos. Cualquier candidatura a unas elecciones ha de ser responsable de cómo financiar sus propuestas electorales. No es de recibo proponer y prometer maravillosos programas de actuación y suponer que van a ser financiados íntegramente con los recursos públicos recaudados por los demás.

Este problema resulta todavía más agudo en Bolivia, dónde, debido a la carga histórica de estado paternalista, la cultura fiscal recaudadora es bajísima⁵⁰. Más bien parece lo contrario, detrás de algunas propuestas de elecciones a nivel meso se descubre claramente la pretensión de apropiarse políticamente de los rendimientos de los

⁴⁹ Si observamos el modelo español de autonomías veremos que uno de los mayores problemas que ha tenido (quizás poco divulgado internacionalmente) ha sido la falta de responsabilidad fiscal inicial de los gobiernos autónomos. Problema, por cierto, todavía no resuelto y de graves implicaciones.

⁵⁰ Trataremos este tema más adelante cuando propongamos incentivar la recaudación local como mecanismo de fortalecer y responsabilizar la acción de los gobiernos municipales.

hidrocarburos y sus regalías. Ciertamente, los recursos naturales de este tipo han de pertenecer a toda la nación⁵¹.

En resumen, opinamos que elegir mediante el voto universal el nivel departamental, en el fondo se trataría sólo de generar unos cuantos puestos más para cargos con discursos bonitos pero huecos de responsabilidad⁵². Es obvio que **más elecciones no significan, automáticamente, más democracia ni más accountability.**

5.7.3. Retoques institucionales y ajustes de funcionamiento

Siguiendo con la metáfora del “rodaje” del edificio institucional y pensando en hacerlo funcionar a buen rendimiento, se puede asimilar el modelo de financiación y los flujos financieros inter-institucionales al “combustible” que mueve la máquina. En este sentido alguna de las propuestas de adaptación y ajuste que formularemos a continuación estarán en este ámbito. El símil parece acertado en la medida que una parte del combustible va para hacer funcionar la máquina (gastos corrientes) y la otra para obtener resultados en la acción colectiva (prestación de servicios básicos y gastos de inversión en infraestructura). En este sentido, los retoques en el modelo de flujos inter-institucionales podrán ser una eficaz herramienta para inducir mejores usos del conjunto del edificio institucional.

Las sugerencias, empero, serán en todos los ámbitos y son las siguientes:

5.7.3.1. En el nivel intermedio departamental

Asumimos que nos hallamos ante un modelo de estado unitario con doble legitimidad electoral: la central y la municipal. Estado unitario que busca la mejor forma de organización territorial. Por ello partimos de la hipótesis ya justificada de que carece de todo sentido plantear cualquier tipo de elección popular a nivel intermedio. Así mismo, también asumimos que la organización departamental será inevitablemente una zona poco fácil de estructurar.

Por lo que se refiere a las funciones de la Prefectura como delegación del gobierno central en el territorio no tiene más problema que el de una administración desconcentrada. Ahora bien, cuando se trata de las relaciones entre las Prefecturas y los Consejos Departamentales la cosa no es tan sencilla.

⁵¹ Ello no quita que una región productora pueda ser “compensada” por posibles costes medioambientales o para mejorar infraestructuralmente su eficacia productiva, pero, más allá de esto, cualquier distribución de las regalías que no sea con criterios nacionales, entendemos que sería una verdadera ruptura de la unidad nacional.

⁵² Hay que notar que en Perú, una reciente reforma constitucional, gestada posiblemente en una coyuntura difícil y con poca maduración consensual, ha introducido los gobiernos regionales con elecciones populares directas (simultáneas con las municipales). Sugerimos que en los próximos lustros se dé desde Bolivia un seguimiento a esta experiencia, pero, con el deseo de equivocarnos, creemos que sólo generará elevados costos (económicos y políticos) y escasísimos beneficios.

Las principales funciones del Consejo Departamental son:

1. Controlar y fiscalizar algunos aspectos de la acción del Prefecto como responsable del presupuesto y la acción política departamental.
2. Ser órgano de coordinación entre las municipalidades y el gobierno central en cada territorio, asumiendo también ser espacio de concertación social del departamento.

Parece difícil que un mismo órgano colectivo asuma las dos funciones en la medida que las acciones de control y fiscalización son de carácter bien distinto y, en buena parte contradictorias con las de coordinación y concertación. Las primeras son por naturaleza de una cierta confrontación y basadas en la desconfianza. Mientras que las segundas son de búsqueda de encuentro y colaboración.

Carece de sentido que un alcalde o concejal, actuando en nombre de su municipalidad, ejerza funciones de control del prefecto que es un delegado del gobierno central. Así mismo tiene pleno sentido que un alcalde negocie con el Prefecto proyectos concretos de gestión compartida.

Si se acepta esta línea de razonamiento, la solución más lógica es tener dos órganos, uno para cada función.

La composición de los actuales Consejos Departamentales resulta adecuada para la función de control y fiscalización, por lo que podrían mantenerse para ejercer estas competencias.

Para las funciones de **coordinación** municipio-prefectura y de **concertación** público-privada y con la sociedad civil, debería crearse un "segundo órgano departamental" que también partiera de la legitimidad municipal.

La primera cosa que hay que notar es que un **órgano de coordinación** (para la gestión compartida) ha de **incluir a los responsables ejecutivos** y no a sus delegados más o menos indirectos, es decir, en este órgano han de estar presentes directamente los alcaldes, posiblemente no todos, pero ha de estar compuesto mayoritariamente por alcaldes y, claro está, por el prefecto y su equipo ejecutivo. La coordinación y la concertación se hace, y sólo es posible, entre ejecutivos directamente. La coordinación de la acción y la concertación de actuaciones operativas, no se puede dejar en manos de representantes indirectos como son hoy los consejeros departamentales.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es que la **concertación público-privada** y con la sociedad civil no es un asunto burocrático que se pueda regular y estructurar con base en leyes y reglamentos. Se trata de suministrar "espacios institucionales" más o menos formales, poco regulados, pero que propicien el encuentro y el acercamiento. En otras palabras, a una empresa privada o a una ONG, no las podremos

obligar a “concertar” con base en reglamentos y en tiempos fijados. Se logrará la colaboración sinérgica de empresas privadas y ONG’s en ciertos momentos de oportunidad y después de haber creado un clima de confianza. Igualmente se puede decir de las instituciones autónomas (públicas y semi-públicas), que aunque tengan en muchos casos la obligación de colaborar, lo harán mejor por convencimiento que por “obligación”⁵³.

En resumen, el “segundo órgano departamental” debería tener las siguientes características:

- Basarse en la legitimidad municipal, es decir, ser un organismo eminentemente municipalista.
- Sus miembros deberían ser mayoritariamente responsables ejecutivos con alta capacidad de decisión (alcaldes, prefecto, gerentes de entidades públicas autónomas o semi-autónomas, etc.)
- Ser lo suficientemente flexible y adaptable como para poder estimular al máximo la cooperación público-privada con la debida transparencia.

Hechas estas consideraciones previas pasamos a presentar un menú de posibles soluciones:

A. Gobierno local de segundo grado (modelo diputaciones provinciales españolas). La asamblea de alcaldes del departamento elige entre ellos mismos un presidente y un consejo ejecutivo reducido que forman un gobierno local de segundo grado. Éste se financia con recursos propios bien definidos (regalías, algunos impuestos o tasas, parte de los fondos de la DUF o de coparticipación, etc.) y tiene un ámbito competencial definido de asistencia técnica a los municipios, capacitación municipal y de asumir las competencias municipales que los municipios pequeños no sean capaces de abordar. Este gobierno local de segundo grado tiene un ámbito territorial igual al departamento, con lo que su presidente es el interlocutor natural por la parte municipal, del prefecto a efectos de coordinación de proyectos y de gestión compartida. Este modelo mantiene una estricta independencia entre los gobiernos municipales y el gobierno central-prefectural, sus relaciones de coordinación serán de carácter voluntario.

B. Modelo mancomunidad pura. En realidad ya existe en algunos departamentos de Bolivia. Se trata de una mancomunidad especial de todos los

⁵³ Ilustramos lo que queremos expresar con un ejemplo: Supongamos que un municipio quiere promover su “inserción digital” (internet, TIC’s, etc) como vía de desarrollo. Además de recursos públicos que pueda obtener de los distintos fondos y créditos disponibles, precisará la colaboración activa de, pongamos por ejemplo, de la Superintendencia de Telecomunicaciones, de alguna empresa telefonía, de empresas privadas (o asociación gremial de las mismas) del ámbito del software y de varias ONG’s locales o internacionales. La institucionalidad ha de facilitar y de fomentar, pero no puede obligar este tipo de acuerdos.

municipios del departamento, con competencias genéricas de apoyo y capacitación a las pequeñas municipalidades y con capacidad de capturar fondos públicos o de cooperación, así como con posibilidades de ser el “espacio” de concertación con inversionistas privados. Su autoridad es más moral que legal ya que no dispone de recursos regulares que no sean aportaciones (más o menos voluntarias) de las municipalidades. Podría basarse en la actual o propuesta ley de mancomunidades complementada con la obligación de que la mancomunidad, en este caso y a estos efectos, fuera obligatoria. Al igual que el anterior modelo, aquí se mantiene una estricta independencia entre los gobiernos municipales y el gobierno central-prefectural, pero la estructura departamental de origen municipal es más débil al no tener recursos propios regulares.

C. Modelo Instituto de Fomento Municipal (modelo centroamericano). Se trataría de una institución mixta gobierno central-gobiernos locales a través de las prefecturas. Dispone de financiación regular pública (regalías, algunos impuestos o tasas, la parte de los fondos del DUF destinados a cada departamento, parte de los fondos de coparticipación, etc.) y la clave de su funcionamiento reside en la composición de su órgano colegiado de dirección que actúa a modo de “consejo de administración” de una sociedad anónima. El presidente puede ser nombrado por el Presidente de la República, (mejor de entre los alcaldes del departamento que sean de su confianza) y tiene funciones moderadoras. Más de la mitad del consejo de administración (de unos 20 miembros en total) está formado por alcaldes elegidos por la asamblea departamental de alcaldes (o de alcaldes más concejales). El resto del consejo de administración está formado por miembros natos de instituciones públicas, semi-públicas, corporativas, económicas, sociales, etc., así como por varios nominados directos del Prefecto. El consejo de administración que se reúne bimestralmente, nombra y remueve a un gerente con amplios poderes ejecutivos. El consejo de administración, obviamente, aprueba los presupuestos y los planes de acción, así como supervisa su ejecución. Con este modelo se dispone de un organismo mixto local-central, pero predominantemente municipal ya que es al municipio a quien debe servir y a quien van dirigidos sus esfuerzos⁵⁴. Si el equilibrio de su consejo es adecuado, posee amplias posibilidades de ser un buen “espacio de coordinación” entre las administraciones y también de concertación con sectores privados. El modelo de gerencia le da ejecutividad y eficacia. Una de las competencias u obligaciones genéricas que puede tener este organismo es impulsar o promover el plan (o pacto) estratégico departamental en el sentido que se expone en la siguiente propuesta.

D. Modelo asamblea de concertación que podría complementar al modelo mancomunidad. Se trataría de una asamblea departamental, de composición similar al consejo de administración de la propuesta anterior pero ampliada en

⁵⁴ Capacitación técnica, jurídica y financiera, proyectos plurimunicipales, apoyo técnico y ejecutivo a las pequeñas municipalidades, etc.

número y en representantes de la sociedad civil y empresarial. A tal asamblea le correspondería consensuar y formular el **plan estratégico departamental**, así como darle seguimiento. Esta figura tendría más carácter de “**pacto**” entre las fuerzas políticas y sociales, que de “**ley**”. El plan estratégico departamental (que como hemos mencionado no es exclusivo de este modelo) debería entenderse como el entorno justificativo de los **criterios de distribución y adjudicación** de recursos públicos orientados al desarrollo⁵⁵. Éste sería el verdadero espacio de concertación. Cada administración mantendría la responsabilidad política directa de sus planes operativos⁵⁶ de desarrollo, es decir, básicamente el Plan de Desarrollo Departamental y los Planes de Desarrollo Municipal (o de Mancomunidades). El verdadero objeto del “**pacto departamental**” (este podría ser su nombre) serían los citados criterios de distribución y adjudicación de recursos, luego sería responsabilidad de cada administración cumplirlos cabalmente. Por descontado, en el pacto departamental deberían tener cabida actores no públicos (privados o principalmente actores sociales) con voluntad de incorporarse a las tareas de desarrollo. Es más, uno de los principales objetivos de esta institución debería ser atraer a estos actores sociales a la concertación. Esta asamblea no tendría carácter ejecutivo, pero sí podría tener capacidad vinculante en lo referido a criterios de distribución de fondos públicos.

5.7.3.2. En la Municipalidad

a) Desempeño de los CVs

La literatura denota una marcada irregularidad en el desempeño y funcionalidad de los Comités de Vigilancia. Es preciso aclarar que este es un aspecto genuino del modelo boliviano y que tiene la gran virtud de amarrar las nuevas municipalidades a la vida social, histórica y cultural de los territorios. Además de esto que es lo primordial, su función práctica es sustitutoria de la de los aparatos burocráticos administrativos convencionales formados por cuerpos de funcionariado entrenados bajo la supervisión del estado⁵⁷. Hay que decir que la solución, además de imaginativa es práctica. Pero obsérvese que, especialmente en las municipalidades mayores y las urbanas ya existentes, los CVs no son un órgano indispensable para el correcto funcionamiento de la institución, ya que estas disponen de la mínima capacidad técnica administrativa para operar correctamente. En este sentido, pues, en la medida que el bajo perfil de los CVs se concentre en las municipalidades mayores no debe representar a nuestro juicio una gran preocupación.

⁵⁵ Recursos centrales, departamentales, municipales, regalías departamentales y de forma especial la componente de recursos provenientes de los fondos manejados por el DUF destinados a los departamentos.

⁵⁶ Con acciones mucho más concretas y presupuestadas.

⁵⁷ Secretarios, interventores, etc. en la terminología de España. Dotarse de un cuerpo de funcionarios municipales de este tipo requiere muchos recursos y no menos tiempo.

b) Posibilidad de Agrupaciones Políticas Locales

En la elaboración de la Ley de Partidos Políticos de 1999 los partidos se opusieron a la posibilidad de que agrupaciones locales pudieran presentarse en las elecciones municipales. Opinamos que esto es un impedimento para un buen desarrollo de la institucionalidad local, especialmente porque, tal y como se ha constatado, a menudo los partidos han utilizado el alcalde “paracaidista”; esto es, no pocas veces se han postulado personas con casi nula vinculación con el municipio al que se presentaban. Por ello, creemos que sería prudente repensar este extremo de forma que agrupaciones locales puedan tener acceso a presentar sus listas en las elecciones locales.

Se ha esgrimido contra esta idea que podría atomizar el sistema de partidos o, sobre todo, que daría vía libre a formaciones basadas en patronazgos que de hecho utilizarían el sistema democrático local en beneficio de intereses personales. Desde esta perspectiva, creemos que el argumento es forzado y que, en todo caso, quizás es peor el remedio que la posible enfermedad, por lo que, con las limitaciones que sean necesarias, opinamos que este tema no está bien resuelto.

c) Estabilidad en las alcaldías y número de concejales

Es notorio que el voto constructivo de censura no se ha desarrollado según las expectativas creadas. Aun cuando se trata de una medida de gran interés que permite remover los alcaldes que están realizando su gestión de forma fraudulenta o incompetente, se ha observado que este mecanismo institucional se ha pervertido y ha sido utilizado con fines político-partidistas. El mal uso de este mecanismo ha creado importantes inestabilidades políticas al fomentar la formación y destrucción de coaliciones únicamente por intereses personales o estrictamente partidistas. Más allá de los costes directos que representa tal inestabilidad, parece que ello crea una opinión desfavorable entre la población hacia la institución municipal muy pernicioso.

Al plantear este problema no descubrimos nada nuevo, la gran mayoría de análisis sobre la gobernanza local lo han tratado⁵⁸ por lo que hay múltiples propuestas de solución sobre la mesa. Las más radicales chocan con la letra de la Constitución, pero existen fórmulas reguladoras mucho más fáciles de aplicar. Sin embargo queremos añadir aquí que **el muy bajo número de concejales por municipalidad** favorece esta inestabilidad. Ello es así ya que muy a menudo el cambio de voto de un solo electo afecta al equilibrio general del concejo. Desde una perspectiva más amplia y más allá del problema de la perversión del voto de censura, el número de electos/as por habitante es muy bajo, diríamos, extremadamente bajo. Once concejales para una gran metrópolis o siete concejales para una ciudad de más de 100.000 habitantes, parece a todas luces un número muy escaso. Con facilidad se podría duplicar este número sin sobrepasar los estándares de la mayor parte de la región, con lo que

⁵⁸ Especial mención, sobre este tema, merece el informe Seligson, Universidad de Pittsburg, “Auditoría de la Democracia en Bolivia 2002”, páginas 106 en adelante.

además de mejorar los niveles de representación ciudadana en general (cosa mucho más necesaria en medio urbano), haría más difícil el uso perverso del voto constructivo de censura.

d) Fortalecimiento de la Municipalidad y recursos financieros

La municipalidad boliviana, o mejor dicho, la mayoría de municipalidades bolivianas son muy jóvenes, por lo que más que en ningún otro caso, precisan de fortalecimiento institucional.

Ya quedó dicho que para una institución pública formal como es la municipalidad, una década de vida es muy poco. Esta característica de “juventud”, o casi “infancia”, resulta importante cuando pensamos en su evolución y desarrollo. Las instituciones crecen, maduran y evolucionan siempre, pero, podríamos decir que, como las personas, los condicionantes de la evolución en su primera fase de crecimiento las gravan o marcan con mayor facilidad y de forma más estructural. Otra forma de decirlo es que en la medida que todavía no son instituciones del todo maduras y bien asimiladas en las estructuras sociales del conjunto de la ciudadanía, poseen una mayor facilidad a evolucionar o a madurar integrando hábitos perversos o no deseados. Ello es así, por ejemplo, como un arbolito joven es más fácilmente manipulable en su forma de crecimiento que un árbol maduro.

Consecuentemente, cualquier planteamiento que se haga de fortalecimiento institucional de la municipalidad boliviana deberá tener muy en cuenta las tendencias estructurales que se desean fomentar. Traducido a las actitudes de los distintos actores que interactúan en la institución, se trata de ser muy conscientes de qué actitudes y habilidades nos proponemos desarrollar y promover entre los gestores y líderes municipales.

Anteriormente mencionamos la importancia del modelo de financiación en la evolución de una institución. En concreto, asimilábamos los flujos financieros al “combustible” que mueve la maquinaria institucional. Una parte del “combustible” va para gastos corrientes y la otra para obtener resultados en la acción colectiva (prestación de servicios básicos e inversiones en infraestructuras). Por lo tanto, debemos analizar qué actitudes incentiva entre los actores el modelo de financiación actual de las municipalidades. ¿Qué tendencias estructurales imprime este modelo en la joven municipalidad?

En concreto, nos podemos preguntar, ¿queremos alcaldes hábiles en conseguir recursos externos y extraordinarios, por ejemplo de la cooperación internacional o de los fondos HIPC?, o ¿queremos alcaldes responsables ante sus electores en eficacia y eficiencia de su gasto? Obviamente queremos las dos cosas, queremos **resultados** (conseguir fondos de dónde sea⁵⁹) y queremos **responsabilidad** (eficacia y eficiencia en el gasto).

⁵⁹ Siempre que sean vías legales.

El modelo de financiación de la municipalidad boliviana responde al modelo clásico y parece básicamente correcto. Se compone de unos ingresos que en el presente informe denominaremos “**regulares**”:

- Impuestos y tasas (conocidos como “ingresos propios”), más
- Los recursos del Fondo de Coparticipación

a los regulares se añaden los que denominaremos “**extraordinarios**”:

- Fondos para el desarrollo en general (subvenciones y créditos) manejados por el DUF y, en particular, los fondos HIPC.
- Recursos de cooperación internacional descentralizada.

La distinción entre regulares y extraordinarios es importante y entre los munícipes hay poca conciencia de ello. Resulta importante en la medida que los regulares son estructurales, fijados por ley de forma permanente y forman, por así decirlo, el esqueleto básico de las finanzas municipales. Mientras que los extraordinarios, son esencialmente temporales, e incluso ocasionales. **Confiar el desarrollo institucional de la municipalidad a las fuentes financieras extraordinarias sería un grave error a medio plazo**; conduciría a una municipalidad débil, dependiente, podríamos decir “pedigüeña” y poco responsable.

Entendemos que la mejor manera de fortalecer la municipalidad pasa por lograr un modelo de financiación equilibrado entre los distintos ingresos regulares:

- **Impuestos municipales,**
- **Tasas por servicios locales, y**
- **Fondos de coparticipación.**

Si se logra un buen equilibrio entre estas tres componentes, automática y estructuralmente se mejorará sensiblemente en la estructura del gasto al servicio de la ciudadanía, de sus demandas y necesidades reales.

Dicho sea de paso, pero con mucho énfasis, **las fórmulas que pretenden regular la estructura del gasto⁶⁰ son ineficaces e inconsistentes**. Ineficaces porque son fácilmente evadibles y difícilmente controlables. Evadibles porque un kilo de cemento puede ser imputado con la misma facilidad a inversión que a mantenimiento, a educación

⁶⁰ Porcentajes máximos de gastos corrientes o porcentajes mínimos de gastos sectoriales en sanidad, educación, desarrollo económico local, Etc.

que a sanidad. Incontrolables porque suponiendo que un cuerpo de inspectores se dedicara a ello, sería costosísimo pero sobre todo fuente de corrupción. En este sentido, el control popular de los CV's es muy razonable, ello aunque no funcionen a la perfección. Finalmente son inconsistentes, y podríamos añadir, injustas, porque cada localidad tiene sus necesidades y siempre las detectará mejor el alcalde que el prefecto o el ministro. Injustas porque, en el fondo son amenazas a la autonomía municipal y, en la medida que coartan su margen de decisión, disminuyen la responsabilidad de los alcaldes frente a la ciudadanía. Ello no implica que haya una regulación básica como la existente respecto a los fondos de coparticipación, lo que se quiere decir es que avanzar por este camino carece totalmente de sentido.

Para ver como se fundamenta este “equilibrio” entre las fuentes de ingresos regulares municipales debemos, aunque sea brevemente, analizar los impactos estructurales que tiene cada tipo de ingresos municipales. Para ello recomendamos la lectura del anexo 1. “**Financiar la ciudad para promover el desarrollo humano**” que, de una forma general describe las principales modalidades de financiación municipal en Latinoamérica y los impactos genéricos de cada tipo de ingreso.

Principales impactos de cada tipo de ingreso

Ingresos Propios (IP)

Los recursos que se recaudan por (o en beneficio de) la municipalidad en su territorio se diferencian de los demás por tener **un mayor coste político** en la medida que los ciudadanos o por lo menos su fracción contribuyente es más sensible a evaluar su uso correcto. Ello se acentúa, como sucede en muchos casos, cuando la municipalidad puede regularlos o actualizarlos (tarifas) o dispone de un margen al fijar la alícuota o el tipo impositivo, en el caso de impuestos.

Los ingresos propios locales por lo tanto, a parte de ser el “sustento financiero” de la autonomía local, adquieren el valor positivo de **incentivar la eficiencia y la democracia**, ya que el sentimiento ciudadano de pagar por los servicios induce a las autoridades municipales a dar explicaciones y a rendir cuentas a la población de cómo se utilizan sus dineros.

Si la componente de IP en los presupuestos municipales de un país es excesiva se tiende al desequilibrio regional o territorial. Este aspecto lo veremos con mayor detalle cuando tratemos los fondos de coparticipación. Éste no es el caso actual de Bolivia, dónde la componente de IP en los presupuestos municipales es muy baja y además tiende a disminuir. Ver tabla 1 Anexo 2. “Bolivia, estructura básica de ingresos municipales”.

Impuestos Locales

Una de las peculiaridades que más nos interesan de los impuestos es su grado de progresividad, es decir, sobre qué grupos sociales gravan más en relación a los respectivos niveles de renta. En términos generales los impuestos locales acostumbran a ser regresivos, (dicho de otra forma, es muy difícil montar un sistema impositivo local que sea progresivo) gravando relativamente más a las clases populares que a las de mayor renta.

Para el caso de Bolivia sólo comentaremos algunos:

Los impuestos de actividades económicas (comerciales, industriales, artesanales, profesionales, etc.), es decir Licencias y Patentes. La base imponible se calcula en función de **a)** el tipo de actividad, **b)** su volumen o dimensión, y **c)** su localización en la trama urbana. Presentan el problema de que desincentivan la formalización de actividades⁶¹, la creación de nuevas pequeñas empresas y la creación de autoempleo, en general. Ello resulta más evidente cuando la municipalidad se compromete activamente a practicar políticas de empleo. Desde otro punto de vista, aparece el problema encontrar una clasificación “justa” de actividades, especialmente en el sector servicios que es el que más evoluciona, crece, y más debe crecer.

Los Impuestos sobre Vehículos resultan progresivos en la medida en que el índice de motorización es bajo y la tenencia de automóvil está restringida a los grupos sociales de más renta. Si el impuesto estuviera concebido como una tasa, debería sufragar los costes municipales de gestión de tráfico y de uso y desgaste de la vía pública. Ello, hasta el presente difícilmente puede ser así, entre otras cosas por la movilidad intrínseca del propio sujeto pasivo: vehículos “residentes” en un municipio, tiene derecho también a circular por los demás.

El Impuesto sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) es posiblemente el único impuesto local progresivo o potencialmente progresivo. Su grado de progresividad depende bastante de la estructura de la propiedad de la vivienda y mucho de las evaluaciones catastrales. En la práctica resulta muy difícil que el catastro (que define la base imponible) refleje fielmente los precios de mercado. Ello por múltiples razones, desde la más neutra, la dificultad intrínseca de valoraciones objetivas individualizadas en el mercado inmobiliario, hasta la más sesgada ideológicamente, que ve la base de datos catastral sujeta a enormes presiones de poderosos grupos ligados a la propiedad inmobiliaria o a intereses especulativos. Ello es así no sólo en Latinoamérica, sino que esto es constatable en todo el mundo occidental. De todas formas **el impuesto predial es el que más se adecua a la Administración Local** debido a que es el que mejor refleja las características locales. Al analizar las competencias municipales (tanto las tradicionales como las nuevas, derivadas de la globalización) se observa que

⁶¹ Esta desincentivación es, a menudo, es más psicológica que meramente económica.

la mayoría de las responsabilidades están relacionadas con el suelo⁶², su morfología, su uso, etc. La lógica es aplastante, si la parte más importante de las competencias y servicios a prestar por la municipalidad están relacionados con el suelo, son los rendimientos de estos suelos e inmuebles (que se transferirán escalonadamente a los distintos usuarios y/o beneficiarios) los que deben contribuir a las arcas municipales. De ello se deriva la **importancia de tener y mantener un catastro de calidad**.

Los impuestos sobre la transferencia, tanto de vehículos como de inmuebles, son buenas fuentes de ingresos y además fáciles de recaudar. Resultan especialmente interesantes los de transferencias de inmuebles cuando gravan la plusvalía generada entre dos transmisiones de propiedad. Pero tienen el inconveniente de que pueden ser muy **irregulares** en distintos años y siguen el ciclo de la economía. Cuando una ciudad crece y tiene una economía pujante, se dan en ella muchas más transacciones de inmuebles que cuando está estancada.

Tasas por Servicios

Las tasas son más regresivas que los impuestos y acostumbran a tener un coste de recaudación relativamente más alto que éstos. Su carácter regresivo deriva de que son precios pagados por servicios básicos cuya demanda es muy rígida⁶³. Es decir, el consumo de los mismos es casi fijo y muy independiente de la renta o de la capacidad de pago de la ciudadanía. Por un lado, resulta importante cobrar tasas por los servicios prestados a toda la población que los reciba, aún en el caso de servicios subvencionados mediante tarifas sociales bajas, ya que tal cobro produce un doble efecto muy importante: En primer lugar, **genera sentido cívico** y de propiedad colectiva en la población respecto a los servicios, que favorece su mantenimiento y correcta utilización. "Lo que nada cuesta poco vale", dice el refrán, por lo tanto puede ser mal usado, destrozado o vandalizado con menor grado de culpabilidad social. Una actuación paternalista en que las cosas vienen regaladas resulta siempre contraproducente. En segundo lugar, **fomenta la eficiencia** a través del mayor nivel de exigencia de la población hacia sus autoridades municipales. Estos efectos positivos quedan sustancialmente anulados cuando el cobro de la tasa queda enmascarado o escondido en otras facturaciones, como puede ser la factura por el consumo eléctrico doméstico. Una forma frecuente de hacer que las tasas sean menos regresivas es mediante tarifaciones sociales que discriminen los distintos grupos sociales haciendo que unos carguen con mayor parte del coste del servicio que otros. La tarifación social es bastante extendida cuando se trata de servicios básicos y entre ellos destacan los de carácter higiénico sanitario. Se entiende que el trato justo o igualitario no consiste en cobrar el mismo precio a todo el mundo, sino en cobrar el mismo "precio social" a todo el mundo. Entendiendo por precio social el que causa el mismo impacto en la renta disponible de los ciudadanos o unidades receptoras (familias, etc.).

⁶² El término suelo (terreno) engloba aquí el concepto de espacio público urbano, que es central para que la ciudad funcione.

⁶³ Se trata fundamentalmente de recolección y tratamiento de basuras, alumbrado público, suministro de agua potable, alcantarillado, limpieza urbana, etc.

Transferencias centrales o Fondos de Coparticipación

Existen cómo mínimo cuatro argumentos para justificar las transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales:

A. Redistribución Territorial

En el contexto de la solidaridad dentro de la comunidad nacional es lógico pensar que las zonas o territorios más ricos deben ayudar a los más retrasados. Dicho de otra manera, se trata de evitar las denominadas "**crisis fiscales**" locales. El problema consiste en que el nivel de **necesidades** de una comunidad en lo que se refiere a servicios básicos de carácter local, a menudo está en relación inversa con su **base fiscal**, entendiéndose como tal la riqueza en recursos o en actividades económicas susceptibles de ser gravados con impuestos. Generalmente, las comunidades con menor valor catastral per cápita, con altos índices de desempleo y con débil o recesiva actividad económica y por lo tanto con poca base fiscal dónde es difícil recaudar impuestos, son al mismo tiempo las comunidades más pobres y menos dotadas en infraestructura y en servicios básicos como agua, alcantarillado, educación, etc. y por lo tanto con mayores necesidades. Dada esta situación, si las finanzas municipales se basan principalmente en Ingresos Propios, se genera una dinámica de desequilibrio, dónde las ciudades más pobres y necesitadas tienen mayor dificultad para financiar tales demandas, degradándose aún más los servicios, mientras que las localidades más ricas y mejor dotadas pueden con mayor facilidad mejorar sus servicios. Este círculo vicioso es un factor importante en la persistencia y reproducción del subdesarrollo relativo de algunas zonas que no se limita a las actividades puramente municipales sino que impacta en todos los sectores de actividad económica.

B. Pagar por servicios de carácter nacional

A menudo las municipalidades prestan servicios por delegación del gobierno central o complementan competencias de éste. Son ejemplos normales de esta situación el mantenimiento de las escuelas que dependen del Ministerio Educación. Es pues lógico que las instancias centrales contribuyan de alguna forma a tales gastos. Ahora bien, **el gobierno central no puede abusar de este principio e ir transfiriendo cada vez más servicios y obligaciones a las municipalidades cargándolo todo a los recursos de Fondos de Coparticipación**. El reciente caso del SUMI (Seguro Universal Materno Infantil) es un ejemplo negativo de ello. Por esta vía, las municipalidades acabarían teniendo todas las responsabilidades y los mismos ingresos.

C. Garantizar el funcionamiento mínimo de la Administración Local

Nos referimos aquí sobretodo a las municipalidades pequeñas (en población, que no en territorio), algunas de las cuales tienen una limitación de recursos tal que los gastos mínimos de local y personal básico representan una parte excesiva de su presupuesto, pues no alcanzan a generar economías de escala.

D. Contrarrestar la excesiva regresividad de los Ingresos de Origen Local

La mayoría de impuestos y tasas locales tienen un fuerte carácter regresivo, mientras que los servicios que se prestan son de carácter básico para todo tipo de ciudadanos. Los ingresos del Gobierno Central pueden ser, y a menudo son, mucho más progresivos. Así pues, si en el argumento A era de redistribución territorial, este, el D es su equivalente en **redistribución social**. Se trata de garantizar a todos los ciudadanos unos servicios básicos que interesan a toda la nación.

El punto más controvertido de las transferencias centrales acostumbra a ser la **fórmula de reparto** a utilizar. En Bolivia esta fórmula es bien clara, se reparten proporcionales a la población. Proponemos la modificación de esta fórmula a fin de utilizar una parte de los Fondos de Coparticipación como estímulo a la recaudación de ingresos propios.

Conclusiones para un equilibrio

Analizadas las lógicas y los impactos de cada tipo de ingreso podemos formular algunas conclusiones de cual es la composición más adecuada de la estructura de ingresos municipales.

En primer lugar existe la lógica del equilibrio entre las tres componentes básicas a fin de obtener en la debida proporción las ventajas que cada uno de estos tipos de ingresos comporta:

- Impuestos locales
- Tasas por servicios
- Transferencias centrales

Los impuestos locales **son la base de la autonomía política local**, financian los aspectos generales de la administración e incentivan la eficiencia y la responsabilidad política de las autoridades municipales. En lógica, sería la fuente de recursos destinados al gobierno de la ciudad propiamente dicho. Es decir, a promover proyectos urbanos de carácter estratégico que influyan en la red socio-económica de la ciudad. La aportación municipal a estos proyectos estratégicos multi-actores, no sólo es de concepción, impulso y gestión, sino que a menudo tiene que ser de recursos económicos.

Las tasas se sustentan sobre la base del **concepto de prestación de servicios** en sus dos componentes: amortización de la inversión en infraestructuras y pago por los gastos corrientes de prestación. Incentivan conciencia cívica y de propiedad colectiva, ahorro en los usuarios y eficiencia en la administración municipal. Al financiar la prestación de servicios en ámbitos que, bajo la tutela y control público, pueden ser gestionados por la empresa privada, a veces no aparecen en el presupuesto municipal.

Las transferencias centrales **se justifican en la solidaridad social e inter-territorial**. A parte de garantizar unos mínimos a la administración local y financiar algunas

responsabilidades del Gobierno Central delegadas en las municipalidades, en lógica, deberían ser la fuente de recursos para programas de disminución de reequilibrio social y de subsidio de las tarifaciones sociales de las tasas y precios regulados. Igualmente han de tener un rol destacado en el apoyo a la inversión directa.

Hay quien ha formulado la tesis de que la mejor combinación son “**los tres tercios**”, es decir, 1/3 de impuestos locales, 1/3 de tasas por servicios locales y 1/3 de transferencias del estado. Obviamente se trata de una “regla de oro” que puede y quizás deba tener muchas y razonables excepciones, pero nos da una buena orientación. Nótese que no es una propuesta tan exótica, pues en la tabla 1, se puede observar que **la ciudad de La Paz cumple con bastante exactitud la regla de los tres tercios**⁶⁴.

Finalmente resta insistir que entre los impuestos locales hay que destacar con clara supremacía el **Impuesto sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles** que continúa siendo la fuente de recursos más adecuada a las actividades municipales, por lo que **resulta estratégico dotarse de unas bases catastrales de calidad**.

5.7.3.3. Reforma de los Fondos de Coparticipación

La propuesta está claramente orientada a estimular el incremento de recaudación de Ingresos Propios en los impuestos locales, especialmente del IPBI.

Ello con el objetivo final de fortalecer el Gobierno Municipal y a su Alcalde estimulando la responsabilidad política frente a la ciudadanía, la eficacia en el gasto y una mayor eficiencia en los servicios prestados.

Como nota primera debemos decir que no trataremos de la posible insuficiencia de los fondos de coparticipación o de los mismos Ingresos Propios, pues ninguna municipalidad del mundo considera suficientes los recursos disponibles ante la difícil tarea que tiene por delante. Los recursos son los que hay y, en todo caso, de lo que se trata de cómo incrementarlos, de cómo distribuirlos y de cómo sacarles mejor rendimiento.

La diversidad local inherente al municipio hace usual, dentro de un mismo país, tener grandes disparidades de gasto y en el ingreso per cápita (ver tabla 1). El caso de la estructura financiera de las municipalidades bolivianas presenta elevados desequilibrios entre municipios en la proporción de ingresos de origen local y los de origen no local. Ello se refleja en la amplia disparidad del indicador Coeficiente de Independencia Fiscal (CIF).

⁶⁴ Un CIF de 2,11 implica que los Fondos de Coparticipación son el 32% de los recursos regulares; el IPBI al ser un 53% de los ingresos propios representa el otro tercio.

Parte del problema radica en la gran disparidad de bases fiscales locales (existencia real de bienes imponibles, o incluso la existencia real de servicios disponibles por los que se pueda cobrar tasas). Hasta aquí el tema se mantiene dentro de la normalidad comparada. Ahora bien, **el mayor problema detectado en las municipalidades urbanas de Bolivia es que están disminuyendo los índices de recaudación de Ingresos Propios y en concreto está disminuyendo la recaudación del IPBI.** Esta tendencia es realmente grave atendiendo los efectos de disminuir la responsabilidad política en el gasto y consecuentemente, disminuir la eficiencia en la prestación de servicios. Es moneda corriente aceptar entre los munícipes que son menos del 60% de los lotes del catastro los que pagan. No son raros los casos que están alrededor del 40%. Si además le añadimos que los catastros difícilmente son completos, el escenario es penoso. Claramente, **lo que se está incentivando entre la ciudadanía es el no pagar.** Pagar resulta un agravio comparativo, “pagar es de bobos”!

No cabe la menor duda que el sistema desincentiva la recaudación al mismo tiempo que puede incentivar la manipulación de determinados índices de pobreza a fin obtener más recursos. Es más, alguna municipalidad se ha quejado que el sistema actual y el elevado peso del HIPC, no incentiva los buenos resultados, “en la medida que mejoramos los índices de pobreza, recibimos menos fondos”. La lógica de reparto de estos fondos parece fundamentalmente correcta como fondos extraordinarios (o temporales), por lo que no queremos aquí opinar sobre ellos, de lo que sí queremos llamar la atención es de la necesidad de buscar estímulos estructurales a una mayor recaudación que al mismo tiempo redunde en una mayor responsabilidad política de los alcaldes frente a su electorado.

Ciertamente es obvio que estos bajos niveles de recaudación responden a la vez a falta de cultura municipalista recaudadora, a la falta de capacidad técnica de recaudar (precariedad de catastros, etc.), así como a la falta de mecanismos de cobro coercitivos eficaces. La falta de cultura recaudadora es tan baja que varias municipalidades entienden que repartir a domicilio las boletas de cobro es un gran avance, cuando en realidad es lo mínimo.

La solución al problema ha de ser estructural. La creación de cultura recaudadora es un proceso lento pero que puede y debe ser estimulado para evitar caer en un municipalismo de “pedigüeño” que basa excesivamente su estrategia financiera en capturar como puede recursos ajenos muchas veces de origen paternalista. Similarmente la falta de capacidad técnica tampoco se resuelve programando cursos y capacitaciones desde los niveles centrales o departamentales.

Si a todo esto le añadimos el problema de las municipalidades de extenso territorio, pobre base fiscal y escasa población que no alcanzan a tener los mínimos para poner en marcha la administración municipal básica, llegamos a formular la siguiente

propuesta de reforma de la “fórmula de reparto” del Fondo de Coparticipación de la siguiente forma⁶⁵.

- Un primer tramo (el menor) repartido por igual a cada municipalidad, destinado a dotar de un mínimo fijo para cada municipio independiente de su tamaño (para financiar la administración básica de los pequeños).
- Un segundo tramo (el mayor) proporcional a la población, como en la actualidad.
- Un tercer tramo a repartir proporcional al incremento de recaudación de una cesta de impuestos locales en la última anualidad.

Sin duda alguna el impuesto que mayormente debería ser estimulado, si no el único, a nuestro entender es el de Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles. Ello es especialmente interesante en las ciudades intermedias que, por otra parte han de ser los verdaderos nodos de desarrollo y de dinamización del territorio.

De esta forma, los alcaldes verían que el esfuerzo de incrementar la recaudación en un peso les representaría un ingreso bastante superior al propio peso. Además, los primeros años no tendrían que subir el IPBI o su alícuota, sino que bastaría en mejorar los catastros y los niveles de cobro para aumentar mucho la recaudación. Es decir, simplemente se estaría estimulando el hacer justicia y el hacer las cosas correctamente.

5.8. Dinámica de la urbanización en Bolivia

En un mundo globalizado el futuro de un país y su sostenibilidad no está ya en sus riquezas naturales, si no en la capacidad de sus recursos humanos y en la dinámica de sus ciudades.

Hoy el mundo se articula a base de una red de flujos (de información, de capitales, de mercancías y de personas), y los nodos de esta red son las ciudades. Cada ciudad dinamiza y estructura una porción más o menos extensa de territorio de modo que puede decirse que una ciudad sin su territorio “de soporte” carece de sentido. Pero no hay duda que el foco central del territorio es la ciudad. Por ello, la inserción de un país en la globalización con captura de beneficios se hace a través de sus ciudades, áreas metropolitanas o ciudades-región. De ahí la importancia en analizar la dinámica y la gobernabilidad de las conurbaciones bolivianas⁶⁶.

⁶⁵ Este tipo de fórmulas es muy habitual en muchos países.

⁶⁶ Un territorio sin ciudad pierde prácticamente toda su capacidad productiva, y deviene, como quien dice, un pedazo de tierra aislado. Bolivia tiene extensos territorios sin centros urbanos y esto puede convertirse en un problema de gobernabilidad general del territorio por la falta de capacidad del estado de controlar estas extensiones, pero este no es un problema que vayamos a analizar aquí.

Las tres grandes conurbaciones de Bolivia (La Paz+El Alto, Santa Cruz y Cochabamba) concentran el 40 % de la población total de país y el 64 % de su población urbana (ver tabla nº 2, Estructura urbana de Bolivia 2001). Las dimensiones relativas entre ellas son bastante equilibradas, representan cada una el 17%, el 13% y el 10% aproximadamente de la población del país. Su equidistancia también resulta equilibrada, aunque son precarias sus capacidades de comunicación viaria.

Este sistema urbano boliviano basado en estas tres conurbaciones, resulta, dentro del marco latinoamericano, bastante equilibrado. Recuérdese si no, los grandes desequilibrios de las macrocefalias de Buenos Aires, Lima o Sao Paulo. El problema reside en los 16 núcleos urbanos restantes mayores de 20.000 habitantes que, ciertamente, no articulan suficientemente el extenso territorio de Bolivia.

De esta primera visión se colige una obviedad fácil de enunciar y difícil de ejecutar: una política urbana nacional debería apoyar el crecimiento y el fortalecimiento de las ciudades articuladoras e intermedias, es decir las ciudades entre 20 y 200 mil habitantes. Estas serían los mejores receptores de la relativamente baja migración campo-ciudad que se da en Bolivia y deberían convertirse en los motores del desarrollo.

5.8.1. La ruralidad sigue creciendo

Bolivia, comparado con sus vecinos, es un país de fuerte componente rural (ver tabla 3). La población "estrictamente rural" (núcleos de menos de 2.000 habitantes) ha continuado creciendo en la última década a un ritmo del 1,5% anual medio acumulado (ver tabla 5), lo que sin duda resulta una tasa muy elevada de crecimiento de la ruralidad. Por otra parte, como se muestra en la misma tabla 5, y sin tener en cuenta las migraciones externas⁶⁷, el crecimiento medio anual **vegetativo** de la última década ha sido del 2,86% (ello equivale a duplicar la población en 25 años), que resulta un dato alto, pero no muy exagerado para la región. Finalmente observamos que la población urbana de ciudades mayores de 20.000 habitantes crece justo un poquito más del 1% por sobre de este vegetativo (3,90%). **Todo ello nos induce a pensar que la migración campo-ciudad está relativamente apaciguada y lo más revelador de la dinámica urbana serán los movimientos migratorios inter-conurbaciones.**

Desde el punto de vista de analizar los posibles focos dinamizadores del desarrollo (de insertarse en la globalización con captura de beneficios), más que en población urbana según la estricta definición estadística (núcleos mayores de 2.000 habitantes), debemos fijarnos en la población residente en ciudades de 20.000 habitantes o más, ya que este tamaño vendría a resultar el mínimo para disponer de una estructura básica de **servicios**

⁶⁷ Sin duda la emigración es mayor que la inmigración por lo que no se compensan, pero las cifras son relativamente bajas y no afectan al razonamiento que se expone. La inmigración es reducida y de alto estrato social. La emigración también tiene una componente de alto estrato y la otra, que empieza a crecer en los últimos años, es de alto valor en cuanto a su potencial, por emigrar los/as más jóvenes y los/as más decididos/as o activo/as.

urbanos “avanzados”, es decir, servicios financieros y de conocimiento⁶⁸. En este sentido, vemos que la población urbana residiendo en ciudades mayores de 20.000 habitantes es, en Bolivia, solamente del 54,3% (tabla 4).

5.8.2. Dinámica de las conurbaciones

La tabla 5, “Evolución de las conurbaciones 92-01” resume la dinámica demográfica de la última década en la veintena de aglomeraciones urbanas mayores de 20.000 habitantes. Está confeccionada con los datos de los censos oficiales del INE, por lo que se puede presumir de suficiente homogeneidad y coherencia.

La evolución demográfica, especialmente cuando es de largo plazo y de grandes conurbaciones como en nuestro caso, es el mejor indicador de tendencias estratégicas. La gente emigra dónde cree que va a encontrar oportunidades porque a otros que les precedieron así les sucedió. Si en el horizonte de los potenciales migrantes hay sólo una meca (caso de Lima en el Perú, por ejemplo) no se sabe si en el motor de la emigración domina el factor expulsión (*push*) o el factor atracción (*pull*). En el caso de Bolivia, sin embargo, con un menú de tres opciones, se detecta rápidamente quien atrae y quien expulsa.

La tabla 5 clasifica las ciudades (conurbaciones) en tres categorías: A, crecimiento alto; M, crecimiento medio; y B, crecimiento bajo.

- **A.** Conurbaciones que crecen más de un 5%, es decir, más de un 2% por encima de la media nacional. Destaca con un 5,4% Santa Cruz de la Sierra, acompañada de Mineros en su mismo departamento. Con un volumen demográfico mucho menor resaltan Yacuiba y Cobija con un 8,5%, y que deben gozar de atractivos semejantes a los de Santa Cruz, más el efecto frontera nada despreciable.
- **M.** Ciudades o conurbaciones que crecen por encima de la media de la población urbana (3,8%). Cochabamba, Sucre y Tarija son pues centros urbanos atractores equilibrados, entre 0,5% y 0,8% por encima de la media urbana. Destaca por su elevado volumen demográfico y su buen desempeño la conurbación de Cochabamba.
- **B.** Ciudades y conurbaciones que crecen por debajo de la media nacional (2,9%). Destaca aquí la conurbación de La Paz+El Alto que se queda en un 2,8% en conjunto, pero que si los desagregamos (datos no reflejados en la tabla) nos da 1,1% para la ciudad de La Paz y 5,3% para El Alto. Atendida la diferenciación tipológica y étnica entre ambas municipalidades (que son como

⁶⁸ Ejemplos de estos servicios son, entre otros, traducción de idiomas, servicios informáticos, consultoría técnica especializada, servicios jurídicos internacionales, además de los servicios educativos convencionales hasta formación técnica profesional.

una “mixtura contenida” de agua y aceite) las interpretaciones son muy obvias e inmediatas, El Alto muy posiblemente absorbe pasivamente buena parte de la población expulsada del Altiplano⁶⁹. La Paz, a pesar del evidente atractivo de capitalidad, más que atraer, expulsa⁷⁰.

Estas conclusiones vienen refrendadas por los datos de la tabla 6, Migraciones Inter-Urbanas. En ella se refleja lo siguiente:

I. A pesar de ser una macrocefalia para su región, Santa Cruz tiene la población mejor distribuida en su departamento (75% en la capital) que las demás conurbaciones, Cochabamba y La Paz, en que las capitales concentran alrededor del 90% de la población departamental.

II. Tanto en Santa Cruz como en Cochabamba, a la pregunta del censo sobre dónde nacieron los censados, cerca del 30% responde haber nacido en otro departamento (migración de una cierta “larga distancia”), mientras que en el departamento de La Paz, los venidos de “lejos”, de otros departamentos, no alcanzan el 10%.

III. El balance migratorio acumulado de la conurbación La Paz+El Alto con los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba, es totalmente negativo y en valores muy parecidos (unas 35.000 personas). Atendidas las distancias físicas, étnicas y culturales superiores entre La Paz y Santa Cruz, ello significa que la atracción de Santa Cruz es muy superior.

IV. El balance migratorio de la conurbación cochabambina con el departamento de La Paz es positivo, mientras que con el de Santa Cruz es fuertemente negativo (-66.000 personas)

V. Finalmente el balance migratorio de Santa Cruz es positivo con todos los demás departamentos.

Otro indicador asequible, genérico e igualmente estratégico es el consumo eléctrico per cápita. La tabla 7, nos sirve para corroborar las hipótesis basadas en los datos demográficos. Los consumos departamentales referidos sólo a la población urbana para calcular el per cápita⁷¹, muestran el claro dinamismo de Santa Cruz. En el caso de consumos industriales, los de Cochabamba y Santa Cruz son más del doble del de La Paz. Y ello teniendo en cuenta que la base económica de Santa Cruz no es especialmente industrial, si no esencialmente agrícola y ganadera.

⁶⁹ La restante se va a Cochabamba o a Santa Cruz.

⁷⁰ El crecimiento vegetativo de La Paz debe ser mucho menor de la media nacional, a pesar de ello ha de ser bastante superior al 1,1%, por lo que, con certeza, está expulsando población.

⁷¹ Si se tuvieran los datos segregados de las conurbaciones todavía se acentuaría más la preeminencia de Santa Cruz cuya capitalidad concentra menos parte de la población del departamento.

5.8.3. Los escenarios urbanos

A. La conurbación de La Paz + El Alto y las ciudades de Oruro, Potosí y Llallagua, crecen por debajo de la media nacional (2,9%) y muy por debajo de lo que crece la media de la población urbana. Coinciden en ser todas ciudades con pasado minero y del Altiplano. La única excepción es Viacha⁷². Se trata de evidentemente de una recesión histórica y de profundo calado.

B. La conurbación de Cochabamba y las ciudades de Sucre y Tarija tienen el grado de crecimiento más equilibrado del sistema urbano boliviano. Sucre exporta universidad (estudiantes brasileños/as) y tiene un gran potencial turístico. Cochabamba, ciudad esencialmente republicana, se desarrolló a lo largo del siglo XIX y florece como centro financiero y cultural a principios del XX, sin duda fruto de una capacidad de capitalizar las rentas agrarias del tradicional “granero de Bolivia”. Destaca también en su historia por la fortaleza de sus instituciones culturales y universidades, así como por haber gozado en los años 40's y 50's de una eficaz gobernabilidad urbana que ha dejado un remarcable poso de cultura urbana.

C. Santa Cruz de la Sierra crece demasiado rápido. Durante 10 años, de media, han llegado a Santa Cruz unas 4.000 personas al mes! Ello requeriría unas 1.000 viviendas por mes y entre 30 y 50 Ha. mensuales de nueva superficie urbanizada. Es obvio que estos requisitos no se han dado⁷³ y ello da sólida base a la actual y estructural **conflictividad urbana** de Santa Cruz que, desde este punto de vista, no puede sólo resolverse a base de policía y ejército. Santa Cruz, que hoy atrae finanzas, aviones, televisiones, centros internacionales y universidad, se desarrolló históricamente a la sombra de Cochabamba en su versión de ganadería y agricultura tropical. Pronto adoptó el rol de una típica ciudad que capitalizó el “crecimiento de frontera” del Oriente tropical repleto de grandes posibilidades, improvisadas aventuras y mayores esperanzas. Ahora, sobre la base de esta cultura de aluvión y “frontera”, es la máquina económica más dinámica del país.

D. La coca es un negocio típico de la era global basado en flujos incontrolables de dinero, información y mercadería liviana. A pesar de estar radicada en dos áreas muy concretas (El Chapare y Los Yungas) sus opacos flujos financieros se disipan rápidamente más allá del continente. Son flujos globales. Cochabamba y Santa Cruz, por proximidad y por clima, capitalizan parte de sus rendimientos

⁷² Viacha es una ciudad históricamente cruce de caminos (y de ferrocarriles) que podría ser considerada conurbada con El Alto, con lo que atendido su bajo peso demográfico pasaría desapercibida en este tipo de análisis. Pero por otro lado es un buen ejemplo de ciudad con personalidad propia, del tipo que deberían ser potenciadas para ser receptoras de la migración rural. Este papel sería mejor desempeñado por Viacha que por El Alto, atendida, no sólo su personalidad, si no también su escala más humana.

⁷³ Ello a pesar de tener una planificación urbanística especialmente agradable y bien organizada.

integrándolos en sus economías locales (salarios indirectos, consumos de lujo, recreación, etc.). Muy probablemente estos efectos son mucho menores en La Paz.

E. La conurbación de La Paz es el problema en la medida que desde el punto de vista económico se ha quedado en sólo su economía local, lo poco que exporta es de muy bajo valor agregado y sólo es capaz de atraer inversiones escasamente productivas (cooperación externa de carácter político). Su baja productividad aviva el siempre latente y potencial conflicto étnico que por años se sublima en forma de una supuesta “simbiosis” muy desequilibrada en oportunidades. Existen dos mundos paralelos (de San Francisco hacia arriba y de San Francisco hacia abajo) que entran en tensión cuando unos se niegan a renunciar de sus privilegios y los otros agotan cada día más sus posibilidades de supervivencia. El único poder de La Paz reside en el ámbito político y, por ende, en las estructuras del estado que se revela débil y escasamente adaptado a las nuevas situaciones. Sin duda el escenario no es alentador desde el punto de vista de la democracia. Las piezas están más bien preparadas para una involución autoritaria. Si bien inicialmente el conflicto estalló en Cochabamba (la “guerra del agua”), éste pronto se trasladó a La Paz con los bloqueos. Los acontecimientos de Febrero 2002 corroboran que el núcleo del conflicto reside en La Paz.

F. Finalmente, es inevitable destacar que las tres conurbaciones, analizadas como tres máquinas económicas, están precariamente integradas. El transporte aéreo ha servido para mantener el mínimo contacto entre las élites, pero los mercados no están integrados y el necesario pacto nacional debe abordar con firmeza este punto. Las posibilidades de complementariedad y sinergia entre estas tres economías han de ser múltiples. La tarea de encontrarlas es urgente.

5.8.4. Escenarios de salida con mejor gobernabilidad urbana

En el escenario tendencial de conflictividad latente y creciente no se vislumbra ningún aporte positivo para ningún grupo social ni actor estratégico. Por la senda del conflicto no se encuentra la posibilidad de victoria clara para ningún lado. Ello menos aún en un marco internacional de bajísima visibilidad mediática y de escaso interés político por parte del gigante del norte. La esperanza radica en el pacto. Pero el pacto ha de tener doble dimensión, una es la obvia dimensión nacional⁷⁴, pero la otra, quizás más importante desde el punto de vista de la estabilidad y durabilidad, ha de ser **el pacto local, el pacto local de la conurbación La Paz + El Alto**. La “ciudad” ha de encontrar su nicho productivo más allá de vivir de las rentas del estado.

A nivel urbano, la esperanza en La Paz no es pura ingenuidad. El reciente período de mejora evidente de la gobernabilidad urbana forjada en un trabajo callado pero tenaz y

⁷⁴ Que además de política, ha de ser económica, la integración de mercados.

eficaz que ha caracterizado a su gobierno municipal, basado en fórmulas de participación y transparencia de gestión, nos acerca a las bases de un pacto urbano más explícito que permita la búsqueda pro-activa de nuevas complicidades culturales y económicas. La Paz, sin renunciar a ser la capital del estado, debe ir más allá y encontrar su lugar en el mundo.

La potencia cultural de La Paz+El Alto (si supera el conflicto) y su enorme identidad geográfica única en el mundo, son activos muy valiosos sobre los que se pueden generar pactos estratégicos con planteamientos positivos. La ciudad debe plantearse qué valor añadido aporta a su entorno. Así, desde el punto de vista de potencial industrial, El Alto no compite con Santa Cruz ni con Cochabamba, muy posiblemente compite más con Arica o con Ilo. En la captura de capitales globales éste es un factor a tener muy en cuenta y abre espacios de promoción económica que no han de ser privilegios en detrimento del resto del país, si no de estricto desarrollo de las capacidades autóctonas ahora latentes. Desde esta perspectiva un **pacto por la industrialización de El Alto** sería muy recomendable. Para no caer en las simples manos de los maquiladores, dicho pacto debería tener como prioridad la capacitación adecuada de recursos humanos. La universidad, **una nueva universidad** de perfil eminentemente técnico y aplicado, es aquí y en cualquier parte del mundo globalizado, una pieza esencial para abrir caminos nuevos y estos caminos son posibles.

FUENTES DE INFORMACIÓN

AMELLER, V. *Diálogo para la descentralización: Provocaciones, avances y desengaños*. La Paz: COSUDE, 2002.

ARDAYA, R. *El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1998.

AYO, D. *Los desafíos de la participación popular*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, 1999.

BADE, M. F. y CASANOVAS, M. *Análisis de las políticas de descentralización y participación popular en Bolivia*. Unidad Urbana Internacional de la Universidad de Toronto. Toronto (Canadá), 1998.

BARBERY, R. "El modelo boliviano de descentralización y la gobernabilidad". Ponencia presentada en: *La participación popular, el modelo boliviano de descentralización*, 2-6 de julio, 2001. Badajoz, España.

BARBERY, R., BARBERY KNAUDT, R., COSSIO, M. y MOLINA, C. H. *Prefectura y municipios en Bolivia: Una relación pendiente*. Santa Cruz, Bolivia: CEPAD y Banco Mundial, 2002.

BARTHOLDSON, Ö., RUDQVIST, A. y WIDMARK, C. *Popular participation in Bolivia, Colombia and Peru: A synthesis of three studies*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Department of Latin America, 2002.

BLAIR, H. "Democratic local governance in Bolivia". *CDIE Impact Evaluation. N° 6*. The U.S. Agency for International Development (USAID). Washington D.C., 1997.

BLANES, J. *La Paz, juntas vecinales y comités de vigilancia*. Unidad Urbana Internacional de la Universidad de Toronto. Toronto (Canadá), 1998.

BLANES, J. y YÁÑEZ, E. *Descentralización de la inversión en infraestructura social*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), 1999

BÖHRT, C. *La descentralización del estado boliviano: Evaluación y perspectivas*. Oruro, Bolivia: Inter Graf, 2001.

BROCKMAN, E. *Reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades*. La Paz, Bolivia: FUNDAPPAC y Fundación Konrad Adenauer, 1998.

BURKI, S. J., PERRY, G. E. y DILLINGER, W. *Más allá del centro: La descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington: World Bank, 1999

CAMPERO NÚÑEZ, J. C. y GRAY MOLINA, G. "Gestión pública bajo captura y fragmentación política: Cuatro estudios de caso en Bolivia". *Instituciones y Desarrollo*. (2001), No. 10.

CEDIB. *Qué se juega en las elecciones municipales*. *Bolivi@press*, n° 10 (4 de octubre de 1999).

CENTELLAS, M. "Decentralization and democratization in Bolivia". Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de LASA. 16-18 marzo de 2000, Miami (USA).

CONSEJO CIUDADANO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL. *Anteproyecto de Ley de necesidad de reforma constitucional*. La Paz: Producciones Ciclovía Comunicaciones, 2001.

COSSÍO, I. *Bolivia: Descentralización, participación popular y desarrollo rural*. SDdimensions, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Roma, 1997.

DIAMOND, L. *Developing democracy: Toward consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999.

ESCALANTE, S. *Autonomía fiscal de los gobiernos locales: Una revisión formal de los determinantes*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), 1999.

ESCOBEDO, J. *La planificación participativa municipal y el manejo integral de cuencas*. SDdimensions, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Roma, 1998.

FAGUET, J.-P. *Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia*. World Bank Policy Research Working Paper 2516. Washington D.C., 2001.

FINOT, I. *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001.

GAMARRA, E. y MALLOY, J. "The patrimonial dynamics of party politics in Bolivia". En: MAINWARING, S. y SCULLY, T. (ed.): *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995 p. 399-433.

GRINDLE, M. *Audacious reforms: Institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2000.

HOOGHE, L. y MARKS, G. "Unraveling the central state, but how? Types of Multi-level governance". *American Political Science Association*. Vol. 97 (2003), No. 2, pp. 233-243.

JORDANA, J. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: casos de Argentina y Bolivia*. INDES (Banco Interamericano de Desarrollo): Series Documentos de Trabajo. Washington D.C., 2002.

LAGNIKS: Red y Sistemas Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
<<http://www.lagniks.net>>

MANOR, J. *The political economy of democratic decentralization*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

MOLINA, C. H. "Bolivia con participación popular: Un estudio de caso nacional". En: VV.AA.: *Desarrollar lo local para una globalización alternativa*. Donostia (España): Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA) y EUSKAL FONDOA, 2001, pp. 71-100.

MOLINA, C. H. et. al. *Mancomunidad municipal: Visión estratégica para una política de Estado*. Serie Documentos de Trabajo, nº 6 La Paz: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 2000.

MOLINA, C. H. y CUELLAR, R. *Propuesta para la gestión administrativa de las mancomunidades municipales*. La Paz, Bolivia: Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), 2001.

MÜLLER & ASOCIADOS. *El presupuesto general de la nación y la coyuntura*. La Paz, Bolivia: Bolivia.com, 2001.

NICKSON, A. *Local government in Latin America*. Boulder (USA) y Londres: Lynne Rienner, 1995.

O'NEILL, K. M. *Decentralization as an electoral strategy*. Mimeo. Cornell University, 2001.

O'NEILL, K. M. "Decentralization in Bolivia: Electoral incentives and outcomes". En: MONTERO, A. y SAMUELS, D. (ed.): *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2003. [Forthcoming].

OXHORN, P. *La construcción del Estado por la sociedad civil: La Ley de Participación Popular y el desafío de la democracia local*. INDES (Banco Interamericano de Desarrollo): Series Documentos de Trabajo. Washington, D.C., 2001.

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 1998*. La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998.

PROYECTO DIÁLOGO NACIONAL. *Lucha contra la pobreza. Entre la deliberación y el tinku*. La Paz, Bolivia: Proyecto Diálogo Nacional, 2001.

ROJAS, F. "A strategic view of decentralization in Bolivia: Advances, Issues, Opportunities and Recommendations". En: MacCARTHY, D. et. al.: *Bolivia: Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: World Bank Report No. 19232-BO, 1999a.

ROJAS, F. "The political context of decentralization in Latin America: Accounting for the particular demands of decentralization in the region". En: BURKI, S. J. y PERRY, G. E. (ed.): *Decentralization and accountability of the public sector*. Washington D.C.: World Bank, 1999b.

SELIGSON, M. A. *Auditoria de la democracia: Bolivia, 2002*. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2003.

THÉVOZ, L. *Decentralization in Bolivia: A Model under Construction*. Center for International Earth Science Information Network. Columbia University, New York (USA), 1998.

VALLÈS, J. M. y BRUGUÉ, Q. *Polítics locals: preparant el futur*. Barcelona: Editorial Mediterrània, 2003.

WORLD BANK. *Bolivia: From patronage to a professional state. Bolivia Institutional and Governance Review, Vol. 1 Main Report*, No. 20115-BO. World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network, Latin American and Caribbean region, 2000.

ANEXO. FINANZAS MUNICIPALES: FINANCIAR LA CIUDAD PARA PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO

Josep Centelles

Analista

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya

1. Introducción

El **objeto** de este documento es aproximarse a la estructura clásica de la financiación municipal y aportar algunas reflexiones de carácter estratégico sobre la misma.

Dos son las perspectivas que se proponen como ejes del debate:

- Los efectos progresivos o regresivos de las finanzas municipales sobre la sociedad urbana y la posibilidad de generar mecanismos de redistribución social.
- Las tendencias de evolución de las finanzas municipales a fin de adaptarse a los nuevos roles de la ciudad que brega para insertarse activamente en el mundo globalizado.

2. Terminología y definiciones

Los recursos ordinarios de un gobierno municipal vienen regulados por ley. Debido a la diversidad legislativa entre los distintos países latinoamericanos existe también una diversidad terminológica que puede inducir a malentendidos. Por esta razón resulta importante precisar bien las definiciones de cada concepto.

Lo primero que procede es distinguir entre dos tipos de ingresos por su distinto impacto en el Municipio: Ingresos de Origen Local (**I.O.L.**) e Ingresos de Origen NO Local (**I.O. NO L.**).

Entendemos por **Ingresos de Origen Local** aquellos que, recaudados o no por la propia Municipalidad, proceden de su propio territorio.

Los **Ingresos de Origen NO Local** serán los que le llegan a la Municipalidad del exterior de su territorio, principalmente, mediante transferencias procedentes del Gobierno Central.

Dentro de estas dos categorías vamos a clasificar los ingresos como sigue:

1. Ingresos de Origen Local (IOL)

- 1.1. Impuestos Locales.
- 1.2. Tasas por Servicios.
- 1.3. Contribuciones por Mejoras.

2. Ingresos de Origen No Local (IONOL)

- 2.1. Transferencias. Centrales.
- 2.2. Subvenciones a Programas Sectoriales

3. Créditos.

Impuestos Locales

Entendemos por impuestos locales los que se generan y se recaudan (normalmente por la propia Municipalidad, aunque no siempre) en el propio territorio del municipio. En general, los impuestos no son “finalistas”, es decir, los recursos generados se pueden destinar a cualquier actividad municipal.

Hay que distinguirlos de algunos llamados impuestos o recargos “municipales” en el sentido de que sus rendimientos están destinados por ley a las municipalidades, pero que son recaudados a nivel nacional, ingresados en una “caja común” y después repartidos con un criterio distinto del de su procedencia territorial¹.

En términos generales, la responsabilidad de crear y regular estos impuestos no es municipal sino central. Muchas legislaciones permiten a los municipios un determinado margen en los tipos impositivos². En cambio, normalmente, la municipalidad es la responsable de la gestión del impuesto.

Existe una gran variedad de posibles impuestos locales, mencionaremos los más importantes o frecuentes.

¹ Ejemplos típicos en varios países son el impuesto (o el “recargo municipal”) sobre el café o sobre la venta de combustibles en diversos países. Los recauda la administración central y luego los distribuye a todas o a algunas municipalidades. Si la distribución a las municipalidades corresponde a lo recaudado en su municipio (retorno), sí lo consideraríamos impuesto local, pero si la distribución entre municipalidades se hace sobre la base de otros indicadores (población, renta, etc.) entonces se tratará de transferencias del gobierno central. Notar que los dos casos tienen implicaciones muy distintas, así por ejemplo, para el caso del impuesto de combustibles, una situación fomentaría la atracción de estaciones de servicio o gasolineras dentro del término municipal y la otra no.

² “Tipo impositivo” es el porcentaje que se aplica a la “base impositiva” (o valor de la cosa gravada) para calcular el impuesto en cada caso.

Impuestos Personales (o Vecinal), que gravan a cada sujeto (normalmente mayor de edad) de la comunidad o a cada unidad familiar o a cada vivienda, independientemente de la renta disponible de los sujetos. Se justifican en la medida que cada sujeto recibe unos beneficios generales de la municipalidad en forma de servicios genéricos y todos deben contribuir a sufragarlos.

Impuesto de Ventas, grava las transacciones comerciales realizadas en el municipio en un determinado porcentaje.

Impuesto de Actividades Económicas (comerciales, industriales, profesionales, etc.), grava la práctica de tal actividad en el municipio en base al tipo de actividad y a indicadores del volumen y ubicación en la ciudad de la misma.

Impuesto sobre Vehículos o de Circulación, grava la tenencia de vehículos a motor en función de su categoría o potencia.

Impuesto Territorial o de Bienes Inmuebles o Predial, grava las propiedades inmuebles de forma proporcional a su superficie o, más frecuentemente, a su valoración catastral.

Impuestos de transmisiones (de **bienes inmuebles** o de **vehículos**), gravan la transmisión de estas propiedades, en el caso de inmuebles acostumbra a gravar la plusvalía generada entre transmisiones.

Tasas por Servicios

Son las contraprestaciones monetarias que los ciudadanos deben pagar cuando se benefician o reciben algún servicio municipal.

Tasas por servicios de recepción obligatoria. Existen servicios municipales de recepción obligatoria³ (en las áreas donde se presta el servicio), por ejemplo la recolección de basuras domésticas, el alumbrado público, alcantarillado, control sanitario de animales domésticos, etc. Es frecuente que las legislaciones exijan que el monto recaudado por estas tasas no supere globalmente el coste de prestar el servicio, en la práctica esto es lo que les diferencia de un impuesto.

Tarifas por consumo, Precios Públicos o Precios Públicos Regulados. Cuando se trata de servicios públicos optativos, medibles y suministrados o regulados por la municipalidad (consumo de agua, transporte público, uso privado de la vía pública, acceso a piscinas o polideportivos u otros servicios municipales, etc.)

³ Acostumbra a tener este carácter los servicios urbanos relacionados con la higiene comunal y la salubridad pública.

Contribuciones por Mejoras

Son los pagos que se exigen a los privados cuando la realización de una obra pública les favorece de una forma especialmente distinta de lo que lo hace con el resto de la comunidad y que se utilizan para financiar tal obra. Normalmente se trata de cobrar a la propiedad de inmuebles que se ven revalorizados por obras de vialidad o infraestructura.

Transferencias Centrales

Utilizaremos esta denominación para englobar las transferencias que realizan los gobiernos centrales a los municipios derivadas de normas constitucionales o de rango inferior. Existen la modalidad de destino libre y la de solamente para gastos de inversión.

Subvenciones a Programas Sectoriales

Algunos gobiernos supra-municipales (provinciales, departamentales, estatales, federales, etc.) formulan programas sectoriales con líneas de subvenciones para los municipios (por ejemplo, instalaciones deportivas, obras de saneamiento, compra de maquinaria pesada, desarrollo productivo, educación, etc.). No es extraño y parece justo, que estas subvenciones se adjudiquen por concurso público entre todas o determinadas municipalidades.

En este capítulo se incluirían los ingresos municipales derivados de programas de cooperación al desarrollo, tanto si proceden de hermanamientos entre municipios, de ONG's o de la ayuda oficial multi o bilateral.

Créditos

Cuando la municipalidad toma recursos económicos prestados de entidades financieras, ya sean oficiales, privadas, nacionales o extranjeras. No se ajustan a una clasificación precisa, en la medida que el origen no es local, pero en cambio su amortización será pagada localmente.

3. Ventajas e inconvenientes de los distintos ingresos

Ingresos de Origen Local (IOL)

Los recursos que se recaudan por (o en beneficio de) la municipalidad en su territorio se diferencian de los demás por tener un mayor coste político en la medida que los ciudadanos o por lo menos su fracción contribuyente es más sensible a su uso correcto. Ello se acentúa, como sucede en muchos casos, cuando la municipalidad puede

regularlos o actualizarlos (tarifas) o dispone de un margen en el tipo impositivo, en el caso de impuestos.

Los ingresos de origen local, por lo tanto, a aparte de ser el “sustento financiero” de la autonomía local, adquieren el valor positivo de **incentivar la eficiencia y la democracia**, ya que el sentimiento ciudadano de pagar por los servicios induce a las autoridades municipales a dar explicaciones y a rendir cuentas a la población de cómo se utilizan sus dineros.

Inversamente, si la componente de I.O.L. en los presupuestos municipales de un país es excesiva se tiende al desequilibrio regional o territorial. Este aspecto lo veremos con mayor detalle cuando, más adelante, tratemos las transferencias centrales.

Impuestos Locales

Una de las peculiaridades que más interesan de los impuestos es su grado de progresividad, es decir, sobre qué grupos sociales gravan más en relación a los respectivos niveles de renta.

En términos generales veremos que los impuestos locales acostumbran a ser regresivos, (dicho de otra forma, es muy difícil montar un sistema impositivo local que sea progresivo) gravando relativamente más a las clases populares que a las de mayor renta.

Los **Impuestos Personales** (o de Vecindad, o Familiares, etc.) son extremadamente regresivos. Aunque a veces son corregidos, o se prevén exoneraciones para situaciones de especial necesidad, parten del principio de que cada ciudadano paga por igual un conjunto de servicios generales que colectivamente recibe de la municipalidad.

Los **Impuestos de Ventas**, son cada vez menos importantes y tienden a desaparecer. En realidad son el antecedente imperfecto del IVA (impuesto del valor añadido o agregado). Existen problemas técnicos muy graves (que la globalización ha agudizado mucho) para definir el objeto gravado (diferencia entre comercio puro de compra-venta, y producción para la venta o ventas al por mayor y fuera de los límites territoriales, etc.). Resultan también regresivos ya que son impuestos que se traspasan casi íntegros al consumidor. Posiblemente la única virtud que tenga este impuesto es que es insensible a la inflación, detalle que tiene su importancia en épocas de hiperinflación.

Los **Impuestos de Actividades Económicas** (comerciales, industriales, artesanales, profesionales, etc.) pueden ser menos regresivos, especialmente cuando la base imponible se calcula y se escalona en función de **a)** el tipo de actividad, **b)** su volumen o dimensión, y **c)** su localización en la trama urbana. Presentan el problema de que

desincentivan la formalización de actividades⁴, la creación de nuevas pequeñas empresas y la creación de autoempleo, en general. Ello resulta más evidente cuando la municipalidad se compromete activamente a practicar políticas de empleo. Desde otro punto de vista, aparece el problema encontrar una clasificación “justa” de actividades, especialmente en el sector servicios que es el que más evoluciona, crece y más debe crecer. Nótese que los dos problemas convergen en desincentivar también la externalización de servicios por parte de las empresas, lo cual va en contra de una modernización mayor flexibilización de la trama económica de la ciudad.

Los **Impuestos sobre Vehículos o de Circulación** resultan progresivos en la medida en que el índice de motorización es bajo y la tenencia de automóvil está restringida a los grupos sociales de más renta. Si el impuesto estuviera concebido como una tasa, debería sufragar los costes municipales de gestión de tráfico y de uso y desgaste de la vía pública. Ello, hasta el presente difícilmente puede ser así, entre otras cosas por la movilidad intrínseca del propio sujeto pasivo: vehículos “residentes” en un municipio circulan por los demás⁵. En este mismo sentido y en relación a las empresas que tienen grandes flotas vehiculares, pueden “inscribirlos” en el municipio que deseen, con la problemática que de ello se puede derivar.

El **Impuesto Territorial o de Bienes Inmuebles o Predial** es posiblemente el único impuesto local progresivo o potencialmente progresivo. Su grado de progresividad depende bastante de la estructura de la propiedad de la vivienda y mucho de las evaluaciones catastrales. En la práctica resulta muy difícil que el catastro (que define la base imponible) refleje fielmente los precios de mercado. Ello por múltiples razones, desde la más neutra, la dificultad intrínseca de valoraciones objetivas individualizadas en el mercado inmobiliario, hasta la más sesgada ideológicamente, que ve la base de datos catastral sujeta a enormes presiones de poderosos grupos ligados a la propiedad inmobiliaria o a intereses especulativos. Ello es así no sólo en Latinoamérica, sino que esto es constatable en todo el mundo occidental. De todas formas **el impuesto predial es el que más se adecua a la Administración Local** debido a que es el que mejor refleja las características locales. Al analizar las competencias municipales (tanto las tradicionales como las nuevas, derivadas de la globalización) se observa que la mayoría de las responsabilidades están relacionadas con el suelo⁶, su morfología, su uso, etc. La lógica es aplastante, **si la parte más importante de las competencias y servicios a prestar por la municipalidad están relacionados con el suelo**, son los rendimientos de estos suelos, que se transferirán escalonadamente a los dis-

⁴ Esta desincentivación es, a menudo, es más psicológica que meramente económica.

⁵ Las nuevas tecnologías de detección remota y GPS están permitiendo variar el esquema impositivo sobre el automóvil y reencontrar su sentido de tasa por contaminación y utilización y desgaste de la vía pública. En este sentido Alemania impondrá el uso de un peaje electrónico a todos los camiones de más de 12 toneladas a partir de finales del año 2003, la tasa a pagar será proporcional a los kilómetros recorridos y permitirá discriminación de precios en función de la carretera, del día de la semana y de la hora del día. En el Reino Unido se han iniciado experiencias de aplicar estas mismas tecnologías a peajes urbanos a fin de descongestionar los centros urbanos.

⁶ El término suelo (terreno) engloba aquí el concepto de espacio público urbano, que es central para que la ciudad funcione.

tintos usuarios y/o beneficiarios, los que deben contribuir a las arcas municipales. De ello se deriva la importancia de tener y mantener un catastro de calidad.

Tasas por Servicios y/o Precios Regulados

Las tasas son aún más regresivas que los impuestos y acostumbran a tener un coste de recaudación relativamente más alto que éstos. Su carácter regresivo deriva de que son precios pagados por servicios básicos cuya demanda es muy rígida. Es decir, el consumo de los mismos es casi fijo y muy independiente de la renta o de la capacidad de pago de la ciudadanía.

Por un lado, resulta importante cobrar tasas por los servicios prestados a toda la población que los reciba, aún en el caso de servicios subvencionados mediante tarifas sociales bajas, ya que tal cobro produce un doble efecto muy importante: En primer lugar, **genera sentido cívico** y de propiedad colectiva en la población respecto a los servicios, que favorece su mantenimiento y correcta utilización. "Lo que nada cuesta poco vale", dice el refrán, por lo tanto puede ser mal usado, destrozado o vandalizado con menor grado de culpabilidad social. Una actuación paternalista en que las cosas vienen regaladas resulta siempre contraproducente. En segundo lugar, **fomenta la eficiencia** a través del mayor nivel de exigencia de la población hacia sus autoridades municipales.

Estos efectos positivos quedan sustancialmente anulados cuando el cobro de la tasa queda enmascarado o escondido en otras facturaciones, como puede ser la factura por el consumo eléctrico doméstico.

Una forma frecuente de hacer que las tasas sean menos regresivas es mediante **tarifaciones sociales** que discriminen los distintos grupos sociales haciendo que unos carguen con mayor parte del coste del servicio que otros. La tarifación social es bastante extendida cuando se trata de servicios básicos y entre ellos destacan los de carácter higiénico sanitario. Se entiende que el trato justo o igualitario no consiste en cobrar el mismo precio a todo el mundo, sino en cobrar el mismo "**precio social**" a todo el mundo. Entendiendo por precio social el que causa el mismo impacto en la renta disponible de los ciudadanos o unidades receptoras (familias, etc.).

Contribuciones por Mejoras

Es una buena forma de financiar, casi siempre en parte, obras públicas de infraestructura local. Los casos más frecuentes son en obras que mejoran la accesibilidad o la calidad de los servicios en lotes de propiedad privada, es decir, carreteras, y obras de urbanización (aceras, electrificación, red de agua, alcantarillado, pavimentación, etc.).

Se trata de recuperar una parte de la plusvalía o incremento del valor que sufre un terreno a causa de la obra municipal.

Lo correcto sería evaluar estas plusvalías generadas y repartir las cargas entre las propiedades beneficiadas en proporción a la plusvalía obtenida por cada propiedad. Esta valoración, empero, puede resultar muy difícil, por lo que en la práctica se opera a la inversa. Se evalúa qué tanto por ciento de la obra se puede costear con las Contribuciones y se reparte entre los beneficiados en proporción a algún parámetro presumiblemente indicador de la plusvalía (superficie, metros de fachada, edificabilidad, valor catastral, etc. del lote) generada.

La aplicación de Contribuciones por Mejoras a menudo es complicada técnicamente, pero muy justa y poco frecuente en Latinoamérica. A menudo con dinero público se realizan obras que generan sustanciosas plusvalías a particulares sin que éstos colaboren o hagan ningún esfuerzo.

Ingresos de Origen No Local

Transferencias Centrales

Existen como mínimo cuatro argumentos para justificar las transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales:

A. Redistribución Territorial

En el contexto de la solidaridad dentro de la comunidad nacional es lógico pensar que las zonas o territorios más ricos deben ayudar a los más retrasados.

Dicho de otra manera, se trata de evitar las denominadas "**crisis fiscales**" **locales**. El problema consiste en que el nivel de **necesidades** de una comunidad en lo que se refiere a servicios básicos de carácter local, a menudo está en relación inversa con su **base fiscal**, entendiéndose como tal la riqueza en recursos o en actividades económicas susceptibles de ser gravados con impuestos. Generalmente, las comunidades con menor valor catastral per cápita, con altos índices de desempleo y con débil o recesiva actividad económica y por lo tanto con poca base fiscal dónde es difícil recaudar impuestos, son al mismo tiempo las comunidades más pobres y menos dotadas en infraestructura y en servicios básicos como agua, alcantarillado, educación, etc. y por lo tanto con mayores necesidades.

Dada esta situación, si las finanzas municipales se basan principalmente en ingresos de origen local, se genera una dinámica de desequilibrio, dónde las ciudades más pobres y necesitadas tienen mayor dificultad para financiar tales demandas, degradándose aún más los servicios, mientras que las localidades más ricas y mejor dotadas pueden con mayor facilidad mejorar sus servicios.

Este círculo vicioso es un factor importante en la **persistencia y reproducción del subdesarrollo relativo** de algunas zonas que no se limita a las actividades puramente municipales sino que impacta en todos los sectores de actividad económica.

B. Pagar por servicios de carácter nacional

A menudo las municipalidades prestan servicios por delegación del gobierno central o complementan competencias de éste. Son ejemplos normales de esta situación el registro civil o el mantenimiento de las escuelas que dependen del Ministerio de Justicia o de Educación respectivamente. Es pues lógico que las instancias centrales contribuyan de alguna forma a tales gastos.

C. Garantizar el funcionamiento mínimo de la Administración Local

Nos referimos aquí sobretodo a las municipalidades pequeñas, algunas de las cuales tienen una limitación de recursos tal que los gastos mínimos de local y personal básico representan una parte excesiva de su presupuesto, pues no alcanzan a obtener economías de escala.

D. Contrarrestar la excesiva regresividad de los Ingresos de Origen Local

Hemos visto que la mayoría de impuestos y tasas locales tienen un fuerte carácter regresivo, mientras que los servicios que se prestan son de carácter básico para todo tipo de ciudadanos. Los ingresos del Gobierno Central pueden ser, y a menudo son, mucho más progresivos. Así pues, si en el argumento A era de redistribución territorial, este es su equivalente en **redistribución social**. Se trata de garantizar a todos los ciudadanos unos servicios básicos que interesan a toda la nación.

Fórmulas de distribución de las transferencias. El punto más controvertido de las transferencias centrales acostumbra a ser la fórmula de reparto.

Muchas fórmulas adjudican una componente fija básica por municipio a fin de garantizar el funcionamiento mínimo de la Administración Local, especialmente cuando existen municipios muy pequeños (en territorio o población). Normalmente el tramo mayor del reparto acostumbra a ser proporcional a la población. Pero después de estas dos componentes (fijo + población) existen innumerables posibilidades de distribución. Entre los indicadores más comunes para la redistribución están: índice de riqueza (p.e. valor catastral per cápita), índice de necesidades (p.e. población en edad escolar, índice de pobreza), quizás los más interesantes sean los **índices de esfuerzo y/o de eficiencia fiscal**⁷ (p.e. el incremento interanual de lo recaudado en los impuestos locales) cuando sea recomendable estimular la base y la responsabilidad fiscal.

⁷ Éste sería un indicador que tiene en cuenta la situación histórica, neutro sobre la base fiscal y relativamente fácil de calcular y auditar.

Crédito

Es la forma correcta de financiar obras de inversión que van a tener una larga vida y que van a generar beneficios a las generaciones venideras.

4. Algunas reflexiones para el debate

1. Existe la lógica del equilibrio entre las tres componentes básicas a fin de obtener en la debida proporción las ventajas que cada uno de estos tipos de ingresos comporta:

- i) Impuestos locales
- ii) Tasas por servicios
- iii) Transferencias centrales

Los **impuestos locales** son **la base de la autonomía política local**, financian los aspectos generales de la administración e incentivan la eficiencia y la responsabilidad política de las autoridades municipales. En lógica, sería **la fuente de recursos destinados al gobierno de la ciudad propiamente dicho**. Es decir, a promover proyectos urbanos de carácter estratégico que influyan en la red socio-económica de la ciudad. La aportación municipal a estos proyectos estratégicos multi-actores, no sólo es de concepción, impulso y gestión, sino que a menudo tiene que ser de recursos económicos.

Las **tasas** se sustentan sobre la base del **concepto de prestación de servicios** en sus dos componentes: amortización de la inversión en infraestructuras y pago por los gastos corrientes de prestación. Incentivan conciencia cívica y de propiedad colectiva, ahorro en los usuarios y eficiencia en la administración municipal. Al financiar la prestación de servicios en ámbitos que, bajo la tutela y control público, pueden ser gestionados por la empresa privada, a veces no aparecen en el presupuesto municipal.

Las **transferencias centrales se basan en la solidaridad inter-territorial**. A parte de garantizar unos mínimos a la administración local y financiar las responsabilidades del Gobierno Central delegadas en las municipalidades, en lógica, deberían ser **la fuente de recursos para programas de disminución de pobreza y de subsidio de las tarifaciones sociales** de las tasas y precios regulados. Igualmente han de tener un rol destacado en el apoyo a la inversión directa.

2. Dentro de los impuestos locales destacar una clara supremacía al **Impuesto sobre Bienes Inmuebles o Prediales** que continúa siendo la fuente de recursos más adecuada a las actividades municipales. En consecuencia, se puede considerar estratégico dotarse de unas bases catastrales de calidad, y si la competencia de elaborar y mantener los catastros no corresponde la municipalidad, es preciso buscar mecanismos que garanticen la implicación municipal y una buena coordinación central - local en la materia.

