

Procesos de Descentralización en la Región Andina

Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia



InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional) es una sociedad consagrada a la tarea de desarrollar recursos humanos y organizaciones dentro de la cooperación internacional. Sus ofertas van dirigidas a cuadros técnicos y directivos, así como a personas con poder decisorio en el ámbito económico, político, administrativo y de la sociedad civil. InWEnt coopera en la misma medida con socios en países en desarrollo o en proceso de reformas y en países industrializados, llegando anualmente a unas 55.000 personas.

El avance de la descentralización en América Latina se ha visto acelerado en la mayoría de países de la región a partir de la segunda mitad de los años ochenta. En este libro InWEnt, en el marco del programa Fortalecimiento de Capacidades para Procesos de Descentralización (CAPACIDES) llevados a cabo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, analiza estos procesos que han mostrado similitudes pero también diferencias en cuanto a su diversidad económica, política, histórica, social y cultural.

El presente texto desarrolla los avances significativos de estos países en materia de construcción de reformas políticas, fiscales, administrativas y jurídicas referentes a la autonomía, fortalecimiento institucional, gestión local de recursos financieros, capacidades de negociación y fortalecimiento de espacios democráticos.

InWEnt
Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
Capacity Building International, Germany
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
Phone +49 228 4460-0
Fax +49 228 4460-1766
www.inwent.org



Procesos de Descentralización en la Región Andina

Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia



© InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
(Capacitación y Desarrollo Internacional)

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Alemania
Fon +49 228 4460 - 0
Fax +49 228 4460 - 1766
www.inwent.org

InWEnt – División 2.04
Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas
Coordinadora de Proyecto/Programa
Ingrid Rösner

Oficina Regional para los Países Andinos - InWEnt
Directora Regional Países Andinos
Brigitta Villaronga Walker
Coordinadora de Programas
Caterina Jochmann
Coordinadora Técnica de Programas
Yenny Melgar Hermoza

descentralizacion@inwent.org.pe
www.inwent.org.pe

Contenido: Carlos Herz, Raúl M. Maydana Ch., Julio E. Díaz Palacios,
Nestor Vega Jiménez, Edgar Bernal Romero

Responsable de producción: Yenny Melgar Hermoza

Cuidado de edición: Ricardo Carrera Salazar

Perú, junio 2008



Presentación





Sobre los autores



Índice

Presentación	5
Sobre los autores	7
Descentralización: ¿Desafío pendiente en la región andina? Carlos Herz Sáenz	11
Situación general de la descentralización municipal en Bolivia Raúl M. Maydana Ch.	25
1. Modelo de descentralización	25
2. Proceso de descentralización	28
3. Rol de los municipios	30
4. Instituciones y actores relevantes para la gestión municipal	31
5. Formas de cooperación intermunicipal	33
6. Participación ciudadana a nivel municipal	37
7. Actores del desarrollo local	40
8. Dificultades de la gestión municipal y propuestas de solución	41
9. Formación y capacitación	44
10. Perspectivas de los procesos de descentralización	46
11. Percepción de la situación de los procesos de descentralización en la región andina	47
Informe del proceso de descentralización en Perú Julio E. Díaz Palacios	57
1. Modelo de descentralización	57
2. El proceso de descentralización	66
3. Rol de las municipalidades	66
4. Instituciones y actores relevantes para la gestión municipal	68
5. Forma de cooperación intermunicipal (cooperación entre municipalidades)	69
6. Participación ciudadana a nivel municipal	71
7. Actores del desarrollo local	73
8. Dificultades de la gestión municipal y propuestas de solución	75
9. Formación y capacitación	77
10. Perspectivas de los procesos de descentralización	80
11. Percepción de la situación y de procesos de descentralización en la región andina	82
Principales factores de la descentralización en Ecuador Néstor Vega Jiménez	93
1. Modelo de descentralización	94
2. Proceso de descentralización	103



3.	Rol de los municipios	105
4.	Instituciones y actores relevantes para la gestión municipal	106
5.	Formas de cooperación intermunicipal	113
6.	Participación ciudadana en el ámbito municipal	115
7.	Actores del desarrollo local	116
8.	Dificultades de la gestión municipal y propuestas de solución	119
9.	Formación y capacitación	119
10.	Perspectivas del proceso de descentralización	123
11.	Percepción de la situación y de los procesos de descentralización en la región andina	125

El proceso de descentralización, el estado de las capacidades y la formación a nivel local en Colombia

Edgar Bernal Romero		127
1.	El modelo de descentralización colombiano	127
2.	El proceso de descentralización	129
3.	Rol de los municipios	131
4.	Instituciones relevantes para la gestión municipal	133
5.	Forma de cooperación intermunicipal	134
6.	Participación ciudadana a nivel municipal	135
7.	Actores del desarrollo local	135
8.	Dificultades de la gestión local y propuestas de solución	138
9.	Generación de capacidades en el ámbito local	138
10.	Perspectivas del proceso de descentralización	142
11.	Percepción de la situación y de los procesos de descentralización en la región andina	143

Descentralización: ¿Desafío pendiente en la región andina?

Carlos Herz Sáenz

Introducción

¿Han sido o no beneficiosos los procesos de descentralización en los países de la región andina? ¿Han cumplido con los objetivos las expectativas generadas? La respuesta a estas interrogantes no es sencilla. Por lo mismo, consideramos que no deberíamos ser determinantes al comentar los procesos actualmente en curso.

Prácticamente desde los años 80 de la pasada centuria, se dio inicio a interesantes procesos de descentralización en los llamados países andinos, específicamente en Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. Tales procesos han mostrado similitudes pero también diferencias que constituyen vínculos con la diversidad económica, política, histórica, social y cultural de nuestra subregión. Estas manifestaciones sociales han generado oportunidades para una serie de iniciativas innovadoras y capacidades propias de gestión local, que permiten tanto el establecimiento de estrategias y hojas de ruta más o menos comunes, como también una clara comprensión de las particularidades entre los países mencionados.

Dichos países han logrado avances significativos en materia de construcción de favorables reformas políticas, fiscales, administrativas y jurídicas descentralistas referentes a la autonomía, fortalecimiento institucional, gestión local de recursos financieros, capacidades de negociación, creación y fortalecimiento de espacios y mecanismos democráticos, entre otros.

Sin embargo, tales esfuerzos y logros se han originado en un escenario económico, político y social que no ha permitido todavía una adecuada capitalización y transformación en procesos irreversibles. Una serie de reformas pendientes referidas al fortalecimiento de la democracia, la ampliación de las autonomías subnacionales, la transferencia de mayores competencias con recursos, y la promoción del desarrollo económico


local, actúan como limitantes para consolidar tales procesos de descentralización.

Se puede generalizar que el camino de la descentralización tendrá una serie de trabas en su realización mientras no ocurra una reforma integral de Estado y no se produzcan cambios significativos del modelo económico imperante hacia formas de crecimiento con equidad, inclusión, redistribución justa, efectiva lucha contra la pobreza y la generación de oportunidades para las mayorías.

Esas limitaciones estructurales explican en buena medida que, sin negar la trascendencia de los avances históricos logrados, los procesos de descentralización no muestren una ruta de continuidad definida, revelando escenarios expectantes, muchas veces estáticos o por lo menos inciertos, en medio de cuestionamientos y dudas respecto a sus resultados e impactos, variando de acuerdo a la realidad de cada país reseñado. Aún cuando esta reforma sigue formalmente presente en el discurso y la preocupación de sectores influyentes de la economía, la política y la sociedad, los hechos evidencian una serie de falencias en lo referido a las voluntades para la toma de decisiones, el desarrollo de las capacidades de gestión y la promoción del desarrollo económico local, solo por mencionar algunos aspectos.

Para hacer más efectivos los procesos de descentralización en curso falta construir mayores consensos sociales, pero también se requiere de cambios drásticos en las actuales estructuras y relaciones de poder, en los procesos de gestión del desarrollo acentuando la democracia con eficiencia, y en nuestra propia práctica institucional e individual.

Permítanos compartir el desarrollo de estas ideas y otros alcances del proceso de descentralización en los países andi-



nos, a la luz de los estudios realizados en los países mencionados y que se comparten posteriormente.

Antecedentes necesarios

Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú poseen una forma de organización estatal de república unitaria, descentralista y multicultural, con grados diversos de autonomía en los ámbitos subnacionales. Desde esa entrada constitucional e histórica la descentralización se ha ido diseñando y construyendo en un escenario de tensiones entre fuerzas económicas y políticas favorables y contrarias a esta reforma, configurando una realidad compleja y dinámica.

La descentralización que vivimos en esta parte de América del Sur es resultado de las exigencias históricas de pueblos y élites económicas y políticas de mayores espacios de poder, mejores condiciones de vida, más participación en la toma de decisiones, mayor autonomía y, en general, la demanda para alcanzar una serie de derechos fundamentales ahora restringidos debido al excesivo centralismo. Las manifestaciones de dichos reclamos han sido diversas y se han revelado en innumerables situaciones a través de importantes movilizaciones sociales, no necesariamente pacíficas, ante la parsimonia, resistencia, negligencia o incapacidad, según sea el caso, de los grupos de poder centralistas.

Hay un contexto económico y político común desde el cual se han venido propiciando tales reformas descentralistas. En la mayoría de los países de la región, los procesos de descentralización se han generado en el marco de orientaciones globales emanadas por las instituciones financieras internacionales y sustentadas en la reducción del aparato estatal y del gasto público, el equilibrio fiscal, la privatización de servicios estatales y de la aplicación de las llamadas políticas de ajustes estructural. *Aunque no es menester profundizar en el debate de enfoques de desarrollo, cabe señalar que el curso posterior que ha venido tomando la descentralización en la región no ha sido necesariamente el preconizado por tales orientaciones internacionales, como veremos mas adelante.*

En muchos de los casos el enfoque sobre la descentralización se ha orientado a la búsqueda de mecanismos de racionalización y de eficiencia administrativa, a la par que como instrumento de estímulo a la inversión privada para que brinden cobertura y prestación de servicios, tradicionalmente públicos. Estas políticas se sustentan, por lo tanto, en nuevas relaciones entre Estado y sociedad, así como en la desconcentración y transferencia de competencias y recursos desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales.

Este hecho se produce no necesariamente desde un enfoque de la descentralización entendido como parte de una re-

forma integral de Estado ni como un ejercicio democrático, eficiente y concertado de poderes compartidos en los diversos ámbitos de gobierno, incluyendo el reforzamiento de la capacidad de gestión local.

En el contexto regional la descentralización ha estado acompañada por el retorno y el avance de formas de ejercicio de democracia representativa en la gran mayoría de países, incluyendo la generalización del sistema de elecciones universales para las autoridades subnacionales, principalmente municipales y luego de niveles intermedios. Posteriormente, se fueron ampliando los espacios y mecanismos de democracia participativa lo cual ha favorecido la mayor presencia de las organizaciones sociales de base en acciones públicas, ya sea mediante vigilancia y control social, o desde la corresponsabilidad en la gestión del desarrollo.

Si intentamos ubicar los momentos históricos más importantes a favor de la descentralización en los países andinos podríamos arriesgar con algunos indicadores. En Ecuador tenemos la Ley de Descentralización, dictada en 1997 y reglamentada el año 2001. esta norma generó un aceleramiento de las transferencias a través de la suscripción de convenios, con el inconveniente de no constituir una política de Estado.

En Perú se vive desde el año 2002, con una nueva Ley de Bases de la Descentralización. Octavo intento descentralista enmarcado en las políticas concertadas en el Acuerdo Nacional y respaldado por modificaciones favorables en la Carta Magna con un explícito mandato de buscar el desarrollo armónico y sostenible del país.

En Bolivia podemos subrayar la promulgación de la Ley de Participación Popular en el año 1994 la cual inició, de manera muy audaz, una descentralización sustentada en la creación de municipios ampliando sus autonomías y transfiriendo más recursos. Posteriormente, en el 2005 se amplía la autonomía hacia los departamentos, otorgando el derecho al voto para la elección de prefectos. No era parte de un mandato constitucional pero fue una medida política necesaria.

En el caso de Colombia, la Carta Política de 1991 le ha permitido una forma de descentralización equilibrada para las opciones políticas más importantes que pugnaban entre enfoques centralistas y federalistas. Fue una forma de generar poderes y autonomías locales sin afectar los intereses hegemónicos de las élites de los históricos centros de poder.

En cualquiera de los casos la marcha de los procesos en el tiempo no ha sido lineal o coherente con las declaraciones y principios sustentados en los instrumentos normativos antes señalados. La realidad siempre es más rica y creativa, además de enfrentar situaciones muchas veces no previstas. Como resumen de los resultados más importantes y coincidentes logrados

en los procesos de descentralización de los países andinos en estos últimos años, podemos señalar lo siguiente:

- Ampliación de la autonomía mayormente municipal para el ejercicio de la gestión pública, expresado en mayores atribuciones para la organización institucional, la captación y la administración de recursos.
- Incremento de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos subnacionales y de los recursos para asumirlas (a pesar que esto último no se ha dado en la misma magnitud ni proporción).
- Desarrollo favorable del proceso de democratización expresado en la generalización de la elección de autoridades, mayormente locales y luego de espacios intermedios.
- Generación de mayores mecanismos y espacios de participación social acompañando la gestión subnacional (tanto en aspectos de vigilancia y control ciudadanos, como en la planificación concertada).
- Extensión y consolidación de los mecanismos de asociatividad municipal, tanto para fines de agremiación sectorial como promoviendo formas innovadoras como las mancomunidades municipales, para superar la dispersión y atomización existente, y organizarse en torno a objetivos económicos y productivos en ámbitos de cuenca o microcuenca.
- Mayor transferencia de recursos fiscales del gobierno central a los gobiernos subnacionales, incrementándose su participación en el gasto público.
- Mejoramiento parcial de la calidad de la gestión pública local y de los servicios básicos administrados desde los gobiernos subnacionales, generando un aumento de las buenas prácticas gubernamentales en esos ámbitos de gobierno.
- Aprobación de un importante paquete de políticas públicas y sus normas correspondientes, referidos a la reforma descentralista.

Vamos a compartir, como antecedentes, algunos aspectos del proceso de descentralización en curso en la región.

Los nuevos roles de los gobiernos subnacionales

Estamos denominando gobiernos subnacionales a las instituciones públicas distintas al gobierno central, con diverso mandato político jurisdiccional sobre las que principalmente descansan los procesos de descentralización. De acuerdo a los países considerados en este estudio, los llamados gobiernos subnacionales tienen particularidades propias de su historia y constitución política, pero en general podemos mencionar que en todos los casos se aprecia lo siguiente:

- Gobiernos llamados intermedios, pudiendo ser departamentales (Colombia), regionales (Perú), provinciales (Ecuador) y prefecturales (Bolivia).
- Gobiernos municipales, sin distinciones jurisdiccionales (como en los casos de Ecuador, Bolivia y Colombia) o con diferenciaciones en función del ámbito en el que actúan (provinciales y distritales, como en el caso de Perú).
- Instancias «submunicipales» como las juntas parroquiales (en Ecuador, con voto popular) o centros poblados (en Perú, por designación municipal provincial) o cantonales (en Bolivia).

La importancia de estas instituciones públicas se ha incrementado conforme se ha dado más interés político y económico a los procesos de descentralización, debido a su relación más cercana con las realidades sociales, económicas, políticas y culturales que acontecen en cada localidad y, por lo tanto, constituyen ámbitos de gobierno con mejores condiciones para crear, ejercer y fortalecer democracia participativa; para conocer y ejecutar los proyectos más sensibles y prioritarios de la población; para aprovechar mejor los recursos naturales como activos o medios para generar desarrollo sostenible; y para reivindicar la defensa de los valores culturales que cada pueblo posee, contribuyendo a construir y consolidar identidad, componente subjetivo sin el cual el desarrollo pierde su esencia humana y su visión de futuro.

Hasta no hace mucho lo subnacional estaba fundamentalmente enfocado en lo municipal. En los últimos años, por razones suficientemente válidas, se ha dado una creciente importancia a los llamados niveles intermedios de gobierno, entre el nacional y el local, con el propósito de articular y optimizar la gestión pública en espacios geográficos mayores que los que comprenden los municipios, desconcentrando en aquellos una serie de competencias que antes dependían de los sectores públicos ministeriales, entre ellas la definición y aplicación de políticas sociales, construcción de infraestructura, administración de planillas o pagos de honorarios, entre otros. Así, debido a su ámbito de intervención y la participación de equipos técnicos más solventes, se ha constituido un escenario en donde se tensan importantes fuerzas sociales y económicas con mayores capacidades de negociación política ante el poder central.

En esta perspectiva no podemos dejar de lado la relevancia del gobierno central en los procesos de descentralización, no solo por su papel en la transferencia de espacios de poder a los gobiernos subnacionales, cuyas voluntades y decisiones son sustanciales, sino porque nuestros estados unitarios requieren de una gestión armónicamente compartida entre los tres niveles de gobierno. La actuación de estas instancias debe estar

acompañada de sus respectivas competencias (exclusivas, compartidas, delegadas) que desarrollen un mismo proyecto nacional.

La descentralización no debe restarle competencias al gobierno central para diseñar y formular políticas nacionales. Mejor aún, las ubica como procesos concertados y vinculantes cuya implementación se adecuará a determinadas realidades, procedimientos y arreglos institucionales asumidos tanto por los municipios, como por los gobiernos intermedios. Toda propuesta de descentralización necesita definir las competencias

y funciones que debe mantener centralizadas para asegurar la unidad de los estados.

De esta manera, la descentralización en los países andinos ha transitado, con mayor o menor precisión política y normativa, por los caminos de la municipalización y de la regionalización.

Desde un inicio la esencia de la reforma de descentralización ha estado más centrada en la relación del gobierno central con las municipalidades. Las competencias ya existentes y las que se han ido transfiriendo en los últimos años han favorecido fundamentalmente a los gobiernos locales. En los muni-

Cantidad de gobiernos subnacionales por categorías

	Colombia	Ecuador	Bolivia	Perú	TOTAL
Gobiernos Intermedios / Gobiernos Regionales Departamentos / Consejos Provinciales	32	29 Gobiernos Provinciales	9 Prefecturas	25 Gobiernos Regionales	95
Gobiernos Municipales	1099	219	329	1831	3,478
Municipalidades Provinciales / Municipios Cantonales				195 Municipios provinciales	
Municipalidades Distritales				1,636 Municipalidades Distritales	
Centros Poblados / Juntas Parroquiales		¿900? Juntas Parroquiales	1,384 Cantones	1,980 Municipalidades de Centros Poblados	

Fuente: Varias. Elaboración del autor.

Población urbana y rural

	Colombia	%	Ecuador	%	Bolivia	%	Perú	%
Población total	53'758,000		17'796,000		9'275,000		35'518,000	
Población urbana	43'307,000	83%	13'164,000	74%	6'321,000	76%	27'397,000	77%
Población rural	10'451,000	17%	4'632,000	26%	2'954,000	24%	8'122,000	23%

Fuente: CEPAL, año 1995.

cipios es donde se define acentuadamente la vinculación del gobierno con la sociedad. Es allí donde se constituyen las autoridades municipales como la representación más directa y cercana del Estado.

En casos como Ecuador la marcada historia municipalista moldeó el proceso de descentralización. En otros países como Bolivia, las decisiones políticas le proporcionaron un acelerado incremento del poder económico y político a los municipios. En Colombia se transfirieron claras competencias y funciones para el desarrollo de servicios básicos prioritarios. Y en Perú, la última reforma descentralista, aún en marcha, está trasladando mayores competencias sobre el componente subnacional municipal.

En general, los municipios han sido clasificados en función de diversos parámetros: cantidad de población, necesidades básicas insatisfechas, ámbito territorial, y monto de ingresos corrientes de libre destino. En cualquiera de los casos y en los diversos países estudiados las competencias municipales han sido las mismas, sin tomar en cuenta sus notables diferencias y capacidades institucionales.

Esta situación simétrica funcional formal más allá de favorecer a los municipios ha generado desempeños disímiles. En la mayoría de casos evidenciando serias limitaciones para ejercer adecuadamente sus competencias y funciones. Si a ello se suma lo que se ha venido transfiriendo en los últimos años, estamos ante un escenario complejo que urge ser superado si pretendemos lograr que la descentralización siga siendo parte de una de las reformas de Estado más exigidas.

Estas complejidades se evidencian en la actual atomización de las instancias municipales inscritas en marcos de escasa población e insuficientes recursos humanos y materiales para actuar cada una de ellas por separado en el cumplimiento de sus competencias y funciones. En este aspecto, cabe resaltar el predominio de los municipios pequeños, mayormente caracterizados como rurales, cuyo número significativo contrasta con la tendencia en la región de un notable aumento de la población urbana.

En Colombia los municipios con menos de 10,000 habitantes llegan al 90% del total. En Bolivia el 65% de los municipios poseen tan solo el 18% de la población. En Perú, más del 50% de los municipios poseen menos de 5,000 habitantes, y más del 60% no reúnen los requisitos de población mínima para ser considerados como tales (12,000 habitantes). En Ecuador, en cifras gruesas, el 80% de municipios poseen menos de 50,000 habitantes y el 26% tiene menos de 10,000.

Esta atomización sumada a la restringida transferencia de recursos para asumir sus atribuciones y a las dispersas y limitadas acciones de desarrollo de capacidades, le resta eficiencia a

la gestión municipal, lo cual necesariamente repercute en la relación gobierno y sociedad, en lo concerniente a la credibilidad y confianza en las estructuras públicas para el cumplimiento de sus compromisos con la población.


Esta realidad ha afectado desfavorablemente los procesos de descentralización porque ha servido de argumento o excusa para que diversas autoridades recurran, como un mal menor, a formular propuestas de retorno o de reforzamiento de mecanismos o espacios centralistas aparentemente más eficientes. Diversas agencias de cooperación y la propia banca multilateral han aceptado esas opciones, presionados por la urgencia de hacer una utilización más rápida y confiable de sus recursos financieros, principalmente para los programas sociales. Como veremos más adelante, la dispersión existente debería ser analizada como parte de un proceso mayor y gradual. Esta circunstancia se convertiría en una buena oportunidad para mostrar como, desde lo local, surgen iniciativas de gestión con resultados positivos y expectantes.

Son estas asimetrías reales, incluyendo la enorme diferenciación poblacional, además de los intereses locales por tener mejores condiciones de negociación, de preparación de iniciativas y de acción local más efectiva para atender las demandas de las poblaciones, lo que sustenta el notable incremento de la capacidad de asociacionismo y cooperación de las municipalidades.

Todos los países estudiados manejan la forma tradicional de organización gremial desde el ámbito nacional, pasando por diferentes espacios territoriales, más allá de los límites formales político-administrativos y funcionando con diversos grados de convocatoria y consolidación. Por otro lado, tenemos la existencia de asociaciones nacionales de municipalidades bastante legitimadas como las de Ecuador, Colombia y Bolivia. En el caso de Perú, se han venido fortaleciendo socios y redes de municipios rurales, los mismos que constituyen más del 60% de gobiernos locales en este país. Es preciso anotar que se viene reactivando la asociación nacional.

Pero también se han incrementado las asociaciones municipales relacionadas con prestaciones de servicios (conexión energética, desarrollo de capacidades) o aspectos temáticos (medio ambiente, construcción de paz, actividad minera, ganadera, lucha contra la pobreza). Muchas de estas iniciativas asociativas han sido resultado de procesos propios, sin requerimientos o mecanismos jurídicos de por medio, que buscan una mayor optimización y eficiencia en la provisión de servicios, así como un mejoramiento de la calidad de atención a las necesidades más apremiantes de la gente.

Del mismo modo, los municipios han asumido crecientemente otras formas de organización, basadas en el enfoque del



desarrollo territorial y denominadas mancomunidades, con el propósito de promover el desarrollo económico y social, así como mejorar el aprovechamiento de sus recursos, obteniendo mayores beneficios ante el evidente reconocimiento de las autoridades sobre las limitaciones que poseen si actúan aisladamente en sus respectivas jurisdicciones fragmentadas.

Dicho enfoque y práctica asociativa se ha extendido ampliamente en todos los países de la región. En la mayoría de casos con normas jurídicas expresas que las promueven y con diversos propósitos: manejo de cuencas; corredores económicos; conservación de unidades de conservación y otros recursos naturales; gestión de proyectos; construcción de infraestructura y equipamiento; promoción de emprendimientos económicos; manejo de programas sociales, entre otros.

Las mancomunidades se presentan como una interesante respuesta asociativa a las realidades locales ya expuestas o conocidas, constituyendo el mecanismo de asociacionismo municipal más emprendedor y prometedor por su potencial contribución al proceso de descentralización, no solo por el dinamismo de la gestión municipal, sino por su aporte a los planes de regionalización pendientes de ser culminados en varios países, como el caso peruano.

Si bien la descentralización se ha evidenciando con notoriedad en un mayor protagonismo municipal, ha sido creciente el papel otorgado a las entidades subnacionales intermedias (gobiernos regionales, corporaciones departamentales, prefecturas, gobiernos provinciales, según sus denominaciones). Todas ellas, ahora con autoridades electas por voto popular, han ampliado sus competencias y funciones, aún cuando en algunos casos están más orientados a propósitos de desconcentración administrativa descargando y delegando en estos órganos de gobierno una serie de funciones correspondientes al Gobierno Central, actuando como intermediarios o puentes respecto a los gobiernos locales, sin necesariamente transferirles poder o toma de decisiones.

Podemos indicar que los procesos de descentralización en curso tienen más compromisos pendientes en los organismos estatales subnacionales intermedios, estando más claramente definidas las competencias y funciones de los gobiernos locales, incluyendo la mayor autonomía para el manejo de recursos y recaudación fiscal, como parte de los actuales planes nacionales de transferencias.

Es importante indicar que el incremento de las autonomías en la gestión de los gobiernos subnacionales, es en buena medida un resultado de las acciones de movilización de un conjunto de actores sociales y políticos reclamando mejores servicios, más recursos de los ya presupuestados, mejor redistribución de los beneficios y mayores espacios de decisión. La

democratización experimentada en la región tiene como una de sus expresiones el reconocimiento de la autonomía de los espacios subnacionales para gobernarse por sí mismos en el marco de las diversas competencias que le corresponden a los estados nacionales.

No obstante, cabe mencionar que tales conquistas, encuadradas en las políticas nacionales y en la nueva normativa descentralista, se ven seriamente restringidas por la enorme dependencia respecto al gobierno central y la escasa capacidad de recaudación de los gobiernos subnacionales (mayormente obtenidos a través de arbitrios, tasas y algunos impuestos). Esta dependencia limita las capacidades de negociación y de ejecución de proyectos de inversión económica y social más dinámicos de parte de los gobiernos subnacionales a la vez que, al no contar con el sustento financiero necesario, le resta potencialidad a las iniciativas de planificación concertada y al presupuesto participativo.

En general las competencias correspondientes a los gobiernos subnacionales se han orientado a asumir responsabilidades, cuyo desempeño ha sido inconstante, en la planificación del desarrollo local, la definición de presupuestos, prestación de servicios públicos diversos, promoción del desarrollo económico, participación ciudadana y aspectos del ordenamiento territorial y ambiental de sus espacios jurisdiccionales. Todas estas variables giran en función de las capacidades presupuestales y de gestión de los diversos gobiernos locales e intermedios.

Podríamos destacar que en algunos casos se evidencia más transferencias de competencias que en otros, así como capacidades distintas para asumir esas nuevas responsabilidades. Quizás lo más rescatable es la enorme experiencia de gestión (entre fracasos y éxitos) que van adquiriendo las autoridades subnacionales y que debería convertirse en aprendizaje sistematizado para futuras intervenciones.

La descentralización y las transferencias de competencias y de recursos

Además de las demandas de autonomías, las transferencias de competencias y funciones han sido una permanente exigencia de los gobiernos subnacionales, principalmente los municipales. La información exacta sobre las competencias transferidas es muy difícil de precisar, más aun si se trata de procesos nacionales con diversos grados de avance y de procedimientos administrativos.

Por ejemplo, hay países en donde se establece por norma explícita que no habrá transferencia sin los recursos para implementarla. Además, ésta se realiza por petición directa y a través de la firma de convenios (Ecuador). En otros casos, hay

que acreditar capacidades para recibir ciertas competencias (Colombia y Perú), mientras que en Bolivia la transferencia no posee tales requisitos.

Según datos incompletos son más de 53 competencias otorgadas a los municipios en Bolivia, y 62 en Ecuador (de un total de 244 nuevas competencias contempladas). En Colombia se han dado unas 40 competencias directas y en el caso de Perú se han transferido 122 funciones sectoriales (de un total de 185) que corresponden a 7 grandes competencias. Estas han estado enfocadas en servicios públicos y sociales, ordenamiento de suelo y territorio, transporte, deportes y recreación, cultura, prevención de desastres, orden público, prevención y lucha contra las drogas y los malos hábitos sociales, protección del ambiente, participación vecinal, desarrollo económico local, entre otras. En la mayoría de casos las competencias relacionadas con la educación, salud y vivienda han sido las menos transferidas y son poco exigidas por los gobiernos locales.

Siendo un tema muy complejo y disperso, lo que parece estar en curso es un dinámico proceso de nuevas experiencias de gestión. Desde los escenarios locales, que permiten progresivamente que estas instancias de gobierno vayan superando su tradicional rol de proveedores de servicios básicos y constructores de infraestructura social, hasta su conversión en reales gobiernos locales, bajo nuevas premisas de la gestión del desarrollo en su visión más integral.

En cuanto a su financiamiento, los aportes desde los gobiernos nacionales y de los subnacionales son variados, teniendo mayormente la coparticipación de impuestos nacionales como los del IVA o IGV, el canon y regalías como producto de las actividades extractivas de hidrocarburos. El incremento de recursos económicos desde el gobierno central a los subnacionales se ha concretado como resultado de presiones de movimientos sociales descentralistas locales, tal como ha ocurrido en Ecuador y Bolivia. Este último país es un claro ejemplo de decisión política en cuanto a transferencias que alcanzaron el 20% de los impuestos nacionales y, en algunos casos, hasta el 100%.

En Perú se ha aprobado un aumento de la transferencia de recursos de hasta un 12% en total para ambos niveles de gobiernos subnacionales. Cabe subrayar que estos nuevos aportes no son principalmente el resultado de una decisión política descentralista, sino de los cambios favorables de los precios de los minerales en el mercado mundial y su correspondiente repercusión sobre los tributos.

Por otra parte, siguen siendo muy escasos los recursos generados desde los gobiernos locales o intermedios (cobro de impuestos, tasas y demás servicios), no superándose la precariedad económica de muchas localidades, mayormente rurales,

y su limitada capacidad de recaudación, también originada por la falta de promoción y de implementación de prácticas culturales de tributación y de la persistencia de una economía básicamente informal, ausente de la recaudación fiscal. A estos factores limitantes habría que añadirle la escasa conciencia de los derechos y obligaciones ciudadanas que afecta la profundización de las reformas descentralizadoras.

Los avances en los procesos de democratización

Los años 80 coincidieron con el retorno a la democracia en la mayoría de países de la región, así como con el reconocimiento y ampliación de una serie de derechos ciudadanos, los cuales han tenido un gran valor para los avances de los actuales procesos de descentralización que hemos vivido en estos años.

En cuanto al refuerzo de la democracia representativa, es evidente que todos los gobiernos subnacionales, municipales e intermedios, son ahora liderados por autoridades elegidas por voto popular y con el derecho a la participación de las diversas expresiones partidarias de carácter nacional y también locales. La existencia de miles de municipalidades en donde se ejerce el derecho a elegir, ha promovido una importante movilización de actores sociales y políticos interesados en la gestión pública subnacional.

De otro lado, también se evidencia en este escenario disímil y disperso, las limitaciones de los procesos políticos de cada uno de los países, caracterizados por la poca confianza de la población en la política tradicional, la pérdida de influencia social de los partidos y, como consecuencia, la escasa actividad política ciudadana. Los movimientos políticos partidarios muestran inconsistencia ética y programática, debilidad organizativa, así como prácticas poco democráticas caracterizadas por sesgos caudillistas, clientelistas y con escaso contenido descentralista en sus prioridades.

Por otro lado, en los últimos años se ha incrementado, desde el ejercicio de la democracia participativa, la presencia de los actores sociales en los procesos de descentralización a través de varios mecanismos y espacios que, aunque no están consolidados, expresan un notable avance en la construcción de ciudadanía considerando los pocos años que tenemos de vuelta a una vida democrática más activa. Y estos avances no solo se han dado en el derecho de la población a participar en la vigilancia y control de la administración pública, sino en formas de corresponsabilidad en la gestión del desarrollo. Mencionaremos las manifestaciones más importantes que han estado articuladas a los procesos de descentralización:

- La participación en la formulación de planes de desarrollo en los distintos niveles de gobierno.

- La revocatoria del mandato de las autoridades electas.
- La iniciativa de acciones públicas para la defensa de la Constitución.
- Cabildos abiertos y otras formas de rendición de cuentas.
- Los referendos y otras formas de consultas populares.
- Las veedurías ciudadanas y otras formas de vigilancia.
- La concertación entre actores públicos y privados como mecanismo de acción para la corresponsabilidad, más evidente en Perú y Ecuador.

Desarrollo de capacidades para la descentralización

El desarrollo de capacidades para crear mejores condiciones en la gestión de los gobiernos locales y regionales ha tenido formas y grados de eficiencia en su implementación. Se podría decir que, en general, los procesos de descentralización en los países andinos se han visto afectados por los limitados esfuerzos e iniciativas de desarrollo de capacidades promovidas como políticas públicas.

Cabe indicar preliminarmente que el desarrollo de capacidades lo entendemos como un complejo proceso de generación de condiciones para asumir responsabilidades en la gestión del desarrollo con un enfoque integral (basado en derechos, eficiente, articulador y democrático). Para tal propósito se requiere incorporar una serie de elementos: capacitación y formación en todas sus variantes; información y comunicación; asesoría y asistencia técnica; y acompañamiento permanente.

Lo que fundamentalmente se ha venido entendiendo como desarrollo de capacidades en nuestros países se ha limitado a las acciones de formación y capacitación o entrenamiento, básicamente concerniente a aspectos particulares de la gestión descentralizada. Mas allá de observar esta concepción muy acotada, partiremos de ella para hacer un breve análisis de lo que acontece en la región.

En general podemos señalar que no se han gestado, en los países estudiados, planes integrales nacionales de desarrollo de capacidades que atiendan y suplan las graves deficiencias de gestión que poseen las autoridades públicas. No solo las subnacionales sino la de todos los sectores públicos en sus diversos ámbitos, habiendo en ese sentido un desarrollo desigual en cada uno de los países.

En cuanto a la capacitación a los funcionarios públicos, principalmente de los ámbitos subnacionales, este desarrollo desigual se evidencia en una serie de iniciativas, desde las más avanzadas como las de Colombia, que viene experimentado un plan nacional de desarrollo de capacidades para los empleados públicos formalmente previsto por más de 40 años, con cobertura nacional, hasta aquellas iniciativas diseminadas que se

encuentran en una etapa primaria de formulación de sus respectivos planes, con un conjunto de actividades formativas inconexas, de diversa categoría y grado de certificación, con escasos mecanismos de seguimiento y evaluación, y dependiendo fundamentalmente de los recursos provenientes de la cooperación internacional y de organizaciones de la sociedad civil.

Estas expresiones responden a procesos iniciados desde las capitales o ciudades intermedias, con ausencia de una línea de base que defina el estado actual de las capacidades en todos los ámbitos (y no solo subnacionales), lo cual origina que muchos esfuerzos plausibles pierdan potencialidad y carezcan de resultados medibles ante la dispersión de actividades y la heterogeneidad de participantes con agendas e intereses diferentes. La propuesta de creación de la Escuela Nacional de Gobierno en Bolivia, o de la puesta en marcha de un Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Perú, muestra señales de cambio favorables, pero aún incipientes.

Este frágil escenario está acompañado por la ausencia de una ley de carrera pública y su correspondiente plan de formación y asistencia técnica con sus respectivos mecanismos de evaluación y certificación. Además, no cuenta con recursos públicos suficientes destinados para estos propósitos con algunas excepciones. En Colombia, por ejemplo, las acciones de desarrollo de capacidades están vinculadas a un sistema nacional de empleo público como mecanismo de búsqueda de un mejor desempeño de la administración pública, principalmente dirigido al ámbito municipal. En los demás países no se tienen tales canales nacionales especializados.

Sin embargo, es conveniente preponderar los esfuerzos de la mayoría de asociaciones nacionales de municipios en Colombia, Ecuador y Bolivia principalmente (y en el caso de Perú de la Red de Municipalidades Rurales) que vienen promoviendo mecanismos propios de capacitación y de información, para lo cual han establecido alianzas y estrategias de cooperación. En Colombia se ha pretendido que su sistema nacional de capacitación e información municipal no solamente conciba mejores condiciones en la gestión municipal sino que busque su articulación con los objetivos de desarrollo nacional.

En la mayoría de casos los esfuerzos de capacitación han sido auspiciados y promovidos por la banca multilateral, las agencias de cooperación y las ONGs. Aunque últimamente las asociaciones municipales intermedias están asumiendo mayores iniciativas en lo referente a la formación, intentando suplir las deficiencias de las instancias correspondientes del gobierno central.

En casi todos los casos la formación ha cubierto un amplio espectro de modalidades, desde las más elementales (talleres y

seminarios), hasta cursos más elaborados de pre y postgrado (diplomados y maestrías). Igualmente, la certificación de estos aprendizajes ha sido otorgada de diversa manera, ya sea suscrita por las instituciones organizadoras, o por las universidades locales o extranjeras con las que se establecieron convenios de cooperación.

La carencia de planes estructurados y la falta de mayor claridad del público objetivo y sus variadas demandas e intereses, además de los escasos instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados han producido un aprovechamiento desordenado y desproporcionado de los esfuerzos (déficit de actividades en algunos lados y demasía en otros), así como la imposibilidad de medir resultados para determinar futuros compromisos.

Contrariamente a la poca organización y optimización en sus productos, hay que destacar el enorme deseo y voluntad, de un creciente número de autoridades subnacionales, para promover e invertir en desarrollo de capacidades, convirtiéndose en un rubro cada vez más priorizado en los actuales procesos de planificación del desarrollo. En Perú, por ejemplo, los municipios estaban imposibilitados a invertir en capacitación, pero actualmente sí es posible financiar este aspecto porque han sido legalmente incorporados como parte de los proyectos a priorizar en los presupuestos participativos.

Un elemento importante es el creciente aprovechamiento de los sistemas de comunicación más modernos, a través de la realización de utilísimos cursos virtuales como los que han organizado diversas asociaciones de municipalidades de la región. Es destacable si consideramos los enormes territorios por atender, las dificultades de tiempo, traslados y menguados recursos con los que se cuenta.

Quiénes conducen la descentralización

Los procesos de descentralización en los países andinos se han dado como parte de una serie de reformas políticas resultado de los cambios en las Constituciones y aparatos jurídicos, los cuales han venido otorgando mayores competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, particularmente a los municipios.

Mayormente, no se han generado mecanismos institucionales que se encarguen explícita y especializadamente de conducir esos procesos y de contribuir a su éxito a través de planes, cumplimiento de cronogramas y compromisos entre actores, salvo excepciones como en Perú. Allí se constituyó un organismo nacional (Consejo Nacional de Descentralización), cuyo desempeño ineficiente sirvió de argumento político para desactivarlo y reducirlo a una dependencia sin mayor iniciativa ni autonomía y subordinada a los ritmos y decisiones del Poder Ejecutivo. Se espera que la creación del llamado Consejo de

Coordinación Intergubernamental establecido por ley en este país (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), cree mejores condiciones de diálogo entre los tres niveles de gobierno.

La discusión respecto a la conducción de los procesos de descentralización tiene entre sus puntos centrales la justificación o no de la creación de instancias nacionales que asuman esta responsabilidad. O si es suficiente la promulgación de normas que promuevan la descentralización y, a partir de éstas, se consoliden las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales en los diversos campos de intervención: social, tributario, financiero, integracionista, etc.

La experiencia de Perú deja mucho que desear respecto a una conducción institucionalizada, pero también abre una interrogante sobre la pertinencia de espacios constituidos por representantes de los diferentes ámbitos de gobierno y de otras instituciones públicas y privadas involucradas en la descentralización. Más todavía si estamos refiriéndonos a garantizarle continuidad a una reforma central del Estado cuya profundización es prioritaria pero al mismo tiempo es lenta, compleja, gradual y de desarrollo diferenciado. Se necesita de grandes decisiones, voluntades políticas y una sólida concertación de intereses con relación a la visión de país que queremos construir.


La descentralización y sus relaciones con otros componentes de reforma de Estado

Este es uno de los temas que debería ser abordado en futuros trabajos ya que han sido favorables para el proceso de descentralización, así como las reformas constitucionales y legales originadas en los últimos años. Queda claro que si no se producen cambios drásticos en la organización del aparato del Estado, en la redistribución de los ingresos, en la mayor capacidad de recaudación pública, en la promoción de la inversión privada en los ámbitos subnacionales, en la reforma de las políticas sociales y de otros aparatos estatales importantes como el judicial, electoral, militar, tributario, entre otros, será impredecible el devenir de las iniciativas de descentralización.

Lo que podríamos añadir a favor de un proceso con esas limitaciones estructurales es que una descentralización mejor encaminada puede generar iniciativas que alienten mayores reformas de Estado.

Enfoques presentes en los procesos de descentralización

Lo logrado hasta ahora en cuanto a descentralización, así como sus limitaciones, tiene que ser abordado a partir de los enfoques propiciados en torno a esta reforma de Estado, considerada central aunque con variaciones en cuanto a sus alcances, expectativas y formas de consolidación.



En todos los casos, la descentralización ha sido considerada como un medio que busca generar niveles crecientes de autonomía regional y local, para establecer claras competencias y funciones en los tres ámbitos de gobierno (central, regional o intermedio y local), con el propósito de construir un Estado, más cercano y al servicio de la población, que desconcentre y comparta responsabilidades administrativas y fiscales; que concrete una redistribución más equitativa del poder; y que contribuya al desarrollo sostenible.

El enfoque sobre la descentralización ha transcurrido desde una visión pragmática consistente en la búsqueda de reducir costos fiscales, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, hasta aquella más programática entendida como un instrumento primordial que favorece la construcción de gobernabilidad y refuerza la participación social desde una visión de desarrollo basada en los derechos y la corresponsabilidad.

En ese espectro de opciones se ha puesto en práctica el proceso de descentralización y los diversos actores sociales y políticos involucrados en varias magnitudes:

- Como una forma y oportunidad para la estabilización política y económica.
- Como aporte para la competitividad desde lo local, generando capacidades para la construcción de condiciones de una mayor autonomía política y administrativa.
- Como un intento de superar las condiciones de desarrollo relativo e inequidad.
- Como una oportunidad para avanzar en la integración de la región.
- Como aporte en la construcción de ciudadanía, inclusión social y desarrollo económico, permitiendo crear condiciones para compatibilizar la equidad con la estabilidad.
- Como una oportunidad de luchar contra la corrupción y la crisis política expresada en el nivel central.
- Como transferencia de poder de decisión y de responsabilidad del nivel central a los niveles subnacionales (regionales y locales).
- Como parte de las estrategias del modelo neoliberal de descargar en las subregiones la responsabilidad del gobierno central.
- Como oportunidad para la recreación y rediseño de los espacios de poder actualmente existentes.
- Como establecimiento de nuevas relaciones entre los tres ámbitos de gestión pública (central, regional y local), redefiniendo las competencias, atribuciones, funciones y redistribución de recursos y de poder entre ellos.
- Como generación de nuevas relaciones entre gobierno (en sus tres niveles) y sociedad civil (en sus variadas expresio-

nes) sobre la base de la creación de espacios de concertación y participación ciudadana.

- Como reconocimiento de la diversidad cultural y las relaciones entre ésta y la gestión de gobierno y formulación de políticas públicas.

Esos entendimientos configuran estrategias y formas de actuación en las que transcurre el proceso descentralista en la región. Hace falta una suerte de análisis de corte, no solo para hacer un balance de lo operado en medidas específicas sino cuánto o cómo están comprendiendo los diversos actores la marcha de la descentralización en el marco de las reformas integrales del Estado y de la construcción de gobernabilidad y calidad de vida para la población.

Resultados a enfatizar

El proceso de descentralización en los países andinos ha tenido hitos importantes en:

- La elección directa y universal de autoridades municipales y luego regionales.
- La capacidad creciente de autonomía en la toma de decisiones, principalmente de los municipios.
- La amplia gama de competencias y funciones otorgadas a los gobiernos subnacionales.
- Los esfuerzos importantes por desconcentrar las rígidas estructuras del poder político y administrativo.
- La importante producción normativa y de reformas legislativas, administrativas y políticas en el marco de los procesos de descentralización.
- La promoción de nuevos espacios y mecanismos de participación ciudadana, contribuyendo a consolidar la democracia participativa.
- Avances en la conformación de mancomunidades como mecanismo más avanzado de asociacionismo para fortalecer la capacidad de gestión local sobre la base del desarrollo económico local, el manejo de los recursos naturales y la eficiente provisión de servicios públicos.

En general, se puede medir los grandes indicadores de cambios generados en los ámbitos locales a partir de los procesos de descentralización, desde dos aspectos básicos: la consolidación de procesos de desarrollo local y la profundización de la democracia.

Problemas que persisten

En los países analizados podemos encontrar la persistencia de diversos problemas que no permiten que los procesos de descentralización se encaminen hacia rumbos irreversibles. Enumeremos los más importantes y comunes:

1. El gobierno central sigue imponiendo mucho de la pauta de la gestión pública.

El mayor porcentaje de los recursos públicos sigue siendo manejado desde el nivel central. Se mantiene una limitada capacidad de captación y recaudación de recursos en los ámbitos locales, mayormente rurales. En muchos casos (como en Perú) las grandes empresas localizadas en diversas zonas rurales tributan en la capital de la república, restándole importantes fuentes financieras a la inversión subnacional. En otros casos, persiste un manejo centralista de los servicios públicos que podrían significar ingresos locales si fueran administrados a este nivel, así como proporcionarían más oportunidades de experiencia de gestión local. La mayoría de veces, la transferencia de competencias y funciones de los gobiernos nacionales a los subnacionales no ha ido acompañada de los necesarios financiamientos que garanticen eficiencia y calidad en la provisión de servicios. Ha persistido la lentitud y poco estímulo a la inversión local y al desarrollo económico descentralizado promovido de manera pública y privada. De allí que no se haya logrado mayores resultados positivos de la descentralización en su contribución al equilibrio fiscal.

Por otro lado, falta voluntad política para transferir competencias y recursos necesarios para hacer más efectiva la descentralización. En este aspecto, además de una notable resistencia de los órganos centrales para ceder espacios de poder y de las autoridades y líderes subnacionales para exigir tales espacios, está el hecho de la concepción o enfoque subyacente que puede condicionar la actitud de los actores involucrados en el proceso. Es decir, no se entiende a cabalidad que la descentralización efectiva significa transferencia o devolución de poder.

Todo lo señalado limita la autonomía local y genera una percepción errada sobre la calidad de la gestión que con mucho esfuerzo vienen realizando muchas autoridades en los ámbitos locales.

2. Ausencia de planes nacionales de desarrollo de capacidades para consolidar la descentralización en el marco de políticas de promoción de la carrera pública y del fortalecimiento institucional del Estado.

Los esfuerzos para promover el desarrollo de capacidades que prepare condiciones mejores para asumir el desafío de la descentralización como reforma de Estado han sido dispersos, sin planes nacionales que reconozcan la diversidad de realidades, sin sistemas de seguimiento y evaluación de desempeños como parte de políticas de promoción de una carrera pública. Así, se cuenta con limitados recursos humanos en los espacios subnacionales capaces de asumir una gestión descentralizada eficiente y transparente, produciendo una gran vulnerabilidad institucional y facilitando las permanentes observaciones y

resistencias al cambio que se manifiesta en un significativo sector de la burocracia centralista. A ello hay que añadir las precarias políticas de información y comunicación (técnica, estadística, jurídica), lo cual dificulta la capacidad gerencial subnacional.

Las limitadas capacidades financieras locales, la carencia de una adecuada política laboral y la falta de otros mecanismos de incentivos para la motivación en el ámbito local, también afectan la captación o retención de recursos humanos solventes. Asimismo, la permanente inestabilidad institucional, resultado de la movilidad y la alta rotación de funcionarios y autoridades de mandos altos y medios, impiden una administración continua y sostenible. Se evidencia entonces varios problemas concurrentes que impiden una adecuada gestión desde el lado de las capacidades humanas.

No podemos dejar de mencionar la incipiente práctica cultural favorable a la asociatividad, más aun en realidades tan atomizadas y dispersas en las que el fortalecimiento y la eficacia institucional requieren de mecanismos diversos de articulación o coordinación.

Desde el lado de los dirigentes y líderes de las organizaciones de la sociedad civil, también se muestran limitaciones en el desarrollo de capacidades para una contribución más efectiva a los procesos de descentralización desde el enfoque del desarrollo basado en derechos y corresponsabilidad.

3. Falta de precisión y claridad en la definición de competencias y funciones en los diversos ámbitos de gobierno.

La eficiencia de los servicios básicos está severamente afectada por prácticas públicas disfuncionales, sin criterio de complementariedad, con superposiciones evidentes de las atribuciones y funciones entre las entidades públicas en diversos niveles, sin orientación desde el nivel central, con un marco institucional descoordinado e ineficiente. La asignación confusa de competencias y funciones en general en los diversos componentes de la gestión pública redundan en la falta de articulación, coordinación y concertación en las políticas públicas en los tres niveles de gobierno no respetándose el principio de subsidiariedad. En los casos en que se toman decisiones respecto a las competencias, no se consideran en las mismas a los espacios locales.

De otra parte, hay inconsistencia entre los criterios de desconcentración y los de descentralización, con el consiguiente efecto contraproducente cuando se trata de definir los papeles de cada instancia de gobierno. A esas imprecisiones también contribuye la actual legislación frondosa, compleja y dispersa.

4. Falta de capitalizar y canalizar provechosamente los distintos mecanismos y espacios de promoción de la participa-

ción ciudadana para consolidar formas de democracia participativa.

Aún cuando muchas formas de participación social que acompañan a la descentralización tienen fuerza de ley, éstas siguen siendo muy formales desaprovechándose valiosas oportunidades para que la población participe efectivamente en la toma de decisiones sobre la gestión pública y ejerza sus derechos de vigilancia social.

Pueden señalarse varias razones para ello: insuficiencia de recursos para aprovechar las oportunidades existentes, falta de representatividad en las organizaciones de la sociedad civil para asumir de manera más adecuada sus compromisos en los espacios de participación, cooptación de dirigentes y líderes afectando su autonomía, incipiente ejercicio de derechos ciudadanos (como el control social) por parte de la población, entre otros.

Un aspecto deficitario es la limitada práctica de concertación y corresponsabilidad en la definición y acompañamiento de políticas públicas, producto de situaciones de polarización y conflictos sociales y políticos que han mantenido distanciados a la sociedad civil de los gobiernos, originando una errónea percepción de que la sociedad no participa del Estado, o que la cosa pública es asunto de los gobernantes y que el rol de vigilancia social exime a los ciudadanos de compromisos con la gestión del desarrollo. Esta realidad muy común ha impedido una participación más efectiva de la población organizada en los procesos actuales de planeamiento concertado del desarrollo que se viene promoviendo en diversos países.

5. Subsiste la falta de planes de ordenamiento territorial que den sustento a los procesos de regionalización en el marco de la descentralización

La persistencia de las desigualdades e inequidades dentro de los espacios subnacionales ya sea intermedios o municipales, tiene que ver con los retrasos en la formulación e implementación de planes de ordenamiento territorial como instrumentos que contribuyan a una delimitación rigurosa de los ámbitos político jurisdiccionales sobre la base de la identificación de sus potencialidades económicas y productivas, así como sus realidades culturales e históricas.

La inexistencia de estos instrumentos no permite avanzar más aceleradamente en la organización nacional de los países andinos de manera descentralizada, encarando las relaciones desiguales de poder a partir de la identificación y mejor aprovechamiento de los recursos ambientales regionales y locales que sean el sustento de las propuestas de desarrollo a construir.

6. Limitada agenda descentralista en los movimientos políticos y sociales

Existe la impresión que las agendas de muchas organizaciones políticas e instituciones sociales y proyectos de desarrollo, no han apostado lo suficiente hacia la promoción de los procesos de descentralización, tanto para campañas nacionales de incidencia como para acompañar sostenidamente la gestión de las autoridades electas muchas de las cuales no cuentan con el suficiente respaldo técnico y político de sus respectivos movimientos partidarios por los cuales fueron elegidas.

Con menor intensidad ocurre algo parecido con las ONGs y proyectos de desarrollo cuyo soporte es muy disperso y de insuficiente seguimiento para medir resultados. Si a esta falta de acompañamiento se suma al casi nulo soporte del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, el resultado en innumerables casos es una gestión más individualizada que colectiva, desligada de procesos mayores y con una pérdida de visión respecto a la descentralización. En estos escenarios se hace proclive la extensión de la corrupción, problema que afecta buena parte de la vida social, económica y política de nuestros países.

Lecciones aprendidas

1. Sin voluntad política y sin capacidades para ejercerla los procesos de descentralización no serán exitosos y estarán sujetos a los vaivenes coyunturales con riesgo a que sean reversibles y se pierda o se detenga lo avanzado. En ese mismo sentido, si los diversos actores no definen de manera común las agendas de compromiso a través de consensos y pactos políticos y sociales, proseguirá la dispersión de iniciativas y la ineficiencia en los resultados. La concertación se presenta como un instrumento útil para acercar esfuerzos y generar acciones vinculantes.
2. El éxito de la gobernabilidad y la descentralización depende de un plan de desarrollo de capacidades que sea integral, permanente, sostenible, de cobertura nacional, articulado a los procesos de planeamiento concertado, y que garantice no solo la formación de los aspectos instrumentales relacionados con la administración pública y de acuerdo a la diversidad de realidades (el hacer) sino de la incorporación o consolidación de valores y otros aspectos vinculados a los problemas que afectan la construcción de democracia y ciudadanía (el ser). Sobre todo, en nuestros países afectados por la violencia política, corrupción generalizada, conflictos socio ambientales, desarticulación institucional en lo social y político, desconfianza entre los actores, entre otros.
3. Sin un ordenamiento territorial concertadamente elaborado no podremos culminar nuestros procesos de descen-

tralización. Y no se trata solo de definir regiones o territorios, sino de sustentar convenientemente su posible conformación a partir de las oportunidades que nos brinden nuestras potencialidades y nuestras capacidades locales y en función de las diversas realidades culturales.

4. Si no se establecen claras competencias y funciones en los diversos ámbitos de gobierno, subsistirá la confusión, la superposición, el clima de tensiones y la errónea percepción de que un nivel de gobierno es mayor o menor que el otro, cuando de lo que se trata es de delimitar los campos de actuación dentro de los principios conocidos y no siempre aplicados de subsidiariedad y complementariedad.
5. Las propuestas de desarrollo social y la provisión de servicios básicos a la población que promuevan los gobiernos subnacionales, tienen que ir de la mano con las iniciativas de desarrollo económico local para ir generando progresivamente nuevas oportunidades de inversión, crecimiento y superación efectiva de la pobreza.

Desafíos para el proceso en la región


Tener mayor claridad sobre los desafíos para hacer exitosos los procesos de descentralización dependerá de la existencia de proyectos políticos y sociales con la hegemonía suficiente para negociar, concertar y establecer condiciones que faciliten la profundización y consolidación de los procesos de descentralización en curso.

De todas maneras, adelantamos algunos desafíos que resultan de las inquietudes, carencias y problemas resaltados en los procesos de descentralización analizados.

1. Lograr un consenso político social y económico para que se establezcan mejores condiciones hacia el fortalecimiento de los tres niveles de Estado en el marco de la planificación concertada del desarrollo nacional sostenible y de la integración regional andina, que se sustente en procesos de descentralización duraderos en cada país, con institucionalidades fuertes, con ciudadanía activa y organizada, con competencias y funciones claramente determinadas, autonomía y solvencia institucional correspondiente en cada nivel de gobierno, con potencialidad y capacidad competitiva para encarar las necesidades locales y las exigencias de la globalización.
2. Generar un mayor liderazgo de la sociedad civil para participar e incidir más significativamente en las políticas públicas, en la vigilancia y control social, en la corresponsabilidad frente a la gestión del desarrollo, ayudando a gestar mejores condiciones para el avance de la descentralización. Robustecimiento de las organizaciones sociales para que sean verdaderamente representativas y con

mayores capacidades de negociación y participación en los espacios públicos.

3. Promover un mayor equilibrio de poderes entre los niveles de gobierno en cuanto a las competencias, funciones, responsabilidades y recursos. Lograr un manejo más adecuado y sabio del equilibrio entre la concepción y la construcción unitaria de país y la garantía de autonomía local, transfiriendo efectivo poder a los espacios locales sin perder de vista el marco de los objetivos nacionales, ya sea contribuyendo a que éstos se generen o se revisen de manera consensuada, o motivando a que desde el nivel central se actúe construyendo o reforzando sistemas de planeamiento estratégicos orientadores.
4. Lograr un realista, integral y efectivo plan de desarrollo de capacidades que proponga cambios en la calidad de la gestión pública y las organizaciones de la sociedad, y transformaciones en la calidad de las personas, para ejercer plenamente sus roles como autoridades y funcionarios, así como de ciudadanos.
5. Trascender de la reducida visión de una descentralización para reducir déficit fiscal o desconcentrar funciones hacia una reforma central del Estado, que pretenda superar inequidades, compartir poder, transformar el Estado desde abajo, con autonomía efectiva y con capacidad local para construir desarrollo con justicia y equidad.
6. Establecer estrategias que permitan un efectivo y progresivo mejoramiento de la capacidad de recaudación y de captación de mayores ingresos de los gobiernos subnacionales desde sus propias fuentes de bienes y servicios. Igualmente, mejorar las capacidades de inversión para atender servicios prioritarios.
7. Consolidar las diversas formas de asociativismo municipal para que cumplan sus roles de mejoramiento de la calidad y cantidad de los servicios, obtengan mayor credibilidad y legitimidad como instancias de gobierno, logren mayor capacidad de negociación frente al gobierno nacional y las entidades privadas, y construyan condiciones para un efectivo desarrollo económico local sostenible y equitativo.
8. Generar reformas en la institucionalidad política y en los mecanismos electorales para adecuar las actividades partidarias al fortalecimiento de la democracia y a consolidar la descentralización en el marco de profundas reformas de Estado.
9. Dotar a las administraciones públicas de sistemas más eficientes de gestión en términos de organización, seguimiento, medición de desempeño por resultados, información, entrenamiento actualizado diverso, transparencia y control, entre otros.



10. Promover una intensa y persistente campaña ciudadana para cultivar y revitalizar principios y valores que contribuyan con la construcción de un buen gobierno, inclu-

yendo aspectos como asociatividad, transparencia, lucha contra la corrupción, desempeño eficiente, concertación y consensos, entre otros.

Situación general de la descentralización municipal en Bolivia

Raúl M. Maydana Ch.

1. Modelo de descentralización

Bolivia es una república unitaria, con una estructura de Estado simple y una organización territorial constituida por las siguientes unidades político-administrativas: Nueve departamentos, 112 provincias, 327 municipios y 1,384 cantones.

El carácter unitario y simple del Estado boliviano implica una descentralización en el nivel municipal y la desconcentración (o solo descentralización administrativa) en el nivel departamental; pero preservando para el nivel nacional el monopolio de la legislación sobre todas las materias de gestión estatal.

En consecuencia, de estos tres niveles, solo el nacional y el municipal tienen cualidad gubernativa. No así el departamental. La Constitución Política del Estado (CPE), expresa claramente que «el Poder Ejecutivo (nacional) a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa» y está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República¹. A su vez, la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 precisa que esta descentralización administrativa «consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional». Ni la reciente posibilidad de elección de los Prefectos mediante el voto de los ciudadanos de los departamentos logró cambiar este estatus de simple desconcentración.

En el caso del régimen municipal, la Constitución indica que el gobierno y la administración de los municipios está a

cargo de los gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía, electos por el voto ciudadano. Igualmente, señala que esta autonomía municipal «consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales»². Con todo, la autonomía municipal es restringida ya que no implica plenas capacidades legislativas, o de definición de su régimen tributario o potestad administrativa.

1.1 Competencias prefecturales

En lo que respecta específicamente a las competencias, entendidas éstas como un ámbito acotado y autorizado de acción estatal que el ordenamiento jurídico ha conferido a un nivel para la provisión de bienes y servicios públicos³, el nivel departamental tiene, de manera general, las siguientes atribuciones:

- ♦ Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública.
- Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales.
- Electrificación rural.
- Infraestructura de riego y apoyo a la producción.
- Investigación y extensión técnico-científica.
- Conservación y prevención del medio ambiente.
- Promoción del turismo.
- Programas de asistencia social.

¹ Constitución Política del Estado, Art. 109.

² Constitución Política del Estado, Art. 200.

³ Villarroel, Sergio, Base Conceptual Específica del Tema Competencias, en Competencias Prefecturales; AECI/FAM, 2006.

- Programas de fortalecimiento municipal
- Otros concurrentes con los gobiernos municipales.
- ♦ Administrar, supervisar y controlar los recursos humanos y partidas presupuestarias de los servicios de salud, educación y programas de asistencia social.
- ♦ Administrar, supervisar y controlar los servicios de asistencia social, cultura, deporte, turismo, agropecuario y vialidad.
- ♦ Promover la participación popular y canalizar requerimientos y relaciones de organizaciones indígenas, campesinas y vecinales.
- ♦ Dictar resoluciones administrativas, suscribir contratos y convenios, delegar y desconcentrar funciones técnico administrativas; resolver los recursos administrativos relacionados a su competencia; y otorgar personería jurídica a fundaciones, asociaciones y sociedades civiles de su jurisdicción.
- ♦ Gestionar créditos para inversión y promover la inversión privada en el departamento.

1.2 Competencias municipales

En el ámbito local, la norma establece que el municipio tiene como principal finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la participación e integración de los ciudadanos en el desarrollo humano sostenible del municipio. Por lo tanto, el gobierno municipal tiene los siguientes objetivos:

- ♦ Promover y desarrollar el desarrollo humano sostenible equitativo y participativo a través de la formulación y ejecución de políticas y proyectos.
- ♦ Crear las condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes, estableciendo, autorizando, regulando y, cuando corresponda, administrando y ejecutando directamente obras de servicio público y explotaciones municipales.
- ♦ Promover el crecimiento económico local y regional desarrollando ventajas competitivas.
- ♦ Preservar y conservar el medio ambiente y los ecosistemas; y contribuir a la ocupación racional del territorio y aprovechamiento de los recursos naturales.
- ♦ Mantener, fomentar, y difundir los valores culturales, históricos, morales y cívicos de la población y etnias del municipio.
- ♦ Favorecer la integración social de sus habitantes.
- ♦ Promover la participación ciudadana.

Para el cumplimiento de estos propósitos, la normativa establece cinco grupos dentro de las atribuciones o competencias del ámbito municipal:

- ♦ En materia de desarrollo humano sostenible; contiene 23 competencias específicas.
- ♦ En materia de infraestructura; contiene 5 competencias.
- ♦ En materia administrativa y financiera; contiene 12 competencias.
- ♦ En materia de defensa del consumidor; que contiene 4 competencias, y
- ♦ En materia de servicios; comprende 9 competencias.

A este total de 53 competencias⁴ se integran otras de reciente data orientadas a la promoción del desarrollo productivo, como por ejemplo:

- ♦ Otorgar personalidad jurídica y tarjeta empresarial a asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas, campesinas y artesanales y micro empresas urbanas y rurales, proveedores de bienes y servicios.
- ♦ Facilitar la participación de asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas y artesanales y micro empresas urbanas y rurales en la provisión de bienes y prestación de servicios a los órganos públicos.
- ♦ En acuerdo con las organizaciones campesinas e indígenas, coordinar con el Instituto Nacional de Reforma Agraria la identificación de áreas prioritarias para el saneamiento y titulación de la propiedad agraria.
- ♦ Fomento al desarrollo económico local y promoción de empleo, mediante:
 - Asistencia técnica y capacitación al sector productivo a través de programas y proyectos de investigación e innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de calidad, gestión de procesos, fortalecimiento a organizaciones productivas, calidad, marketing, elaboración de planes de negocios para la micro, pequeña y mediana empresa, rueda de negocios, capacitación para la transformación de productos primarios.
 - Facilitación al acceso al sistema financiero a través del apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa para la conformación de fondos de garantías, capital semilla, capital de riesgo, subsidios a los costos de transacción y seguros, u otros mecanismos de financiamiento público y privado.

⁴ Una relación del total de competencias municipales establecidas en la Ley N° 2028 de municipalidades se presenta en el documento adjunto al presente trabajo; de la misma manera que para el ámbito departamental.

- Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros de acopio, centros artesanales, maquicentros, centros de promoción turística, centros feriales, centros de formación y/o capacitación para la producción, centros de investigación y desarrollo, incubadoras de empresas, zonas y parques industriales y/o tecnológicos.
- Organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva municipal y/o mancomunitaria, promoción del territorio y desarrollo de espacios e instancias de concertación pública y privada.
- Promoción del empleo a través de la participación operativa en programas nacionales de generación de empleo temporal y permanente, desarrollo de programas de capacitación, seguimiento del mercado laboral y creación de bancos de empleo.

Las competencias municipales fueron establecidas de manera uniforme para el total de las municipalidades del país de manera simétrica, pese a que los 327⁵ municipios del país son diferentes en cuanto a extensión territorial, condiciones geofísicas, cantidad de población y urbanización, dinámica económica y social, acceso a infraestructura básica, entre otros. Esto provoca que las competencias se ejerzan de manera desigual, dependiendo de estas características específicas y las capacidades instaladas de los municipios.

1.3 Asignación de recursos

Para el cumplimiento de competencias transferidas, los niveles subnacionales obtienen financiamiento de recursos básicamente de la transferencia de ingresos generados por el nivel nacional, mediante coparticipación de impuestos nacionales, regalías por la explotación de los hidrocarburos, etc., existiendo al presente solo en las municipalidades la posibilidad de generar recursos propios de consideración mediante el cobro de impuestos a la propiedad urbana y rural, a vehículos automotores y a las transferencias de estos bienes.

El siguiente cuadro muestra precisamente el porcentaje de la distribución de los recursos públicos, en los tres niveles de gestión estatal. Ver página siguiente.

1.4 Categorización de municipios

Formalmente existen dos formas de categorización de los municipios del país: por población y por condición de pobreza. Esta última se encuentra determinada por la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

1.4.1 Categoría municipal por población

Fue establecida por la Secretaría Nacional de Participación Popular, en los primeros años de implementación de la descentralización municipal y, pese a que no tiene respaldo normativo alguno, es actualmente la categorización más utilizada en temas de fortalecimiento municipal. Esta tipificación tiene directa relación con la cantidad de recursos de coparticipación tributaria, principal ingreso de una mayoría de municipios que es asignada por ley a estos organismos por criterio de población (per cápita).

Existen cuatro categorías poblacionales:

- Categoría A: Municipios con población menor a 5,000 habitantes.
- Categoría B: Municipios con población de 5,001 a 15,000 habitantes.
- Categoría C: Municipios con población de 15,001 a 50,000 habitantes.
- Categoría D: Municipios con población mayor a 50,001 habitantes.

1.4.2 Categoría municipal por condición de pobreza

Fue definida para la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) en 2001, mediante la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional, para calcular la distribución a los municipios del país de los recursos de condonación de la deuda externa (HIPC II) destinados a la lucha contra la pobreza. Bajo esta categorización, los municipios con mayor población en condición de pobreza y altos grados de pobreza reciben más recursos del HIPC II, que aquellos municipios con población en el umbral de la pobreza o con necesidades básicas satisfechas.

Las cinco categorías de pobreza que se presentan de forma combinada en cada municipio son:

- Categoría I: Población del municipio con necesidades básicas satisfechas.
- Categoría II: Población del municipio en el umbral de pobreza.
- Categoría III: Población del municipio en condición de pobreza moderada.
- Categoría IV: Población del municipio en condición de pobreza indigente.
- Categoría V: Población del municipio en condición de pobreza marginal.

El siguiente cuadro muestra la relación del número de municipios y cantidad de población por categoría poblacional

⁵ Actualmente están constituidos 327 municipalidades con sus respectivos gobiernos municipales, pero en los últimos meses ya fueron creados en el Legislativo Nacional otros dos municipios, llegando a un total de 329. Este proceso de creación está lejos de detenerse, continuando la tendencia de atomización municipal.

Area. Autorrelacionamiento	Nivel Nacional	Nivel Deptal.	Nivel Municipal	Otros
Coparticipación de impuestos nacionales: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ECE, GA, ISAE, ITGB	75%		20%	5% universidades
Impuestos: IPBI, IPVA, IMT			100%	
Impuestos ITF	100%			
Regalías Hidrocarburos Patentes Hidrocarburos Impuesto: IDH Impuesto: IEHD	33% 37% 66%	66% 33% 35%	50% 24%	50% Min. Desarrollo Sostenible 6% Universidades
Patentes Forestales Aprovechamiento de Desmonte		35% 25%	25% 25%	10% FNDF y 30% Sup. Forestal 50% FNDF
Regalías Mineras Patentes Mineras Impuesto: ICM		100% 100%	30%	70% varios *

Fuente: Zapata, M. (2005), Presentación sobre Diagnóstico de Transferencias Fiscales en Bolivia, Red de Análisis Fiscal, Ministerio de Hacienda. (*) Para el sostenimiento del Servicio Técnico de Minas, Superintendencia de Minas y Servicio de Geología y Minería (Art. 52 Ley N° 1777 de Código de Minería).

agrupados por departamento; lo cual evidencia que pese a que los municipios de categoría A y B constituyen el 65,4% del total, apenas albergan al 18,2% de la población nacional; mientras que solo 17 municipios D (5,19%), que son predominantemente urbanos, albergan al 54,7% del total de la población. Ver cuadro abajo.

2. Proceso de descentralización

El concepto de descentralización en su sentido más amplio es toda transferencia de recursos y competencias a un nivel periférico o inferior, al cual se le reconoce el derecho a decidir sobre esos recursos o a ejecutar esas competencias libremente, sin injerencia del nivel central o superior. Un hito principal en Bolivia fue el 20 de abril de 1994, fecha de la promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular (LPP), que dio inicio a un proceso de descentralización municipal. Al amparo de este dispositivo se crearon 311 municipios en todo el territorio nacional con municipalidades autónomas y cualidad gubernativa.

Esta descentralización por vía municipal implicó ampliar la jurisdicción y competencias de los gobiernos municipales junto al reconocimiento de formas de participación ciudadana a través de organizaciones comunitarias, indígenas y campesinas

en el área rural y juntas vecinales en el área urbana en donde se constituyeron comités de vigilancia.

En el área fiscal se determinó la asignación de recursos a los gobiernos municipales, mediante la coparticipación tributaria del 20% de los impuestos nacionales, distribuidos por criterio de población. Así, también se transfirió al dominio municipal la recaudación del 100% de los impuestos por bienes inmuebles, automotores y por las transferencias de propiedad de ambos.

Se crearon los distritos municipales en áreas urbanas o municipios extensos territorialmente, entre ellos los Distritos Municipales Indígenas (DMI), donde sus pobladores eligieron subalcaldes indígenas para la gestión distrital. También se priorizaron los Planes de Desarrollo Distrital Indígena (PDDI) para una favorable inclusión social.

Asimismo, se crearon las mancomunidades de municipios, como alternativa para un vacío espacial de planificación entre lo local y lo departamental en la perspectiva de generar procesos de inversión concurrente con las prefecturas.

La descentralización municipalista fue complementada con la desconcentración del nivel central hacia los departamentos, mediante la promulgación de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (LDA) del 28 de julio de 1995, lo cual

Departamento	Categoría A		Categoría B		Categoría A		Categoría B	
	Poblac.	Municip.	Poblac.	Municip.	Poblac.	Municip.	Poblac.	Municip.
Beni	11,273	4	77,575	9	117,733	4	15,5940	2
Chuquisaca	17,715	5	147,631	15	151,257	7	215,778	1
Cochabamba	24,152	7	164,221	17	475,012	17	792,326	4
La Paz	48,596	17	418,058	44	317,919	15	1,564,907	4
Oruro	43,463	20	83,067	11	64,417	3	201,504	1
Pando	30,201	14	0	0	22,324	1	0	0
Potosí	19,311	9	128,777	13	415,868	15	145,057	1
Santa Cruz	24,951	8	233,185	24	555,468	22	1,215,867	2
Tarija	0	0	37,202	4	117,049	5	236,975	2
Total	219,662	84	1,289,716	137	2,237,047	89	4,528,354	17

Fuente: Elaboración propia, con datos de INE y Enlared Municipal.

implicó la delegación de competencias privativas del Poder Ejecutivo nacional a las prefecturas, que no gozaban de cualidad gubernativa, pero debieron cumplir un rol de coordinación entre los niveles nacional y municipal, articulando procesos de desarrollo regional y nacional, además de velar por la seguridad interna del departamento.

Hasta los primeros años del nuevo siglo, la descentralización boliviana fue de una hegemonía municipalista, dado los importantes logros obtenidos en la inclusión social y el empoderamiento de las organizaciones sociales territoriales, la consolidación de la práctica de una democracia participativa; así como también importantes avances en la ejecución de programas y proyectos sociales y urbanísticos en los nuevos municipios. Como consecuencia de esto, importantes políticas nacionales como la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y Política Nacional de Compensación (2001), fueron aprobadas e implementadas con un enfoque predominantemente municipal.⁶

Sin embargo, la crisis social y de gobernabilidad que sufrió Bolivia, principalmente a partir del 2002, permitió la recupera-

ción del protagonismo de los comités cívicos regionales (capitaneados por los departamentos hidrocarburíferos del oriente y el sur) que –con evidente respaldo social–, empezaron a plantear la necesidad de transitar hacia una descentralización autónoma de los departamentos, como un dique de contención a la efervescencia de nacionalización de los recursos hidrocarburíferos pregonada por los movimientos sociales con epicentro en el occidente y también para preservar las regalías departamentales provenientes de la extracción de estos recursos. Esta intencionalidad política de los actores departamentales coincidió con las preocupaciones técnicas y académicas de ingresar a una descongestión del nivel intermedio del Estado nacional, para superar el estancamiento y distorsiones de la descentralización municipalista.

Las consecuencias fueron que la resolución de la crisis de gobernabilidad incluyó también la elección por voto ciudadano de los prefectos –por primera vez– en diciembre de 2005, pese a la imposibilidad constitucional; además de la realización de un referéndum en julio del 2006 en donde las poblaciones de cuatro de los nueve departamentos se pronunciaron

⁶ Es necesario reconocer también que este proceso fue desarrollado en gran medida por los aportes de la cooperación internacional. Entre 1994 y 1997 la cooperación destinada a la implementación de la participación popular habría sido de 120 millones de dólares; entre 1997 y 2002, de 60 millones; y del 2002 al presente, de otros 20 millones, haciendo un total de 200 millones, según datos manejados por investigadores de la temática de descentralización.

por las autonomías departamentales. Este es el reto que actualmente se debate y debe ser resuelto por la Asamblea Constituyente.

3. Rol de los municipios

En el primer punto del presente trabajo se desarrolló escuetamente las competencias del nivel municipal en el marco del vigente modelo unitario o simple del Estado boliviano. En el documento anexo se amplía también información sobre tales competencias. Sobre esas bases, es necesario reiterar que estas son de asignación simétrica para la totalidad de municipios, sin tomar en cuenta las grandes diferencias existentes entre los municipios.

Por lo mismo, estas competencias se realizan en diversas circunstancias y tienen alcances disímiles con municipalidades, en gran parte, con mejores capacidades, al lado de municipios cuyas municipalidades sin recursos, ni posibilidades, apenas llegan a cumplir con lo elemental.

Otro aspecto a tomar en cuenta para el ejercicio de competencias municipales es el carácter restringido de la autonomía municipal. En el cuadro de abajo se observan las siguientes características.

También es conveniente tener presente la existencia de recursos necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas. A continuación se puede observar los ingresos municipales por categoría poblacional (en bolivianos), correspondien-

Potestades típicas	Características de la autonomía municipal
Base Legal	Constitución Política del Estado y Ley de Municipalidades. Complementadas con leyes de Participación Popular y del Diálogo Nacional.
Capacidad para legislar	Se le reconoce en realidad solo el poder de reglamentar. Sus ordenanzas, resoluciones y acuerdos son aplicables solo para el municipio, además que no tienen fuerza constitucional equiparable a la legislación nacional.
Capacidad para fijar régimen impositivo.	Es relativa. El Congreso Nacional fija de manera uniforme los impuestos, incluyendo el régimen de coparticipación. Para la fijación de tasas y patentes la municipalidad solo tiene facultad para proponer, porque deben ser aprobadas por el Senado, previo dictamen del Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda).
Capacidad para estructurar su presupuesto.	Es relativa. Existen rubros que la municipalidad tiene la obligación de incluirlos con determinadas asignaciones, independientemente de sus prioridades. Esto es consecuencia del modelo de transferencias de fondos de la descentralización boliviana que condiciona rubros como porcentajes determinados que deben ser necesariamente programados.
Capacidad para administrarse.	Plena. Aunque existen normas de administración dictadas en leyes (Ley N° 1178 SAFCO) que no están adaptadas para las municipalidades, sino que son de aplicación uniforme para toda la administración pública.
Capacidad para elegir sus propias autoridades.	Plena. Tiene toda la capacidad de proponer y elegir (mediante partidos políticos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas), aunque estas elecciones se realizan a nivel nacional, pero en fecha diferente a los comicios para la elección del presidente, diputados y senadores.

Capacidad para brindar servicios públicos.

Amplia. Tiene un menú de competencias bastante amplio que las municipalidades no alcanzan a cubrir las en su totalidad.

Capacidad para controlarse.

El ejercicio de la autonomía está sujeto al control gubernamental nacional que es ejercido por la Contraloría General de la República, además del control ejercido por el Consejo Municipal. Asimismo, la sociedad civil ejerce un control ciudadano directo (no se aprueba el presupuesto sin el pronunciamiento del Comité de Vigilancia).

Fuente: Elaboración con complementaciones propias en base a matriz de cartilla publicada por FAM, Proyecto DDPC3 y MPP.

Categoría	Ingresos propios	Transferencias Coparticipación	Transferencias HIPC II	Transferencias IDH	Ingresos Totales
Total municipios A	218,227.87	5,255,559.30	3,682,743.51	7,434,634.06	16,629,204.43
Total municipios B	2,600,564.22	31,389,761.29	14,987,413.41	12,720,676.15	61,698,415.07
Total municipios C	12,041,217.70	53,978,510.77	22,936,419.58	26,020,058.21	114,976,206.26
Total municipios D	113,410,788.04	109,376,168.64	8,393,423.50	37,064,631.59	268,245,011.78
Total municipios	128,270,797.83	200,000,000.00	50,000,000.00	83,240,000.00	461,548,837.53

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el Ministerio de Hacienda y Enlared Municipal.

tes a la gestión 2005, que evidencia que los 17 municipios de categoría poblacional D, son los que tienen mayores niveles de ingresos con una buena proporción de ingresos propios (42,27% del total), seguidos de los 89 municipios de categoría C, pero cuyos recursos propios llegan apenas al 12,47%.

Estos aspectos condicionan la práctica de las competencias por las municipalidades en donde se desarrollan distintos grados de aptitud en los gobiernos municipales, los cuales fueron puestos a evaluación, por primera y única vez en la gestión 2001, por el Viceministerio de Descentralización Administrativa y Participación Popular, con apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos.

El referido estudio abarcó a 30 municipios del país de diferentes categorías, con la evaluación de las cuatro capacidades básicas y sus resultados:

Como podrá advertirse en el cuadro de la página siguiente, las capacidades básicas de los gobiernos municipales para desempeñar sus competencias son apenas superiores a la mitad de lo óptimo esperado, lo que repercute en una deficiente gestión para proveer bienes y servicios públicos a la población. Es bueno también complementar que este deficiente desempeño de

capacidades se da más en los municipios de categoría A y B, mientras que el desempeño es más óptimo en los municipios de categoría D, por las posibilidades que tienen para contar con equipos técnicos calificados.

4. Instituciones y actores relevantes para la gestión municipal

Dependiendo del tipo y tamaño de los municipios, existen en Bolivia diversidad de instituciones y actores externos al gobierno municipal que son relevantes para la gestión; con los cuales existe necesidad de mantener relaciones, coordinar o acordar actividades que permitan la provisión de bienes y servicios públicos para la población.

Para el presente trabajo, se recogieron experiencias de los municipios de La Paz y Bermejo (Tarija) lográndose identificar diversas instituciones y actores, y los temas y actividades que los relacionan con los gobiernos locales se pueden observar en el cuadro de la página 29.

Una adecuada gestión municipal no solo obedece a la dinámica interna de un gobierno municipal, sino a una adecuada relación y coordinación con estos actores en base a



Capacidades municipales evaluadas	Valoración (Sobre 5 puntos)	Comentarios sobre los resultados
<p>Capacidad de planificar y decidir Se refiere a la habilidad del municipio para cumplir las normas de planificación establecidas en el país, para organizar encuentros y otros eventos en los que la población pueda participar, a fin de recoger sus necesidades y sugerencias, y para desarrollar Planes Operativos (de acción) Anuales (o POA) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM) en el mediano plazo.</p>	2,67, como promedio general	<p>Los gobiernos municipales (GM) elaboran planes de desarrollo municipal (PDM) que son de consenso, pero la mayoría de ellos no están aprobados por el Ministerio de Participación Popular y solo se relaciona parcialmente con los Planes Operativos Anuales (POA). El proceso de elaboración de los POA se realiza, en promedio, de forma participativa.</p> <p>En promedio los PDM y POA incorporan la mayor parte de las demandas de los actores sociales de las ciudades. En cambio, solo incluyen parcialmente, las demandas del área rural.</p> <p>El promedio de los GM solo entrega información sobre la planificación municipal a sus adherentes políticos y selecciona qué organizaciones sociales podrán acceder a los escenarios de planificación y decisión y cuáles no.</p> <p>El promedio de los gobiernos municipales contrata personal externo (organizaciones no gubernamentales, asistencia técnica del Proyecto de Inversión Rural y Participativa, etc.) para cumplir las tareas de planificación.</p>
<p>Capacidad de gestión financiera Se refiere a la destreza de cada municipio para decidir, gastar y controlar sus recursos.</p>	2,65, como promedio general	<p>Los municipios elaboran flujos de caja, formulan presupuestos, ejecuciones presupuestarias y estados financieros en hojas de cálculo (sin usar el material que les entrega el Ministerio de Hacienda). Existe personal capacitado, pero de todas formas no se realiza un seguimiento de la programación de ingresos, solo se apalanca (obtiene mas recursos con los que ya se tiene) de fuentes oficiales y únicamente se capta ingresos propios por concepto de impuestos.</p> <p>Los municipios programan sus pagos de acuerdo a los ingresos que reciben, pero que tienden a pagar primero a los proveedores y a los servicios mejor relacionados con los GM. La mayor parte de los servicios de los municipios son deficitarios y deben ser subvencionados.</p> <p>Los municipios programan anticipadamente el uso de los recursos pero no controlan si dicha programación es cumplida o no, que contratan y despiden al personal financiero en base a evaluaciones periódicas, y que no lo capacitan seriamente.</p> <p>En promedio, la información financiera de carácter «histórico» es suficiente pero no confiable, solo se actualiza parcialmente y únicamente se reporta al Concejo Municipal y al Comité de Vigilancia.</p>
<p>Capacidad de gestión interna Se refiere al cumplimiento en cada municipio de su misión de recoger y re-</p>	2,65 puntos, como promedio general	<p>Los GM aplican empíricamente (sin reflexión) las normas establecidas para su actuación, posee una estructura organizativa adecuada pero que no funciona, controla limitadamente a su personal (el cual está desmotivado y no cumple los manuales), y coordina de vez en cuando con el Concejo Municipal y el Comité de Vigilancia para prestar los</p>

caudar las contribuciones de la sociedad y convertirlas en servicios públicos. Un proceso para el que necesita planificar, organizar, dirigir, ejecutar y finalmente, evaluar y controlar.

servicios de responsabilidad común.

Los municipios logran menos resultados – y más caros – de los programados; la cantidad y calidad de su personal son bajas; la ejecución de las obras se realiza saliéndose del presupuesto, el cual debe ser modificado continuamente; la falta de liquidez (dinero disponible) causa dificultades para llevar a cabo las actividades.

La estructura organizativa de los municipios no es la adecuada para responder equilibradamente a las demandas de los diferentes sectores sociales, sobre todo a las que vienen del campo.

Los GM cumplen las normas y aplican los instrumentos de gestión establecidos para el país por obligación y no por convencimiento propio. El personal edil no respeta las políticas diseñadas por el municipio.

Los municipios dependen de los recursos que llegan por coparticipación tributaria, de modo que la gestión y especialmente las actividades adicionales no están garantizadas.

Capacidad de relacionamiento

Se refiere a la facultad de interesar a la sociedad y sus organizaciones en la realización de las tareas municipales.

2,76 puntos, como promedio general

Los GM se relacionan con otras instituciones, pero no hay claridad en el papel que corresponde a cada una de las partes. Los GM se relacionan con otras instituciones usando una cantidad razonable de esfuerzos y recursos, pero para llegar únicamente a acuerdos temporales y parciales. Los GM diseñan sus relaciones con otras entidades, instituciones y fuerzas sociales por motivaciones políticas y de corto plazo. Las relaciones se apoyan en información improvisada e inoportuna. Se encontró que las relaciones del promedio de los municipios apuntan a cumplir los compromisos adquiridos con la cooperación internacional y entonces son poco sostenibles.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular, 2005.

propósitos comunes, ya que el desarrollo municipal es producto de las capacidades de todos estos actores y cómo se las dinamiza en el municipio.

5. Formas de cooperación intermunicipal

Las formas de cooperación intermunicipal que se da en Bolivia son las mancomunidades de municipios y el asociativismo departamental y nacional; ambas constituidas con respaldo de la normativa vigente, que las considera como instituciones de derecho privado y no público, pese a que están conformadas por representantes de gobiernos municipales y a nombre de éstos, para contribuir a mejorar la gestión municipal y ejecutar acti-

vidades mancomunadas de beneficio para la población.

Al respecto, la Constitución boliviana precisa que las municipalidades «pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir todo tipo de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines», excepto para autorizar y aprobar empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado o la explotación de las riquezas nacionales⁷.

5.1 Mancomunidades de municipios

Además del artículo constitucional, las mancomunidades de municipios tienen el respaldo de la Ley N° 2028 de Muni-

⁷ Constitución Política del Estado, Arts. 202 y 59, Inciso 5to.



Tipo de instituciones y actores	Motivaciones para la coordinación y/o relación con la gestión municipal	Nivel de relaciones y coordinación
Organizaciones e instituciones de la sociedad civil.	Organizaciones e instituciones de vecinos, comunitarios, productores y sectores sociales del municipio que demandan la provisión de bienes y servicios públicos a favor de sus miembros, como también para realizar control ciudadano, en el marco de las normas establecidas. Participan en procesos de planificación participativa y, en algunos casos, incluso contribuyen con contraparte local.	Alcalde, Concejo Municipal, oficialías mayores.
Actores sociales e institucionales departamentales o locales de promoción del desarrollo.	Instituciones, como ser ONGs, fundaciones, asociaciones profesionales, universidades, entre otros, que buscan realizar sus fines y propósitos institucionales, o influir en el desarrollo local. Una manera usual de coordinación con el GM es mediante la suscripción de convenios que posibilita la relación institucional, la coordinación y el acuerdo de actividades compartidas en el municipio: Proporcionan asistencia técnica, co-financian actividades y comparten actividades de interés ciudadano. Según la normativa vigente, estas instituciones pueden participar como adscritos en los procesos de planificación participativa municipal.	Alcalde, oficialías mayores, direcciones.
Empresas de servicios.	Actores privados que en el marco del mercado de servicios local ofertan sus servicios al GM en diversas áreas técnicas, como la planificación, ejecución de proyectos de inversión pública, estudios, provisión de instrumentos de gestión. La modalidad de acuerdo de trabajo con el GM es la suscripción de contratos de provisión de bienes y servicios en el marco de normas de contrataciones estatales.	Alcalde, oficialías mayores.
Instituciones públicas locales.	Son entidades descentralizadas o desconcentradas del sector público que desarrollan actividades de provisión de bienes y servicios públicos en cumplimiento de sus competencias establecidas por Ley, no transferidos ni delegados al GM, como ser seguridad interna, administración de servicios de educación y salud pública, etc. Para el cumplimiento de sus mandatos, estas entidades desconcentradas están llamadas a coordinar sus actividades con la municipalidad, según establece la normativa. Por lo mismo, también deben participar como adscritos en los procesos de planificación participativa municipal.	Alcalde, oficialías mayores, direcciones.

<p>Instituciones públicas departamentales.</p>	<p>Corresponde preferentemente a las instancias de la Prefectura departamental, que para el cumplimiento de sus mandatos están llamadas a coordinar actividades con los gobiernos municipales, la implementación de programas de desarrollo regional y en consecuencia el co-financiamiento de programas y proyectos concurrentes.</p> <p>Para este propósito, la Prefectura debe coordinar de manera permanente con los GM y sus representantes provinciales designados en el Consejo Departamental, articular en la planificación departamental los planes, programas y proyectos de desarrollo de los municipios, como también participar en forma adscrita en los procesos de planificación municipal.</p>	<p>Alcaldes y sus representantes, Concejo Municipal, consejero departamental de la provincia.</p>
<p>Instituciones públicas nacionales.</p>	<p>Corresponde a los ministerios sectoriales que según sus competencias deben coordinar la implementación de planes, estrategias, programas y proyectos con las municipalidades, en el campo de la salud, educación, desarrollo económico, etc. Estas coordinaciones se dan más usualmente en caso de conflictos internos y desastres naturales o de seguimiento y control en la ejecución del presupuesto municipal (Ministerio de Hacienda).</p> <p>También comprende a instituciones desconcentradas como los fondos de desarrollo (FNDR y FPS, por ejemplo) que tienen como mandato co-financiar programas y proyectos municipales de desarrollo social o apoyo a la producción. La relación se establece a partir de la demanda municipal.</p> <p>Otras instituciones nacionales relacionadas con los gobiernos municipales son los de control estatal como la Contraloría General de la República, que además se complementa (junto al SNAP) con la provisión de servicios de capacitación a los servidores públicos en temas de administración y finanzas públicas.</p>	<p>Alcalde o su representante, Concejo Municipal, oficinas mayores, direcciones.</p>
<p>Instituciones de cooperación internacional.</p>	<p>Corresponde a representaciones diplomáticas, como también agencias o programas de cooperación de países de Norteamérica, Europa y Asia que ofertan o atienden demandas de asistencia técnica o co-financiamiento de actividades y/o provisión de bienes de capital a favor de sectores de la población o instituciones que permitan mejorar las condiciones de vida de la población meta.</p> <p>Para la coordinación con estas instituciones se requiere de la suscripción de convenios de cooperación.</p>	<p>Alcalde o su representante y Concejo Municipal.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas a actores municipales relevantes.

cipalidades⁸, que indica que «dos o más municipios, a través de sus gobiernos municipales, de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines que les sean comunes». Asimismo, se cuenta con un decreto supremo que reglamenta la constitución, desarrollo y disolución de esta forma de cooperación intermunicipal⁹.

Según muchos operadores del fortalecimiento municipal, las mancomunidades se han convertido en una alternativa de planificación supramunicipal, representación y desarrollo regional. Son un instrumento de fortalecimiento de los municipios, especialmente de los más débiles en cuanto a recursos humanos, financieros, técnicos e infraestructura, porque posibilita la unión de esfuerzos. Permite compartir necesidades, debilidades e intereses comunes, para cumplir de mejor forma con las competencias transferidas a las municipalidades, encarando de manera conjunta procesos de desarrollo municipal que repercutan en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Bajo estos criterios, a tiempo de iniciarse la descentralización del Estado vía municipios, se normó que los municipios con población menor a 5,000 habitantes se unifiquen obligatoriamente para acceder a los recursos de coparticipación tributaria, debiendo realizar una gestión mancomunada de sus recursos. Asimismo, desde el nivel central se promovió con mucha fuerza la constitución de mancomunidades voluntarias entre municipios de diversa categoría poblacional para diversos objetivos específicos de provisión de servicios que gradualmente fueron orientándose a una pretendida gestión territorial integral.

Como consecuencia, según datos del Viceministerio de Descentralización, hasta el presente se han constituido un total de 84 mancomunidades en todo el país, el 91% de los cuales habría cumplido con todos los requisitos exigidos por la normativa para funcionar legalmente contando con directorios constituidos y el 85% tendría sus estatutos y reglamentos de funcionamiento. Debe señalarse que solo un 35% logró tramitar su personería jurídica.

El sentido condicionado del párrafo anterior tiene explicación en la medida que la situación de las mancomunidades es aún mas adversa que la visión excesivamente optimista del gobierno. Según una investigación de campo realizada en ene-

ro del 2007 en seis de los nueve departamentos del país (La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Potosí, Oruro y Tarija), de los 54 mancomunidades que formalmente deben existir en estos departamentos, solo 22 se encuentran funcionando (lo que significa solo 40,7%). Algunas en condiciones muy precarias¹⁰.

Pese a este escenario adverso, en Bolivia se han desarrollado importantes experiencias en la gestión de proyectos mancomunarios en temas de vías camineras, gestión ambiental, servicios básicos (agua potable y saneamiento básico), programas de promoción productiva, electrificación, programas de salud y asistencia técnica municipal para resolver debilidades del manejo municipal en temas de gestión de proyectos de inversión y administración financiera.

Aunque, su mayor debilidad es que en una mayoría de casos fue promovida por agentes externos y su vigencia estuvo, casi siempre, condicionada a recursos de cooperación internacional con gobiernos municipales adecuados a esos contextos. A esto se suma que básicamente se trata de un instrumento de administraciones municipales sin participación y apropiación social.

Algunos temas pendientes para mejorar el desarrollo de las mancomunidades serían:

- ♦ Realizar un ajuste normativo integral, que implica la formulación de una Ley de mancomunidades que permita consolidar jurídicamente su naturaleza y marcos de operación.
- ♦ Ajustar la visión del proceso de planificación intermunicipal buscando que las mancomunidades desarrollen planes que integren criterios del uso y ocupación del territorio, convirtiéndolas en herramientas para el ordenamiento territorial del país.
- ♦ Promover la apropiación de este instrumento por los actores municipales y sociales, para que esta sea la base de su desarrollo y sostenibilidad.
- ♦ Desarrollar y consolidar mecanismos de integración de los actores sociales en el desarrollo de las mancomunidades.
- ♦ Desarrollar políticas de incentivos para que la *mancomunidad* sea una opción para una mejor gestión pública de los municipios de reducida población.

5.2 Asociativismo municipal

El asociativismo municipal está organizado por departamentos. Se crearon nueve asociaciones departamentales de

⁸ Ley N° 2028 de Municipalidades, Art. 155, Párrafo I.

⁹ Decreto Supremo N° 26142 de mancomunidades.

¹⁰ Ver en documento anexo el cuadro de mancomunidades funcionando en seis departamentos.

municipalidades, que luego constituyeron una instancia nacional de representación denominada Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM Bolivia), el 22 de septiembre de 1999, con el apoyo determinante de la cooperación internacional.

La FAM Bolivia es considerada como la máxima instancia del movimiento asociativo boliviano que congrega y representa a las autoridades de los gobiernos municipales del país. Surgió desde la base municipal, con la conformación inicial de las asociaciones de municipios de cada uno de los nueve departamentos de la república y de la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), en el marco de un proceso participativo que se inició en 1995, del cual formaron parte los gobiernos municipales asentados en todo el territorio nacional.

La finalidad que se ha propuesto el asociativismo municipal boliviano es articular para contribuir desde el ejercicio de la representación política, desde el servicio del fortalecimiento institucional y de la generación de políticas, a mejorar las condiciones para la administración de los municipios, avanzar en la profundización de la descentralización y el respeto a la autonomía municipal.

La misión de FAM Bolivia es constituirse en una instancia política de representación municipal y articulación regional para crear condiciones favorables al óptimo desempeño de los gobiernos municipales en la búsqueda de que sirvan eficientemente a la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos y logren un desarrollo local equitativo y sostenible.

- ♦ FAM Bolivia trabaja bajo un esquema descentralizado que le da eficiencia y permite atender de mejor manera las necesidades de sus afiliados. Cada una de las nueve asociaciones reúne a los municipios y en algunos casos, a las mancomunidades del departamento.
- ♦ La oficina central de la FAM, mediante sus autoridades, representa los temas municipales ante las autoridades nacionales, poderes del Estado y cooperación internacional. Además, promueve programas de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales.
- ♦ Las asociaciones, por su parte, representan los intereses y demandas municipales ante las instancias departamentales; así como también ofertan y proporcionan diversos servicios de asesoría, adiestramiento y asistencia técnica municipal.

Pese al poco tiempo de vida del movimiento asociativo municipal, se han logrado importantes logros que han hecho

posible su consolidación legítima ante sus mandantes, los gobiernos municipales, como también ante la sociedad civil y las instituciones del Estado.

Como ejemplo, algunos de sus últimos logros fueron el reconocimiento del derecho de los municipios a recibir parte de los recursos provenientes de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado con la nueva Ley de Hidrocarburos; lo que significó incrementar significativamente los ingresos municipales; desmonopolizar la representación política de los partidos promoviendo la aprobación de una ley que otorga el derecho de participación electoral de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas; y también elaborar propuestas de profundización de la autonomía municipal para las reformas constitucionales en el marco de la Asamblea Constituyente.

Un hecho significativo del fortalecimiento del asociativismo municipal fue la unificación en junio del 2006 de las dos asociaciones nacionales de municipios (uno, FAM, que representaba a una mayoría de municipios intermedios y predominantemente rurales y otro, AMB, que representaba al reducido, pero altamente influyente, grupo de municipios predominantemente urbanos de las capitales de departamento) en uno solo: FAM Bolivia.


El asociativismo municipal boliviano cuenta con importantes medios de difusión con su página web de información municipal denominada «Enlared municipal» y también una radioemisora «Onda Local», que busca consolidar redes de medios de comunicación municipal, además de suplementos publicados en importantes medios escritos del país. Actualmente, desarrolla programas estratégicos que buscan mejorar las capacidades de desempeño de los gobiernos municipales. Incluso, siguiendo el criterio de las autoridades del Viceministerio de Descentralización, la FAM Bolivia se deberá liderar las acciones de fortalecimiento y capacitación municipal.

Sin embargo, su principal dificultad es generar recursos propios. Según sus estatutos, los gobiernos municipales deberían aportar recursos para el funcionamiento de las asociaciones departamentales y, conjuntamente con ACOBOL, cimentar las garantías para las operaciones de FAM Bolivia. Pero, debido al incumplimiento de los aportes no puede subsistir por lo que la cooperación internacional debe financiar hasta un 87% de su presupuesto anual.¹¹

6. Participación ciudadana a nivel municipal

El modelo de participación ciudadana en la gestión municipal es la más formalizada, respecto a otras experiencias de procesos

¹¹ Asociativismo municipal, Ricardo Montecinos; Municipalización: Diagnóstico de una década, Tomo II 2004



de descentralización y participación. Además, cuenta con una profusa y desordenada normativa nacional, que trata, en sus rígidos informes para todos los municipios del país, sobre formas de organización, representación, procedimientos de vigilancia social, financiamiento y rendición de cuentas, etc. Estos muy difícilmente se cumplen en la realidad. Un total de 16 normas nacionales sobre la materia dictadas desde 1994 hasta 2007 presentan, de manera plena o parcial, la participación y control ciudadano a la gestión pública. Entre ellas, cinco leyes nacionales, 10 decretos supremos y una resolución suprema.

Según la normativa, la participación de la sociedad civil en la gestión municipal se realiza por las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) que son las juntas de vecinos, comunidades campesinas y pueblos indígenas. Estas se organizan en Comités de Vigilancia (CV). La participación social se realiza en todo el ciclo de la gestión municipal, desde la planificación a mediano plazo y la programación anual de las inversiones, pasando por el seguimiento a la ejecución y la evaluación de los resultados de gestión. La presentación de las programaciones, como los informes de ejecución de los gobiernos municipales, deben llevar las firmas de aceptación de los CV para que tengan validez ante los organismos de seguimiento y control estatal.

Sin embargo, esta participación mediante organizaciones sociales predeterminadas por la normativa, impide que los ciudadanos individualmente o agrupados voluntariamente en otras formas de organización, puedan ejercer sus derechos en las instancias de control social. Intentando minimizar esta debilidad, el año 2001 se complementó la preceptiva para que los grupos sociales productivos de servicios y profesionales puedan también incidir en la gestión municipal, mediante instancias denominadas CODEPES. Sin embargo, estas disposiciones no llegaron a materializarse por la oposición decidida de los CV, el desinterés de los gobiernos municipales y, por consiguiente, la falta de incentivos para estos grupos sociales que podrían ayudar a fortalecer un enfoque de promoción del desarrollo productivo en los municipios. Es bueno aclarar que los CV reciben financiamiento estatal para cubrir sus gastos, excepto el pago de los honorarios.

Frente a esta situación, algunos programas de promoción del desarrollo económico local fomentan la constitución de instancias de coordinación de agendas compartidas de promoción del desarrollo entre autoridades municipales y actores económicos, mientras que en los municipios de categoría D, otras instituciones de actores profesionales, económicos y sectoriales han hallado la forma de relacionarse y coordinar por su cuenta con el gobierno municipal, independientemente de los CV.

Un caso particular ocurre en el municipio de La Paz, cuyo gobierno municipal aprobó una norma municipal de participación ciudadana que abre la posibilidad para que todos los diversos actores sociales, mediante procedimientos inclusivos, puedan influir en la gestión municipal de manera efectiva.

6.1 El enfoque de género en la gestión municipal

Uno de los objetivos de la descentralización vía municipios fue promover la equidad en la representación política de hombres y mujeres; así como también la promoción del desarrollo integral con equidad de género. Como resultado, esta normativa establece formas de participación decisiva de hombres y mujeres.

Sobre esta base, diversos programas y proyectos tanto públicos, sociales, y de la cooperación internacional, desarrollaron y experimentaron procedimientos e instrumentos que hicieran una efectiva gestión municipal con equidad de género (por ejemplo en el proceso de planificación participativa municipal y programación de operaciones anuales; o en la gestión de proyectos de inversión pública) y difundieron también, entre los actores municipales, acciones esporádicas de sensibilización en el tema.

Se puede decir que, en la práctica, este tema sigue siendo parte de una agenda pendiente. Asimismo, en el tema específico de la representación política de mujeres es posible evidenciar que la normativa electoral ha tenido algunos avances, como la obligación de los partidos políticos de presentar en las elecciones municipales por lo menos un 30% de mujeres en las listas de candidatos, y en el caso de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, de presentar por lo menos un 50% de mujeres candidatas. Si bien este hecho ha transversalizado la alternabilidad de la participación de mujeres en las listas, los gobiernos municipales continúan siendo espacios de hegemonía masculina, como puede verse en el siguiente cuadro elaborado por ACOBOL. Allí se ve que actualmente solo existen 15 alcaldesas frente a 312 alcaldes hombres, lo que significa solo un 5% de mujeres como principales autoridades municipales; mientras que del total de concejales municipales titulares (1.813) solo el 19% son mujeres (337).

De otro lado, las cifras nos indican que del 100% de concejalas mujeres electas, el 69% fueron elegidas mediante candidaturas de partidos políticos, mientras que 22% proviene de candidaturas por agrupaciones ciudadanas y solo 8% procede de pueblos indígenas.

6.2 Participación indígena

En la descentralización vía municipios del Estado boliviano se propuso también incluir a las comunidades y pueblos

Nº	Item	Total nac. represent. polft. electos	Represent. mujeres	Porcentaje de mujeres
1	Alcaldesas/ Alcaldes	327	15	5%
2	Concejaldas / les titulares	1.813	337	19%
3	Concejaldas / les suplentes	1.113	1.289	71%
4	Prefectas / Prefectos	9	0	0%
5	Diputadas / dos – titulares	130	22	17%
6	Diputadas / dos – suplentes	130	38	29%
7	Senadoras / re – titulares	27	1	3%
8	Senadoras / re – suplentes	27	10	37%
9	Asambleístas constituyentes	255	88	34%
	Totales	4.531	1.800	

Fuente: ACOBOL 2005, Corte Nacional Electoral 2003.

Departamento	Nº Distritos Municipales Indígenas (DMI)	Población indígena comprendida en los DMI
Oruro	33	64.748 hab.
Potosí	24	164.433 hab.
La Paz	23	120.633 hab.
Santa Cruz	24	130.388 hab.
Cochabamba	14	114.433 hab.
Pando	8	9.955 hab.
Beni	7	183.177 hab.
Chuquisaca	6	31.314 hab.
Tarija	2	24.384 hab.
Total	141 DMI	843.465 hab.

Fuente: MAIPO 2004.

indígenas en la vida jurídica, política y económica del país, procurando mejorar la calidad de vida de estas poblaciones, así como del resto de la población nacional, a través de una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos.

Por lo mismo, las comunidades y pueblos indígenas fueron reconocidos como organizaciones territoriales de base (junto a las comunidades campesinas y juntas de vecinos) y, en consecuencia, calificados como los sujetos del proceso de participación popular. Con esta designación pudieron demandar a los gobiernos municipales por la provisión de bienes y servicios públicos, y participar activamente -a la par de otras organizaciones sociales- en los procesos de planificación participativa, ejecución de la inversión y evaluación de resultados de la gestión municipal.

Asimismo, en el marco de la distritación municipal, la normativa permite la constitución de Distritos Municipales Indígenas (DMI) en donde existan poblaciones mayoritariamente indígenas. Estas comunidades y pueblos pueden elegir mediante sus usos y costumbres a sus subalcaldes indígenas (para ser reconocidos por el gobierno municipal de la jurisdicción), elaborar sus Planes de Desarrollo Distrital Indígena (PDDI) y gestionar ante los gobiernos municipales los recursos correspondientes para su implementación en el marco del presupuesto municipal. Según información del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos y Originarios, hasta el 2004 había sido registrada la existencia de 141 distritos municipales indígenas, donde habitaban 33 pueblos indígenas. En el siguiente cuadro se observa la relación cuantitativa por departamentos.

Estas medidas, orientadas a la inclusión de las poblaciones indígenas, fueron complementadas el año 2005 con la aprobación de una norma que desmonopolizaba la representación política solo mediante partidos, posibilitando que los pueblos indígenas -al igual que las agrupaciones ciudadanas-, puedan presentar candidaturas propias para la elección de representantes políticos en la administración estatal.

Como resultado adicional para este proceso iniciado en 1994, cinco municipios fueron proclamados por su población y sus autoridades municipales como «municipios indígenas». Así, se emprendió el reto de romper procedimientos que *uniformizan* la gestión pública por nuevas experiencias interculturales.

7. Actores del desarrollo local

El Desarrollo Económico Local (DEL) es un proceso que se manifiesta en un territorio determinado y está basado en la conjunción del esfuerzo público-privado con una visión compartida de desarrollo, que permite diseñar estrategias, y analizar y establecer alianzas de carácter vinculante que se plasman en agen-

das de responsabilidad compartida tendientes a promover inversiones concurrentes, que a su vez se ven reflejadas en los planes de desarrollo departamental y municipal.

Se entiende el desarrollo local como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Según las experiencias de programas de promoción de DEL, como PADER-COSUDE y SIDEL (Servicios e Información para el Desarrollo Económico Local, dependiente del Ministerio de Agricultura), que trabajó en municipios de los valles, altiplano y chaco boliviano, los elementos para la construcción de un proceso de desarrollo económico local son los siguientes:

- Un espacio permanente de concertación público-privado.
- Una visión compartida sobre el desarrollo económico local, que permita construir planes estratégicos de desarrollo municipal.

Respecto a los actores relevantes del desarrollo económico en los municipios, estos son:

- a. Gobierno municipal.
- b. Actores económicos privados, como los productores agropecuarios -individuales o asociados- artesanos, microempresarios y operadores de servicios de apoyo a la producción, transformación y comercialización.
- c. Actores privados de apoyo, como las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, instituciones privadas de desarrollo social, iglesias, etc.

Los roles y capacidades que estos actores cumplen son:

a. Del gobierno municipal

Por su propia naturaleza de legitimidad, autoridad, mandato y recursos, el gobierno municipal es el principal responsable para promover el desarrollo económico en su municipio. Esto no significa asumir la responsabilidad de ejecutar por sí mismo actividades económicas empresariales, sino inducir y facilitar para que el sector privado las genere y conduzca.

Algunos de sus roles específicos son:

- No interferir, perjudicar, ni obstaculizar iniciativas productivas privadas; sino favorecerlas.
- Convocar a los sectores productivos de servicios, de apoyo, y todos los actores del desarrollo municipal para concertar y proponer.
- Identificar y priorizar las necesidades y demandas de los sectores productivos e investigar las instancias y servicios de la oferta para facilitar la concertación entre ambos.

- ♦ Normar, vigilar y controlar el uso de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.
- ♦ Promover la equidad de género y generacional, reconociendo el rol y aportes de mujeres y jóvenes, proporcionando oportunidades de participación en el proceso, favoreciendo su capacitación e incentivando sus esfuerzos y logros.

b. De los actores económicos privados

Sus principales roles son:

- ♦ Asumir efectivamente su naturaleza de agentes económicos, lo que supone ejercer actividades económicas.
- ♦ Reconocer y ejercer su capacidad de propuesta antes que lo reivindicativo y demandante, para concertar y asumir compromisos.
- ♦ Desarrollar su actividad productiva con un alto sentido de eficiencia, responsabilidad y cumplimiento en las relaciones comerciales y financieras.
- ♦ Fortalecer las capacidades técnicas en sus propios procesos productivos, en su gestión empresarial y en los mecanismos de organización, en particular porque se trata de productores agropecuarios cuya fortaleza principal residirá en la conformación y funcionamiento eficiente de sus estructuras asociativas.

c. De las instancias privadas de apoyo

Sus principales roles son:

- ♦ Identificarse con los lineamientos de la estrategia de desarrollo local.
- ♦ Poner sus capacidades y recursos al servicio de los requerimientos de los sectores productivos en el marco de sus capacidades, destrezas y competencias.
- ♦ Concertar permanentemente con los demás actores del proceso.
- ♦ Apoyar a efectivizar acciones establecidas en las agendas elaboradas, particularmente en temas como fortalecimiento de organizaciones productivas, su capacitación para la gestión productiva, la búsqueda de fuentes de financiamiento, el relacionamiento con oportunidades de mercado y la información.

Asimismo, de las experiencias de trabajo de PADER-COSUDE y SIDEL, se pueden identificar las siguientes lecciones aprendidas en la promoción del desarrollo local:

- ♦ La visión compartida debe ser enriquecida por un enfoque de cadenas de valor.
- ♦ La preponderancia de rubros puede generar conflictos.
- ♦ Para iniciar los procesos de concertación es importante promover acciones generadoras de confianza.
- ♦ La concertación público-privada debe ser promovida pero no forzada.

- ♦ La ingobernabilidad municipal interrumpe procesos de promoción económica.
- ♦ Los productores son los más interesados en dar continuidad a los procesos de promoción del desarrollo económico en el municipio.
- ♦ Como las organizaciones de productores son actores indispensables del proceso, su fortaleza y representatividad aumentan la eficiencia de la promoción del desarrollo económico.
- ♦ Las organizaciones de productores deben ser incorporadas a los procesos de la planificación participativa de los municipios.
- ♦ La medición de efectos e impactos es indispensable para evaluar y corregir los procesos.
- ♦ La promoción del desarrollo económico municipal es el punto de partida para la promoción del desarrollo económico local; pero no es suficiente.
- ♦ El marco legal de los esfuerzos de promoción económica es totalmente favorable.

8. Dificultades de la gestión municipal y propuestas de solución

Desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, lo cual implicó el reconocimiento del gobierno municipal como una unidad de gestión fundamental del desarrollo sostenible, Bolivia experimentó un proceso de crecimiento significativo en la gestión municipal, pero este proceso ha estado lleno de dificultades, a las que gradualmente se van planteando propuestas de solución.

En la siguiente página se presenta un resumen de las principales dificultades de la gestión municipal y las propuestas para enfrentar estos problemas identificados y agrupados por áreas.

Este resumen constituye solo una muestra de la diversidad de problemáticas de la gestión municipal, la cual debe ser enfrentada en distintos niveles y áreas, redimensionando su cualidad gubernativa y de autonomía plena, redefiniendo los fines y ajuste de competencias y estableciendo cambios en la normativa, que incluso están interrelacionadas en lo departamental y nacional. Además, se deben instituir cambios en los procedimientos e instrumentos de gestión y en los procesos de interrelación de la sociedad civil.

Asimismo, es necesario encarar los problemas estructurales que tienen que ver con los valores de los actores relevantes de una sociedad que no logró adquirir una política democrática, de participación y corresponsabilidad. Este proceder exige de intervenciones integrales y de largo plazo de parte del Estado y la sociedad.



Areas	Dificultades de la gestión municipal	Propuestas para enfrentar los problemas identificados
Temas estructurales	<ul style="list-style-type: none">- Falta de ciudadanía y bajo nivel de cultura política democrática.- Bajo nivel de formación de recursos humanos.- Falta de institucionalidad.- Falta de voluntad política en niveles de decisión.- Deficientes condiciones de infraestructura básica.- Exceso de normatividad.	<ul style="list-style-type: none">- Se requieren procesos de intervención de largo plazo, ya que se trata de enfrentar problemas estructurales. Los problemas de baja ciudadanía y ausencia de cultura política no se resuelven con talleres de capacitación, sino con procesos de sensibilización y auto aprendizajes que posibiliten cambios de conducta.- Al ciudadano no le interesan los temas de gestión, lo que exige es la provisión de bienes y servicios demandados, además de la calidad de éstos.- Se debe trabajar en el desarrollo de valores de los actores y no solo habilidades y destrezas.- Promover el intercambio de experiencias exitosas.
Normativa municipal	<ul style="list-style-type: none">- El proceso legislativo municipal tuvo una expansión significativa desde el inicio de la participación popular, hasta establecer 25 normas directas y 65 normas conexas que representan 328 artículos conexos, lo cual implica un amplio bagaje de normas que regulan la vida de los gobiernos municipales.- Del examen de las leyes directas y conexas se identificaron 577 competencias municipales, 362 que nacen de normas directas y 215 de normas conexas.- Además, la dispersión normativa, lo que pone en riesgo la construcción de un verdadero sistema legislativo municipal.- Ausencia de un monitoreo de la legislación municipal que permita identificar vacíos jurídicos y definir la modificación de normas.- Muchas normas que se emiten solo sirven para resolver coyunturas, otras llegan al extremo que nunca entran en práctica, ya que son inviables.	<ul style="list-style-type: none">- Establecer una política normativa que filtre el universo caótico de normas y que pueda integrar un código municipal que facilite y genere una visión legal municipal integrada.- Estructurar las normas municipales diferenciadas que permitan atender distintas peculiaridades y categorías de distintas realidades sin perder de vista la existencia de normas generales.- El proceso legislativo municipal debe nacer como producto de un diálogo intergubernamental entre los poderes que proponen las normas y los gobiernos municipales, para que el nacimiento de nuevas responsabilidades o facultades se opere de un análisis profundo y no de determinaciones unilaterales de uno de los poderes del Estado.

Gestión administrativa

- Deficiente aplicación de instrumentos técnicos, como el presupuesto por programas y la contabilidad integrada.
- Mal manejo de los recursos públicos de carácter formal: el uso de chequeras en cuentas corrientes fiscales, con registros contables, rendiciones de cuentas, etc.
- Poco dominio de la aplicación y respeto a la normativa de la administración de bienes y servicios (compras, contrataciones, manejo y disposición de bienes).
- Creación de una cultura burocrática basada en normas, jerarquías, formalización de procesos y documentos, división y especialización del trabajo, comunicación escrita.

- Simplificar procedimientos e instrumentos de gestión administrativa financiera, además de diferenciarlas para las distintas categorías de municipios.
- Municipalizar sistemas administrativos financieros que siguen uniformes para todas las entidades públicas.
- Desarrollar procesos de formación y capacitación de servidores públicos con metodologías que privilegien el aprendizaje por la práctica.

Aspectos políticos, voto de censura y gobernabilidad

- El voto constructivo de censura le ha quitado gobernabilidad a las gestiones municipales que han sido afectadas por la inestabilidad.
- En algunos casos, el voto constructivo de censura fue utilizado antes de llegar al año de gestión, lo que no se enmarca en la norma, pero que muchas veces resolvió algún conflicto municipal. El problema es que retrasa el desarrollo del municipio.
- La aplicación del voto constructivo de censura se dio tanto por la pérdida de confianza en el alcalde por el concejo municipal (mala gestión administrativa, corrupción o intereses personales), como por pugnas de intereses político partidarios entre concejales.

- Se plantean dos alternativas de cambio: la legalidad de la destitución del alcalde por calificación de sus acciones y la revocatoria de mandato vía referéndum municipal.
- Los municipios necesitan instrumentos de remoción de alcaldes, no burocráticos ni que permitan la manipulación política partidaria.
- Otra alternativa es la participación del Comité de Vigilancia en el proceso del voto constructivo de censura, como veedor del proceso y representante de la sociedad civil. Existen experiencias en municipios como Machacamarca, Cotoca y Villazón, en los que la opinión de la sociedad civil fue importante a favor o en contra del alcalde.

Control social

- Los Comités de Vigilancia aún dependen del Estado o de programas de cooperación internacional, en lugar de actuar por voluntad y cumpliendo su labor designada por la sociedad.
- Existe la necesidad de redefinir el concepto de la llamada participación y control social, para que exista una claridad en los actores y operadores; más allá de la diversidad de enfoques, dando énfasis a los objetivos, alcances y prácticas.

- Ajustes al modelo institucionalizado de demanda y control social, fortaleciendo más al comité de vigilancia, como también buscando su legitimidad ante sus mandantes. Implica el ajuste y ordenamiento de la normativa sobre la materia.
- Incorporación de indicadores de cumplimiento. El Fondo de Control Social tendría una nueva fórmula de asignación, por equidad, programación, y eficiencia. Además, su adminis-



	<ul style="list-style-type: none">- Excesiva y desordenada normativa que no solo provoca confusiones entre los actores del control social, sino que inhibe a una mejor práctica del mismo y mayor incorporación social.- Baja representatividad y legitimidad de los Comités de Vigilancia en varios municipios.	<p>tración es independiente de los gobiernos municipales.</p> <ul style="list-style-type: none">- Cambio del modelo institucionalizado de demanda y control social, por reales procesos de participación mediante una modalidad mixta. Es una propuesta intermedia entre las dos primeras, con el objetivo de recuperar los objetivos iniciales de la participación popular: Provocar mayor apertura del sistema político y la inclusión social haciendo que los ciudadanos, mediante sus organizaciones, participen en espacios de administración del Estado dando un mayor impulso a la democracia.
Propuestas funcionales	<ul style="list-style-type: none">- Insuficiencias básicas entre servidores públicos, desconocimiento de temas básicos como la elaboración de POAs, rendiciones de cuentas, auditorías, licitaciones, compras, etc.- Una deficiencia muy marcada se refiere a los valores y actitudes de liderazgo, que en realidad son principios generados desde la escuela.	<ul style="list-style-type: none">- Formación intensiva de los servidores públicos.- Generar incentivos para mejor desempeño de los servidores y que la ciudadanía se involucre en la gestión municipal.- En los procesos de formación establecer parámetros de tiempo, metas, identificación de actores o a quienes queremos llegar, empatía, consensos de partes, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en talleres realizados sobre capacitación municipal y entrevistas a actores relevantes.

9. Formación y capacitación

La capacitación ha sido, desde 1994, uno de los instrumentos más profusamente utilizados por las instituciones públicas, privadas y de la cooperación internacional para contribuir a fortalecer la gestión de las autoridades municipales y las capacidades de desempeño técnico de los equipos profesionales y técnicos de los gobiernos municipales, así como también consolidar las aptitudes de los dirigentes de organizaciones sociales para que éstos puedan acompañar la gestión municipal con acciones de participación y control social.

Sin embargo, estas acciones de capacitación utilizadas de manera extensiva, e incluso en exceso, nunca fueron orientadas por alguna política pública de fortalecimiento municipal, ni fueron reguladas su forma de implementación y contenidos. Debido a ello, estas prácticas estuvieron generalmente libradas a los criterios propios de instituciones públicas, privadas, sociales y de cooperación ejecutoras.

Con todo, en el joven proceso de descentralización municipal, la capacitación contribuyó en buena medida a generar

una masa crítica de profesionales y técnicos con destrezas básicas para desempeñar las diversas actividades de lo que significa la gestión pública en el nivel municipal. También contribuyó a su modo a que las autoridades municipales -sobre todo de los municipios predominantemente rurales del país- se encuentren básicamente informadas de sus responsabilidades y de las atribuciones que les corresponden.

En el presente, diversas instituciones y entidades desarrollan procesos y eventos de capacitación, cuya sistematización por temas generales, tipos de oferentes, público meta y modalidad de implementación se presenta en la siguiente página.

Desde el inicio de la descentralización municipal, los temas privilegiados de la capacitación fueron los correspondientes a los sistemas de administración y control gubernamental y la implementación de instrumentos de gestión y administrativo financieros, más que los de construcción de capacidades integrales de gestión pública de las nuevas autoridades y técnicos. El público meta lo constituyeron los niveles técnicos de los municipios y en segundo plano las autoridades municipa-

Temas generales	Tipo de público meta	Tipos de oferentes	Modalidad
Sistemas de administración y control gubernamental	Alcaldes. Concejales. Técnicos municipales.	CENCAP Red interinstitucional con AMDES, Universidades, Prefecturas y ONG.	Oferta institucional. Gratuito. Nacional. Genérico / uniforme. Certificado. Presencial y semipresencial.
Gestión pública	Alcaldes. Concejales. Técnicos municipales. Operadores. Sociedad civil.	Universidades. Fundaciones. ONGs. AMDES	Oferta institucional. Con costo / Gratuito. Departamental y local. Genérico. Certificado / no certificado. Presencial y semipresencial.
Destrezas técnicas básicas	Alcaldes. Concejales. Técnicos y funcionarios. Sociedad civil.	SNAP	Oferta institucional. Gratuito. Nacional. Práctico diferenciado. No certificado. Presencial.
Desarrollo económico local	Autoridades. Técnicos municipales. Productores. Operadores.	Programas de promoción. Fundaciones. ONGs. AMDES	Oferta institucional. Gratuito / con costo. Genérico / diferenciado. Presencial y semipresencial.
Sectoriales	Alcaldes. Concejales. Técnicos municipales. Operadores. Sociedad civil.	Ministerios cabeza de sector. ONGs y Fundaciones. AMDES.	Oferta institucional. Gratuito. Nacional, departamental y local. Específico. No certificado. Presencial.
Diálogo	Alcaldes. Concejales. Sociedad civil.	FAM. Poder Ejecutivo. Prefecturas.	Oferta institucional. Orientado a objetivos específicos. Presencial.

Fuente: Elaboración propia sistematizando datos obtenidos en SNAP, FAM, CENCAP, ONG's, AMDES, universidades y fundaciones.

les, dejando relegados al resto de actores de la gestión municipal participativa.

En este contexto, se identificaron diversas problemáticas de la capacitación municipal, que requieren ser atendidas:

- ♦ Ausencia de una política nacional de fortalecimiento municipal, que oriente sobre los procesos de capacitación municipal. En consecuencia, falta de una estructura institu-

cional que regule esta forma de afianzamiento institucional.

- ♦ Servicios de capacitación municipal basados en una oferta institucional que considera a los públicos meta de estos procesos como sujetos pasivos. Esta actitud se consolida con el uso de metodologías conductistas y formas de capacitación con contenido uniforme y descontextualizado.
- ♦ Desarrollo de contenidos teóricos e insumos muy homogé-

neos, que no perciben la situación específica de cada municipio y no toman en cuenta las marcadas diferencias entre ellos.

- ♦ Desorden en las intervenciones de capacitación municipal, con sobre posición de ofertas de capacitación en coberturas restringidas (descuidando enormes regiones inaccesibles del país) y generalmente con contenidos contradictorios en temáticas similares, lo cual satura y confunde a los participantes.
- ♦ Predominio de *talleritis*, como eventos cortos y sueltos, saturación de eventos en la región.
- ♦ Acciones de capacitación concentradas en los centros urbanos de las capitales de departamento, donde deben acudir los potenciales participantes de los municipios del interior.
- ♦ La evaluación de los cursos de capacitación es bastante subjetiva y no existe seguimiento post capacitación.
- ♦ No existe un centro especializado de formación y capacitación permanente que atienda a futuros profesionales, profesionales activos, autoridades y representantes de la sociedad civil.

Frente a este panorama, los mismos actores municipales mediante sus organizaciones asociativas (FAM Bolivia y asociaciones departamentales) y oferentes de la capacitación (CENCAP, universidades, ONGs), con apoyo de programas de cooperación (InWEnt, AECI, etc.) están promoviendo procesos de definición de bases de políticas públicas de ordenamiento de la capacitación municipal. Asimismo, el CENCAP, que tiene el mandato de capacitar a los servidores públicos en los temas de administración y control estatal, ha constituido una red interinstitucional de intervención que toma en cuenta a los principales oferentes de la capacitación municipal del país. Por su parte, el sistema asociativo municipal ha gestionado una Ley de la República para construir una Escuela Nacional de Gobierno, para la formación y capacitación de servidores públicos municipales, cuya concreción está pendiente.

10. Perspectivas de los procesos de descentralización

Al presente, la descentralización municipal está consolidada y el régimen municipal goza de una alta legitimidad social debido a su cercanía hacia los ciudadanos y por el modelo de gestión municipal participativa y fuerte control social. Esta postura ha servido para cumplir -salvo excepciones muy contadas- con la atención de las principales demandas de bienes y servicios públicos de competencia municipal, las cuales de-

penden también de los presupuestos provenientes básicamente de las transferencias del nivel nacional.

Diversas evaluaciones al trabajo de los órganos públicos, basadas en percepciones de la ciudadanía, han demostrado que la población del país tiene una alta confianza en los gobiernos municipales, manteniéndose una percepción estable e incluso algo creciente desde los primeros de la participación popular.

Sin embargo, en el desarrollo del presente trabajo se pudo evidenciar también que existen diversos temas pendientes, problemáticas sensibles que van contra el pleno desempeño de una autonomía municipal que permita desarrollar gestión municipal óptima en la provisión de bienes y servicios públicos a las poblaciones municipales. Algunas de estas temáticas, muy variadas por cierto, son:

- ♦ La necesidad de avanzar a una autonomía municipal plena, que promueva un mejor desempeño de la gestión municipal.
- ♦ Readecuación de la normativa municipal, que implique una revisión y reasignación de las competencias, mediante una redistribución racional y concertada con los otros niveles gubernamentales, así como también un ordenamiento de la normativa municipal dispersa (construcción de un verdadero sistema legislativo municipal).
- ♦ Fortalecer los concejos municipales para la fiscalización, vía desmonopolización de la elección del alcalde y concejales, y elección directa para alcaldes.
- ♦ Encarar un proceso coherente de ordenamiento de las unidades político administrativas frente a la indefinición de límites de provincias, secciones y cantones y además la *armonización* municipal de los Territorios Comunitarios de Origen (TCO) de diversos pueblos indígenas. Asimismo, avanzar en el ordenamiento territorial.
- ♦ Detener la incesante escisión de territorios municipales creando municipios sin capacidad de sostenibilidad e impulsar el fortalecimiento de mancomunidades, como instrumentos efectivos para la integración de municipios para el aprovechamiento de potencialidades y la solución de problemáticas compartidas.
- ♦ Débil responsabilidad fiscal municipal. Se debe avanzar hacia la generación de ingresos fiscales en los mismos municipios y deben aprobarse mecanismos para definir las reglas del endeudamiento municipal.
- ♦ Simplificación de los sistemas SAFCO, de sus procedimientos e instrumentos de implementación y su adecuación al plano municipal.
- ♦ Ajuste y articulación de las normas del SISPLAN y otros instrumentos normativos metodológicos; generación de

capacidades institucionales para implantar los procesos de planificación del desarrollo institucional puesto que representan la base para el funcionamiento descentralizado del modelo de gestión propuesto en la ley SAFCO.

- ♦ Superar la formalidad e ineffectividad actual de la planificación municipal de mediano y largo plazo y articularla efectivamente con los otros niveles de la gestión pública para armonizar procesos de desarrollo nacional.
- ♦ Fortalecer más la inversión pública municipal de apoyo a la producción y de promoción económica (desarrollo económico local) e incorporar a los actores económicos de los municipios a una gestión de responsabilidad compartida, mediante procesos de concertación y planificación participativa.
- ♦ Transformar el control social hacia procesos de participación social y responsabilidad compartida con la gestión del desarrollo local.

Sin embargo, esta agenda, susceptible de ser ajustada y complementada, debe ser considerada en un contexto de cambios en la estructura del Estado boliviano, debido a que el país ingresó, desde la gestión 2005, a una segunda fase de su proceso de descentralización, con la irrupción de la descentralización del nivel departamental.

Como parte del arreglo político que posibilitó superar la crisis social y de ingobernabilidad nacional que Bolivia vivió en los primeros años del presente siglo, se concertó en el 2005, entre los actores políticos y regionales de Bolivia, la irrupción de un Estado compuesto, lo cual implicó un régimen de autonomías para los niveles departamental y municipal.

Bolivia ha convocado en julio del 2006 e instalado el 6 de agosto siguiente una Asamblea Constituyente, en cuya agenda se encuentra la definición del nuevo modo del Estado y lo que implica el tipo de descentralización de los niveles subnacionales de gobierno.

Pero, este proceso vive la particularidad de una inversión del camino a recorrer, debido a la anticipada elección de prefectos departamentales en diciembre de 2005, sin haber definido los arreglos institucionales (reasignación de competencias, rendición de cuentas, coordinación intergubernamental, entre otros); por lo que la descentralización departamental de facto que se vive en el presente se muestra desigual en el ámbito fiscal (transferencias de recursos públicos a las regiones), dado que la actual salida irregular fue provocada por presiones de las regiones hidrocarburíferas y sus intereses de control de los recursos naturales para mantener el mayor beneficio de la renta proveniente por la venta del gas natural.

El reto que se ha propuesto el municipalismo en este

escenario es lograr la profundización de la descentralización municipal, por ser este nivel el más eficiente proveedor de bienes y servicios públicos -comprobado en 13 años de participación popular- por su mayor cercanía a la población y al modelo de gestión participativa. Las instituciones del municipalismo están construyendo propuestas para la Asamblea Constituyente, que plantean la irrupción de un modo de Estado compuesto que comprenda una igual jerarquía de autonomía en el ámbito nacional, departamental y municipal.

11. Percepción de la situación de los procesos de descentralización en la región andina

Los países de la región andina viven procesos de descentralización con similitudes generales pero también importantes particularidades, incluso en la modalidad adoptada para su organización estatal.

En este marco, se considera que existen básicamente dos agendas diferenciadas en el ámbito municipal de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; lo que permitiría compartir muy fácilmente acciones de intervención en temas comunes, así como también identificar experiencias e innovaciones para promover procesos más avanzados y exitosos de gestión municipal.

- a) Agenda básica, común a la mayoría de municipios y países de la región andina, cuyo contenido comprende: temas básicos de gestión y fortalecimiento municipal, temas de descentralización fiscal y eficiente administración financiera, temas de eficiente inversión pública municipal, temas de participación ciudadana, temas de rendición de cuentas, entre otros.
- b) Agenda avanzada, inherente a solo una parte de países y municipios de la región (Colombia, por ejemplo), que si bien aún tropiezan con algunos problemas básicos, los afrontan de diferente manera y con otro tipo de acciones, asumiendo como prioridad temáticas como cultura política; calidad de los recursos humanos; efectiva promoción productiva, como apoyo a negocios de productores creando entornos favorables; formación de recursos humanos; especialización en vocaciones productivas potenciales, entre otros.

Se considera que en el ámbito latinoamericano se debe continuar trabajando en la generación y consolidación de:

- ♦ Mayor institucionalidad.
- ♦ Mayor liderazgo.
- ♦ Mejor educación ciudadana.
- ♦ Mejores valores democráticos.
- ♦ Integración.

Bibliografía

1. Barbery Anaya Roberto, Participación popular, descentralización y autonomías departamentales en Bolivia, Artes Gráficas Sagitario editores, La Paz, 2005
 2. FES-ILDIS-USAID, Municipalización: Diagnostico de una década; Tomo I, Plural editores, La Paz, septiembre 2004.
 3. FES-ILDIS-USAID, Municipalización: Diagnostico de una década; Tomo II, Plural editores, La Paz, septiembre 2004.
 4. FES-ILDIS, Voces criticas de la descentralización, Plural editores, La Paz 2004.
 5. PADEM, Glosario de Términos Municipales; 4º edición, La Paz, marzo 2005.
 6. Banco Mundial, Hacia una descentralización incluyente.
 7. Barrios Suvelza, Franz, Competencias prefecturales, Plural editores, La Paz 2006.
 8. FUNDEMOS, Opiniones y análisis, Editorial Garza Azul, 1º Edición, La Paz 2006.
 9. Mercado Donald, Libro Azul del Desarrollo Económico Local, Presencia editora, La Paz, 2006.
- Normativa**
1. Bolivia, Constitución Política del Estado.
 2. Ley N° 2028 de Municipalidades.
 3. Ley No. 1551 de Participación Popular.
 4. Ley N° 2235 del Diálogo Nacional.
 5. Ley N° 1632 de Descentralización Administrativa.
 6. Ley Contra el Acoso y la Violencia Política en Razón de Género.
 7. Ley N° 2656 de Creación de la Escuela Nacional de Gobierno.
 8. Decreto Supremo N° 28421 de Reglamentación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.
 9. Decreto Supremo N° 26142 de Mancomunidades.
 10. Decreto Supremo N° 27988 de Convocatoria a elecciones de prefecto 2002-2007.

Direcciones Web

- www.descentralizacion.gov.bo
- www.ine.gov.bo
- www.enlared.org.bo
- www.snap.gov.bo
- www.umsa.edu.bo
- www.umss.edu.bo
- www.udabol.com
- www.cencap.org.bo
- www.cipca.org.bo
- www.qhana.org.bo
- www.cgr.gov.bo
- www.acobol.org.bo
- www.cebem.org
- www.uasb.edu.bo
- www.universidadreal.edu.bo
- www.padem.org.bo
- www.cosude.org.bo
- www.prefecturalpz.gov.bo
- www.del.bo
- www.etic.bo
- www.adsib.gov.bo


Relación de detalle de competencias municipales según norma vigente

LEY N° 2028 DE 28 DE OCTUBRE DE 1999 LEY DE MUNICIPALIDADES

Las competencias del Gobierno Municipal para el cumplimiento de sus fines son las siguientes:

I. EN MATERIA DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

1. Planificar y promover el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano y rural del municipio, de conformidad con las normas de la planificación participativa municipal;
2. Aprobar, regular, fiscalizar y coordinar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial del Municipio, en concordancia con las normas departamentales y nacionales de acuerdo a criterios técnicos;
3. Promover el crecimiento económico en coordinación con la Prefectura Departamental, identificando las potencialidades y vocaciones del Municipio e involucrando para ese propósito a los agentes económicos, locales y externos;
4. Promover la participación del sector privado, de las asociaciones y fundaciones y otras entidades, sin fines de lucro, en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, explotaciones municipales y otras actividades de interés del Municipio;
5. Cooperar con las autoridades regulatorias que correspondan para promover y apoyar la explotación y administración de bienes y servicios de dominio público nacionales, de recursos de la Nación y de otros bienes y servicios en su jurisdicción;
6. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos. Ejercer y mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación en concordancia con las leyes que rigen la materia;
7. Cumplir y hacer cumplir las normas especiales nacionales y municipales de uso de suelo, subsuelo, sobresuelo, agua y recursos naturales;
8. Fomentar y participar en la generación de condiciones técnicas y financieras sostenibles destinadas a la construcción de vivienda en el marco de los programas nacionales y departamentales, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal;
9. Demoler las construcciones que no cumplan con la normativa de uso del suelo, subsuelo y sobresuelo con la normativa urbanística, la de saneamiento básico y otras normas administrativas especiales, nacionales y municipales;
10. Reubicar, luego de un proceso técnico-administrativo-jurídico, sin que medie expropiación ni compensación alguna, el uso de los inmuebles destinados a vivienda, comerciales, industriales o de cualquier otro carácter, que no cumplan y afecten al plan de ordenamiento urbano y territorial, la norma del uso del suelo o cuando el interés público así lo aconseje;
11. Sancionar en el marco de sus competencias los daños a la salud pública y al medio ambiente, ocasionados por las actividades industriales, comerciales o económicas de cualquier tipo o naturaleza que se realicen en su jurisdicción. Denunciar y demandar la reparación de daños y perjuicios cuando provengan de municipios vecinos;
12. Ejecutar planes y programas que permitan eliminar o reducir las causas y efectos de los desastres naturales y aquellos provocados por el hombre, mediante el establecimiento de mecanismos financieros, educativos y técnicos que fueran necesarios, así como coordinar con los órganos nacionales que correspondan para dicho efecto;
13. Promover e incentivar el turismo en el marco de las políticas y estrategias nacionales y departamentales;
14. Incorporar la equidad de género en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales;
15. Supervisar, de acuerdo con el reglamento, el desempeño de las autoridades, personal docente, médico, paramédico y administrativo de los sectores de educación y salud de su jurisdicción, proponiendo a la autoridad departamental o distrital correspondiente, la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada del personal docente, médico, paramédico y administrativo de dichos sectores, de manera directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base o del Comité de Vigilancia del Municipio, solicitud que será tramitada ante el Concejo Municipal y que en ningún caso podrá ser denegada;
16. Promover y atender, cuando corresponda y de manera sostenible, los programas de alimentación complementaria y suplementaria de grupos o personas que sean sujetos de subsidios públicos de acuerdo con el reglamento y el presupuesto;

- 
17. Preservar los bienes patrimoniales arqueológicos, precolombinos, coloniales, republicanos históricos de la Nación, o los procedentes del culto religioso que se encuentren en su jurisdicción sean públicos o privados. Promover su uso y goce lucrativo y restaurar los que sean de propiedad pública municipal;
 18. Fomentar e incentivar las actividades culturales, artísticas y deportivas;
 19. Promover y fomentar la participación en la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos en favor del desarrollo integral y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades originarias y de la mujer en condiciones de equidad;
 20. Promover y desarrollar programas y proyectos sostenibles de apoyo y fortalecimiento a la unidad de la familia, a la integración social y económica generacional, a la defensa y protección de la niñez y adolescencia, y para la asistencia de la población de la tercera edad;
 21. Incorporar en los procesos de planificación municipal las necesidades de las personas con discapacidad;
 22. Contribuir al otorgamiento de prestaciones de salud a la niñez, a las mujeres, a la tercera edad, a los discapacitados y a la población en general, mediante mecanismos privados y públicos de otorgamiento de coberturas y asunción de riesgos colectivos; y
 23. Precautelar la moral pública y las buenas costumbres, preservando los derechos a la libertad e igualdad individuales.

II. EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA

1. Construir, equipar y mantener la infraestructura en los sectores de educación, salud, cultura, deportes, micro riego, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales;
2. Reglamentar, diseñar, construir, administrar y mantener lugares de esparcimiento y recreo público, mercados, mataderos, frigoríficos públicos, mingitorios, cementerios y crematorios públicos en el marco de las normas de uso del suelo;
3. Otorgar en concesión al sector privado y establecer mecanismos de financiamiento para la construcción, equipamiento y mantenimiento de infraestructura y servicios en los sectores de educación, salud, cultura, deportes, micro riego, saneamiento básico, vías urbanas, caminos vecinales, otras obras, servicios y explotaciones de la jurisdicción municipal. Se comprenderá en dicho concepto, entre otros, los lugares de esparcimiento y recreo público, mercados, mataderos y frigoríficos públicos, mingitorios, cementerios y crematorios públicos, excluyendo las concesiones de servicios sujetas al Sistema de Regulación Sectorial;
4. Normar, regular, controlar y fiscalizar la prestación de servicios públicos y explotaciones económicas o de recursos otorgados al sector privado en el área de su jurisdicción, en el marco de sus competencias y de acuerdo con normas nacionales; y
5. Administrar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Municipio y otros de interés público que mediante contratos, convenios y concesiones que con aprobación del Concejo Municipal pase a tuición del Municipio.

III. EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

1. Recaudar y administrar los ingresos municipales de carácter tributario y no tributario;
2. Generar ingresos para el Municipio otorgando concesiones de uso y disfrute de servicios, obras y explotaciones en el área de su jurisdicción y competencia, exceptuando aquellas que se encuentran bajo competencia expresa de las Superintendencias Sectoriales de acuerdo con normas nacionales;
3. Generar ingresos para el Municipio otorgando concesiones de uso y disfrute de la propiedad pública municipal, de acuerdo con una reglamentación específica;
4. Recaudar las rentas generadas por el uso común de la propiedad inmueble pública municipal;
5. Establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público;
6. Administrar el Sistema del Catastro Urbano y rural en forma directa o a través de terceros, de acuerdo con normas técnicas emitidas por el Poder Ejecutivo;
7. Administrar el Registro y Padrón de contribuyentes, en base al Catastro Urbano y Rural;
8. Conocer los trámites de adjudicaciones, expropiaciones, concesiones, licitaciones, contratos y convenios que los órganos e instituciones departamentales y nacionales realicen en su jurisdicción y resolver la compatibilidad con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas de Desarrollo en el marco de sus competencias;
9. Expropiar inmuebles por razones de necesidad o utilidad pública o cuando no cumplan una función social, previa indemnización justa, mediante Ordenanza Municipal;

10. Supervisar el uso del equipamiento, mobiliario, material didáctico, medicamentos, alimentos y otros insumos que usan los servicios de educación y salud bajo su tuición, así como suministrar y administrar dichos bienes, cuando corresponda;
11. Autorizar, reglamentar, controlar y supervisar el funcionamiento de juegos recreativos;
12. Conocer y resolver los asuntos administrativo-financieros municipales.

IV. EN MATERIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

1. Representar y defender, cuando corresponda, ante las Superintendencias sectoriales el interés y derechos de los usuarios de su jurisdicción afectados por las empresas concesionarias de servicios;
2. Establecer un sistema de control de calidad, calificación bromatológica y de niveles y condiciones de sostenibilidad ecológica para los productos producidos, comercializados transportados en su jurisdicción;
3. Supervisar el cumplimiento de las normas y condiciones higiénicas de sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal, así como sancionar su quebrantamiento, en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo;
4. Decomisar y destruir sin derecho a compensación alguna para los infractores, los bienes de consumo humano o animal que generen o puedan generar condiciones patológicas de cualquier naturaleza en individuos o poblaciones humanas o animales; así como los productos destinados al cultivo vegetal que generen o puedan generar condiciones de alteración genética de dichos seres vivos que se encuentren dentro de su jurisdicción.

V. EN MATERIA DE SERVICIOS

1. Otorgar en concesión, controlar, regular y planificar la prestación de obras, servicios públicos y explotaciones económicas en su jurisdicción, cuando tengan competencia para ello;
2. Cuando no existan condiciones para otorgar en concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado, el Gobierno Municipal ejecutará en forma directa la prestación de dichos servicios conforme al Plan de Desarrollo Municipal, en concordancia con las leyes nacionales y sectoriales;

3. Regular, fiscalizar y administrar directamente, cuando corresponda, los servicios de aseo, manejo y tratamiento de residuos sólidos;
4. Controlar y administrar, cuando corresponda, la prestación del servicio de alumbrado público;

NOTA: ARTÍCULO 19 DE LA LEY N° 2494. La competencia municipal con relación al servicio de alumbrado público establecida en el Capítulo II, Artículo 8, Título V de la Ley N° 2028, pasa a ser competencia nacional a través de la Superintendencia de Electricidad en las condiciones dispuestas en la presente ley.

5. Reglamentar y supervisar los espectáculos públicos, la publicidad comercial y la propaganda vial, mural o por cualquier otro medio que se genere o difunda en su jurisdicción;
6. Coordinar la prestación de los servicios de transporte con la superintendencia sectorial correspondiente;
7. Organizar y reglamentar en coordinación con la Policía Nacional, el tránsito y vialidad de su jurisdicción, en cumplimiento de normas nacionales especiales e internacionales que sean aplicables; regular y registrar los vehículos en general y la emisión de placas de su jurisdicción;
8. Organizar y reglamentar los Servicios Legales Integrales de protección a la familia, mujer y tercera edad y administrar dichos servicios, y
9. Organizar y reglamentar las Defensorías de la Niñez y Adolescencia de conformidad al código de la materia.

Artículo 9° (Otras competencias)

- I. Son de competencia del Gobierno Municipal los actos administrativos aprobados por las instancias públicas que tengan autorización expresa para ello y que generen una relación en la que la Municipalidad sea sujeto, objeto o agente. El o los gobiernos municipales involucrados deberán ser notificados de manera expresa para la validez del acto.
- II. La transferencia de nuevas competencias en favor del Gobierno Municipal, por cualquier disposición legal a futuro, deberá prever la asignación de recursos suficientes para cumplir dichas atribuciones en condiciones que garanticen su sostenibilidad.
- III. Para el efectivo cumplimiento de sus competencias, el Gobierno Municipal podrá requerir el auxilio de la fuerza pública.

LEY N° 1551
DE 20 DE ABRIL DE 1994
LEY DE PARTICIPACION POPULAR

TITULO II
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
CAPITULO UNICO
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

- I. Se transfiera a título gratuito en favor de los Gobiernos Municipales el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego, consistentes en:
 - a) Hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud de área y puestos sanitarios dependientes de la Secretaría correspondiente del Ministerio de Desarrollo Humano.
 - b) Establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario.
 - c) Campos deportivos para las prácticas masivas y canchas polifuncionales deportivas, con excepción de las instalaciones ligadas a la práctica deportiva nacional e internacional.
 - d) Infraestructura de microriego y de caminos vecinales de propiedad estatal.
 - e) Casas de cultura, bibliotecas, museos y otros dependientes del Gobierno Nacional con excepción de aquellas instituciones consideradas como Patrimonio Nacional y aquellas que sean de propiedad de las universidades de cada jurisdicción departamental.
- II. El Poder Ejecutivo es el responsable de normar y definir las políticas nacionales para los sectores de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales, riego y microriego, y regir los servicios técnico-pedagógicos en educación y médico profesionales en la salud. Todo el personal docente, administrativo y técnico especializado, responsable de ejecutar dichas políticas, queda bajo la dependencia del Gobierno Nacional quien deberá remunerarlos asegurando así la unidad en la prestación de estos servicios sociales.

NOTA: ARTICULO 6° DE LA LEY N° 1702. - Ampliase el artículo 13 de la Ley 1551, con el parágrafo III, que dirá:

III. Los gobiernos municipales podrán autorizar el uso de los ingresos generados por servicios de los centros hospitalarios para requerimientos de personal en las áreas de administración y de servicios en dichos centros, adicional a los establecidos por el Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 14° (Ampliación de Competencias Municipales)

- I. Se amplían todas las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial.
- II. Además de lo establecido en el Art. 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades, se amplía la competencia municipal en las siguientes materias:
 - a. Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal, incluyendo los transferidos por la presente ley, reglamentando su uso.
 - b. Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, administrando y supervisando su uso, para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte.
 - c. Supervisar de acuerdo a los respectivos reglamentos, el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, y proponer a la autoridad educativa departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada, por gestión directa o a solicitud de las organizaciones territoriales de base y del Comité de Vigilancia.
 - d. Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública, con arreglo a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
 - e. Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.
 - f. Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de uso de suelo aprobados por el Poder Ejecutivo.
 - g. Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones.
 - h. Promover y fomentar las prácticas deportivas buscando su masificación y competitividad.
 - i. Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de microriego y caminos vecinales.
 - j. Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.

- k. Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio.
- l. Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
- m. Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares.
- n. Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales arriba mencionadas.
- o. Defender y proteger a niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción mediante la creación de Defensorías de la Niñez y Adolescencia como instancia técnica promotora de defensa, protección y cumplimiento de los derechos del niño, niña y adolescente

DECRETO SUPREMO N° 24447 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1996

REGLAMENTO A LAS LEYES N° 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Y N° 1654 DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
Artículo 39° (Competencias Municipales)

El artículo 14 inciso h) de la Ley 1551 de Participación Popular, comprende las siguientes funciones:

1. Censos de infraestructura social y material deportivo.
2. Conocimiento de la demanda social sobre aspectos deportivos.
3. Organizar y cofinanciar la práctica del deporte estudiantil.
4. Organizar y cofinanciar la práctica del deporte recreativo.
5. Promover el deporte asociado competitivo.

LEY N° 2235

DE 31 DE JULIO DE 2001

LEY DEL DIALOGO NACIONAL 2000

ARTÍCULO 4° (Del Sector de los Pequeños Productores)

- I. Se faculta a los gobiernos municipales otorgar personalidad jurídica y tarjeta empresarial a las asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas, campesinas y artesanales y micro empresas urbanas y rurales, proveedores de bienes y servicios para que actúen en el ámbito de cada jurisdicción municipal, en sustitución de las obligaciones establecidas en los numerales 1 y 2 del Artículo 25° y del Artículo 28° del Código de Comercio, según normas y disposiciones que emitirá la instancia respectiva del Poder Ejecutivo.

- II. Las entidades de la Administración Pública Nacional, Departamental y Municipal, facilitarán la participación de las asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas y artesanales, y micro empresas urbanas y rurales en la provisión de bienes y prestación de servicios demandados por los órganos públicos. Al efecto, el Poder Ejecutivo emitirá la norma reglamentaria que regule la participación y el derecho preferente de este sector, en condiciones de calidad y precio competitivos, en los procesos de contratación del sector público y establecerá un Registro Nacional de los pequeños productores.

ARTÍCULO 6° (Priorización del Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria)

Los gobiernos municipales, en acuerdo con las Organizaciones Campesinas e Indígenas, coordinarán con el Instituto Nacional de Reforma Agraria, la identificación de áreas prioritarias para el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, en la respectiva sección de provincia.

DECRETO SUPREMO N° 28421

IMPUESTO DE LOS HIDROCARBUROS

Competencias

- a) Prefecturales
Para los fines del presente Decreto Supremo, las áreas sobre las cuales se invertirán los recursos del IDH, en el marco de los Planes de Desarrollo Departamental y políticas nacionales sectoriales, son:
 1. *Desarrollo económico*
 - i) Construcción y mantenimiento de la red departamental de caminos.
 - ii) Financiamiento de contraparte para electrificación rural y riego.
 - iii) Asistencia técnica y capacitación al sector productivo, en concurrencia con los gobiernos municipales.
 - iv) Facilitación para el acceso del sector productivo al sistema financiero y para el financiamiento de proyectos de transferencia e innovación tecnológica aplicada y programas de sanidad agropecuaria en el sector agropecuario.
 - v) Fortalecimiento de entidades descentralizadas, en el ámbito de jurisdicción.
 2. *Desarrollo Social*
 - i) Complementación de medidas de aseguramiento público en salud.

- ii) Sistema de información para la investigación y vigilancia epidemiológica.
 - iii) Construcción y mantenimiento de infraestructura; dotación, mantenimiento y reposición de equipos de transporte para:
 - a. Servicios Departamentales de Salud y Educación, en función al plan estratégico institucional.
 - b. Direcciones Distritales de Educación.
 - c. Institutos Normales Superiores e Institutos Técnicos Públicos en Educación.
 - d. Gerencias de Redes de Salud y Brigadas Móviles de Salud.
 - e. Institutos de Formación Técnica e Institutos de Investigación y Normalización en salud.
 - iv) Complementación de recursos humanos para servicios y brigadas móviles de salud y gerencias de redes.
 - v) Contraparte en equipamiento, transporte, medicamentos e impresión de materiales para la prevención y control de enfermedades,
 - vi) Capacitación de los funcionarios técnicos en educación y salud, según plan de capacitación e institucionalización prefectural.
3. Seguridad Ciudadana
- vii) Fortalecimiento de las instancias y servicios de seguridad ciudadana.
 - viii) Infraestructura y equipamiento de cárceles públicas.

b) Municipios:

I. Educación.

- i) Fortalecimiento de la gestión educativa municipal:
 - a. Institucionalización, consolidación y garantía del funcionamiento de la instancia de gestión educativa municipal.
 - b. Planificación Municipal de Educación. En el marco de los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes contendrán proyectos educativos bajo las directrices nacionales, co-financiados por el Gobierno Nacional.
 - c. Provisión de asistencia técnica para la implementación de los Planes Municipales de Educación.
- ii) Promoción al acceso y permanencia escolar a través de:
 - a. Provisión de servicios de alimentación complementaria escolar. Servicios de transporte escolar.
 - b. Implementación de internados escolares y hospedajes. Generación de becas escolares e incentivos.
- iii) Provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la

equidad de la educación escolar:

- a. Dotación de equipamiento, mantenimiento y reposición de equipo informático y software, audiovisuales, bibliotecas de escuela, bibliotecas de aula y material didáctico.
- b. Dotación y reposición de material de escritorio, limpieza e higiene y seguridad a las unidades educativas.
- c. Construcción, ampliación, refacción y mantenimiento de la infraestructura educativa (incluida la deportiva y artística formativa y de investigación) y mobiliario.
- d. Construcción, ampliación, refacción y equipamiento de los Centros de Recursos Pedagógicos - CRP de los núcleos educativos y redes; así como de los Institutos de Lengua y Cultura, según definan los pueblos indígenas y originarios y comunidades campesinas, en el marco de las políticas sectoriales y con recursos de contraparte del Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.
- iv) Distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación.

II. Salud

- i) Fortalecimiento de los Directorios Locales de Salud - DILOS, con financiamiento de la gestión operativa para:
 - a. Supervisión de servicios de salud.
 - b. Operación de los Comités de Análisis de la Información Municipal (CAI -Municipal) y comunitario (CAI-C).
 - c. Planificación Estratégica Municipal en Salud, ligada al Plan de Desarrollo Municipal - PDM, información, educación y capacitación a comunidades y juntas vecinales.
- ii) Campañas masivas de vacunación y acciones municipales de prevención y control de enfermedades endémicas, programadas por el Ministerio de Salud y Deportes, tales como la malaria, el dengue, chagas, leishmaniasis, fiebre amarilla, tuberculosis, rabia y otros. Estas acciones deberán ser incorporadas de forma obligatoria en los POA anuales y el financiamiento municipal cubrirá los gastos operativos, insumos (excepto biológicos e insecticidas) y la contratación de servicios relacionados.
- iii) Asistencia nutricional complementaria para el menor de dos años, con financiamiento para el complemento nutricional y gastos operativos para su distribución.

- iv) Brigadas Móviles de Salud, con financiamiento de gastos operativos (estipendio, combustible, lubricantes y mantenimiento).
- v) Conformación de fondos municipales de contraparte para proyectos integrales de promoción de la salud y prevención de enfermedades.
- vi) Programas operativos de vigilancia y control epidemiológico a nivel local.

Fomento al desarrollo económico local y promoción de empleo.

- ii) Asistencia técnica y capacitación al sector productivo a través de programas y proyectos de investigación e innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de calidad, gestión de procesos, fortalecimiento a organizaciones productivas, calidad, marketing, elaboración de planes de negocios para la micro, pequeña y mediana empresa, rueda de negocios, capacitación para la transformación de productos primarios.
- iii) Facilitación al acceso al sistema financiero a través del apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa para la conformación de fondos de garantías, capital semilla, capital riesgo subsidios a los costos de transacción y seguros u otros mecanismos de financiamiento público-privado. En este ámbito, los ministerios de Hacienda y Desarrollo Económico, en un plazo no mayor a 60 días de publicado el presente Decreto Supremo, mediante Resolución bi-ministerial expresa, determinarán los procedimientos a ser aplicados.

- iv) Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros de acopio, centros artesanales, maqui centros, centros de promoción turística, centros feriales, centros de formación y/o capacitación para la producción, centros de investigación y desarrollo, incubadoras de empresas, zonas y parques industriales y/o tecnológicos.
- v) Organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva municipal y/o mancomunaria, promoción del territorio y desarrollo de espacios e instancias de concertación público-privado.
- vi) Promoción de empleo a través de la participación operativa en programas nacionales de generación de empleo temporal y permanente, el desarrollo de programas de capacitación, seguimiento del mercado laboral y creación de bancos de empleo.

4. Seguridad Ciudadana

En el marco de programas municipales de seguridad ciudadana, los gobiernos municipales dotarán a la Policía Nacional de módulos o instalaciones policiales, equipamiento, mantenimiento y provisión de servicios básicos, para la prestación de servicios policiales y de seguridad ciudadana integrales.

La Policía Nacional y los gobiernos municipales coordinarán acciones que permitan desarrollar estos programas de manera semestral. La Policía Nacional es responsable del uso y conservación de los bienes a su cargo.

Informe del proceso de descentralización en Perú

Julio E. Díaz Palacios

1. Modelo de descentralización

1.1 Marco general

La historia latinoamericana y peruana muestra varios procesos sucesivos de centralización y descentralización económica, política y administrativa con antecedentes anteriores a la llegada de los españoles. Aunque los procesos de descentralización en América Latina han tenido un calendario particular en cada país, es claro que los mismos se vieron acelerados en la mayoría de países de la región a partir de la segunda mitad de los ochenta. Las fuerzas que impulsan los mismos, sin embargo, son algo más difíciles de establecer. La revisión de la literatura permite identificar al menos dos tipos de fuerzas claramente distinguibles pero no excluyentes entre sí: la política y la económica. En todo caso, la consideración de ambas fuerzas da lugar a una nueva definición del papel del Estado como ente encargado de promover la competitividad económica, la equidad social y la participación ciudadana constructiva. En ese marco, la descentralización tiende a ser concebida no solo como un mecanismo democratizador sino también como la mejor forma de organizar al Estado para el cumplimiento más eficiente de sus funciones¹.

1.2 El modelo de descentralización en el Perú

Desde el año 2002 está vigente en el Perú un nuevo intento de descentralización (el octavo en nuestra historia republicana), caracterizado por ser una política permanente y de carácter obligatorio, que busca la organización democrática del Estado, para promover el desarrollo integral del país. La

descentralización constituye un proceso que se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Con el debate y promulgación de la reforma del capítulo de descentralización de la constitución de 1993 y la aprobación de normas complementarias se ha ido perfilando este modelo. Al respecto, la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783, precisa que «la descentralización tiene como finalidad el desarrollo armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los niveles de gobierno, en beneficio de la población» (Artículo 3°).

La descentralización busca transferir competencias, funciones y recursos a los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y locales), para potenciarlos en sus roles. Esto implica transferencia de una cierta cuota del poder político. En esta perspectiva tenemos dos vías complementarias, la municipalización y la regionalización. La primera significa el fortalecimiento integral de las municipalidades existentes o por crearse en el futuro conforme a Ley, en tanto que la segunda es la integración de dos o más departamentos en circunscripciones mayores. Las regiones deben crearse mediante referéndum. Así lo determina el artículo 190° de la constitución reformada mediante Ley N° 27680.

Un rasgo importante del modelo peruano de descentralización es la incorporación de la participación ciudadana como un componente clave y decisivo en todos los planos y momen-

¹ Torero Máximo y Valdivia Martín. La Heterogeneidad de las Municipalidades y el proceso de Descentralización en el Perú. Informe de Consultoría Final. USAID-Perú / PCM. Lima, abril 2002.

tos del proceso y de la gestión del desarrollo regional y local. Esto hace de la descentralización un vehículo de construcción de ciudadanía.

La Ley de Bases de Descentralización, que tiene carácter de norma de desarrollo institucional, otorga la conducción de la descentralización al Consejo Nacional de Descentralización (CND) como organismo autónomo, independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Las funciones principales del CND son, entre otras, conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y

recursos a los gobiernos regionales y locales, así como capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a los ámbitos regional y municipal (Artículo 24°).

Los principios generales que sustentan el diseño y conducción de esta reforma de Estado son: permanencia, dinamidad, irreversibilidad, democracia, integralidad, subsidiariedad y gradualidad. La visión, objetivos generales y específicos que caracterizaron el inicio del proceso de descentralización en curso son los que aparecen en el siguiente cuadro:

<p>Visión de largo plazo del proceso de descentralización</p>	<p>La descentralización ha mejorado la distribución espacial de la población, de las actividades económicas y de las decisiones de gobierno, en el mercado de una estrategia territorial de desarrollo nacional, contribuyendo de manera decisiva al crecimiento económico, al repunte de los servicios públicos y a la generación de mayores ingresos y niveles de bienestar para los peruanos desde cada región, provincia y distrito del país.</p>
<p>Objetivo general al 2006</p>	<p>Sentar las bases estructurales del proceso de descentralización, poniendo en marcha una estrategia territorial de desarrollo nacional, que se sostenga de las iniciativas locales y regionales y se articulen en torno a grandes objetivos de desarrollo, para incrementar el bienestar social y construir una tendencia de crecimiento en la participación de las regiones en el PBI nacional.</p>
<p>Objetivos específicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y regionales para la promoción del desarrollo y prestación de servicios. - Asegurar el financiamiento sano y equilibrado de la descentralización. - Transferir fondos, programas, proyectos y competencias sectoriales, según los requisitos del Sistema Nacional de Acreditación. - Propiciar el desarrollo de zonas estratégicamente seleccionadas en función de sus recursos potenciales y contener el deterioro de ciertas áreas críticas. - Promover los procesos de integración territorial y la conformación de regiones económicamente viables. - Lograr la participación institucionalizada de la sociedad civil en la gestión de los gobiernos regionales y locales. - Fomentar la viabilidad política y el respaldo amplio de la sociedad al proceso de descentralización. - Potenciar el rol concertador y técnico del CND para incrementar la convergencia y elevar el impacto de las acciones de los actores clave de la descentralización.
<p>Estrategias, líneas de acción y resultados</p>	<p>El Plan Nacional de Descentralización comprendía también estrategias, líneas de acción y resultados por objetivos específicos.</p>

Fuente: Plan Nacional de Descentralización 2003-2006. CND

1.3 Un breve balance

A julio del 2006, el balance del proceso reflejaba dificultades en su conducción, producto en buena medida de la frustración del referéndum de integración regional de octubre del 2005, y por carecer de autoridad y liderazgo suficientes; lentitud en la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, con incumplimiento de los planes anuales; frustración del intento de conformar cinco regiones, integrando o fusionando 16 departamentos, por deficiencias en la formulación de expedientes técnicos y falta de claridad en cuanto a sus beneficios; falta de voluntad para impulsar la descentralización fiscal; no obstante, la aprobación de una ley para incentivar la inversión privada en el interior del país, el Perú seguía siendo tan centralizado como siempre; avances interesantes en materia de democratización de las decisiones públicas como el establecimiento de CCRs y CCLs, los planes concertados de desarrollo y presupuestos participativos; escasos avances en la adecuación de los sistemas administrativos y ausencia de voluntad para institucionalizar el sistema nacional de planeamiento estratégico; escaso fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales por ineficiente gestión de los organismos públicos encargados de ello, a pesar de existir recursos económicos².

A esto podría sumarse la precisión de la pérdida del liderazgo político de Alejandro Toledo en el proceso descentralizador y el debilitamiento de los consensos político sociales, la resistencia de los sectores ministeriales a la transferencia de competencias sectoriales y especialmente del MEF a la descentralización fiscal. Como resultado de todo ello se observaba un cierto desencanto de la ciudadanía en la viabilidad y los beneficios del proceso de descentralización.

Es pertinente destacar también un hecho. Paralelamente a los avances en el proceso de descentralización, la transferencia de recursos a los gobiernos regionales y locales se incrementó sustantivamente, pero no por implementación de una propuesta de descentralización fiscal sino por los cambios producidos en los volúmenes de recursos de mecanismos preexistentes. En efecto, los últimos cinco años las transferencias intergubernamentales han aumentado en más del 130% para los gobiernos regionales y locales, compuestos por recursos aportados por el canon, regalías, Fondos de Compensación (FONCOMUN y FONCOR), Fondo de Compensación del Gas de Camisea-FOCAM y renta de aduanas.

Si bien el debate en torno a estas transferencias se ha centrado en cómo asegurar que los recursos se usen oportunamente y de modo eficiente, ahora aparece con nitidez otro problema: el relativo a las inequidades que se han generado por los mecanismos de distribución de estos recursos. En efecto, según datos publicados por el CND sobre las transferencias durante el año 2005³, las inequidades son notorias. Así, en ese entonces, en el ámbito departamental, a Moquegua se le transfería cerca de S/.1, 500 por persona, mientras que a Lambayeque el monto de transferencias per capita era apenas del orden de los S/.73. Pero si se evalúa las transferencias a provincias, la situación era más dramática. A la provincia de Mariscal Nieto se le transfirió recursos por el orden de S/. 1,740 por persona, mientras que en Chiclayo recibieron S/.49 por persona y a Puno se transfirió S/.149 por persona. Es decir, 35 y 13 veces más, respectivamente. Hay indicios que en el 2006 la situación se habría acentuado. Esto es absolutamente injustificable, por lo que debe merecer no solo una reflexión sino los correctivos necesarios.

1.4 La demarcación territorial

a) La división territorial

La administración política del territorio nacional está dividida en tres niveles de gobierno: un gobierno central, 25 gobiernos regionales (24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao), 195 municipalidades provinciales y 1,636 municipalidades distritales, de los cuales solo el 3.3% de distritos y el 4.12% de las 195 provincias se encuentran debidamente delimitadas⁴.

De otro lado, el Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales y Distritales y de Centros Poblados del 2003⁵, señala la existencia de 69,950 centros poblados en todo el territorio nacional, que comprenden desde el área metropolitana hasta los más pequeños y distantes caseríos. De este número 1,980 poblados se han convertido en municipalidades delegadas o de Centro Poblado Menor (CPM).

b) La tipología de municipalidades

Según la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, las municipalidades son provinciales, distritales y de centro poblado, y, adicionalmente, existen municipalidades con régimen especial: las de frontera y Metropolitana de Lima.

Las municipalidades delegadas o de Centro Poblado Menor

² PRODES/USAID PERU en su documento «La Descentralización en la Agenda Electoral 2006»³.

³ Ver <http://www.cnd.gob.pe>

⁴ Separata Conformación de Regiones y Organización Territorial. Programa PRODES. 2005.

⁵ Instituto Nacional de Estadística INEI.

(CPM), son creadas mediante ordenanza provincial, norma que establece también sus funciones. El período de los alcaldes y regidores de las municipalidades de CPM es de 4 años. La elección de estas autoridades está regulada por la ley electoral vigente. El Concejo Municipal está integrado por el alcalde y cinco regidores⁶. Para no pocos políticos tradicionales, la existencia de estas municipalidades de centros poblados menores constituye una gran tentación en el sentido de vender la idea

de convertirlas en nuevos gobiernos locales, tema que se agita cada cierto tiempo.

Se estima que más del 60% de municipalidades distritales y provinciales son rurales, las cuales serían aproximadamente 1,400⁷.

c) La heterogeneidad de las municipalidades

Del total de municipalidades, 66(6.86%) tienen menos de 500 habitantes, 290 entre 500 y 1500 habitantes, 390 tie-

Distritos	Costa	Selva	Sierra
Cumplen con población requerida	47%	29%	50%
No cumplen con población requerida	53%	71%	50%

Fuente: Documento de Trabajo: Conformación de Regiones y Organización del Territorio. PRODES 2005.

Cuadro comparativo población distrital Lima/ provincial			
Nº	Distritos	Nº Habitantes	Población departamental
1	San Juan de Lurigancho	812,656	Ayacucho (619,338); Huanuco (730,871); Ica (665,592); Loreto (884,144); San Martín (669,973).
2	San Martín de Porres	525,155	
3	Comas	464,745	Huancavelica (447,054).
4	Ate	419,663	Apurímac (418,882); Ucayali (402,445); Amazonas (389,700).
5	Villa El Salvador (367,426), Villa María del Triunfo (355,716) y San Juan de Miraflores (335,237 habitantes)		Cada uno por separado, cuentan con más población que Pasco (266,764), Moquegua (159,306), Tacna (274,496), Tumbes (181,713), Madre de Dios (92,024).

Fuente: X Censo Nacional de Población y V de Vivienda. 2005. INEI

⁶ Ley Orgánica de Municipalidades Nº 27972, artículos 128º, 131º,132º,

⁷ Las Municipalidades Rurales y los Programas Sociales. Hildebrando Castro – Pozo. Care Perú, agosto 2005.

nen entre 1500 a 3,500 habitantes, 215 entre 3,500 a 5,000 habitantes. En total 961 municipalidades (52%) tienen poblaciones menores a los 5,000 habitantes, hecho que constituye un factor crítico para el planeamiento y la gestión concertada del desarrollo de estas circunscripciones.

Una información importante es que en la Costa, el 53% de los distritos existentes no reúnen el requisito de población mínima (12,000 habitantes), mientras que en la Selva (4,000) es del orden del 71% y en la Sierra (3,800) del 50%. Ver primer cuadro de la página anterior.

En las elecciones regionales y municipales de noviembre del 2006, fueron elegidas 12,466 autoridades, de las cuales 25 son presidentes, 25 vicepresidentes regionales; 288 consejeros regionales; 1,831 alcaldes (provinciales y distritales) y 10,357 (regidores provinciales y distritales), respectivamente.

d) Municipalidades distritales que tienen más población que departamentos

De los 45 distritos que conforman la Municipalidad Metropolitana de Lima, siete distritos concentran el mayor número de habitantes con 3'280,653 habitantes (41.9%) de la población total provincial.

El distrito que mayor población es el de San Juan de Lurigancho (812,656 hab.), seguido de San Martín de Porras (525,155 hab.); Comas (464,745 hab.); Ate (419,663 hab.); Villa El Salvador (367,436 hab.); Villa María del Triunfo (355,761 hab.) y San Juan de Miraflores (335,237 hab.)⁸.

El segundo cuadro de la página anterior revela la gran disparidad existente entre territorio y población. Para el caso de los distritos de Lima podemos apreciar que la población de algunos de ellos es mucho mayor que la de algunos departamentos como sucede con San Juan de Lurigancho y San Martín de Porres, hecho que evidencia la alta concentración de servicios y el uso intensivo del espacio físico.

Cabe precisar que San Martín de Porres a diferencia de San Juan de Lurigancho es una muestra, así como los Barrios Altos, de la alta turgurización existente. Por debajo de San Juan de Lurigancho el más grande y poblado de Lima Metropolitana, se encuentran, en cuanto a volumen poblacional, 14 departamentos del país; y por debajo de San Martín de Porres se ubican 9 departamentos.

Debe destacarse que no obstante esta gran heterogeneidad territorial, la asignación de competencias es básicamente la misma para las municipalidades urbanas y rurales, grandes y pequeñas. Esta uniformidad de competencias y también de los correspondientes instrumentos administrativos, reflejo de los enfoques y modelos centralistas, son la base de las grandes ineficiencias en la gestión pública subnacional.

1.5 Asignación de competencias a nivel territorial

De conformidad con la Ley de Bases de la Descentralización, la asignación de competencias prevista, es como se muestra en el siguiente cuadro:

a) Gobierno nacional

Competencias exclusivas (Artículo 26°)

- Diseño de políticas nacionales y sectoriales.- Defensa, seguridad nacional y Fuerzas Armadas.
- Relaciones exteriores.
- Orden interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos.- Justicia.
- Moneda, banca, seguros.
- Tributación y endeudamiento público nacional.
- Régimen de comercio y aranceles.
- Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial.
- Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad.
- Regulación y gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional.

Competencias compartidas (Artículo 27°)

- Se rigen por Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes específicas de la organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman.
- El gobierno nacional transfiere las competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales, en la forma y plazos establecidos en la presente ley.

⁸ X Censo Nacional de Población y V de Vivienda. 2005. INEI.

b) Gobiernos regionales

Competencias exclusivas (Artículo 35°)

- Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional.
- Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y servicios básicos, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidad de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
- Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.
- Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.
- Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
- Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
- Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.
- Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.
- Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articulada con las tareas de educación, empleo y a la actualización de la innovación tecnológica.
- Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Competencias compartidas (Artículo 36°)

- Gestión de servicios educativos de nivel inicial, primarios, secundarios y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
- Salud pública.
- Promoción, gestión y regulación de las actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores de agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.
- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.- Preservación y administración de las reservas regionales y áreas naturales protegidas.
- Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones regionales artísticas y culturales.
- Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.
- Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.

c) Competencias municipales

Competencias exclusivas (Artículo 42°)	Competencias compartidas (Artículo 43°)
<ul style="list-style-type: none">- Planificar y promover el desarrollo urbano y rural, y ejecutar los planes correspondientes.- Normar la zonificación, urbanismo, condicionamiento territorial y asentamientos humanos.- Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional.- Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.- Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local.- Aprobar y facilitar mecanismo y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.- Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.	<ul style="list-style-type: none">- Educación. Participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia.- Salud pública.- Cultura, turismo, recreación y deportes.- Preservación y administración de las reservas y área naturales protegidas locales. Defensa y protección del ambiente.- Seguridad ciudadana.- Conservación de monumentos arqueológicos e históricos.- Transportes colectivos, circulación y transporte urbano.- Vivienda y renovación urbana.- Atención y administración de programas sociales.- Gestión de residuos sólidos.

De conformidad con el artículo 44° de esta misma ley, las competencias municipales se distribuyen por la Ley Orgánica de Municipalidades, según la jurisdicción provincial o distrital, precisando los niveles y funciones en cuanto a normatividad, regulación, administración, ejecución, promoción, supervisión y control. La misma ley determina el régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Es necesario señalar que el marco normativo relacionado con estas competencias, además de extenso, contempla varios tipos de problemas. Así por ejemplo, mientras que la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Regiones y Municipalidades, señalan que la educación es una competencia compartida, la Ley General de Educación tiene una orientación regionalista. Por otro lado, existe duplicidad de funciones específicas en la Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 82) y las que establece la Ley General de Educación para las Unidades de Gestión Educativa Local (artículo 73)-UGEL. Esta duplicidad gira en torno al diseño, ejecución y evaluación del proyecto educativo local: la promoción y apoyo

a la diversificación; la asesoría pedagógica y administrativa de las instituciones educativas; y la promoción y apoyo a los programas de alfabetización, entre otros⁹.

Por otro lado, lo que es compartido puede ser materia de conflictos o inhibiciones, si es que no se determina con precisión que tramo de la competencia corresponde a cada nivel del sistema gubernamental.

1.6 Competencias transferidas

En la página siguiente se presenta una síntesis de las competencias transferidas contenidas en los planes anuales de transferencia 2003 al 2005, pero que oficialmente se iniciaron en el 2004¹⁰:

Un resumen de la situación en que se encuentra el proceso de transferencia de funciones sectoriales, elaborado por el Congreso de la República¹¹, a los gobiernos regionales y locales (ver cuadro página 61), señala que del total de las 185 funciones sectoriales a transferirse y que fueron programadas para el periodo 2004-2006, sólo se han plasmado 122 (66%).

⁹ Muñoz Fanni y Cuenca Ricardo. Análisis de la Descentralización Educativa y sus Alcances. La Municipalización de la Educación Pública. En Perú Económico, Volumen XXIX, Agosto 2006. Retomando la postergada Reforma Educativa.

¹⁰ Transferencia de Responsabilidades Proceso de Descentralización 2001, abril 2006. Balance y Desafíos. PRODES.

¹¹ Tomado de página http://portal.cnd.gob.pe/imagenes/prensa/Cifras/6_web.jpg



Norma y fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
<p>Plan Anual 2003 DS N° 036-2003-PCM02/ 04/2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos Especiales de INADE.- Mantenimiento de caminos departamentales a cargo de PROVIAS RURAL. - Acuerdos de Gestión de Electrificación Rural a cargo del MEM. 	<p>Municipalidad Provincial- Programa de Complementación Alimentaria a cargo del PRONAA.- Mantenimiento de caminos vecinales a cargo de PROVIAS RURAL.</p> <p>Municipalidad Distrital- Proyectos de infraestructura social a cargo del FONCODES.- Proyectos de infraestructura productiva a cargo del PRONAMACHCS.- Proyectos de reconstrucción en el ámbito local de ORDESUR.</p>
<p>Plan Anual 2004 DS N° 038-2004- PCM02/ 05/2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos Especiales de INADE. - Proyectos PROALPACA. - Proyectos ganaderos del MINAG. - 384 equipos mecánicos del MTC. - Plan COPESCO del Mincetur. - Embarcaderos lacustres y fluviales del MTC. <p>Funciones de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agricultura. - Comercio. - Turismo. - Artesanía. - Energía y Minas. - Producción. - Industria. 	<p>Municipalidad provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de complementación alimentaria a cargo del PRONAA. - Mantenimiento de caminos vecinales a cargo de PROVIAS RURAL. <p>Municipalidad distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de infraestructura social a cargo del FONCODES. <p>En el ámbito provincial y distrital Funciones vinculadas con promover el desarrollo económico, específicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La promoción y articulación de la oferta de servicios y financiamiento de programas nacionales con la demanda local. - El inventario de recursos turísticos, promoción turística y articulación de la oferta de capacitación turística con la demanda local.
<p>Plan Anual 2005 DS N° 062-2005 PCM28/ 07/2005</p>	<p>Embarcadero lacustre.</p> <p>Funciones de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agricultura. - Energía y Minas. - Salud. - Transportes y Comunicaciones. 	<p>Municipalidad provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de complementación alimentaria a cargo del PRONAA. - Mantenimiento de caminos vecinales a cargo de PROVIAS RURAL. <p>Municipalidad distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de infraestructura social a cargo del FONCODES.
<p>Plan Anual 2006 DS N° 021- 2006-PCM27/ 04/2006</p>	<p>Funciones de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educación. - Energía y Minas. - Presidencia del Consejo de Ministros. 	<p>Municipalidad provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de complementación alimentaria a cargo del PRONAA. - Programas nutricionales (6 experiencias)

	<ul style="list-style-type: none"> - Salud. - Trabajo y Promoción del Empleo. 	<p>piloto) a cargo del PRONAA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de caminos vecinales a cargo de PROVIAS RURAL. <p>Municipalidad distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se programa transferencias.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración: PRODES

Debe tomarse en cuenta que durante la presentación de las 20 medidas sobre descentralización anunciadas por el presidente de la República, Alan García Pérez, en octubre del 2006, se precisó que hasta el 31 de diciembre del 2007 se cumpliría con la transferencia de 185 funciones sectoriales. Esta afirmación caería en una contradicción porque el Congreso de la República señala que falta transferirse 122 funciones, tal como se indica en el cuadro de la derecha.

Transferencia de funciones sectoriales		
2004	2005	2006
63	28	31

Fuente: Congreso de la República.

e) Las transferencias de programas sociales

e.1) Transferencias condicionadas

Según el plan de transferencias sectoriales de mediano plazo 2006-2010, sólo hay propuestas de «transferencias condicionadas» de funciones, fondos, programas, proyectos y activos de los sectores a los gobiernos regionales y locales en el horizonte de mediano plazo (quinquenal). Esto depende de cada plan presentado por el sector. Por lo tanto, no se han cedido competencias. La finalidad de la transferencia de programas ha sido, fundamentalmente, el endoso del poder de decisión desde el nivel de gobierno nacional hacia los niveles de gobierno subnacionales y esferas de la sociedad civil.

Así tenemos que para el caso de la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria, los Comités de Gestión Local se han posicionado como el espacio de participación y gestión concertada entre las municipalidades, el MIMDES y las representantes de las organizaciones sociales de base que a la vez son beneficiarias de los programas¹².

El funcionamiento de estos espacios de participación establecidos a nivel de las provincias y distritos son aquellos que han logrado una efectiva gestión en la adquisición de alimentos con participación y veeduría de las beneficiarias y representantes de las Organizaciones Sociales de Base (OSB) en el comité de gestión. Algunos de estos gobiernos locales son: Jorge Basadre (Tacna), Parinacochas, Sucre, Páucar del Sara Sara, Lucanas y Huanta (Ayacucho), Trujillo, Otuzco (La Libertad), Ferreñafe (Lambayeque). Un hecho que causa sorpresa ha

sido el sinceramiento de las beneficiarias en el distrito de Lircay de la provincia de Angaraes (Huancavelica). Allí, las OSB trabajaron un nuevo empadronamiento, depurando a los falsos beneficiarios y excluyendo a los allegados cercanos a las directivas. La provincia de Huancayo (Junín) es el único gobierno local que aprobó la canasta alimentaria propuesta por el gobierno regional. Asimismo, la provincia de Puerto Inca (Huánuco) aprobó la canasta alimentaria con participación directa de los representantes de los comedores ante el Comité de Gestión Local. Gobiernos locales como el de la Provincia de Coronel Portillo (Ucayali) mostraron una participación directa de las representantes de los comedores ante el Comité de Gestión Local en la aprobación del tipo de ración en la cantidad y calidad a adquirir.

Es importante mencionar que existe un número creciente de experiencias de gobiernos locales democráticos con mayor acercamiento a la población, entre ellas las provincias de Angaraes (Huancavelica), Huamalíes (Huánuco), Santiago de Chuco, Otuzco (La Libertad), Ilo (Moquegua), Caylloma (Arequipa) y Jorge Basadre (Tacna).

e.2) Balance de la gestión realizada a diciembre del 2006

El proceso de descentralización de programas sociales

1. No hubo transferencia real de las funciones y competencias, la mayoría de convenios de cooperación representan el fortalecimiento de capacidades para el cumplimiento de los mecanismos de verificación de los gobiernos locales.

2. A la fecha, no se aprecia una política de Estado que implemente el proceso de descentralización.

¹² MIMDES. Dirección de Descentralización.

Desde el año 2003, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades, se viene ejecutando el proceso de transferencia de fondos, proyectos sociales y programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local; y desde el año 2004, se inició la transferencia de funciones sectoriales del gobierno nacional a los gobiernos regionales, de acuerdo a las capacidades de gestión de cada gobierno regional, cuya certificación está sujeta al sistema de acreditación.

Si bien se ha concluido el proceso de transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria a las municipalidades provinciales, hecho que puede haber contribuido a institucionalizar el proceso de descentralización, actualmente, el gobierno nacional ha decidido acelerar las transferencias de funciones a los gobiernos regionales, por lo que mediante Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, se aprueba culminar al 31 de diciembre del 2007 las transferencias de funciones programadas en el plan de mediano plazo 2006-2010. Dichas transferencias deberán estar acompañadas de los recursos presupuestales asociados a las funciones, de conformidad con el principio de neutralidad en la transferencia de los recursos señalados en el artículo 5° de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Pero también deberá intensificarse la creación de escenarios apropiados para el éxito de la descentralización. Entre ellos, la implementación del desarrollo de capacidades y asistencia técnica, la reforma de los sistemas administrativos, etc.

2. El proceso de descentralización

¿Cuál ha sido el proceso de implementación de este modelo? Aproximadamente se han dado los pasos siguientes:

- a) Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, -Ley N° 27680; Paralelamente, aprobación de la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.
- b) Desarrollo de la normatividad complementaria, entre ellas:
 - Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.
 - Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.
 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.
 - Decreto Supremo 023-2004-PCM sobre Jerarquización de los Bienes del Estado.
 - Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N° 27972.
 - Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056.
- Reglamento de la Ley N° 28065, Ley Marco del PP.
- Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.
- Ley de Incentivos para la integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274.
- Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.
- Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955.
- c) Elecciones de gobiernos regionales, en noviembre del 2002, en torno a los 24 departamentos, la Provincia del Callao y gobiernos municipales en el marco de la descentralización.
- d) Inicio gradual de transferencia de algunas competencias y funciones, programas sociales y proyectos especiales. Paralelamente, preparación de los expedientes técnicos de integración regional a cargo de los gobiernos regionales.
- e) Previa elaboración de expedientes técnicos, realización del referéndum del 30 de octubre del 2005 para conformar regiones. Los ciudadanos electores de 26 departamentos del país fueron convocados para emitir su opinión a favor o en contra de la integración o fusión de ellos en 5 regiones diferentes. En todos los casos las propuestas de integración regional fueron desaprobadas.
- f) Parálisis del proceso por debilidad de consensos políticos y sociales sobre como conducir la descentralización después de la frustración del referéndum, la débil autoridad y liderazgo del CND y la pérdida de interés de parte del gobierno nacional para seguir promoviendo la reforma descentralista.
- g) Relanzamiento del proceso de descentralización en octubre 2006, por el nuevo gobierno nacional, 2006-2011, con medidas de diferente naturaleza e importancia, carentes de una visión articuladora y de un hilo conductor. Ver Anexo N° 1.
- h) Desactivación inconsulta del Consejo Nacional de Descentralización (CND), mediante Decreto Supremo 007-PCM-2007. Se argumentó, para justificar esta medida que ha generado fuertes críticas de sectores de gobiernos regionales, de parlamentarios y de organizaciones de la sociedad civil, motivos de duplicidad de roles con otros organismos del Poder Ejecutivo, ineficiencias en el desempeño, despilfarro, etc.

3. Rol de las municipalidades

3.1 Las municipalidades

Dentro de la concepción unitaria de nuestro Estado, las municipalidades peruanas constituyen el tercer nivel de gobierno. Aún desde antes del actual impulso de descentralización, los

gobiernos locales vienen jugando un papel trascendente en la vida socio política del país, a lo largo de los 26 años de municipalismo continuo en el Perú, desde 1981. Estos son espacios participativos por antonomasia; con o sin apoyo del aparato central o gobierno de turno estuvieron y están más cerca de la comunidad, aunque la mayoría de veces han sido subordinados al gobierno central. Pero sobre todo fueron olvidados, al menos aquellos ubicados a grandes distancias de la capital del país y capitales de departamentos.

Las municipalidades, además de gobiernos, son canales a través de los cuales se concreta la tan ansiada democracia participativa en armonía con la democracia representativa. Las municipalidades tienen la ventaja sobre el gobierno central de tener un mayor acercamiento a la ciudadanía, un contacto

más directo que posibilita, en democracias más avanzadas, un cogobierno o cogestión municipalidad-vecino. De aquí la necesidad de todos los estados de impulsar procesos de descentralización orientados a potenciar a los gobiernos locales, en la búsqueda de lograr una mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos¹³.

3.2 Funciones por cada una de las competencias municipales

Las competencias asignadas a las municipalidades son las señaladas precedentemente. Las funciones que ejercen de manera exclusiva o compartida las municipalidades provinciales y distritales son, según el artículo 73º de la Ley Orgánica de Municipalidades, las que aparecen en el cuadro siguiente.

Competencias	Funciones
1. Organización del espacio físico. Uso del suelo	1.1 Zonificación. 1.2 Catastro urbano y rural. 1.3 Habilitación urbana. 1.4 Saneamiento físico legal de asentamientos humanos. 1.5 Acondicionamiento territorial. 1.6 Renovación urbana. 1.7 Infraestructura urbana o rural básica. 1.8 Vialidad. 1.9 Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.
2. Servicios públicos locales	2.1 Saneamiento ambiental, salubridad y salud. 2.2 Tránsito, circulación y transporte público. 2.3 Educación, cultura, deporte y recreación. 2.4 Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos. 2.5 Seguridad ciudadana. 2.6 Abastecimiento y comercialización de productos y servicios. 2.7 Registros civiles. 2.8 Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo. 2.9 Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente a través de concesiones. 2.10 Otros servicios públicos locales.
3. Protección y conservación del ambiente	3.1 Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.

¹³ Cavero Cárdenas Jans Rick. Análisis Constitucional de los Gobiernos Locales. Abogado de la PUCP. http://www.cajpe.org.pe/nuevo_derecho_humano/comentarios



4. En materia de desarrollo y economía local	<ul style="list-style-type: none">4.1 Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.4.2 Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés locales.4.3 Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.4.4 Fomento de la artesanía.4.5 Fomento el turismo local sostenible.4.6 Fomento de programas de desarrollo rural.
5. En materia de participación vecinal	<ul style="list-style-type: none">5.1 Promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.5.2 Establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización.5.3 Organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.
6. En materia de servicios sociales locales	<ul style="list-style-type: none">6.1 Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.6.2 Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a las poblaciones en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.6.3 Establecer canales de concertación entre vecinos y los programas sociales.6.4 Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.
7. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas	<ul style="list-style-type: none">7.1 Promover programas de prevención y rehabilitación.7.2 Promover convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas.

A través de estas funciones se expresa la finalidad de los gobiernos locales consistente en representar a los ciudadanos, promover el bienestar de todos, prestar y/o regular los servicios públicos locales y promover el desarrollo sostenible y armónico de sus respectivas circunscripciones.

4. Instituciones y actores relevantes para la gestión municipal

4.1 Inventario de organizaciones sociales

El Registro Nacional de Municipalidades 2004, ha identificado en su base de datos un total de 92,614 organizaciones sociales diseminadas en todo el país. Estas organizaciones comprenden el club de madres (12,959), vaso de leche (51,921), Comedores populares (14,062), wawa wasi (4,668), adulto mayor (433), juntas vecinales (6,559) y otras (2012), distribuidas en zonas rurales y urbanas.

4.2 Organizaciones en municipios urbanos

En los municipios urbanos existen organizaciones vecinales relacionadas con la vivienda y los servicios básicos, asociaciones de productores y comerciantes, de padres de familia, clubes de madres, comedores populares, etc. La participación vecinal en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, instaura una serie de mecanismos para que los vecinos de una determinada circunscripción participen en forma organizada en las decisiones de los gobiernos locales. Estos espacios pueden promoverse a través de las juntas vecinales, organizaciones comunales, comités vecinales u otras formas de organización que prioricen la dinámica vecinal y estén relacionados con la supervisión y prestación de los servicios públicos por parte de la municipalidad, así como de la gestión municipal propiamente dicha.

El artículo 116º y el 117º precisan los alcances para insti-

tucionalizar la participación vecinal a través de las llamadas juntas vecinales comunales, los comités de gestión y otros.

4.3 En municipios rurales

En las municipalidades rurales las organizaciones más relevantes están representadas por las rondas campesinas, juntas de usuarios de agua, juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS), comunidades campesinas, organizaciones de productores, comedores y clubes del vaso de leche¹⁴

4.4 Articulación

Su articulación en el marco de la LOM se da a través del Consejo de Coordinación Local, sin embargo, la participación de éstas (las organizaciones) es limitada. Esta situación origina problemas de legitimidad y representatividad.

Principales organizaciones sociales en municipalidades rurales	
Organización	% de presencia
Comedores /Clubes de madres	19%
Vaso de leche	18%
Organización de productores	11%
APAFA	11%
Rondas campesinas	8%
Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS)	7%
Juntas de usuarios del agua	6%
Comunidades campesinas	5%
Clubes deportivos	3%
Comités de regantes	2%
Pescadores artesanales	2%
Comerciantes	2%
Apicultores	2%
Frentes de defensa	1%
Sindicatos	1%

Fuente: Las Municipalidades Rurales y los Programas Sociales. Hildebrando Castro Pozo Díaz. 2005

5. Forma de cooperación intermunicipal (cooperación entre municipalidades)

5.1 Lo que norma el Título IX de la LOM, sobre las relaciones interinstitucionales

El Capítulo II sobre relaciones entre municipalidades, señala lo siguiente:

Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias de gobierno (Artículo 124).

Las municipalidades tienen como órgano representativo a una o más asociaciones de municipalidades que se constituyen conforme a las normas establecidas en el Código Civil (Artículo 125).

Los gobiernos locales en función de los recursos disponibles y en coordinación con el gobierno regional, podrán formar un Instituto de Fomento Municipal para el Desarrollo Económico Local, teniendo como meta el fortalecimiento institucional de las municipales para que puedan absolver consultas técnicas, brindar información, llevar un banco de datos sobre iniciativas vecinales, realizar estudios estratégicos de buen nivel profesional y académico a favor de los gobiernos locales y con orientación hacia el horizonte económico de la macro región (Artículo 126). Hay que advertir que no se ha avanzado nada sobre esta institución.

En el marco del artículo 124, se han creado numerosas asociaciones de municipalidades. Ver Anexo N° 2.

Los ejes en torno a los cuales se reorganizan estas asociaciones son diversos. Una muestra de ello se refleja en el cuadro de la página siguiente:

5.2 La Ley de Mancomunidades

En diciembre del 2006, el Poder Ejecutivo observó la Ley sobre Mancomunidades Municipales, aprobada por el Congreso de la República. Esta Ley señala que «*La mancomunidad municipal es la asociación voluntaria de dos o más municipalidades provinciales y/o distritales, colindantes o no, para la prestación de servicios o ejecución de obras de su competencia*»¹⁵.

En la exposición de motivos, se señala que la mancomunidad es una entidad local de cooperación voluntaria intermunicipal. Sus objetivos están relacionados con la prestación de

¹⁴ Las Municipalidades Rurales y los Programas Sociales. Hildebrando Castro Pozo Díaz. CARE-Perú. 2005.

¹⁵ Proyecto de Ley N° 210-2006-GR. Proyecto Ley de Incentivos para la Mancomunidad Municipal, presentado por el congresista Juan Carlos Eguren.



Asociación	Eje	Intereses que representan
Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)	Gremial	Representación de municipalidades ante el Gobierno Nacional.
Asociación de Municipalidades Regionales (AMRESAM y otras)	Gremial y de fortalecimiento de capacidades	Representación ante actores regionales, nacionales e internacionales. Provisión de servicios a sus asociados para mejorar la gestión de cada municipalidad.
Asociación de Municipalidades por Corredor Económico (ANGLOCEAH)	Territorial y económico	Representación de propuestas de desarrollo principalmente económico. Promueven la articulación territorial de varias localidades en base a proyectos productivos o que generen economías locales.
Asociación de Municipalidades de Frontera	Territorial y temático	Representación para la obtención de políticas específicas dirigidas a localidades en zona de frontera.
Asociación de Municipalidades de Litoral	Territorial y temático	Representación para la obtención de políticas de promoción de municipalidades de litoral, con especial atención a la problemática del medio ambiente.
Asociación de Municipalidades de Extrema Pobreza	Temático	Representación para obtención de políticas de promoción de municipios con población en extrema pobreza.
Asociación por cuenca (AMS-AT, Alto Huallaga, AMUVRAE, otras)	Territorial y temático	Representación y promoción del desarrollo económico local. Implementación de proyectos productivos para la generación de economías locales.
Red de Municipalidades del Perú (REMURPE)	Temático	Representación para el reconocimiento normativo de las particularidades de estas municipalidades y la obtención de políticas dirigidas a su fortalecimiento y compenetración con el desarrollo social.
Asociación de Municipalidades Afectadas por la Minería	Temático	Representación para la obtención de políticas públicas dirigidas a reducir o eliminar los estragos causados por la explotación minera. Negociación con empresas mineras, buscando su identificación con el desarrollo local, pero con responsabilidad social.

Fuente: La Asociatividad y la Ley Orgánica de Municipalidades. Carlos López y Eduardo Barzola. REMURPE.

servicios de competencia municipal, la superación de los problemas administrativos y de gestión que genera la fragmentación municipal lo que les permitiría tener una cobertura mayor para la prestación de servicios en beneficio de sus habitantes

Este proyecto de ley, presentado por congresistas de la bancada política de Unidad Nacional, fue parte una iniciativa que en la anterior legislatura fue promovida por el ex congresista y ex alcalde de Ilo, Ernesto Herrera Becerra. En noviembre del 2006 se logró el dictamen favorable sustitutorio en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado. La autógrafa fue observada por el Ministerio de Economía y Finanzas respecto al mecanismo de incentivos que se considera en la referida iniciativa legislativa.

5.3 Logros y dificultades

Las asociaciones de municipalidades en función de sus objetivos de constitución, no obstante sus dificultades de funcionamiento, vienen contribuyendo con diversos logros, algunos de carácter nacional, regional o local propiamente. A escala nacional, posiblemente la conquista más importante hasta la fecha, es el reconocimiento de las particularidades de las municipalidades rurales del país, a través del título XI de la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin embargo, más de tres

años después de promulgada esta ley el gobierno nacional no ha cumplido con emitir el Decreto Supremo identificando a las municipalidades rurales, lo que daría a estas la posibilidad de sustentar una asignación y transferencia más justa de recursos económicos del presupuesto nacional.

Entre las dificultades que enfrentan las asociaciones de municipalidades tenemos la incipiente cultura y prácticas favorables a la asociatividad, la carencia de recursos económicos, la ausencia de políticas de fomento claras por parte del Estado.

El balance de las asociaciones de municipalidades en las regiones es más o menos parecido. En un estudio sobre el asociativismo de los gobiernos locales en América Latina¹⁶, la evaluación de 20 asociaciones de gobiernos locales en la región en un total de 12 países, presenta el balance que se muestra en el cuadro de abajo.

6. Participación ciudadana a nivel municipal

6.1 Forma y alcance de la participación de la sociedad civil en la gestión pública en el nivel municipal

La participación ciudadana puede ser individual u organizada. Las organizaciones de la sociedad civil tienen varias mo-

Fortalezas

- a) El nuevo rol que está asumiendo el municipalismo en el contexto de la aguda crisis socio económica y política.
- b) El asociativismo como un movimiento que responde a expectativas sustentadas en nuevas experiencias y propuestas, a través de su mediación.
- c) La acción de las asociaciones basada en agendas consensuadas que representan los intereses de los aliados estratégicos (municipios, instituciones públicas, ONG, organismos de cooperación internacional), contribuyendo a la superación del municipalismo tradicional y al desarrollo de un nuevo municipalismo con roles, principios y valores renovados.
- d) El aporte a la construcción de la democracia en la región: Debido a su presencia en los gobiernos locales se constituyen crecientemente en centros de poder con más sociedad civil que gobernar.

Debilidades

- a) Tendencia a la representación de los municipios grandes y medianos.
- b) Desarrollo desigual en los procesos de capacitación y asistencia técnica, con medios predominantemente tradicionales, con énfasis en la modernización administrativa, antes que en el impulso de la democratización y descentralización.
- c) Carácter espontáneo, no racional ni planificado de la sistematización de experiencias. Realizada por lo general sin el apoyo de un sistema o base de datos.
- d) Predominio de una mediana o baja capacidad de coordinación con el entorno institucional, evidenciando el carácter heterogéneo y desarrollo desigual de estas asociaciones.
- e) Estructura de personal caracterizada por la inequidad de género.

¹⁶ FLACMA/GTZ (2005). El Asociativismo Municipal en América Latina.

dalidades de participar (Artículo 122 de la LOM), sobre la base del más amplio acceso a la información, entre ellas las siguientes:

- Derecho de elección en cargos municipales.
- Iniciativa en la formación de dispositivos municipales.
- Derecho de referéndum.
- Derecho de denunciar infracciones y de ser informado.
- Cabildo abierto conforme a ordenanzas que lo regulan.
- Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal.
- Comités de gestión.

Pero, además, se contempla como parte de los derechos de control vecinal la revocatoria de autoridades municipales y la demanda de rendición de cuentas (artículo 121) y la revocatoria del mandato (122).

Como parte del proceso de descentralización se ha reforzado la intervención ciudadana en los espacios de participación y concertación como los Consejos de Coordinación Local (CCL), que básicamente deben ofertar los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos, en juntas vecinales o en comités de gestión. Pero en muchos municipios, por acuerdo entre organizaciones sociales y autoridades municipales se ha optado por seguir respetando la vigencia de las modalidades de participación previas a la vigencia de la actual Ley Orgánica de Municipalidades. En muchos municipios se considera que los consensos construidos a través de los procesos participativos tienen naturaleza vinculante tanto para las autoridades como para las organizaciones sociales.

6.2 Participación ciudadana y de grupos sociales

Si bien es creciente la toma de conciencia sobre el derecho y, al mismo tiempo, el deber de la participación, en la práctica predomina el carácter voluntario y quienes participan constituyen aún una minoría del conjunto de la población. La participación puede ser individualizada o a través de las organizaciones sociales. Estas últimas, conforme a las reglas de juego que establezcan las municipalidades, acreditan representantes ante los CCLs o los procesos de planeamiento concertado, presupuesto participativo y comités de gestión sobre temas diversos como la promoción de las economías locales, el turismo, la educación, la salud, entre otros. Lógicamente, participan comparativamente más los segmentos sociales que

necesitan apoyo del Estado, entre ellos, organizaciones vinculadas con el vaso de leche y programas alimentarios, padres de familia que requieren dotar a sus hijos de mejores escuelas, pequeños productores y comerciantes, jóvenes que gestionan infraestructura deportiva, organizaciones que gestionan la dotación de servicios básicos. Un aspecto a precisar es que la larga historia de asistencialismo y paternalismo ha condicionado, incluso en sectores pobres, la práctica de pedir o exigir el acceso a servicios o bienes públicos, sin expresar voluntad de apoyo al desarrollo comunal.

Sin embargo, la participación adolece de diversas dificultades. En efecto, en los procesos de presupuesto participativo, por ejemplo, existe aún una limitada participación relacionada con la inexistencia de una institucionalidad representativa, falta de credibilidad en el proceso participativo, poca difusión del proceso, o inexistencia de prácticas y experiencias de negociar intereses o renunciar beneficios particulares o zonales a favor de los sectores más pobres de la población. Participan menos los representantes de las comunidades distantes a las capitales distritales o provinciales. También existe una cierta pérdida de confianza de la población en los procesos de concertación, cuando sus requerimientos de recursos para proyectos no pueden ser atendidos. Se aprecia aún que los agentes participantes priorizan acciones de las organizaciones que representan, que no siempre coinciden con aspiraciones colectivas. Atención especial merece la no participación de los partidos políticos, hecho que limita las posibilidades de cambio de la cultura política. Se puede afirmar que en todas las experiencias la participación de las mujeres es significativamente menor a la de los varones, aunque se aprecia una débil tendencia a disminuir estas brechas, pero la representación de género sigue siendo muy desigual. La participación de los jóvenes sigue siendo escasa o minoritaria en los PP¹⁷.

6.3 El enfoque de género¹⁸

Se viene logrando importantes avances en la perspectiva de género. Por ejemplo, el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 2006-2010, fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES el 12 setiembre del 2005. A partir de allí se cuenta con una comisión multisectorial conformada por doce sectores: MIMDES, PCM, Salud, Educación, Justicia, Trabajo y Promoción del Empleo, Agricultura, Interior, Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones y el INEI. Esta instan-

¹⁷ La Agenda Pendiente. Balance del Presupuesto Participativo. Colectivo Interinstitucional. Enero del 2007. Documento en impresión.

¹⁸ Alatriza Flor, Maribel. Opiniones y comentarios en Grupo de Descentralización del Acuerdo Nacional. Dirección de Descentralización del MIMDES. 2007.

cia está tiene como función hacer el seguimiento del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010.

Este hecho ha permitido institucionalizar la igualdad de oportunidades con equidad de género en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado. Pero como bien se afirma «del dicho al hecho, hay mucho trecho»; aunque hay avances alentadores. Así, tenemos que las regiones de Loreto, Ayacucho y Apurímac, cuentan con un Proyecto de Ordenanza Regional para la integración del PIO 2006-2010. Las regiones de La Libertad, Junín, Pasco y Apurímac, cuentan con Ordenanzas Regionales que aprueban el PIO.

El funcionamiento de los programas sociales está enfatizando la calidad de los servicios, la igualdad de oportunidades con equidad de género y el fortalecimiento de la economía regional y local constituyéndose en un espacio de concertación entre Estado y sociedad civil, principalmente entre los sectores de mujeres organizadas, tantas veces excluidas de los espacios públicos de toma de decisiones, y que ocupan peculiar importancia en el proceso de descentralización. Algunos gobiernos locales vienen incluyendo lineamientos de políticas con igualdad de oportunidades y con equidad de género.

Actualmente, algunas municipalidades cuentan con oficinas de la mujer, programas sociales para las mujeres, DEMUNAS para la prevención y atención de la violencia familiar y sexual. Es de resaltar que en los procesos participativos se vienen diseñando y construyendo presupuestos participativos con perspectiva de género. Asimismo, en los procesos de planificación se elaboran Planes de Igualdad de Oportunidades a nivel local. Se han formulado políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los gobiernos locales.

Como hemos podido apreciar, la perspectiva de género forma parte de la agenda local y no solamente forma parte del discurso sino que además se viene siendo implementado de manera transversal en algunas municipalidades.

De otro lado, el artículo 84, de la LOM, señala como función exclusiva de las municipalidades distritales, facilitar la participación y concertación en la planificación, y la gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo local. En esta perspectiva, los espacios de participación ciudadana se consti-

tuyen en una oportunidad para favorecer el desarrollo de los derechos ciudadanos de las mujeres, quienes desarrollan capacidad de propuestas y decisión.¹⁹

La participación de las mujeres en política (entendido también como cuota de mujeres), así como en otras actividades en los últimos años ha ido en crecimiento. El nivel más alto de organización y participación se concreta con el crecimiento y rápida expansión de las llamadas organizaciones alimentarias o funcionales como el vaso de leche o comedores populares que se formaron en las décadas del 70 y los 80 con la finalidad de paliar la aguda crisis económica que envolvía a la totalidad de hogares de menos recursos y fueron constituyéndose en una expresión solidaria de enfrentar la pobreza y la adversidad.

Entonces las mujeres adquieren gradualmente mayor participación en la toma de decisiones, saltando de actividades profesionales o laborales institucionales hacia la política.

La OPS con el apoyo del Ministerio de Salud, señala en reciente estudio²⁰ que la participación de las mujeres en el Congreso de la República para el periodo 2001-2006 fue de 23 mujeres frente a 97 hombres. Con relación a los gobiernos regionales fue de 22 hombres frente a 3 mujeres (presidentes regionales) y para autoridades municipales (alcaldes provinciales y distritales) fue de 62 mujeres frente a 1,745 hombres. Para el periodo 2007-2010 no se cuenta con ninguna presidenta regional y las alcaldesas han bajado de 73 (8 provinciales y 65 distritales) a 3 provinciales un número que bordea las 60 distritales. Es decir, se han perdido posiciones.

No se cuenta con información respecto a que los gobiernos locales formulen y/o ejecuten acciones concretas orientadas a la inclusión, preferencia y promoción de las comunidades campesinas y nativas en el ámbito de su jurisdicción, pese a que la RM 188-2006-MINEDU, incorpora y promueve el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones orales, escritas y simbólicas, documentos técnico normativos y material.

7. Actores del desarrollo local

Los actores sociales y privados participan en diversos aspectos de la gestión del desarrollo local. Entre los roles que desempeñan destacan: participar en espacios de coordinación y de consulta con las autoridades municipales, adoptar decisiones aprobando los planes de desarrollo y presupuestos participativos, intervenir en las audiencias de rendición de cuentas, ejercer el derecho de vigilancia social y otros.

¹⁹ Comentario tomado de la presentación de María Ysabel Cedano García: La LOM desde una perspectiva crítica de los derechos humanos y de ciudadanía inclusiva del libro Ley Orgánica de Municipalidades sumillada, concordada y comentada: Para una Gestión Municipal por el Desarrollo Local. Enero 2004.

²⁰ Perfil de Salud de las mujeres y hombres en el Perú 2005. Ministerio de Salud y OPS.

Las cuotas de los jóvenes y de pueblos originarios o comunidades nativas

Existen disposiciones favorables que promueven la participación de jóvenes y de los pueblos originarios.

Disposición	Contenido
Resolución N° 1338 – 2006 – JNE	<p>Precisa que los concejos municipales con 39 regidores (como Lima Metropolitana) deben llevar a ocho (8) jóvenes en su lista. En concejos municipales de 15, 13 y 11 regidores tres (3) jóvenes; con 9 y 7 regidores (2) dos regidores y con 5 regidores (1).</p> <p>Asimismo, determina la cuota de género (30%), la cuota de jóvenes (20%) y de comunidades nativas y pueblos originarios si los hubiesen (15%). Pueden ser concurrentes, total o parcialmente. (Ejemplo: Una mujer nativa entre 18 a 28 años puede cubrir simultáneamente la cuota de mujeres, de jóvenes y de comunidades nativas.</p> <p>Cuota excepcional: En caso de que los partidos no cuenten con los candidatos jóvenes para incorporarlos a las listas, se podrá presentar una lista en forma excepcional de jóvenes con el equivalente a no más de la quinta parte del número de regidores seleccionados por designación directa.</p>
Ley N° 28869	<p>Promueve la participación de la juventud en los gobiernos locales. Modifica el artículo 10° de la Ley de Elecciones Municipales, señalando que las listas de candidatos a regidores deberán estar conformadas por no menos de un 20% de ciudadanos jóvenes menores de 29 años.</p>

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

La participación de la población campesina y nativa en el marco de la LOM

Población	Artículo	Contenido
Campesina	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 86. Promoción del desarrollo Económico Local.2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales: Inciso 2.5. - Artículo 98. Definición y funciones del Consejo de Coordinación Local Provincial. (también se da para la población nativa). - Artículo 102. Definición y funciones del Consejo de Coordinación Local Distrital (también se da para el caso de la población nativa). - Artículo 144. Participación Vecinal. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2.5. En los municipios rurales concertar con las comunidades campesinas. - El CCLP es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales. Está integrado por el alcalde provincial (...) los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, entre otros. - Para efectos de la participación vecinal, las municipalidades ubicadas en zonas rurales deben promover a las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, y a las comunidades nativas y afroperuanas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones en el marco del respeto a los derechos humanos. Deben igualmente asesorar a los vecinos, a sus organizaciones sociales y a las comunidades campesinas.

	- Artículo 145.- Seguridad ciudadana	nas en los asuntos de interés público, incluyendo la educación y el ejercicio de sus derechos. - Para la elaboración del sistema de seguridad ciudadana se convocará y concertará con las organizaciones sociales, vecinales o comunales, las rondas urbanas y campesinas, los comités de autodefensa y las comunidades campesinas, nativas y afro peruanas.
Nativas	Artículos 98, 106, 144, 145.	- Idem.

El espacio de coordinación establecido para la adopción de decisiones con relación a los planes de desarrollo y presupuestos participativos, es el Consejo de Coordinación Local (CCL). Este es un espacio de participación y encuentro (creado por la Ley Orgánica de Municipalidades) entre las autoridades elegidas a través de las elecciones regionales o municipales y dirigentes representantes de la sociedad civil que son electos entre un conjunto de representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Corresponde a los CCL:

- Coordinar y concertar los planes de desarrollo municipal, provinciales y distritales concertados, y los presupuestos participativos distritales.
- Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.
- Proponer convenios de cooperación para la prestación de servicios públicos.
- Proponer la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
- Otras que le encarguen o soliciten los concejos municipales.

8. Dificultades de la gestión municipal y propuestas de solución

8.1 Dificultades generales

Un listado panorámico de dificultades para la gestión municipal es el que se presenta a continuación²¹:

- a.1 La fragilidad de los sistemas políticos locales, como consecuencia de la atomización de las organizaciones políticas y la inexistencia de una valla electoral que permita que

los candidatos sean elegidos con un mínimo de respaldo electoral. Esto se complica debido a que los alcaldes pueden ser elegidos por la diferencia de un voto. A pesar de ello, estas autoridades ganan la mitad más uno de los regidores, lo cual impide que los concejos municipales cumplan su rol fiscalizador.

- a.2 Los estilos políticos tradicionales, opuestos a la democracia participativa y reacios a la rendición de cuentas,
- a.3 Inadecuados sistemas administrativos, para la organización y funcionamiento municipal. Esto se refleja en deficiente prestación de servicios públicos y baja recaudación tributaria municipal.
- a.4 El débil desarrollo de las capacidades institucionales, por la virtual ausencia de formación en las autoridades, funcionarios y trabajadores municipales.
- a.5 La corrupción institucionalizada, particularmente en las áreas relacionadas con la adquisición de bienes y servicios, y la ejecución de obras²².
- a.6 Ausencia de visiones integrales de desarrollo y de prioridades claras, que enmarquen los procesos de planeamiento concertado y los presupuestos participativos.
- a.7 Debilidad de las organizaciones sociales y escasa participación ciudadana.

A lo señalado habría que agregar los impactos negativos que genera la práctica inexistencia de una carrera pública y la vigencia de enfoques de gestión administrativa tradicional; y los bajos niveles de ciudadanía en la mayor parte de circunscripciones municipales.

Diversos factores concurren en algunos de los municipios

²¹ Díaz Palacios Julio E. Situación y Perspectivas de los Gobiernos Locales en el Perú. en «Descentralización, Desarrollo Local y Ciudadanía. Bolivia, Ecuador, Perú». InWent y Grupo Pachacamac. Editores: Yenny Melgar y Ricardo Carrera. Lima, 2005.

²² La Contraloría General de la República, mediante la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana, 2006, señala que el 2004 se presentaron 1,055 denuncias contra las municipalidades, 896 el año 2005 y 1,255 el 2006.

generando situaciones de alta conflictividad. Al respecto, el reporte N° 34 de la Defensoría del Pueblo correspondiente al 2006, precisa que dicho año se presentaron 97 conflictos de los cuales el 1% fue resuelto, latentes son el 86% y 13% se encuentran activos. 36 casos (40% del total de esos conflictos) corresponden al ámbito municipal, de ese porcentaje, 15 casos tienen como origen aparente la gestión no transparente (no rinden cuentas, no brindan información) y 21 casos se debieron a presuntas irregularidades en el manejo de recursos económicos.

8.2 Dificultades con relación a los programas sociales²³

8.2.1 Algunas de las dificultades más frecuentes

- a.1 La ausencia de recursos económicos es una de las dificultades más sensible de la gestión municipal. Esta limitación genera dificultades en los procesos de supervisión, sobre todo en las zonas rurales por asuntos de ausencia de transportes y combustible requerido, así como por falta de instrumentos de supervisión adecuados. El MEF con sus limitados recursos podrían estar influyendo es el tema del déficit presupuestal ya que no logra atender las solicitudes del conjunto de municipalidades. Este hecho en el nivel local agudiza la relación entre los gobiernos provinciales y distritales.
- a.2 Débil articulación en los diversos niveles de gobierno para la gestión descentralizada. La mayoría de municipalidades provinciales tienen una visión localista y asume prácticas del gobierno central. Es decir, tiene una deficiente coordinación con el gobierno regional y sus distritos para la gestión descentralizada de los programas y/o proyectos de desarrollo social, limitando la posibilidad de un desarrollo regional. Además, los municipios provinciales no muestran claro interés en la relación e incorporación de los distritos al proceso generándose, muchas veces, desencuentros que no contribuyen a una gestión descentralizada de los programas debilitándose su eficiencia e impacto.
- a.3 Otra de las dificultades estaría en la insuficiente delimitación de funciones, competencias y roles entre los niveles de gobierno para la gestión descentralizada de los programas sociales transferidos. Los municipios distritales no manejan con claridad las funciones específicas que les toca asumir en el proceso de transferencias y tienen un rol pasivo frente al mismo. Más aún si el municipio provincial

no les asigna funciones específicas, ni impulsa su participación en ellas. Este limitado énfasis en los roles de los gobiernos distritales y gobiernos regionales en el proceso, es una debilidad que se arrastra desde el nivel central.

- a.4 La **transparencia** en la gestión de los programas con la participación activa de los ciudadanos en su control se expresa con avances, pero todavía de manera limitada. Sólo el 5% de las 145 municipalidades provinciales con transferencia efectiva de los programas sociales, señalan la participación organizada de la población en la vigilancia de los Programas de Complementación Alimentaria.
- a.5 Existe, por lo tanto, una debilidad en la participación de los niveles distritales en la gestión concertada de los programas sociales y el descuido de las funciones que le competen (identificación de beneficiarios). Siendo ellos son los más cercanos a la población, limitan el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Esta débil presencia del gobierno distrital es un elemento preocupante para el proceso y es una expresión de la fragilidad y nudo crítico del mismo. Esta es una prioridad que debe ser afrontada.
- a.6 Ineficiencia de los programas sociales de complementación alimentaria en el sentido de descoordinaciones, duplicidad, no llegar a los verdaderos beneficiarios. Esto es consecuencia de que la entidad encargada (PRONAA) no brinda oportunamente servicios de capacitación y asistencia técnica con la consistencia del caso.

8.2.2 Dificultades superadas por los mismos actores municipales

Los actores municipales han logrado un desarrollo de capacidades básicas para la gestión en base a su propia iniciativa y creatividad. En ese sentido, la mejora en el proceso de gestión municipal es la **organización**, es decir, algunas municipalidades, aplicando su autonomía política y administrativa, adecuaron la estructura orgánica de acuerdo al perfil de sus recursos humanos y crearon gerencias o subgerencias específicas para la gestión de programas sociales.

En el proceso de transferencias, algunas municipalidades formulan nuevos objetivos para la gestión de programas sociales. Por ejemplo, en el caso del programa de complementación alimentaria los actores municipales consideran apropiado entregar alimentos a aquellas familias que realizan actividades productivas y/o artesanales con generación de fondos económicos. Tal es el caso de los biohuertos de las municipalidades

²³ Alarista Flor Maribel. Opiniones y comentarios. Dirección de Descentralización del MINDES. Lima, Febrero del 2007.

provinciales de Pomabamba y Chincheros, en la Municipalidad Provincial de Cutervo (Cajamarca). Allí, los comedores populares son centros de producción de mermeladas y panadería, y generan sus propios ingresos y puestos de trabajo.

Los problemas financieros vienen siendo superados con el abaratamiento de costos debido a la compra de productos locales y mecanismos de distribución (feria).

Buen número de municipalidades vienen optando por la asociatividad municipal, estrategia que les ha permitido articular sus planes de desarrollo y mejorar la relación provincial con sus distritos.

La transparencia en la gestión de los programas de complementación alimentaria con participación activa de los ciudadanos ha sido una dificultad superada por un creciente número de municipalidades como las de Vilcashuamán, Víctor Fajardo, Huamanga (Ayacucho) y Andahuaylas (Apurímac), que han resaltado la participación de las autoridades comunales en la gestión y vigilancia de los programas sociales como una forma de hacer más transparente la gestión de los mismos, incorporando a las autoridades comunales en la fiscalización del buen uso de los alimentos.

Es posible que la creación reciente del llamado «Comando de Lucha Contra la Pobreza», coordinado por FONCODES y conformado por 11 instituciones del gobierno nacional que ejecutan programas sociales en zonas rurales del país, se traduzca en la creación de condiciones para que los gobiernos locales superen más adecuadamente las dificultades que tienen en la gestión de los programas sociales; si es que actúan de manera efectiva en la coordinación para el acceso de los pobres a los servicios, y en los proyectos productivos y el ingreso a los mercados. Sin embargo, algunos analistas expresan sus dudas sobre el particular, en vista que no hay un norte claro y no se tiene experiencia de trabajo en equipo. Se estima que se está desaprovechando el know how de algunas organizaciones sociales especializadas en políticas y programas sociales.

9. Formación y capacitación²⁴

9.1 Procesos o acciones de formación y capacitación

Debe señalarse de entrada que no se cuenta con un sistema nacional de formación y capacitación, con programas consis-

tentes y de calidad, públicos objetivos claros, con carácter acumulativo y mejoramiento continuo, y una oferta que cubra las demandas de todo el territorio nacional. En cambio sí se tiene diversidad de iniciativas de diversa escala y duración, más de organizaciones de la sociedad civil con apoyo de la cooperación internacional, no siempre coordinadas. Esta situación es imputable en parte a las ineficiencias mostradas por el CND para generar alianzas interinstitucionales público-privadas a fin de organizar una oferta más adecuada y sistemática de desarrollo de capacidades y asistencia técnica.

Entre las principales iniciativas de formación y capacitación en curso, existen las que tienen una larga duración y están más consolidadas que las demás, debido a que los procesos más específicos y puntuales son difíciles de rastrear a nivel nacional desde el momento en que la APCI²⁵ o el MEF no disponen de información organizada y desagregada en el tema que posibilite una consulta amplia.

Igualmente, el CND, al realizar el registro de proveedores para ofrecer los servicios de desarrollo de capacidades en el ámbito nacional, no ha trabajado la información como para que la base de datos sirva para hacer un rastreo fino de las iniciativas y las instituciones que están desarrollando proyectos en esta línea. Siendo indispensable tener un panorama nacional que permita observar y analizar en forma más real qué zonas, qué temas y qué actores están aún desatendidos, uno de los temas que podría incorporar cualquier proyecto de desarrollo de capacidades es un levantamiento y organización de la información al respecto.

De las acciones que reseñamos a continuación, nos encontramos con una gran diversidad que va desde proyectos y programas, hasta diplomados y maestrías, aunque no cubren el territorio nacional y dejan muchas áreas territoriales desatendidas. Asimismo, las más consolidadas, se desarrollan en Lima. También observamos que los gobiernos regionales están poco atendidos y no se desarrollan programas específicos para éstos, a pesar de ser instituciones nuevas que más lo necesitarían.

Otra característica que observamos es que, salvo excepciones, la mayoría de iniciativas no se dirigen a un público específico; el mismo programa o proyecto puede dirigirse tanto a funcionarios y autoridades municipales como a profesionales de las instituciones de desarrollo y ciudadanos en general.

²⁴ Lauro Anna María. Informe sobre Formación y Capacitación, Lima, febrero 2006. Consultora en Desarrollo de Capacidades, Programa CARE- Fortalece.

²⁵ La APCI está en la formulación de su Plan Estratégico y una de sus prioridades es organizar la información que recibe de las ONG y de las fuentes cooperantes de manera que pueda ser consultada por zonas, temas e instituciones. Desconocemos cuánto tiempo llevará la iniciativa y si finalmente se operativizará y no quedará en buenas intenciones.

Igualmente, puede dirigirse a líderes de organizaciones de base como a técnicos de organizaciones de promoción del desarrollo (públicas y privadas).

Esto último nos advierte acerca de varios puntos a considerar; siendo uno de los principales el de la heterogeneidad de los grupos lo cual no permite centrarse en la problemática y en los temas específicos de cada actor. Esto se agudiza cuando se añade la heterogeneidad en la formación lo que dificulta al docente el uso de estrategias y ejemplos. Si bien un salón de clase o un aula virtual puede ser un reflejo de la sociedad y este intercambio y diversidad son motivo de aprendizaje, no podemos precaver que muchos actores, públicos o privados, necesitan que se traten sus temas y prioridades en forma específica. Una oferta más organizada permitiría atender este aspecto.

9.2 Actores institucionales que brindan servicios de capacitación

Entre las principales iniciativas rastreadas tenemos las siguientes:

Escuela Mayor

- **Maestría Internacional en Desarrollo Sustentable.** Modalidad: virtual y presencial.
Para funcionarios y trabajadores municipales y ciudadanos en general.
- **Programa de Formación: «Gestores municipales 2007»** Modalidad: presencial.
Para autoridades locales, funcionarios municipales y profesionales interesados en el fortalecimiento de los gobiernos locales.
- **Programa de Gestión Estratégica Municipal 2007.** Modalidad: a distancia o por correo electrónico.
Para autoridades, funcionarios y trabajadores municipales, profesionales relacionados con temas de gobiernos locales, regionales y desarrollo.

Escuela para el desarrollo

- Programa de Formación de agentes para el desarrollo Modalidad: presencial
- Diploma en gestión del desarrollo.
Para líderes de organizaciones sociales, profesionales y técnicos de organizaciones de promoción del desarrollo (públicas y privadas).

INICAM

- Programa: CONCADEL Concertación y capacitación para el desarrollo económico local de Perú y Bolivia
Para técnicos y funcionarios de municipalidades provin-

ciales, distritales, gobiernos regionales y otras instituciones públicas, dirigentes gremiales y líderes de asociaciones empresariales, personal especializado de ONGs e instituciones de apoyo, promotores y consultores privados.

- Diplomado de Gestión pública, regional y local,
- Diplomado en Proyectos de Inversión,
- Diplomado en Gestión Pública Municipal y
- Diplomado en altas Finanzas
Para autoridades y funcionarios de los gobiernos locales, regionales y organizaciones de la sociedad civil

Alianza Institucional entre:

1. Escuela Mayor de Gestión Municipal (Región Norte).
2. Centro Guamán Poma de Ayala (Región Sur).
3. Concejo Nacional de Descentralización (CND).

- **Programa Nacional de Capacitación en Gestión y Gerencia Pública para Gobiernos Locales.**

Para autoridades (alcaldes y regidores), directores municipales, funcionarios y empleados que desempeñen puestos de Jefatura de municipalidades preferentemente en el norte, en las regiones de Piura, Tumbes y Lambayeque; y en el sur andino, en las regiones de Cusco y Puno, preferentemente provinciales, distritales y urbanas.

SER

- **Programa agua y saneamiento en Ayacucho.**
Brinda capacitación y asistencia técnica al equipo técnico de la Municipalidad.
- Proyecto: Fortalecimiento de Capacidades para la Democracia Local.

SER Cajamarca

- Proyecto: Participación, inclusión, control social / cogestión en Cajamarca
Para líderes sociales

SER Puno

- Proyecto: Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática Local, Siembra Democracia
Para funcionarios municipales y líderes locales, población y autoridades locales.

Centro IDEAS

- Proyecto: Desarrollo de Capacidades de Gobierno y de Liderazgo en la mancomunidad rural Bigote- Serrán- Piura.
Para líderes jóvenes, hombres y mujeres.
- Proyecto: Liderazgo juvenil: fortaleciendo la ciudadanía y gobernabilidad local en el distrito Ate-Lima.
Para ciudadanía de jóvenes (mujeres y hombres).

- Proyecto: **Gobernabilidad democrática con equidad de género desde la asociatividad municipal de la sub-cuenca del Río Bigote-Piura.**

Para autoridades locales.

- Proyecto **Formación de Facilitadores de Concertación para el Desarrollo Local.**

Para jóvenes (hombres y mujeres).

Programa CARE Fortalece

- **Escuela de Gobernabilidad: Programa de Gestión Pública (Cursos de formación para gobiernos locales y regionales) y Programa de Líderes.**

- Cursos secuenciados de formación de facilitadores.

- Diplomado en Gestión Pública.

Para autoridades y funcionarios de los gobiernos subnacionales, líderes de base y facilitadores.

Red Perú

- Formación de facilitadores del Desarrollo Local.

- Formación de líderes.

Para dirigentes y profesionales vinculados al desarrollo local.

PRISMA

- Diplomado en Nutrición

Para: funcionarios públicos del MINSA, profesionales y nutricionistas.

Alternativa

- Programa de Escuela de Líderes.

Para líderes sociales.

- Programas de Capacitación Funcionarios Municipales.

Para funcionarios municipales.

La mayoría de los proyectos, ligados a la duración de los mismos, certifican a nombre de la institución que desarrolla el proyecto y de la municipalidad donde se ejecutan, o de alguna universidad. Por ejemplo, Centro Ideas certifica a su nombre y al de la municipalidad respectiva; en el 2006 Alternativa brindó una certificación a nivel de especialización a nombre de la universidad F. Villarreal; el Programa CARE Fortalece, entre los años 2004 y 2006, certificó a nombre CARE y de la UNAMBA, CARE y la Universidad Nacional de Huancavelica y CARE y la Universidad del Altiplano.

Sin embargo, cuando se trata de iniciativas consolidadas, que se ejecutan anual o semestralmente en forma periódica, las instituciones que otorgan las certificaciones tienen resoluciones ministeriales que las avalan y oficializan. Por ejemplo, Certificación de Experto en Gestión Estratégica Municipal, otorgado por la Escuela Mayor de Gestión Municipal o Diploma de la Escuela Mayor de Experto en Desarrollo Sosten-

table. Caso igual es el de la Escuela para el Desarrollo. También existen convenios con universidades públicas e incluso con universidades extranjeras. Así por ejemplo, la Universidad Com-
lutense de Madrid otorga el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local con la Escuela Mayor de Gestión Municipal.

De las iniciativas mencionadas líneas arriba, muchas tienen un nivel interesante de formalización y consistencia e incluso gozan de cierto reconocimiento público. Sin embargo, también proliferan programas y proyectos de envergadura que están ligados a la duración del proyecto y cierran al término de éste. Como el Perú no cuenta con una escuela o carrera de formación pública, el trabajo de desarrollar capacidades en autoridades y funcionarios, se convierte en una tarea de nunca acabar y por ello el término de un proyecto, aunque garantice el haber cumplido con sus objetivos de capacitación, siempre arroja un vacío.

Las instituciones que desarrollan los programas de formación, generalmente, desempeñan varias funciones: Organizan e implementan en colaboración con contrapartes locales, incluso gobiernos locales, y financian también con la colaboración financiera de Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo; Agencia de Cooperación Española (AECI); FIP, USAID, entre otras.

9.3 Los temas más tratados son:

- **Gestión municipal (incluyendo especificidades tales como gestión municipal por el patrimonio cultural; gestión de los servicios de agua y saneamiento; gerencia administrativa moderna; finanzas municipales y políticas tributarias).**
- **Participación ciudadana y gobernabilidad democrática (incluyendo especificidades tales como democracia participativa; sistemas políticos de participación; gobernabilidad democrática; entre otros).**
- **Planificación participativa del desarrollo y concertación. Presupuestos participativos.**
- **Desarrollo económico local y proyectos de inversión (incluyendo planificación, monitoreo y evaluación).**
- **Descentralización.**
- **Gestión en equidad social y de género.**
- **Transparencia, rendición de cuentas y vigilancia social.**

9.4 Los actores relevantes (pocos o no incluidos) son:

- **Autoridades y funcionarios regionales.**
- **Regidores.**
- **Consejeros regionales y locales.**

- Líderes de base.
- Jóvenes.
- Partidos políticos.
- Maestros (en temas de desarrollo local).
- Redes interinstitucionales
- Comunidades campesinas

9.5 Los temas relevantes (pocos o no incluidos) son:

- Políticas públicas: económicas, sociales y ambientales.
- Estrategias de lucha contra la pobreza.
- Seguridad alimentaria.
- Gerencia y administración moderna. Administración financiera.
- Adecuación sistemas municipales a nuevas leyes de la descentralización (los sistemas municipales están organizados en torno a las anteriores leyes).
- Interculturalidad, reformas de Estado y participación.
- Fortalecimiento institucional. Asociatividad de los funcionarios y redes de trabajadores públicos.
- Gerencia de servicios públicos.
- Ética, política y gestión pública. Códigos de ética y lucha efectiva contra la corrupción institucionalizada.
- Formación de formadores en enfoques y procesos de buen gobierno.
- Manejo de conflictos y facilitación de procesos.
- Promoción del desarrollo económico y comercialización de productos agrícolas.
- Elaboración de proyectos de desarrollo, en el marco del SNIP.
- El trabajo en equipo y en redes interinstitucionales.
- Sistematización de experiencias.
- Monitoreo, evaluación de resultados y determinación de impactos de la gestión pública.
- Sistematización de experiencias, investigaciones y gestión del conocimiento.

10. Perspectivas de los procesos de descentralización

10.1 Desafíos actuales a ser solucionados

a) Desafíos generales

- Relanzar con consistencia y profundidad el proceso de descentralización, haciendo de ésta la prioridad política de la gestión del gobierno nacional y reconstruyendo la

expectativa y confianza de la ciudadanía en esta reforma.

- Atender las necesidades de información y conocimientos básicos sobre la descentralización, de las nuevas autoridades y funcionarios públicos.
- Atender la demanda en capacitación y asistencia de las nuevas autoridades y funcionarios regionales y municipales, con una perspectiva de mejoramiento continuo, utilizando racionalmente la oferta de recursos de financiamiento existentes y aprovechando al máximo las capacidades instaladas en regiones y municipios. En esta perspectiva deben definirse convenios claros entre el Poder Ejecutivo, las agencias de cooperación internacional y las ONGs, para precisar las reglas de juego, buscando, entre otras cosas, evitar la sobreoferta de desarrollo de capacidades en algunos territorios y la sub oferta o inexistencia de propuestas en otros ámbitos. Este desarrollo de capacidades debe articularse con la reforma de la carrera pública.
- Establecer mecanismos compensatorios para las regiones y municipios que no perciben recursos del canon minero, a fin de evitar la distorsión del proceso descentralizador por la inequidad en el acceso a los recursos, lo cual genera una peligrosa desigualdad de oportunidades de desarrollo. Ante las situaciones de inequidad generadas por los mecanismos de distribución de las transferencias intergubernamentales, debe diseñarse una propuesta de reforma de las mismas. En efecto, debe partirse de la consideración de que la distribución de los recursos de las transferencias debería responder a lógicas distintas a fin de evitar o disminuir las desigualdades que se están produciendo. Mientras que los recursos provenientes del canon, regalías, FOCAM y renta de aduanas, se distribuyen en las zonas en las que estos recursos se generan, los transferidos mediante FONCOR y FONCOMUN deberían obedecer a criterios de compensación. La reforma de estos fondos es pues indispensable. Sin embargo, esto no viene ocurriendo salvo en una pequeña proporción con el FONCOR. Los departamentos que tienen la suerte de contar con algún recurso natural en fase de explotación en su territorio, son los que reciben la mayor parte de las transferencias intergubernamentales. Así, además de recibir el premio por su suerte, también reciben parte de los fondos de compensación.²⁶
- El ejercicio de la autonomía política de los gobiernos subnacionales produce el desarrollo de experiencias innovadoras y efectivas de gestión descentralizada. En particular, está en la orden del día la necesidad de articular la gestión

²⁶ Boletín de PRODES-USAID. Abril-Junio 2006. N° 7.

descentralizada con las metas relacionadas con los objetivos del milenio (ODMs): reducción de la desnutrición infantil, descenso de los altos índices de mortalidad infantil y materna, disminución del analfabetismo, ampliación de la cobertura de agua y alcantarillado, mejoramiento de la calidad educativa y en atención de salud, entre otros. Para tal efecto, se debe reorientar el destino o uso de los recursos aportados por el canon y regalías mineras

- Preservar y fortalecer los espacios de participación y concertación ciudadana como medio para el ejercicio de derechos ciudadanos y de mejoramiento gradual de la calidad de los servicios públicos, buscando ampliar sus efectos e impactos positivos mediante la vigencia de sistemas de participación y concertación.
- Articular la conducción del proceso de descentralización con la necesidad de introducir ajustes en el modelo económico vigente que sigue caracterizándose por ser capaz de generar crecimiento, pero que no redistribuye la riqueza, acentuando por esa vía sus efectos excluyentes. No olvidemos que los beneficios de la descentralización serán mayores si se tiene claridad y coherencia sobre los objetivos de desarrollo humano con los que debe ser funcional.
- Adicionalmente, para enfrentar más efectivamente la enorme heterogeneidad de situaciones que caracterizan a las municipalidades, se debe formular y aprobar una Ley Marco de Gobiernos Locales que supere la rigidez y la uniformidad establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades vigente.

b) Desafíos relacionados con los programas sociales

La necesidad de avanzar desde el gobierno central en el papel de rectoría, para precisar los grandes objetivos orientadores del proceso de descentralización, sobre todo a nivel del rediseño de los programas de manera concertada.

Se debe avanzar en revisar la normatividad existente que permita definir con precisión las competencias y atribuciones de los gobiernos locales en relación al rediseño de programas, definiendo con claridad hasta dónde llega su «autonomía» municipal y el sentido de la «condicionalidad» (transferencias condicionadas), planteando al MEF que se proporcionen las normas específicas necesarias. Esta es una labor **prioritaria** en la medida que constituye un nudo crítico de la transferencia. Con esta acción se logrará que los municipios tengan claridad sobre cuáles son los límites y posibilidades para realizar modificaciones en los actuales diseños de los programas, punto medular del proceso, evitando el tutelaje o exceso de intervención del sector correspondiente.

10.2 Proyecciones del proceso

a) Generales

- Redefinir la conducción estratégica de la descentralización, al haberse desactivado el CND. Especialmente no debe perderse el derecho de los gobiernos regionales y locales a participar en la adopción de decisiones relacionadas con la conducción del proceso. Al lado de la Asamblea de Gobiernos Regionales, los gobiernos locales deben dotarse de su espacio específico y crear los mecanismos de coordinación o puentes intergubernamentales necesarios.
- Definir una agenda de prioridades sobre el futuro de la descentralización, mediante el diálogo y la concertación del Poder Ejecutivo, el CRP, los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Componentes clave de esta agenda son la desactivación de FONCODES y PRO-NAA, la simplificación del proceso de transferencias (incluyendo la acreditación), la aprobación de la descentralización fiscal, el desarrollo de capacidades y asistencia técnica a través de mecanismos descentralizados, y la descentralización efectiva del Sistema de Inversión Pública.
- Articulación de la descentralización con las reformas del Poder Ejecutivo (incluyendo la redefinición de los 69 Organismos Públicos Descentralizados (OPDs) y su reducción a la mitad, así como una drástica integración de 82 programas sociales), de la carrera pública y la exigencia de establecimiento definitivo del sistema de planeamiento estratégico.
- Potenciar la participación ciudadana e institucional en el relanzamiento y ejecución de las diversas acciones y procesos relacionados con el proceso de descentralización.

b) Específicas con relación a la gestión de los programas sociales

Si bien se ha logrado dotar al proceso de instrumentos normativos, adecuados a sus realidades locales, existen algunas debilidades que deben ser encaradas con precisión haciendo los reajustes respectivos que la práctica del proceso de estos años nos enseña. Existe debilidad en la aplicación y precisión de la Ley 27767 relacionada con el Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria y que obliga a la adquisición de productos alimenticios agropecuarios e hidrobiológicos con los recursos públicos, en algunas regiones del país, que carecen de producción de alimentos en condiciones de abastecer la canasta de alimentos, debiendo ésta ajustarse a la heterogeneidad de la diversas regiones y localidades en el territorio. Este hecho ha generado que en muchas provincias del país, no haya sido posible su aplicación. Es por ello que la Ley de Compras Locales y su reglamento debe ajustarse a las realidades

diferenciadas del país, haciendo precisiones necesarias que suplan los vacíos existentes, lo que explica, como posteriormente se precisará, el reducido porcentaje de municipios que lo vienen empleando.

Asimismo, la directiva 023/2004 del MIMDES, recoge con mayor énfasis las prioridades que como sector viene impulsando para la gestión descentralizada de los programas, que cuentan con asignaciones presupuestales para la gestión de los mismos. Uno de sus lineamientos señala que los gobiernos locales, con su población, decidirán democráticamente y de manera consensuada la utilización de los recursos transferidos, en el marco de los procesos de presupuesto participativo y considerando como marco los diversos planes nacionales de carácter sectorial. Tal es el caso de la articulación de programas, incorporando la articulación con los nutricionales en el ámbito del proyecto piloto. De otro lado está todo lo referente a la impostergable articulación del proceso a los gobiernos regionales con la transferencia de funciones. El piloto respectivo debe dotarse de normatividad que articule el proceso. Por último, un punto fundamental que se viene planteando, en la necesidad de precisar los ámbitos de la autonomía municipal y los márgenes de acción para el «rediseño de los programas», que en la actualidad se viene limitando en su ejercicio, en relación a las exigencias MEF.

Precisar los objetivos de los Programas de Complementación Alimentaria (PCA) que difieren a los objetivos de los programas nutricionales, superando la distorsión existente respecto a su carácter nutricional o de ser una estrategia fundamentalmente para los sectores de extrema pobreza, o de mayor vulnerabilidad, afirmando el aporte significativo que las OSB de los PCA aportan a la ración alimentaria como valor agregado.

Debe abordarse la discusión sobre los programas y estrategias pertinentes, para los sectores de extrema pobreza, lo que va más allá de la discusión sobre los comedores populares, como muchas veces se pretende ubicar.

11. Percepción de la situación y de procesos de descentralización en la región andina

América Latina y el Caribe vienen pasando por profundos cambios políticos y económicos desde la década de los ochenta. Entre ellos, y asociados al retorno de la democracia en el continente, se encuentran la mayor apertura económica, la conso-

lidación de la estabilidad de precios, así como un nuevo análisis del tamaño y de las funciones de las autoridades públicas. Una de las características más comunes y destacadas de la reforma del Estado ha sido la descentralización política, fiscal y financiera. La descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central del gobierno, a unidades alejadas del centro²⁷.

11.1 Diversas aproximaciones

La descentralización es hoy en día un tema que merece muchísimas reflexiones y propuestas, entre ellos los de Iván Finot²⁸. Este experto latinoamericano sostiene:

- a) La descentralización en América Latina es parte de los procesos de democratización iniciados en la década de los 80 a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se busca, con diferentes énfasis en cada país, generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitirán hacer frente a la deuda social. En los países donde esta reforma se inició más tempranamente, ella fue decisiva para ampliar o focalizar dichas políticas, aunque solo se logró canalizar constructivamente la participación ciudadana en los casos en que se contaba previamente con capital social. Pero donde, con frecuencia, la descentralización no ha dado resultados positivos, ha sido en su contribución al equilibrio fiscal, lo que sin duda frenó el avance de los procesos.
- b) La descentralización política cobra hoy nueva importancia, ya no se trata de avanzar en ciudadanía e inclusión social, sino también en desarrollo económico. En efecto, se ha llegado al consenso de que la competitividad depende no solamente de las empresas, de los equilibrios macroeconómicos y de políticas nacionales activas, sino de la capacidad de cada localidad para encarar su propio desarrollo a través de procesos de concertación público-privados. Y para esto es indispensable que las localidades cuenten con más autonomía política y administrativa.
- c) Un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacida-

²⁷ MEF del Perú. Procesos de Descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú. Boletín de Transparencia Fiscal- Informe Especial N°11. Junio del 2002

²⁸ Iván Finot. Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local. Experto del ILPES. Revista de la CEPAL 86. Agosto del 2005.

des para generar ingresos de las distintas circunscripciones político administrativas. En la región tales transferencias son la principal fuente de ingresos de la mayoría de los gobiernos subnacionales -en particular de los municipales- y en algunos países tienen una alta ponderación en el gasto público. Desde el punto de vista de la equidad, los sistemas de transferencias que acompañan a los procesos de descentralización en América Latina han implicado, en todos los casos, una importante redistribución territorial progresiva inicial, aunque con frecuencia han resultado insuficientes para compensar después las desigualdades que la propia descentralización ha suscitado. Sería deseable que las transferencias respondan al criterio de compatibilizar el objetivo de equidad con el de estabilidad. Sin embargo, en la mayoría de casos las transferencias proceden de participaciones fijas en impuestos nacionales, lo que propicia un gasto que no depende de los correspondientes esfuerzos tributarios, contribuyendo esto a presiones desequilibrantes. Para neutralizar estas presiones se tiende a instaurar controles al gasto y límites al endeudamiento subnacional.

Por su parte, un estudio reciente realizado por encargo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia²⁹ sobre la situación y perspectivas de la descentralización en nuestra región, señala lo siguiente:

a) Visión general

La ola de democratización que experimentó América Latina en los años ochenta fue acompañada por un movimiento de descentralización que adoptó formas diferentes según los países presentando, no obstante, rasgos comunes en términos de objetivos, medios y resultados. En efecto, se aprecia que el conjunto de los procesos de descentralización va asociado, por una parte, a la voluntad de profundizar la democracia reforzando la representación y la participación y, por otra, a la búsqueda de una mayor eficacia del Estado. Este proceso se ha traducido, ante todo, en una transferencia del poder y recursos en beneficio de los municipios, ya que la consolidación de la escala intermedia o regional, solamente se produce en una etapa ulterior, y solo en determinados países. Los resultados son objeto de controversias en torno a la persistencia de las desigualdades entre las regiones, la ausencia de mejora de la gestión de los fondos públicos y la baja participación de la sociedad civil.

b) Marco institucional

Desde los ochenta, en la mayor parte de los países de Latinoamérica se viene consolidando la democracia representativa, aunque se puede cuestionar el grado de esta democratización. Esto vale tanto para los estados federales de Brasil, Argentina, México y Venezuela, como para los estados unitarios. Las autoridades de los diversos niveles del sistema gubernamental mayormente son elegidas. Lo mismo sucede en la totalidad de gobiernos locales. A este hecho, debe sumarse la iniciativa de conformar mancomunidades entre municipios pequeños con la finalidad de tener mayor capacidad en la gestión local del agua, desechos, transportes, e incluso en el desarrollo del territorio.

c) Reparto de competencias

En los estados federales, el reparto de competencias entre los niveles federal, estatal y municipal, se opera siguiendo principios de competencia general y competencias compartidas. Los gobiernos federales disponen de pocas competencias exclusivas. La mayor parte de competencias están asignadas a los gobiernos estatales y municipales. En los estados unitarios, prevalecen los principios de competencias compartidas y generales pero son más las competencias compartidas. Los municipios son autónomos y no están bajo la tutela de otros niveles de gobierno, con excepción de Chile.

d) Recursos económicos y recursos humanos

En su mayoría los municipios son pobres y dependen de lo que les transfiere el gobierno central. Si bien tienen ingresos por arbitrios, tasas y ciertos impuestos, los índices de recaudación son bajos, por diversos motivos. Los recursos humanos son insuficientes, situación que constituye un factor de alta vulnerabilidad. En la mayor parte de países no existe carrera pública local o regional. La estabilidad de los mandos altos y medios dependen de la continuidad de las autoridades.

e) Participación ciudadana

En las últimas dos décadas se ha observado un cambio del concepto participación, entendido como intervención en procesos electorales para elegir a las autoridades, a una diversidad de prácticas de coordinación, consultas de diverso tipo, iniciativas normativas, planeamiento concertado, presupuestos participativos, proyectos de inversión participativa, etc.; que se han convertido en referentes para los municipios europeos, en

²⁹ Melin Béatrice, Francois Claverre Jean. Elementos de Síntesis sobre la Descentralización en América Latina. France-Diplomatie. Ministerio de Asuntos Exteriores. Diciembre 2005. <http://www.diplomatie.gouv.fr/article-imprim.php>

los que la crisis de representación está obligando a los actores políticos a replantearse su relación con los ciudadanos.

Finalmente, ha habido y seguirá habiendo mucha discusión sobre qué competencias transferir y con qué alcances hacerlo. Al respecto, Jonás Frank³⁰, comparte con nosotros una mirada a fondo de lo que viene ocurriendo en Ecuador:

a) Competencias exclusivas y concurrentes

Las competencias exclusivas se administran, en la práctica, en el nivel central y municipal (cantonal), en perjuicio del nivel provincial. La mayoría de las competencias concurrentes son disfuncionales, porque no se basan en el criterio de complementariedad, lo que viene causando una serie de superposiciones de atribuciones entre diferentes entidades, con el consecuente deterioro de los servicios.

b) Relación entre descentralización y desconcentración

En los niveles locales no se toman las decisiones claves para la gestión de cada competencia, no se está respetando el

principio de subsidiariedad. El marco institucional se mantiene complejo, descoordinado e ineficiente, debido a entidades desconcentradas que con la descentralización ya no serían necesarias.

c) Competencias con atribuciones no asignadas (vacíos)

Se mantiene vigente el centralismo en los sectores recursos naturales y medio ambiente, estando pendiente la asignación de competencias y atribuciones a los diferentes niveles de gobierno.

d) Estructura del Estado

No existe una articulación de los diferentes niveles de gobierno en forma jerárquica, por cuanto en el ejercicio de las competencias asignadas, estos operan paralelamente. Las municipalidades (cantones) deben ser fortalecidos no solo como instancias de coordinación, sino sobre todo como prestadores de servicios. El nivel central no asume aún plenamente su rol de rectoría en la gestión de las competencias sectoriales.

11.2 Los beneficios y riesgos

Beneficios	Riesgos
Mejoras en la eficiencia, calidad y responsabilidad del sector público, conduciendo al fortalecimiento del Estado. Cada gobierno subnacional puede ajustar sus políticas a la combinación de bienes y servicios que necesita la población.	Posible reducción de los servicios públicos, debido a la menor capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por excesiva influencia de grupos de interés local.
De esta manera se impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas, al mejorar la capacidad de los gobiernos locales y regionales para identificar problemas y prioridades.	Riesgos macroeconómicos, por endeudamiento externo excesivo de los gobiernos subnacionales, como en los estados federales de Brasil y Argentina.
Al mejorar la calidad de la información y de los niveles subnacionales, aumenta la eficiencia del gasto público y con ello la gestión del Estado. Adicionalmente, el mejor rendimiento macroeconómico general del sector público se hace posible con la participación de los contribuyentes en las decisiones de gasto.	Intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, que puede reflejarse en niveles impositivos cada vez más bajos, con pérdida colectiva de recursos fiscales necesarios.

³⁰ Jonas Frank. Competencias: ¿Qué descentralizar? CONAM/Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador /GTZ. Quito, mayo 2001.

Al promoverse una gestión más responsable de autoridades y funcionarios, se facilita el desarrollo económico del país, sin necesidad de ampliar la participación del sector público en la actividad económica.

Se generan condiciones para el desarrollo subnacional y el incremento de los servicios ofrecidos por los gobiernos subnacionales, con mayor participación ciudadana.

Ampliación de la brecha entre las decisiones sobre el gasto y la recaudación, lo que es favorecido por el hecho de que los gobiernos subnacionales tienen como principal componente de su financiamiento las transferencias del gobierno central. Esto sucede en la mayor parte de países de la región.

Fuente: MEF del Perú. Procesos de Descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú. Informe Especial N° 11-2002.

11.3 La experiencia en los países pequeños

Los estudios realizados sobre la descentralización en países pequeños, ha logrado identificar las lecciones siguientes³¹ en cuanto a similitudes y diferencias, entre países pequeños y grandes.

Similitudes

Primero, el proceso de descentralización puede ser virtualmente tan exigente y complejo en un país pequeño como Nicaragua, así como en un país muchas veces mayor, como México, pues el diseño de la descentralización en ambos casos exige precisar la asignación de responsabilidades e ingresos, transferencias, etc.

Segundo, no existe una forma única y superior de descentralización fiscal.

Tercero, el proceso de descentralización se puede realizar reforzando a las instituciones tradicionales como los municipios, o se puede llevar a cabo creando nuevas instituciones descentralizadas. Pero lo recomendable es lo primero (Bolivia), evitando lo segundo porque debilitan los municipios (El Salvador).

Cuarto, aunque la descentralización significa retos técnicos muy importantes, es inminentemente un proceso político exigido a veces desde abajo o cómo una solución desde arriba. Pero es mucho mejor para que el proceso avance y se consolide que se origine desde abajo, ya sea por los ciudadanos (como en Bolivia) o por los gobiernos locales (como en Ecuador), quienes viven las consecuencias de la ineficiencia, falta de representatividad e incluso corrupción de los gobiernos nacionales centralizados.

Quinto, en muchos países, como en Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua, los municipios han asumido mayores responsabilidades de gasto, pero escasa autonomía en el componente de los ingresos, siendo la mayor parte del gasto financiado por transferencias del gobierno central, lo que no desarrolla la iniciativa impositiva local y debilita el esfuerzo fiscal, incrementando la dependencia de los gobiernos locales respecto de los gobiernos nacionales.

Sexto, los procesos presupuestarios eficientes y eficaces, con niveles razonables de autonomía en la determinación de las prioridades del gasto y sistemas de control interno y social, constituyen una condición crítica para descentralizaciones exitosas.

Sétimo, los mecanismos de participación comunitaria en sectores como educación y salud, practicados en Bolivia, El Salvador y otros países, son instituciones que ayudan a una provisión de servicios más eficiente y responsable.


Octavo, reconociéndose como difícil enfrentar el problema de la atomización municipal, se descartan procesos obligatorios de integración de municipalidades pequeñas, pero surgen iniciativas de creación de mancomunidades municipales dentro del sistema de participación y de transferencias de ingresos.

Diferencias

Primero, en los países pequeños puede que exista más similitud de preferencias y también de problemas, lo cual puede facilitar el diseño del modelo de descentralización.

Segundo, consciente o inconscientemente los países toman la decisión, con grandes consecuencias, de reformar el

³¹ Arze Francisco J, Martínez-Vásquez Jorge. Descentralización en Latinoamérica desde una Perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. Departamento de Economía y Estudios Políticos de Universidad estatal de Georgia. Conferencia: Nuevos retos de la descentralización fiscal en América Latina (México). Marzo 2003. Observatorio de la Economía Latinoamericana. <http://www.eumed.net/cursecon/escol/>



proceso de descentralización de una forma evolutiva y gradual (El Salvador y, hasta cierto punto, Nicaragua), o de una forma comprensiva y de golpe (Bolivia y Ecuador). En el primer enfoque la falta de una visión global con objetivos explícitos disminuye la capacidad de coordinación y favorece la aparición de contradicciones entre responsabilidades de gastos e ingresos a través de desequilibrios verticales y horizontales.

Tercero, el diseño y análisis de políticas de descentralización se hace más complejo cuando no existe información fiscal y presupuestaria en el ámbito local.

Cuarto, la naturaleza de la descentralización puede estar afectada por las demandas de autonomía impulsadas desde

abajo en los pueblos y aldeas de un país.

Quinto, en general los efectos de las políticas de descentralización dependen, principalmente, del tamaño de los países y de los municipios en donde se implementa esta reforma. Así, dependen en cada caso del área territorial, población, características institucionales y administrativas.

Sexto, la experiencia demuestra que la descentralización provee formas distintas para resolver problemas y estructurar instituciones. Estas fórmulas son efectivas dentro de los contextos históricos, políticos e institucionales de cada país, lo cual evidencia que no existen prácticas únicas o superiores de hacer política.

Anexo N°1

ANUNCIOS DE PRESIDENTE ALAN GARCÍA EN EL LLAMADO «SHOCK DESCENTRALIZADOR» (18 X 2006)

1. Hasta el 31 de diciembre de 2007, se transferirá a los gobiernos regionales las 185 funciones sectoriales establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con sus respectivos recursos humanos, presupuestales, materiales, técnicos y acervo documentario.
2. Se ha presentado Proyecto de Ley para que los gobiernos regionales designen directamente a sus Directores Regionales Sectoriales (sin concurso).
3. Al 31 de diciembre de 2007, se concluirá con la transferencia a los gobiernos locales de los proyectos de FONCODES y la primera etapa de INABIF.
4. A partir de enero de 2007, se transferirá acciones de las distribuidoras eléctricas de seis departamentos.
5. Se transferirá las acciones de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) al Gobierno Regional del Cusco.
6. A partir de enero de 2007, se iniciará la transferencia de 9 estadios y la infraestructura deportiva a cargo del IPD a los gobiernos regionales según corresponda.
7. A partir de enero de 2007, se iniciará, a través de programas piloto la transferencia de la atención primaria de la salud a las municipalidades.
8. A partir de enero de 2007, se iniciará, a través de programas piloto, la transferencia de los centros y programas educativos a las municipalidades.
9. Se transfieren las obras que se van a ejecutar para mantenimiento y rehabilitación de la red vial con créditos del BID y BM
10. Se conectará a 4,154 localidades rurales en el ámbito nacional, para facilitar el acceso a Internet y tecnologías de la información y se instalarán 350 sistemas de recepción y transmisión de televisión y radio de frecuencia modulada.
11. Al 28 de julio de 2007, se transferirá a los gobiernos regionales cerca 40 desembarcaderos pesqueros artesanales
12. Exoneración del IGV para obras de saneamiento, pavimentación, pistas y veredas que desarrollen las municipalidades distritales.
13. Exoneración de impuestos a empresas industriales que se establezcan en zonas alto andinas, para favorecer la industrialización y el procesamiento.
14. Transferencia de 9 proyectos especiales de INADE que no tienen carácter binacional a los gobiernos regionales.
15. Reformulación del Plan de Regionalización y de Inversión Descentralizada y conformación de una Región Piloto.
16. Relanzamiento de las Juntas de Coordinación Interregional, incorporando a las municipalidades y a la sociedad civil con el fin de impulsar la regionalización.
17. A partir de enero de 2008, se iniciará una reforma fiscal para fortalecer la captación del IGV y las rentas de los gobiernos regionales.
18. Impulso a un Programa de Capacitación a los gobiernos regionales a cargo del CND, sujeta a una evaluación por resultados a cargo de universidades y la cooperación técnica internacional.
19. Los ministerios continuarán con la política de desconcentración de sus entidades. El Ministerio de Agricultura transferirá la propiedad y la gestión de 1,664 equipos de maquinaria agrícola y se desconcentrarán las sedes del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS) a Puno; Pro Amazonía a San Martín; y PRONAMACHS a Junín.
20. Impulso a Sierra Exportadora.

Anexo N°2

ASOCIACIONES Y REDES DE MUNICIPALIDADES

N°	Ambito	Nombre Asociación / Red	Siglas	N° GL	Categoría de municipalidades	Fecha creac.
Nacional						
		Red de Municipalidades Rurales del Perú	REMURPE	--	15 Redes y asociaciones de municipalidades / 06 provinciales y 73 distritales	2000
		Red Perú – Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local	RED PERU		5 asociaciones municipales / 11 distritales	Marzo 2000
		Asociación de Municipalidades del Perú	AMPE			
		Asociación de Municipalidades de Centros Poblados del Perú	--			
		Coordinadora Nacional de Asociaciones de Municipalidades y Redes del Perú	CONAMR - PERU			
		Asociación de Municipalidades Impactadas por la Minería	ANMIM	60	60 municipalidades entre provinciales y distritos	Mayo 1999
		Asociación de Municipalidades Distritales del Perú	ANADIS			
		Asociación de Municipalidades del Ámbito de Influencia del Proyecto Especial Río Cachi	AMAIPERC			
Regional						
		Asociación de Municipalidades de la Región de San Martín	AMRESAM	77	10 provinciales / 67 distritales	1996
		Consorcio de Municipalidades de la Sub-Región Norte Puno	COMUNORP	4		Enero 2005
		Red de Municipalidades Rurales del Perú - Región Puno	REMURPE - PUNO	8	6 provinciales / 2 distritales	
		Asociación de Municipalidades de la Región Apurímac	AMRA			Febre. 2004
		Asociación de Municipalidades de la Región Loreto	AMRELOR			
		Asociación de Municipalidades de la Selva Central	AMSELCE	21	3 provinciales / 18 distritales	
Provincial						
		Asociación Provincial de Municipalidades de Abancay	APMA		1 provincial / 8 distritales	
		Asociación de Municipalidades de la Provincia Oxapampa	AMPOX	7	1 provincial / 6 distritales	

		Asociación de Municipalidades de la Provincia de San Ignacio	---			
		Asociación de Municipalidades Rurales de la Provincia del Valle de los Chancas	AMRUVACH	16	1 provincial / 15 distritales	
		Asociación de Municipalidades de la Provincia de Huaral	---	12	12 distritales	
		Asociación de Municipalidades de la Provincia de La Mar	AMPLAMAR			Mayo 2003
		Asociación de Municipalidades de la Provincia de Chancay	---			
		Asociación de Municipalidades de la Provincia de Rioja	AMPRI	15	Distritales y CPM	
		Asociación de Municipalidades de la Provincia de Pasco				
		Asociación de Municipalidades de la Provincia de Moyobamba	AMPROMO	6	1 provincial / 5 distritales	Julio 2004
Distrital						
		Asociación de Municipalidades Distritales de la Provincia de Jaén	---			
		Asociación de Municipalidades de los Distritos de Angaraes Sur	AMDAS	6	6 distritales	Agosto 1999
		Asociación de Municipalidades del Área Sur de Lima	---	6	6 distritales	1999
		Asociación de Municipalidades del Valle Río Apurímac y Ene	AMUVRAE	9	6 distritales / 3 CPM	
		Asociación de Municipalidades Cuatro Lagunas del Cusco	AMCLA			
Cuencas y corredores						
		Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca Jequetepeque	CDCJ	21	6 provinciales / 15 distritales	
		Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas	AMCEC	18	3 provinciales / 15 distritales	No v. 2003
		Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Alto Andino César Vallejo, Trujillo	AMCEAA			
		Asociación de Municipalidades Marañón Andino (Cajamarca y La Libertad)	AMMA	29	4 provinciales / 25 distritales	Agos. 2000
		Asociación de Municipalidades del Valle La Leche (Lambayeque)	AMUVALL	6	6 distritales	Mayo 2004

		Asociación de Municipalidades de la Cuenca del Río Llaucano (Cajamarca)	---	9	9 distritales	Mar. 2003
		Asociación de Municipalidades de la Cuenca del Río Zaña	AMUCZA	6	6 distritales	
		Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Chicama	CODECHI - CAMA			
		Asociación de Municipalidades Conchucos Sur	---			
		Asociación de Municipalidades Bigote, Serrán	---			
		Asociación Municipalidades Cuenca Catamayo, Chira (Frontera Ecuador)	---	17	17 distritales	2005
		Asociación de Municipalidades de Ancash (antes AMUCRAE)	AMUNI AN-CASH	9	2 provinciales / 7 distritales	
		Asociación de Municipalidades de la Cuenca del Nepeña	---	15	15 distritales	
		Asociación de Municipalidades de la Cuenca del Río Aija – Huarmey	AMUCRAH			
		Asociación de Municipalidades de la Cuenca del Río Santo Tomas	AMSAT	9	2 provinciales / 7 distritales	Mar. 1999
		Asociación de Municipalidades del Valle Sagrado de los Incas Calca, Cusco	AMVASIC			
		Asociación de Municipalidades de la Cuenca Hidrográfica de Santa Eulalia	---			
		Asociación de Autoridades Municipales de la Cuenca del Río Lurín	AAM	10	10 distritales	2000
		Asociación Pro Cuenca Yauyos – Cañete	---	21	2 provinciales / 19 distritales	Oct. 2005
		Asociación de Municipalidades de la Ruta del Sol	AMRUSOL			
		Asociación para el Desarrollo Integral de las Cuencas del Llaucano y Alto Chancay	---			
		Asociación de Municipalidades Ccarhuazo – Ayacucho				
Rural						
		Red de Municipalidades Rurales de Piura	REMURPI	8	6 provinciales / 21 distritales	2001
		Red de Municipalidades Rurales de Cusco	RE MURPE CUSCO	21	3 provinciales / 18 distritales	

		Red de Municipalidades Rurales de la Región Central	MUNIRED	50	50 municipalidades (provinciales y distritales)	
		Red de Municipalidades Rurales de Ayacucho	REMURAY	73	7 provinciales / 66 distritales	
Temáticos						
		Asociación Municipalidades de Centros Poblados de la Región Inka	AMCUSCO			
		Asociación de Municipios Escolares de Santa Rosa (Melgar)	AMESAR			
		Coordinadora de Derechos de Humanos de Ica	CODEICA	43	5 provinciales / 38 distritales	
		Asociación de Municipalidades del Litoral Peruano	AMULPE			

Fuente: Red Municipalidades Rurales del Perú REMURPE, Estudio sobre Asociaciones de Municipales Subnacionales en el Perú (Documento de Trabajo) Carlos Frías Coronado. Agosto 2006, Archivo periodístico / electrónico
 Elaboración: Propia

Principales factores de la descentralización en Ecuador

Néstor Vega Jiménez

Antecedentes

Para elaborar el presente informe es necesario partir de un criterio de descentralización. Luego, en función de este concepto, podremos explicar cuál es la situación en general de la descentralización en Ecuador.

La concepción operativa de la descentralización para este documento es que es “un proceso de rediseño del Estado a través del cual se traslada poder, competencias y recursos, desde el gobierno central, hacia niveles subnacionales de gobierno”¹.

Además, esto significa que la descentralización no es el fin, sino el camino entre un sistema de Estado único, centralista, vertical y concentrador, y su versión opuesta. Es decir, un sistema de Estado disperso, horizontal, participativo y amplio. Pero este nuevo modelo de Estado tampoco es más que el medio para lograr un justo y equitativo desarrollo del país.

Para complementar la idea debemos señalar que generalmente se considera que la descentralización se concreta en el campo político, administrativo y fiscal. Por lo tanto, debemos observar el camino en estos tres aspectos.

Siendo esta definición útil para explicar el proceso se debe, sin embargo, tener en cuenta que el camino a la descentralización es muy variado y que tanto los puntos de partida, como los posibles resultados finales de los procesos de descentralización son también diversos. Esto significa que existen muchos sistemas posibles de estados centralizados y que también hay muchos modelos posibles de estados descentralizados.

Por otro lado, en la práctica se observa que los tres componentes de la descentralización pueden avanzar o retroceder con mucha independencia entre sí. A partir de esta definición operativa podremos, en este informe, explicar en qué lugar del proceso se encuentra Ecuador y a qué velocidad está caminando.

A pesar de presentar en este informe una fotografía del proceso y especular sobre la inercia natural del mismo, se debe anticipar que especialmente en Ecuador es muy incierto el futuro del proceso de descentralización, pues estamos a las puertas de cambios estructurales en el tema, en virtud de la convocatoria a una Asamblea Constituyente que podría acelerar o ponerle grandes frenos al proceso de descentralización.

A manera de gran conclusión diremos que Ecuador ha avanzado significativamente en el proceso de descentralización. En lo político, las autoridades locales son electas directamente por los y las ciudadanas de cada jurisdicción y tienen vastas capacidades de decisión y autogobierno. La asociación de municipalidades es representativa pues incluye a todos los municipios y, por su antigüedad, tiene el reconocimiento de todos los actores por ser la auténtica voz del municipalismo. En lo financiero, Ecuador ha tenido desde los años 70, el tiempo de las primeras regalías petroleras, un sistema de transferencias para la coparticipación de rentas de los gobiernos seccionales, que indudablemente siempre puede ser mejorado. En lo administrativo, las competencias municipales ya son amplias, siendo el municipio el responsable de cubrir las necesidades diarias de los ciudadanos en cada jurisdicción.

¹ Velasco, Marco (2000) «Descentralización y Gobiernos Intermedios en el Ecuador» en Revista Ciencias Sociales, Número 18, II época, Junio, Quito.

No obstante, estos avances son más bien históricos, ya que se lograron hace algunas décadas. El proceso de descentralización en los últimos años ha tenido fuertes contratiempos. Actualmente, está casi paralizado.

1. Modelo de descentralización

Ecuador es un pequeño país ubicado al norte de Sudamérica, con costa a su occidente en el Océano Pacífico. Colinda al norte con Colombia y al sur y oriente con Perú. La superficie es de 273.640 km². La población en el 2005 se calculaba en 12 millones de habitantes. Es atravesado por la línea equinoccional de este a oeste y por los andes de norte a sur. Estos últimos dividen al país en tres regiones geográficas: costa hacia el Pacífico, sierra en el espacio que ocupan los Andes, y oriente desde las estribaciones orientales de la cordillera hacia la amazonía. Además, se incorpora el espacio insular de las Islas Galápagos.

Población de Ecuador 2005

Población total del país	12'156.608	
Población urbana	7'415.531	61%
Población rural	4'741.077	39%

Para caracterizar el modelo ecuatoriano de descentralización se debe dividir la historia del país en dos grandes etapas. Estos períodos implican características primordiales que los diferencian. El primero es desde el inicio de la República hasta 1978. El segundo parte de 1978 a la actualidad. Creemos que estamos a punto de inaugurar una nueva etapa.

Desde su constitución como República, Ecuador mantiene una tradición colonial de reconocimiento de las administraciones locales. El país más que una nación nace como una unión de ciudades, que en la práctica mantienen una mínima relación entre sí. Como ejemplo podemos ver que aún el proceso independentista, se inicia de manera aislada en diversas ciudades que no se relacionan sino de manera posterior, gracias a las visiones externas de la creación de una Gran Colombia. Las declaraciones de independencia fueron llevadas a cabo por las ciudades de manera aislada. La revolución de las alcabalas y el primer grito de independencia en Quito; la Declaración de la Independencia de Guayaquil con su propia constitución; las rebeliones en Cuenca y Riobamba.

Caracterizaremos entonces a la primera etapa de la República de Ecuador como la de un país que vive una descentralización efectiva y camina hacia la consolidación de una nación única y centralizada. Esta visión es significativa pues nos hace recordar, por ejemplo, que los gobiernos locales electos ya se encuentran en la primera constitución de Ecuador, convirtiéndolos en los primeros de esta naturaleza en América Latina.

Pero además, no es solamente en el ámbito administrativo donde encontramos esta descentralización, sino que esta es un reflejo de los aspectos económicos y productivos. Las economías son de subsistencia y se basan en los productos de reducidas áreas de influencia. Por esta razón los gobiernos locales tienen sus propios impuestos y hasta los bancos locales imprimen su propio dinero.

A partir del nacimiento de Ecuador se camina hacia una centralización y a la consolidación de la nación. Este proceso se acelera en el gobierno conservador de García Moreno y el liberal de Eloy Alfaro, que ejecuta la gran obra de integración nacional con la construcción del ferrocarril entre Quito y Guayaquil.

Otro factor clave pero muy posterior en este proceso es la creación de la Junta Nacional de Planificación (1959) y la primera reforma tributaria (1962). A través de la primera, se realizó la consolidación de un régimen centralizado de planificación que a su vez creó significativas organizaciones nacionales para los sistemas de electricidad, INECEL; telefonía, IETEL; seguridad social, IESS; obras sanitarias IEOS; vivienda, JNV; y fortaleció a los ministerios de educación, salud y obras públicas.

Con la reforma tributaria se centralizaron los impuestos a nivel nacional eliminando todos los tributos creados por municipios y concejos provinciales a nivel local.

El hito final del proceso de centralización se estableció con el boom petrolero a partir de 1972 cuando el gobierno nacional se convirtió en el principal exportador del país. Esta fecha coincidió con el inicio de la última dictadura militar.

Hemos caminado en esta primera etapa desde un país que, en la práctica, partió de una estructura descentralizada hasta llegar a un gobierno central que controlaba impuestos, planificación, ejecución y es el principal exportador del país.

La segunda etapa se inició en 1979 con el regreso a la democracia, lo cual implicó volver a elegir al Presidente de la República, congresistas, así como también a alcaldes, concejales, prefectos y consejeros.

Desde entonces hemos iniciado un proceso de descentralización que también tiene sus hitos. Sin embargo, este paso se inicia sin una fuerte política gubernamental.

Los ingresos petroleros inmediatamente fueron compartidos con los gobiernos seccionales.

Además, se crearon dos bancos de desarrollo uno para la inversión y otro para la preinversión de las obras locales.

En la década de los 90' se definieron varias leyes a favor de la descentralización incluyendo la Constitución en la que se puntualizaba al país como de "administración descentralizada". Recién en 1997 se concreta una política a favor de este proceso y se manifiesta en la Ley de Descentralización.

Como desenlace a las fases de centralización y de descentralización debemos decir que Ecuador tiene un significativo avance hacia la descentralización gracias a su historia municipalista. El país tiene un sistema de coparticipación de rentas que se ha ido perfeccionando: alcaldes elegidos directamente desde 1945, competencias municipales en muchos ámbitos, un sistema asociativo municipal reconocido por el gobierno central como interlocutor legítimo. Asimismo, como nota curiosa, es el municipio en Ecuador el garante del derecho constitucional del hábeas corpus.

Ecuador tiene además del nivel municipal un nivel intermedio llamado Consejo Provincial que goza de competencias más bien relacionadas a lo rural. Asimismo, un ámbito sub municipal llamado Juntas Parroquiales que tiene la competencia de acoger las necesidades de la comunidad para ser llevadas al gobierno municipal. Las Juntas Parroquiales son

también veedoras de las obras públicas. La reciente historia del país se caracteriza por la promulgación de leyes a favor de la descentralización tal como se aprecia en el cuadro de la parte posterior de esta página.

Es a partir de la promulgación de la Ley de descentralización que se establece verdaderamente un modelo ecuatoriano de descentralización de una manera planificada.

1.1 Marco legal de la descentralización

Actualmente, el modelo de descentralización de Ecuador², según la ley que lo rige, es un proceso facultativo para los gobiernos locales y obligatorio para el gobierno central. La descentralización, supuestamente, es una expresa política de Estado que evita la discrecionalidad en la transferencia de competencias y de recursos. Casi todo es sujeto a la descentralización, excepto unas pocas competencias definidas en la Constitución. Según la misma, la descentralización debe realizarse conjuntamente con la transferencia de recursos. Se debe llevar adelante un proceso de fortalecimiento de las capacidades administrativas de los gobiernos locales de una manera paralela, pero no como una precondition para realizar las transferencias. La descentralización se impulsará preferiblemente hacia los gobiernos seccionales autónomos.

Leyes a favor de la Descentralización³

Leyes de Régimen Municipal (66), Provincial (69) y Juntas Parroquiales Rurales (2000).

Varias leyes de asignación de fondos: FODESEC (90), FONDEPRO (90), Ley de Distribución del 15% (97), y otras.

Ley de Modernización del Estado (93).

Ley de Descentralización y Participación Social (97).

Constitución Política de la República (98).

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (02).

² República del Ecuador (2004) «Plan Nacional de Descentralización 2004» Registro Oficial del Lunes, 31 de mayo del 2004 - R. O. N°345. Quito: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/R.O.Mayo.31.2004.htm>

³ GTZ (S/F) Descentralización en el Ecuador - Aspectos Generales, Presentación PPT publicada en el CD GTZ (2004) La Descentralización en el Ecuador: Quito:GTZ.

La última constitución de Ecuador en su artículo 1 establece que “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.”⁴

Pero además dice, específicamente sobre la descentralización, que todas las competencias del gobierno central podrán descentralizarse “excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo...”⁵

Los artículos constitucionales sobre la descentralización además establecen un proceso progresivo.

Art. 225. El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Art. 226. Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.⁶

1.2 Competencias municipales

Por otro lado, tanto la ley de régimen provincial como la

ley de orgánica de régimen municipal otorgan a los municipios y a los concejos provinciales amplias funciones.

Capítulo II

De los fines municipales

Art. 11. A la municipalidad le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.

Los fines esenciales del municipio, de conformidad con esta ley, son los siguientes:

1. Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.
2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales.
3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación.
4. Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.

Art. 12. En forma complementaria y sólo en la medida que lo permitan sus recursos, el municipio podrá cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.

Art. 13. Las municipalidades podrán ejecutar las obras o prestar los servicios que son de su competencia en forma directa, por contrato o delegación, en las formas y condiciones previstas en la Constitución Política de la República y la ley. Podrán también participar en la conformación de entidades privadas, sin fines de lucro, individualmente o mancomunadas con otras municipalidades o entidades del sector público.

En cualquier caso, sin perjuicio de los mecanismos de control ejercidos por la Contraloría General del Estado, las municipalidades ejercerán la regulación y control de las obras o servicios, a fin de garantizar su eficiencia, eficacia y oportunidad. Además, están obligadas a facilitar y promover el control social.

⁴ República del Ecuador (1998) Constitución Política de la República del Ecuador <http://www.presidencia.gov.ec/descargas/constitucion.zip>

⁵ Ibid.

⁶ Ibid

Art. 14. Son funciones primordiales del municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta ley, las siguientes:

1. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado.
2. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.
3. Recolección, procesamiento o utilización de residuos.
4. Regular y controlar la calidad, elaboración, manejo y expendio de víveres para el consumo público, así como el funcionamiento y condiciones sanitarias de los establecimientos y locales destinados a procesarlos o expendirlos.
5. Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres.
6. Control de construcciones.
7. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales.
8. Servicio de cementerios.
9. Fomento del turismo.
10. Servicio de mataderos y plazas de mercado.
11. Planificar, coordinar y ejecutar planes y programas de prevención y atención social.
12. Planificación del desarrollo cantonal.
13. Regular el uso de la vía pública en áreas urbanas y suburbanas de las cabeceras cantonales y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del cantón.
14. Ejercer el control sobre el peso, medidas y calidad de los productos que se expenden en los diversos locales comerciales de la jurisdicción.
15. Promover y apoyar el desarrollo cultural, artístico, deportivo y de recreación, para lo cual podrá coordinar con instituciones públicas o privadas afines.
16. Prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines.
17. Contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, a través de programas de apoyo a actividades como la artesanía, microempresarias y productoras de la pequeña industria, entre otros, coordinando con organismos nacionales, regionales, provinciales y parroquiales.
18. Colaborar y coordinar con la Policía Nacional en el tema de protección, seguridad y convivencia ciudadana.
19. Podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa,

en coordinación con los organismos de tránsito competentes, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

20. Exigir y controlar que en toda obra pública o privada que suponga afluencia de público en edificios públicos o privados, en los lugares que se exhiban espectáculos y en las unidades de transporte público se diseñen, establezcan, construyan y habiliten accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidades.
21. Ejercer el control de la venta en espacios y vías públicas de toda obra artística literaria, musical o científica, en cualquier formato, producidas, reproducidas o distribuidas, que se encuentren protegidas por la Ley de Propiedad Intelectual.

Art. 15. Para la consecución de sus fines esenciales el municipio cumplirá las funciones que esta Ley señala, teniendo en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adopte el Estado.

En el caso de que alguna de las funciones señaladas en el artículo precedente corresponda por ley también a otros organismos, éstos transferirán a los municipios tales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos económicos internos o externos si los hubiere.⁷

1.2. Competencias Consejo Provincial

Veremos que los Concejos provinciales tienen muchas atribuciones en el ámbito territorial. En la práctica su ámbito se circunscribe a las áreas rurales de la provincia.

Artículo 7. Corresponde a los Concejos Provinciales:

- a) Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad.
- b) Prestar servicios públicos de interés provincial directamente o en colaboración con los organismos del Estado o de las municipalidades.
- c) Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial.
- d) Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia, para fines de progreso común.
- e) Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios y de las obras públicas que se realicen en la provincia.
- f) Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con

⁷ República del Ecuador (2005) Ley Orgánica de Régimen Municipal.

el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo.

- g) Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos, estaciones experimentales y de otros centros similares, de acuerdo con la ley.
- h) Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los concejos municipales, y con las juntas parroquiales de su jurisdicción.
- i) Fomentar el turismo.
- j) Vigilar que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente.
- k) Los concejos provinciales efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- l) Cumplir con los demás fines que les señalen la Constitución y las leyes.⁸

1.3 Descentralización política

La caracterización del proceso de descentralización política de Ecuador ha tenido significativos avances. El país tiene

una división política de cuatro niveles de gobierno con autonomía. El nivel central, que tiene las tres funciones típicas de la administración pública. El nivel intermedio en donde son electos un prefecto y consejeros. El nivel municipal donde son elegidos directamente el alcalde y los concejales. Finalmente, el nivel sub municipal, llamado parroquial donde son elegidos el presidente y los miembros de la Junta Parroquial.

Además de la elección de las autoridades existen, desde 1997, gracias a la Ley de Descentralización y Participación Social, instancias claras para definir la participación activa de la ciudadanía en las instancias de gobierno.

1.4 Descentralización fiscal

El financiamiento de las entidades seccionales en Ecuador se canaliza a través de tres fuentes: tributos descentralizados, transferencias intergubernamentales y endeudamiento.

Los tributos descentralizados son básicamente impuestos, tasas y contribuciones especiales. Las ordenanzas para el cobro de tasas deben ser aprobadas en el Ministerio de Economía y Finanzas. Los principales ingresos de los gobiernos seccionales son las transferencias intergubernamentales.

Ecuador cuenta en la actualidad con alrededor de 18 leyes especiales para la distribución de recursos hacia los concejos municipales y concejos provinciales. La principal ordenanza es

Sistema de Transferencias Municipales

Tipo de ingreso	Recursos	Criterio de gastos	Mecanismos de distribución
70% de las Transferencias de Ley del 15% (el 30% restante es destinado a los Concejos Provinciales).	Presupuesto General.	A discreción municipal.	50% sobre la base de necesidades básicas insatisfechas. 40% relación a la población. 10% equitativamente entre total de municipios.
Transferencias Voluntarias a descontarse anualmente hasta el 25% del Impuesto a la Renta.	Donación Voluntaria de contribuyentes hasta el 25% de Impuesto a la Renta.	Para financiamiento de obras no aplicables a gasto corriente.	Cada contribuyente decide a que municipio se asignan los recursos.

⁸ República del Ecuador (2002) Ley de Régimen Provincial, <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Ley.RegimenProvincial#anchor1352582>.

Fondo de Desarrollo Sec- cional.	2% de los ingresos Ne- tos presupuestados.	20% a Concejos Provin- ciales (70% Gasto co- rriente, 30% inversión zona rural) 75% muni- cipios (40% Banco del estado Fondo de inver- sión, 60% según presu- puesto municipal).5% Emergencias, Organismos seccionales.	2% Municipios Capitales de Pro- vincia. 98% 20% Concejos Provinciales 75% municipios 60% Directamente 40% Banco del Estado Fondo de Inversión. 5% Emergencias.
Leyes Especiales para Mu- nicipios y Concejos Pro- vinciales.	Diversas bases tributa- rias.	Diversos.	Diversos.

la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, aprobada en el año 1997 y destinada a gastos de inversión. Además de estas asignaciones presupuestarias realizadas por parte del gobierno central, cada unidad institucional recauda otro tipo de ingresos tributarios y no tributarios a través del pago de impuestos y tasas. Sin embargo, esta capacidad de recaudación no genera suficientes ingresos como para cubrir las necesidades básicas de las entidades en cuestión. Así, el aporte realizado por parte del gobierno central se convierte en la fuente de ingresos más importante en la gestión administrativa de estas unidades institucionales.⁹

La evaluación de este proceso, según el Banco Central del Ecuador, no es halagadora pues reclama que la fuente principal de ingresos son las transferencias intergubernamentales.

La experiencia ha demostrado que estos gobiernos locales mantienen una fuerte dependencia de las transferencias que reciben del gobierno central para financiar su gestión administrativa, situación que ha originado que la mayor parte de gobiernos locales no realicen esfuerzos para obtener ingresos propios que les permitan cubrir con sus necesidades de funcionamiento. Este hecho genera una actitud pasiva en torno a la decisión de incrementar los recursos de autogestión.

En este período de análisis 2000-2005, se visualiza que los gobiernos locales guardan una dependencia extremadamente alta respecto de los ingresos por concepto de transferencias lo cual limita el accionar de estas entidades para convertirse en unidades institucionales descentralizadas, ya que su capacidad de autogestión en la generación de recursos propios es casi nula.

En la práctica, el grado de dependencia que los gobiernos locales guardan, respecto de los ingresos que perciben del gobierno, se puede medir con las aportaciones de autogestión que estas unidades generan al sector público no financiero y que alcanzan niveles tan bajos como el 4.2% para los municipios y el 0.3% para los concejos provinciales. Adicionalmente, esta investigación realizó un seguimiento tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto, permitiendo identificar a los gobiernos locales que se han esforzado para lograr una mejor gestión administrativa año tras año, como también para visualizar quienes mantienen una actitud pasiva en el tiempo, situación que se mide a través de índices de gestión financiera (índice de dependencia, autosuficiencia mínima, relación mínima, gasto administrativo, inversión respecto del gasto total, inversión respecto de las transferencias, sostenibilidad finan-

⁹ Salwa Chauvin, Ramiro Pérez (2007) Estadísticos de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2000-2005 Quito: Banco Central del Ecuador; Apuntes de Economía No 55; <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae55.pdf>

ciera, autosuficiencia financiera). Los análisis se han realizado a nivel macro, regional y local teniendo en cuenta a los municipios que mayor aporte han generado en la muestra, considerando a estas unidades institucionales en categorías según su población.¹⁰

Como punto final sobre este tema es interesante observar los datos sobre las fuentes de ingresos que publica la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), gracias al programa del Sistema Nacional de Información Financiera con Enfoque Descentralizado, elaborado por ellos mismos.

1.4. Descentralización administrativa

La característica más importante del modelo de descentralización de Ecuador es la modalidad de convenios uno a uno. Esto significa que para cada competencia que solicite un municipio se deberá hacer un convenio con el respectivo ministerio.

Este proceso administrativo está establecido en la ley. La idea era buscar una descentralización que respete la autonomía local. Es decir, dejar que cada gobierno local asuma las competencias en las cuales tenía interés y capacidad de gestión. Igualmente, se buscaba que la descentralización sea progresiva y que a través de la experiencia, los municipios asuman nuevas funciones. El propósito era acrecentar la eficiencia que se iría ganando en el proceso. Igualmente, se suponía que este proceso sería ágil y que permitiría la coparticipación en la gestión pública e impulsaría la solidaridad social.

En el inicio del proceso se empezó a trabajar bajo la modalidad mencionada. Cada municipio, a veces con la asesoría de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, presentaba la solicitud correspondiente para las funciones que decidía debían ser descentralizadas a su favor.

En los últimos años se ha intentado hacer procesos más

Fuentes de Ingresos Municipales 2005¹¹

Concepto	Presupuesto	Final Participación
AUTOGESTIÓN		
11 Impuestos	143,292,224	9.89%
13 Tasas y contribuciones	151,469,889	10.45%
14 Venta de bienes y servicios	39,374,141	2.72%
17 Rentas de inversiones y multas	23,134,825	1.60%
18 Transferencias y donaciones corrientes	616,027	0.04%
19 Otros ingresos	10,694,484	0.74%
24 Venta de activos no financieros	14,522,812	1.00%
27 Recuperación de inversiones	6,259,363	0.43%
28 Transferencias y donaciones de capital	39,210,968	2.71%
37 Saldos disponibles	73,522,923	5.07%
Total Autogestión	502,097,655	34.64%
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL		
15 Aporte fiscal corriente	840,010	0.06%
18 Transferencias y donaciones corrientes	78,112,632	5.39%
25 Aporte fiscal de capital	106,075,976	7.32%
28 Transferencias y donaciones de capital	509,182,622	35.13%

¹⁰ Ibid.

¹¹ AME (2006) «Las Fuentes de los Ingresos Municipales» Quito: AME, <http://ifed.ame.gov.ec/dnn2/LinkClick.aspx?fileticket=qWnV6FHDNKQ%3d&tabid=57&mid=386>

37	Saldos disponibles	16,555,831	1.14%
	Total transferencias	710,767,072	49.04%
ENDEUDAMIENTO			
36	Financiamiento publico	236,449,147	16.31%
	Total Financiamiento	236,449,147	16.31%
TOTAL PRESUPUESTO		1,449,313,874	100.00%

Ingresos no tributarios

Rubro de ingresos	Quien Autoriza	Quien entrega	Alícuotas y que clase de transferencia	Fines de los recursos	Pignoración
2% PGE Capitales de Provincia	MEF	Banco Central acredita a la cuenta de cada entidad beneficiaria.	Mensual – transferencias automáticas.	Financiar Obras Públicas.	Ninguna disposición.
15% PGE Gobiernos Seccionales	MEF	Banco Central acredita a la cuenta de cada entidad benefi- ciaria.	Mensual – transferencias automáticas.	10% de gasto corriente – 90% inversión en proyectos de desarrollo económico, social y cultural.	Fideicomisos hasta el 50% de este fondo.
Leyes 040, 047, 46, 75.	MEF	Banco Central acredita.	Mensual – transferencias automáticas.	Obras Públicas.	Ninguna disposición.
Fondo de Desarrollo Provincial	MEF	Banco Central acredita.	Mensual – transferencias automáticas.	Obras Públicas.	Ninguna disposición.
FIM. Fondo de Inversión Municipal	MEF	Banco Central acredita a la cuenta del Banco del Estado.	Mensual – transferencias automáticas.	Para financiar la contraparte local de los créditos externos.	Ninguna disposición.



Fondo de Salvamento Patrimonio Cultural	MEF	Banco Central acredita a la cuenta de cada entidad beneficiaria.	Mensual – transferencias automáticas.	Inversiones en restauraciones y otros.	Ninguna disposición.
10% Llamadas Telefónicas	MEF	Banco Central acredita.	Mensual – transferencias automáticas.	Financia proyectos de Agua Potable.	Ninguna disposición.
FODESEC Fondo de Desarrollo Seccional	MEF	Banco Central acredita a la cuenta del Banco del Estado y los gobiernos seccionales.	Mensual – transferencias automáticas a los gobiernos seccionales y semestral al Banco del Estado.	Para financiar obras y financiar la contraparte del crédito del Programa de Desarrollo Municipal – PDM.	Ninguna disposición.
Donaciones voluntarias participación en el impuesto a la renta a los municipios y concejos provinciales del país 2002-92	El SRI liquida y paga dentro de los 15 días posteriores a los meses en que deben efectuarse los pagos de los anticipos del impuesto a la renta.	El MEF efectúa las transferencias a una cuenta especial en el BC y este acredita a cada municipio y consejo provincial.	De manera automática y sin ningún trámite administrativo.	Obras prioritarias de inversión calificadas por la comunidad.	

Tomado del libro "Manual del Alcalde", página 62, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y Agencia Alemana de Cooperación GTZ. Quito, Ecuador, Enero 2005.

estructurados. Así, se crearon matrices de competencias generales para cada sector. Entonces, a través de un proceso de negociación con los gremios de los gobiernos seccionales, se intentaba identificar qué competencias podrían ser asumidas por cada ámbito de gobierno.

Se dejará la evaluación de este proceso para la sección siguiente.

1.5. Categoría municipal por población

Municipios según tamaño de población¹²

Rangos	Número
Menos de 10.000 hab.	57
10.000-50.000	119
50.001-100.000	22
100.001-300.000	16
300.001-1'000.000	3
Más de 1'000.000	2
Total municipios	219

¹² Tomado del libro Asociativismo Municipal en América Latina: Gobiernos Locales y Sociedad Civil, páginas 289 y 290, «Ecuador: Perfil de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)». Dr. Rafael Quintero López, FLACMA, DFID/GTZ. Editorial Abya-Yala, Quito, Ecuador, 2006.

Avances de la descentralización en Ecuador según solicitud de competencias

Sector	Número de municipios	Número de Concejos Provinciales
Agricultura	18	22
Educación	10	18
Salud	9	0
Ambiente	61	7
Vialidad	33	8
Turismo	60	0

Fuente: Síntesis del Diagnóstico Descentralización en Ecuador 2006.

2. Proceso de descentralización

Comprendiendo que Ecuador se halla en un proceso de descentralización, más o menos desde 1978, daremos un vistazo en este acápite a lo sucedido en los últimos 15 años.

Fernando Carrión en un documento inédito sobre la descentralización en Ecuador caracteriza este proceso de la siguiente manera:

Las propuestas descentralizadoras, en los últimos quince años, se han manifestado a partir de cuatro momentos cuyos énfasis han significado condiciones específicas en la formulación de políticas públicas locales.

En un primer momento, y enmarcado en los planteamientos de reforma del Estado a partir de los principios "neoliberales" prevaletentes en la Ley de Modernización (1993), surgió una propuesta de ley municipalista (1997) como una búsqueda de racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada en la prestación de servicios pero se planteaba la dispersión en múltiples átomos municipales y no presentaba ninguna alternativa para integrar o reforzar al Estado central. Bajo estas premisas solo se operó la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Guayaquil, la más poblada del país.

El auge del debate nacional sobre la descentralización sucedió en el contexto de la crisis financiera ecuatoriana de 1999 a partir de la cual surgieron algunas propuestas de diversos sectores institucionales y de la sociedad civil, en la que varias provincias de la costa y del oriente levantaron la propuesta de autonomía provincial. Cinco provincias se pronunciaron en las urnas en consultas populares cuya validez institucional nunca fue reconocida. En este segundo momento se enfatizó en la redistribución de recursos con el objetivo de potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población pero se diluyó con la crisis económica financiera que desembocó en la dolarización y en cuyo contexto más bien se relegitimaron algunos gobiernos seccionales, ya sea a través de demandas clientelares o de operaciones exitosas de obra pública. (Guayaquil, Manta).

A partir del 2001 con la promulgación del reglamento de descentralización, los gobiernos seccionales optaron por una estrategia de descentralización, basados en la concepción de transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales y en una gama inmensa de potenciales competencias a ser transferidas. Sin embargo, y pese a la profusión de marco legal de sustento para la descentralización, al no haberse constituido esta en política de Estado y estar sometida al voluntarismo tanto de las entidades seccionales como de las centrales, y en muchos casos dependiente de la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, el proceso de descentralización no ha podido mantener una línea de continuidad y su demanda, debate e instrumentación se ha diluido en la discusión de procedimientos sobre los convenios de transferencias de competencias.

A partir de la información disponible al 2004¹³ puede observarse limitados logros en transferencias de competencias; se han gestionado 244 competencias respecto a las más de 2,200 competencias generales que podrían descentralizarse y solo 41 de los 219 municipios existentes han adquirido un total de 62 competencias, en tanto que los concejos provinciales no han adquirido ninguna. De la demanda de 244 nuevas competencias gestionadas por los gobiernos seccionales hasta el año 2004, 62 han sido efectivamente transferidas, 137 cuentan con conve-

¹³ De evaluaciones realizadas por el CONCOPE en: «Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización en el Ecuador». Hernando López Guerrero. Quito. Junio. 2004.

nios suscritos aunque sin ejecutarse y 45 se hallan en trámite. Este hecho más que remarcar cierto interés desde lo local por la descentralización pese a lo limitado de sus resultados, permite medir los intereses y énfasis de los gobiernos seccionales por desarrollar acciones fuera de sus determinaciones propias. El principal interés de los gobiernos seccionales se evidencia en tres temas; ambiente 31.5%, turismo 24.6 % y bienestar social 23.3%. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación 7%, vivienda y salud 4%.

Un nuevo momento se evidencia a partir de febrero del 2006 a partir de la presentación por parte de la Asociación de Municipalidades, el Consorcio de Concejos Provinciales y los alcaldes de Quito y Guayaquil, entre otros, de un Proyecto de "Ley para el Ejercicio de las Autonomías" a través del cual se establece la posibilidad de que cualquier cantón o provincia o incluso cualquier tipo de asociación entre ellos, pueda acceder voluntariamente y por decisión de consulta popular a un Régimen Especial Autónomo¹⁴.

Programa de Apoyo a la Descentralización Ecuador. Principales Logros¹⁵

- 33 municipios vinculados por la mancomunidad ferroviaria están en operación.
- Delegación 7 Ejes Viales a Pichincha (2), Manabí, Azuay, Los Ríos, El Oro, Tungurahua y Loja.
- Otavalo, Manta e Ibarra suscribieron convenios de transferencia de competencias de tránsito y transporte; y 10 GSA adicionales en proceso.
- Transferencia de la gestión aeroportuaria del aeropuerto Mariscal Lamar a la Municipalidad de Cuenca.
- Apoyo al proyecto del puerto artesanal y bahía protegida en Puerto Cayo.
- Mancomunidad ferroviaria de 33 municipios con actas y convenio de transferencia listas y modelo de gestión para la EFE elaborado.
- Instrumentos técnicos para que 30 GSA ejecuten competencias para la gestión ambiental (ordenanzas y alternativas de financiamiento y otros instrumentos).
- 11 convenios suscritos y 3 GSA concluidos negociación sector agropecuario.
- Directrices del Plan Maestro de Descentralización y Plan de Capacitación en Planificación Agropecuaria orientado a la descentralización: Sirvieron de base para la orientación y elaboración de los 12 planes de desarrollo agropecuarios locales de los GSA contemplados en el plan piloto.

- Competencia transferida: organización agroproductivas.
- Descentralización provincia de Los Ríos con nuevo modelo de gestión.
- Municipio de Patate mediante ordenanza municipal creó la Unidad de Desarrollo Agropecuario e inició la implementación de las competencias del sector agropecuario transferidas.
- Municipios de Cayambe han implementado el Centro de Agronegocios en el cantón.
- Instrumentos técnicos para que los GSA ejecuten competencias para la gestión del turismo.
- Procedimientos para aplicación de impuestos según la LORM (Cuenta, Ambato, Riobamba, Baños, Pasaje, Babahoyo, Quevedo,...) (28).
- Incremento en la recaudación de ingresos propios por la aplicación de LORM (12). Incremento en la recaudación del Impuesto Predial 189% promedio.
- Propuesta de estandarización de la información contable y presupuestaria para GSA (Acuerdo Ministerial MEF).
- Metodología de control de endeudamiento para GSA (Acuerdo Ministerial MEF).
- Mecanismos de cofinanciamiento de inversión y alternativas de crédito BEDE.
- Línea base e indicadores del endeudamiento seccional.
- En desarrollo la aplicación informática del Sistema de transparencia a Gobierno Central y SISSEC.
- Metodología de eficiencia y eficacia para gestión financiera en GSA y (educación y agua potable).

¹⁴ Carrión, Fernando (2006) «La descentralización en el Ecuador», documento elaborado para la Organización Mundial de Ciudades Unidas, inédito.

¹⁵ Presentación de Verónica Gallardo del Programa de Apoyo a la Descentralización (GTZ-CONAM). 30 de enero del 2007, recuperada en Carpio Benalcázar, Patricio (2007) «Estado de la descentralización en Ecuador», páginas 18, 20, 26, 28, y 34. Quito: FLACSO.

- Propuesta de fuentes de financiamiento para gobiernos provinciales.
- Gestión mancomunada de 3 municipalidades (Guala- ceo, Oña y Chunchi) para Dz de Infraestructura Educativa.
- Instrumentos jurídicos y técnicos: para el sector salud: ordenanzas tipo Adendum para la transferencia de recur- sos financieros, reglamento interno operación Consejo

Cantonal de salud y matriz de competencias tipo por niveles.

- Integrantes de 274 cuerpos de bomberos del país infor- mados / sensibilizados sobre el proceso de Dz. (100%).
- Un Modelo de Gestión Descentralizada de la competen- cia Manejo del Riesgo y Defensa contra Incendios, desarro- llado.

3. Rol de los municipios

Anteriormente se presentó las competencias de los municipios ecuatorianos, tal como consta en la ley de régimen municipal. En este acápite se profundiza sobre el tema. En este sentido, es necesario informar que las competencias se las atribuyen a todos los municipios, con excepción de Quito, que tiene su propia ley de Distrito Metropolitano y que, por lo tanto, tiene competencias adicionales.

En función del tamaño y las capacidades técnicas y eco- nómicas el cumplimiento de las competencias por los munici- pios en Ecuador es de lo más variado. Por lo mismo, el ejercicio de estas competencias se realiza en diversas condiciones y tienen alcances disímiles.

Siguiendo el informe de Bolivia¹⁶, es interesante tomar en cuenta el carácter restringido de la autonomía municipal tal como se observa en el cuadro siguiente.

Características de la autonomía municipal

Potestades típicas	Características de la autonomía municipal
Base Legal	Constitución de la República y Ley Orgánica de Régimen Municipal.
Capacidad para legislar	Se le reconoce el poder de reglamentar a través de ordenanzas. Estas son aplicables solo para el municipio.
Capacidad para fijar régimen impositivo.	Es relativa. El Congreso Nacional, es el único con capacidad de fijar impuestos. Sin embargo, las tasas y patentes son fijadas por la municipalidad.
Capacidad para estructurar su presupuesto.	Es relativa. Existen rubros en donde la municipalidad tiene la obligación de incluirlos con determinadas asignaciones independientemente de sus prioridades.
Capacidad para administrarse.	Plena. Sin embargo, se deben tener en cuenta las leyes de aplicación uniforme para toda la administración pública.
Capacidad para elegir sus propias autoridades.	Plena. Los ciudadanos del cantón tienen toda la capacidad de proponer y elegir sus autoridades en un proceso que se lleva a cabo en todo el país simultáneamente.

¹⁶ Maydana, Raúl (2007) «Situación general de la descentralización municipal en Bolivia» documento elaborado para el programa de Capacity Building para apoyar procesos de descentralización en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, del InWent, inédito.



Capacidad para brindar servicios públicos.	Muy amplia. Las competencias de los municipios son muy amplias
Capacidad para controlarse.	La Contraloría General del Estado realiza ese trabajo en toda la administración pública.El Consejo Municipal también tiene esa función.

El proceso administrativo de descentralización del país que se diseñó para lograr transferir competencias desnudó, al tratar de identificar matrices de competencias, las complejas interacciones que existen entre los diferentes niveles.

4. Instituciones y actores relevantes para la gestión municipal

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en su Manual del Alcalde (2005) identifica a los siguientes organismos públicos como aquellos que están relacionados con la gestión municipal.

Organismos Públicos Relacionados a la Gestión Municipal¹⁷

Instituciones del Sector Público	Funciones y actividades de instituciones del Sector Público	Acciones y temas que los municipios deben coordinar y/o gestionar
Banco Central del Ecuador	El Banco Central es depositario de los fondos que recibe el fisco y otras instituciones de derecho público y de los encajes bancarios y otros fondos de los bancos privados, emite su aprobación para el endeudamiento interno y externo de las instituciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> - En los contratos de fideicomiso para los créditos que se celebren con el Banco del Estado. - En la transferencia de los recursos asignados, en el presupuesto a los organismos seccionales. - En la apertura de cuenta para los fondos de los municipios y en la selección de la banca corresponsal del sistema financiero privado.
Banco del Estado	Promover el desarrollo del país mediante la concesión de créditos para financiar estudios, programas y proyectos para la provisión de servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Conceder créditos a los gobiernos seccionales para financiar la inversión pública en su territorio.
Función Judicial	<ul style="list-style-type: none"> - Es responsable de la administración de justicia y del cumplimiento de las leyes. - Tiene a su cargo mejorar la eficiencia de la gestión administrativa y judicial, y dar la mayor cobertura. 	<ul style="list-style-type: none"> - En resolución de controversias judiciales sobre vulneración de autonomía municipal. - En los recursos de amparo. - Recurso por casación ante la Sala de lo

¹⁷ AME (2005) Manual del Alcalde, Capítulo 14, Agencia Alemana de Cooperación GTZ. Quito.

		<p>Contencioso Administrativo, Sala de lo Laboral y Social, Sala Civil y Mercantil.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Juicios de expropiación.
CONAM	<ul style="list-style-type: none"> - Lleva el proceso de modernización del Estado y de las concesiones y privatización. - Coordina, supervisa y propone políticas de descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitar información y asesoría técnica y legal para asumir las funciones y competencias que el gobierno descentralice.
Congreso Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Reformar la Constitución e interpretarla. - Expedir, reformar y derogar leyes de carácter general y específico, entre los cuales figuran los relacionados con la administración provincial, cantonal y territorial. - Aprobar el Presupuesto General del Estado y vigilar su ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de reformas a la Ley de Régimen Municipal. - En la creación de nuevos Cantones. - Coordinar con la Comisión de Descentralización el cumplimiento de las leyes que garantizan el funcionamiento de las administraciones municipales.
Contraloría General del Estado	<p>La Contraloría General del Estado, es un organismo técnico y autónomo que vigila y verifica la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados en todas las entidades y organismos que perciben recursos del Estado, estableciendo las responsabilidades a que hubiere lugar. Promueve el mejoramiento de la gestión de las entidades sujetas a su control, a través de la auditoría gubernamental.</p>	<p>Evalúa y mejora las operaciones financieras, la eficiencia, efectividad y economía de la administración pública por medio de las auditorías financieras, operacionales y de gestión que las realiza periódicamente en los municipios del país, procurando se mantenga información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable.</p>
Concejos Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> - Dirime las controversias de los municipios. - Ejecuta obras exclusivamente en el área rural, y promueve proyectos de desarrollo rural integral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acudirá para poner a su consideración las controversias en la administración de los municipios. - Intercambio de información sobre los planes y programas de desarrollo regional a fin de identificar las actividades comunes para acordar programas y proyectos de mancomunidad.
Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador - CONAJUPARE	<ul style="list-style-type: none"> - Fomenta la autonomía y unidad parroquial. - Formula planes y sistemas de cooperación institucional - Representa, coordina y gestiona ante los organismos del sector público y privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establece vínculos de cooperación con los gobiernos parroquiales. - Incluye en su plan estratégico y operativo los planes o requerimientos parroquiales. - Promueve la generación de alianzas estratégicas con representantes de la comunidad.



Instituciones del Sector Público	Funciones y actividades de instituciones del Sector Público	Acciones y temas que los municipios deben coordinar y/o gestionar
	<ul style="list-style-type: none"> - Coordina acciones con los organismos del Régimen Seccional Autónomo. - Presta asesoramiento, capacitación y asistencia técnica. 	
Fondo de Inversión Social de Emergencia – FISE	<ul style="list-style-type: none"> - Financia obras encaminadas a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población. - Administra fondos del BID para financiar proyectos de infraestructura social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Negocia acuerdos para la ejecución de proyectos sociales. - Coparticipación en el financiamiento de obras de emergencia.
INEC	<ul style="list-style-type: none"> - Prepara y difunde estadísticas económicas, de población, sociales, de empleo, etc. de carácter nacional, provincial y cantonal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recabar información necesaria para el conocimiento de las necesidades cantonales y su planificación.
INGALA	<ul style="list-style-type: none"> - Planifica el desarrollo sustentable de la Provincia de Galápagos y promueve su desarrollo integral. - Vigila la conservación del medio ambiente, la flora y la fauna de las islas. 	<p>Los municipios de la provincia de Galápagos participan en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La ejecución de proyectos comunes. - La gestión de asignación de recursos financieros de la Ley Especial de Galápagos.
ECORAE	<ul style="list-style-type: none"> - Planifica y facilita el desarrollo humano sustentable de la región amazónica ecuatoriana con los municipios y concejos provinciales. 	<p>Coordina acciones y solicita asistencia técnica y recursos para proyectos en la región amazónica, referidos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios básicos de salud, saneamiento, educación y alimentación. - Participación en los mercados internos y externos, así como en toma de decisiones económicas. - Regula y norma la tenencia de la tierra y fortalecer la organización comunal. - Uso de tecnologías apropiadas. - Define políticas para evitar la vulnerabilidad física, económica y social del territorio y los recursos naturales. - Incentiva la participación y el diálogo de los actores sociales amazónicos.
Consortio de Municipios Amazónicos, Baños, Penipe y Galápagos	<p>Unifica y potencia los esfuerzos en favor del desarrollo sustentable en las áreas de influencia de los municipios miembros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a los municipios miembros en la gestión de proyectos. - Asesoramiento a municipios. - Capacitación.

		<ul style="list-style-type: none"> - Representación política de los intereses de los municipios miembros. - Apoya en la legislación municipal.
Instituto Nacional de Patrimonio Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Es el responsable de la preservación y conservación del patrimonio cultural, artístico e histórico de Ecuador. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades cantonales relacionadas con la preservación, recuperación, mantenimiento y uso del patrimonio histórico y cultural.
Ministerio de Gobierno, Política y Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> - Representa al Presidente de la República en la conducción de la política interna del país. - Vigila y mantiene el orden interno y la seguridad ciudadana. - Lleva las relaciones entre el gobierno central y los organismos seccionales (municipios y concejos provinciales). - Emite dictámenes y resoluciones en la creación de cantones y parroquias; y participa en la resolución de controversias de límites internos. - Tramita y elabora acuerdos sobre ventas, permutas, donaciones y otras transferencias de dominio resuelta por los Municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitar su participación para mantener el orden y la seguridad ciudadana del Cantón. - Para dirimir los desacuerdos territoriales entre parroquias, cantones o provincias. - Conoce, estudia y tramita la publicación de ordenanzas municipales que requieran de la aprobación de ese Ministerio. - En el dictamen sobre conflictos de expropiaciones. - En la emisión de informes sobre adjudicación y legalización de tierras. - En la designación de un interventor para normalizar las administraciones municipales en conflicto. - Para mejorar la administración carcelaria y los programas de rehabilitación.
Consejo Nacional de Tránsito	<ul style="list-style-type: none"> - Ejerce la política, planificación, control y administración del tránsito y transporte de ámbito nacional, interprovincial y cantonal. - Establece las tarifas en tránsito nacional, intercantonal y urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar actividades para mejorar el servicio de transporte, tránsito, señalamiento de vías, utilización de calles y terminales terrestres. - Suscribir convenios para las transferencias de competencias.
Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> - Conduce la política externa. - Lleva la posición internacional del país frente a organismos internacionales en materia territorial, integración económica, intercambio comercial. - Promueve y facilita la consecución de recursos de asistencia técnica, cooperación y crédito externo. - Suscribe convenios para incentivar la inversión externa. - Defiende en foros internacionales la po- 	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar acciones conjuntas para promover la inversión, integración económica e intercambio comercial en el ámbito cantonal. - Solicitar su colaboración e intervención para gestionar la obtención de cooperación económica, recursos no reembolsables y crédito de fuentes externas para financiar proyectos de desarrollo económico y social de carácter local. - Demandar su soporte técnico y adminis-



Instituciones del Sector Público	Funciones y actividades de instituciones del Sector Público	Acciones y temas que los municipios deben coordinar y/o gestionar
	<p>sición ecuatoriana en materia de medio ambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facilita la participación de organismos oficiales y del sector productivo en eventos internacionales. - Legalización de visas y documentos. 	<p>trativo en las relaciones y gestiones que deban emprender las Administraciones Municipales o sus Alcaldes en el exterior.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitar información de agencias de cooperación internacional de utilidad para los municipios.
<p>Ministerio de Economía Finanzas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar la estabilidad general de la economía nacional para el desarrollo económico y social del país. - Formular programas macroeconómicos, debidamente sustentados en políticas integradas y consistentes en el equilibrio y sostenibilidad de las finanzas públicas. - Aprobar el endeudamiento tanto interno como externo de los organismos públicos. - Formular y dirigir la política tributaria y fiscal. - Articular la planificación a la disponibilidad de los recursos públicos, sobre la base de asignaciones equitativas, descentralizadas y transferencias oportunas. - Fortalecer el sistema de información para rendir cuentas a la ciudadanía y de esta forma transparentar la gestión pública. - Dar seguimiento al endeudamiento del gobierno central, gobiernos seccionales y demás instituciones públicas. - Emitir la normativa y directrices contables y presupuestarias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentar información de las Cédulas Presupuestarias de Ingresos y Egresos, Balances semestrales y anuales. - Solicitar su aprobación para obtener crédito externo o interno, para ello acompañarán la información financiera que demuestre la capacidad de pago. - Gestionar la transferencia de los recursos asignados a los municipios, para lo cual recibe el apoyo de AME. - Consolidar la información financiera de los gobiernos seccionales en el presupuesto general del Estado. - Publicar trimestralmente la información financiera de los gobiernos seccionales.
<p>Ministerio de Educación y Cultura</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la calidad de la educación a nivel preprimario, primario y medio. - Desarrollar y fomentar la educación, cultura, deporte y recreación. - Institucionalizar la reforma educativa en todos los niveles. - Democratizar la reforma educativa de 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajar conjuntamente para mejorar la calidad de la educación. - Contribuir al mejoramiento de la infraestructura educativa (aulas, laboratorios, bibliotecas, implementos deportivos). - Participar en el fomento de actividades deportivas y recreativas cantonales.

	<p>excelencia en todos los niveles y modalidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento académico y científico de los recursos docentes y administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participar en programas de colación escolar, huertos escolares. - Suscribir acuerdos para la transferencia de competencias.
Ministerio de Salud Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Es responsable de asegurar a la población la atención de una salud integral para lo cual conduce, regula y controla las actividades del sector. - Participa en la modernización de las instituciones del sector. - Participa y dirige la desconcentración y descentralización de la gestión de los servicios de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> - En actividades relacionadas con la descentralización de los servicios de salud y en la suscripción de los acuerdos respectivos. - Coejecutar proyectos para complementar y mantener la provisión de los servicios de salud. - Participa en los concejos cantonales de salud. - Cofinanciar programas de atención de salud.
Ministerio de Bienestar Social	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene bajo su responsabilidad: la atención integral, la protección y desarrollo social de niños, juventud, mujeres, ancianos, minusválidos; organización y desarrollo del sistema cooperativo; el desarrollo rural. - Atiende las necesidades de los sectores más pobres mediante la entrega de bonos y proyectos de autogestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - El auspicio para establecer programas de bienestar social. - Trabajar de manera mancomunada para fortalecer la participación de las organizaciones comunitarias y sociales en el desarrollo cantonal. - Suscribir convenios para la transferencia de competencias y funciones que se pueda dar un mejor servicio a través de los municipios.
Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.	<ul style="list-style-type: none"> - Formula, dirige y ejecuta la política laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para efectuar consultas de carácter laboral y solicitar su participación en la resolución de litigios laborales.
Ministerio de Agricultura y Ganadería	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene bajo su responsabilidad la formulación, dirección y la práctica de la política sobre investigación, producción y comercialización de productos agropecuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - En programas de legalización de tierras y proyectos de desarrollo local. - En las concesiones sobre el uso de aguas.
Ministerio de Energía y Minas	<ul style="list-style-type: none"> - Promueve la participación del sector privado en la ejecución de proyectos de hidrocarburos, eléctricos y mineros. - Determina un marco legal idóneo y eficiente para el desarrollo de la minería. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer consultas y coordinación en lo relacionada a autorizaciones para la explotación de dichos recursos y asegurar una explotación sustentable que proteja el medio ambiente.



Instituciones del Sector Público	Funciones y actividades de instituciones del Sector Público	Acciones y temas que los municipios deben coordinar y/o gestionar
Ministerio de Comercio Exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Planifica, dirige, controla y ejecuta las políticas comercio exterior, industria y pequeña industria, servicios y tecnología, integración e inversión directo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los temas y actividades comunes son: construcción de parques industriales; ordenanzas para el funcionamiento de industrias; control de calidad de productos.
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Elabora planes y programas para inversiones en obras públicas - Supervisa y aprueba las concesiones en materia vial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para la construcción de caminos vecinales, puentes, muelles y otras obras físicas. - Regulación en el uso de carreteras y vías. - Para las concesiones viales.
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Emite normas y regulaciones habitacionales en el ámbito nacional. - Emite las políticas y regulaciones para la implementación de los catastros rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> - En la ejecución de los programas de vivienda de interés social del cantón. - Intercambiar información y coordinar la aplicación de políticas y normas sobre los avalúos rurales
Subsecretaría de Saneamiento Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Emite políticas y normas en materia de saneamiento ambiental y vigila su aplicación. - Emite regulaciones para la vigilancia técnica y sanitaria de las redes de agua potable y alcantarillado. - Es el responsable de la ejecución del Proyecto PRAGUAS, que financia y da asistencia técnica o programas de agua potable, saneamiento y manejo de desechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para acceder al financiamiento del Proyecto PRAGUAS y otros programas. - En la planificación, estudios y ejecución de proyectos de agua potable, alcantarillado y desechos sólidos. - Para la aplicación de normas y estándares de construcción, mantenimiento y vigilancia en la provisión de servicios de agua y saneamiento.
Ministerio de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Regula, planifica, fomenta, incentiva y facilita las actividades turísticas. - Diseña estrategias para la consolidación turística en el Ecuador. - Impulsa el conocimiento e información sobre el patrimonio turístico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar su participación en la planificación y ejecución de programas de turismo cantonales. - Suscribir Convenios para la transferencia de competencias.
Ministerio de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Dicta políticas para asegurar un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. - Impulsa los procesos de descentralización de la gestión ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Busca información y asesoría para ejecutar actividades y proyectos de protección ambiental, en zonas urbanas y rurales. - Suscribir convenios para la transferencia de competencias.

Secretaría Nacional de Planificación de la Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Dirige el sistema nacional de planificación, en el cual también participan los gobiernos seccionales. - Produce información para la formulación de los planes nacionales y cantonales. 	<ul style="list-style-type: none"> - La participación en la elaboración de planes de desarrollo local y provincial. - Utiliza la información del INFO-PLAN.
Procuraduría General del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Propone la correcta aplicación de las disposiciones contenidas en leyes y reglamentos. - Emite dictámenes sobre las licitaciones y adjudicaciones de contratación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultas y dictámenes sobre los trámites de licitación de obras públicas. - Para legalizar ciertos trámites municipales.
Tribunal Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Atiende demandas de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos, decretos ejecutivos, y ordenanzas municipales. - Conoce y resuelve sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública. - Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para la resolución de controversias constitucionales de ámbito municipal, sobre remoción de alcaldes, descalificación, de concejales. - Para plantear el «recurso de amparo constitucional».
Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ejerce el control de la legalidad de los actos administrativos aprobados por el alcalde, funcionarios y los concejos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para ventilar conflictos legales que surjan con otros organismos del Estado. - En los conflictos con personas naturales o jurídicas que presenten reclamos por actos de la gestión municipal.
Tribunales Distritales de lo Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Ejerce el control sobre la legalidad en la determinación, recaudación y control de tributos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para resolver los litigios tributarios relacionadas con impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras
Tribunal Supremo Electoral y Tribunales Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> - Organiza, dirige, vigila y garantiza los procesos electorales. - Dirigir y efectuar las elecciones a representaciones de los organismos estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recibir las credenciales y posesión del cargo de alcaldes y concejales electos. - Resolver las controversias de los órganos seccionales y quejas en contra de los tribunales electorales.

5. Formas de cooperación intermunicipal

En Ecuador existen cuatro formas de cooperación intermunicipal. La primera y más importante es la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. En segundo lugar están las oficinas regionales de la AME que vienen a ser como asociaciones regionales. En tercer lugar, existen asociaciones regionales y pro-

vinciales independientes de la AME. Finalmente, están las mancomunidades de municipios.

5.1. Mancomunidades de municipios

Surgen de la obligación de satisfacer las diversas necesidades de las poblaciones del país. En este sentido, dice Bedon

que “la iniciativa por parte de las municipalidades para asociarse espontáneamente, es un acto de racionalidad y solidaridad con el objetivo de alcanzar una eficiente administración de servicios y la atención de necesidades poblacionales que rebasan los límites político administrativos en que actualmente se divide el Estado ecuatoriano”.

Es así como el manejo de una cuenca hidrográfica; la conservación de una reserva ecológica; el desarrollo de un proyecto regional; el manejo, administración y mantenimiento de servicios, equipamiento e infraestructura en una zona o región; la protección y administración de recursos naturales; la exploración de nuevas opciones de desarrollo; el impulso de condiciones de competitividad para la oferta de productos; y, en general, la búsqueda del desarrollo económico y social de poblaciones cercanas y afines, que de hecho han interactuado entre sí permanentemente en todos los niveles, han sido el elemento motivador para que varias municipalidades del país decidan “mancomunarse” en beneficio de objetivos comunes, y como una respuesta a las realidades locales.¹⁸

El fundamento legal para las mancomunidades es la Constitución que establece que: “Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales”.

La mancomunidad es una asociación exclusivamente entre gobiernos seccionales autónomos, reconocida por la Constitución y la ley.

Más aún, las mancomunidades tienen su sostén legal, en los artículos 13 y 179 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que dice:

Art. 13. Las municipalidades podrán ejecutar las obras o prestar los servicios de su competencia en forma directa, por contrato o delegación en las formas y condiciones previstas en la Constitución Política de la República y la ley. Podrán también participar en la conformación de entidades privadas, sin fines de lucro, individualmente o mancomunadas con otras municipalidades o entidades del sector público.

Art. 179. En el caso que la prestación de un servicio público de los atribuidos por ley a las municipalidades abarque el territorio de varios cantones, éstas, con la autorización de los respectivos concejos, podrán formar convenios o constituir empresas en mancomunidad en cuyo directorio

intervendrán los respectivos alcaldes o sus representantes.¹⁹

El procedimiento de Constitución de una mancomunidad es²⁰:

- a) Resolución de los concejos municipales. El proceso de constitución de la mancomunidad se inicia con la expedición, por parte de cada uno de los concejos municipales, de una resolución que apruebe la creación de la misma, autorizando al alcalde y procurador síndico la suscripción del convenio de mancomunidad con las otras municipalidades, para alcanzar el objetivo u objetivos específicos propuestos.
- b) Suscripción del convenio de mancomunidad. El acto constitutivo de la mancomunidad es la firma del convenio por parte de los alcaldes y procuradores síndicos de cada municipalidad, en cumplimiento del acto decisorio resuelto por los concejos.
- c) Aprobación de los estatutos de la mancomunidad. La aprobación de los estatutos es el primer acto propio de la mancomunidad una vez constituida.
- d) Protocolizar los documentos suscritos y sus habilitantes.
- e) Designación de representantes.
- f) Trámites administrativos financieros.

Más de la mitad de los municipios ecuatorianos se integran en mancomunidades. Estas entre otras son:

Mancomunidades en Ecuador

- Mancomunidad del Ferrocarril.
- Mancomunidad de la Cuenca del Río Cañar.
- Mancomunidad de los Gobiernos Locales de Azuay.
- Mancomunidad de la Cuenca del Río Jubones.
- Mancomunidad de los Ríos Palora y Pastaza.
- Mancomunidad de la Península de Santa Elena.
- Mancomunidad de la Reserva Mache - Chindul.
- Mancomunidad de Salud de la Provincia de Guayas.
- Mancomunidad de Acceso del Sur de Quito.
- Mancomunidad del Frente Sur-Occidental de Tungurahua.
- Mancomunidad de Turismo El Chaco - Gonzalo Pizarro.
- Mancomunidad de la Corporación para el Desarrollo del Territorio de los Ríos Chanchán y Chimbo - CODETH.
- Mancomunidad Corredor Turístico en Sucumbios.
- Mancomunidad del Plan de Desarrollo Bicantonal para el Turismo.
- Mancomunidad del Plan de Manejo Ambiental del Noroccidente de Pichincha.

¹⁸ AME (2007) Mancomunidades Municipales, Quito: AME, <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=9713>.

¹⁹ República del Ecuador (1998) Constitución Política de la República del Ecuador

²⁰ AME (2007) Mancomunidades.

- Mancomunidad de Sucre y San Vicente.
- Mancomunidad de Sucre, San Vicente, Pedernales y Jama.
- Mancomunidad de Desarrollo de la Zona Norte de Manabí.
- Mancomunidad de Municipios Sur occidentales de la Provincia de Loja.
- Mancomunidad Manejo Desechos Sólidos en la Prov. Bolívar.
- Mancomunidad de Municipalidades de la Provincia de Esmeraldas.

5.2. Asociacionismo municipal

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas agrupa a todos los municipios del país y es reconocida por todos los actores como la voz representativa del municipalismo ecuatoriano y uno de sus principales roles es fortalecer a cada uno de sus integrantes así como también a su red de miembros.

Los cimientos históricos de la AME parten de una reunión de alcaldes llevada a cabo el año 1940. Esta institución fue reconocida por ley en enero de 1966. La Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal la señalan como una persona jurídica autónoma de derecho público, carácter permanente e integrada por todas las municipalidades ecuatorianas. Tiene patrimonio propio y sede en la Capital de la República.

Según su página web:

El carácter gremial de la entidad y la característica fundamental de estar constituida por todas las municipalidades del país, determina que la AME no se deba a ningún gobierno, partido, ni ideología política en particular, sino que es una entidad cuyas finalidades y acciones son para los municipios.

Los recursos económicos que sostienen el funcionamiento de la AME provienen, en su mayor parte de los municipios y complementariamente de la cooperación internacional, para la ejecución de tareas y proyectos específicos.

Sus máximas instancias directivas son la Asamblea General, el Consejo Nacional, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General y están conformadas por ejecutivos municipales. Independientemente de la adscripción ideológica o partidaria de sus integrantes, su filosofía es el municipalismo, su deber fundamental es la defensa de la autonomía municipal y su objetivo básico es el fortalecimiento de los gobiernos locales ecuatorianos. Estas son sus condiciones de existencia y la única garantía de su unidad.

La asociación en tanto expresión del municipalismo ecuatoriano participa de varios cuerpos colegiados en los que vigila,

defiende y garantiza los derechos que asisten a los gobiernos locales. En este sentido, cabe destacar la representación en los directorios del Tribunal Constitucional, Banco del Estado (BDE), Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, Comisión Sectorial de Salarios, Consejo Nacional de Cultura, Consejo Nacional de Archivos, Fondo de Inversión Social de Emergencias, Fondo de Solidaridad, Comisión Nacional de Descentralización, Comisión Nacional de Competencias, Consejo Nacional de Competitividad, Comité Ejecutivo de FLACMA, Consejo Mundial y Bureau Ejecutivo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos -CGLU-.²¹

Sus objetivos están previstos en dos puntos:

Misión. Defender la autonomía municipal, ser representación y voz oficial de los municipios, fortalecer y asistir a los municipios y ser instrumento para mejorar la gobernabilidad, consolidar la democracia y promover el desarrollo desde el ámbito local.

Visión. Es el referente nacional e internacional del desarrollo de la municipalidad ecuatoriana, la base de la cooperación entre municipios y un medio por el cual se fortalecen las capacidades de gestión local.²²

6. Participación ciudadana en el ámbito municipal

La normativa ecuatoriana sobre participación ciudadana no tiene una verdadera fuerza reglamentaria y más bien permite que esta se establezca en función de la buena voluntad de las autoridades locales. Sin embargo, en los últimos años algunos municipios que han destacado en el país lo han conseguido porque basaron su accionar en las asambleas y cabildos de amplia participación.

A continuación se reseñará algunas de las leyes que fomentan la participación.

Para comenzar está la Constitución Política de la República que define a Ecuador con un gobierno unitario descentralizado y participativo. Pero además otorgan derechos para realizar consultas populares y buscar la revocatoria del mandato.

Por otro lado, debemos contemplar la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que establece al cabildo ampliado el cual se integra con los concejales en ejercicio de la función; los últimos cinco alcaldes; los diputados integrantes del Congreso Nacional de la Provincia; por representantes de los medios de comunicación social; el prefecto provincial; un representante

²¹ AME (2007) Quiénes Somos, Quito: AME: <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=98>.

²² AME (2007) Visión y Misión, Quito: AME: <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=99>.

del gobierno nacional; un representante de los organismos descentralizados del gobierno nacional; y, un delegado de la AME. El cabildo ampliado tiene como fin tratar asuntos de interés extraordinario que preocupa de modo especial a los vecinos.

Asimismo, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales define la obligación de estas para "coordinar con los concejos municipales, concejos provinciales y demás organismos del Estado, la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, promoviendo y protegiendo la participación ciudadana en actividades que se emprenda para el progreso de su circunscripción territorial, en todas las áreas de su competencia".

La Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública exige que todas las instituciones que manejan recursos públicos deben establecer dispositivos de rendición de cuentas.

La más importante de las disposiciones viene de los artículos 1 y 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Ciudadana que promueve e incita en la gestión pública la participación social e la iniciativa popular.

Formas de participación local y comunitaria

Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de comités barriales, federaciones barriales y juntas parroquiales.

6.1. El enfoque de género en la gestión municipal

Como se conoce, existen tres ejes para las políticas públicas locales con visión de género. En primer lugar están las políticas que buscan el acceso equitativo; en segundo lugar, están las políticas que buscan una más equilibrada participación en el control de los servicios; y finalmente, están las políticas que buscan mejorar los patrones culturales.

En Ecuador los principales avances se han realizado en el segundo eje a través de la ley de cuotas lo cual fomentó una mayor participación de las mujeres en las listas de candidatos para cargos públicos. En la actualidad, las mujeres superan el 35% de todas las autoridades electas. En las próximas elecciones las listas deberán ser conformadas con candidaturas al 50%.

Sosteniendo una lucha sistemática en los diversos procesos electorales, las organizaciones de mujeres han logrado garantizar que las listas sean de tipo cremallera (un hombre, una

mujer). Por otro lado, se ha determinado que no se puede relegar a las mujeres a los últimos lugares de las listas.

Sin embargo, estos son triunfos en el marco nacional mejoran en arribar al ámbito local. Se vislumbran solamente algunos municipios que han buscado realizar planes locales con visión de género para garantizar que los otros dos ejes sean atendidos.

7. Actores del desarrollo local

7.1. La problemática

Los principales factores explicativos de la debilidad e inconsistencia de la economía nacional, son los siguientes:

- a. La fuerte orientación primario exportadora, centrada en unos pocos productos con muy poco valor agregado. Esta orientación es resistente a la modernización e innovación tecnológica y sus límites de expansión están marcados por las ventajas comparativas.
- b. La debilidad del mercado interno que refleja las condiciones descritas de concentración del ingreso y pobreza generalizada.
- c. Serias deficiencias en el ámbito empresarial. La organización de tipo gerencial es muy tenue (muchísimas micro empresas operan sin contabilidad básica, ni planificación), obsolescencia tecnológica, mano de obra poco calificada, escasa integración territorial de las cadenas de producción, alto poder negociador de los comerciantes intermediarios y de los proveedores de insumos y materias primas, poca importancia otorgada a los requerimientos de los clientes, entre otros.
- d. En el ámbito meso: dificultades de acceso al crédito especialmente para las MIPYMES, organización empresarial dispersa y de corte tradicionalista (es decir, centrada en actividades de lobby y representación, y poco conectada en el tejido social), apoyos institucionales insuficientes e incoherentes, instituciones de formación alejadas del mundo productivo. Hay rezagos en el desarrollo de la infraestructura de apoyo a la producción, en la cobertura y calidad de los servicios públicos. El accionar de las entidades públicas en esta materia responde muchas veces a lógicas clientelares y la legislación prevé las mismas funciones para varias esferas de gobierno. A pesar de los cambios que se reseñan más adelante, subsiste la desconfianza entre los actores públicos y privados.
- e. En el ámbito macro: altos precios de la energía y del dinero; desequilibrio fiscal; inestabilidad política e inseguridad jurídica.
- f. En el ámbito meta: existe competencia desleal entre em-

presarios y escasa asociatividad (con la notable excepción de las empresas comunitarias indígenas, donde la cohesión social es muy marcada); la actitud emprendedora todavía no es un valor social que se estimula, ni la propensión al ahorro o la consideración del tiempo como un bien económico. La ética empresarial está ausente.

- g. El criterio de sustentabilidad ambiental, si bien está considerado en la legislación nacional y local, tiene poca vigencia práctica. La explotación de los recursos naturales con frecuencia burla las regulaciones ambientalistas y los controles.

7.2. La búsqueda de soluciones

Frente a los problemas descritos, en los últimos años se ha intensificado la búsqueda de soluciones, a través de proyectos y programas orientados al desarrollo económico y el mejoramiento de la competitividad sistémica (o territorial). Quizás el cambio más significativo es el creciente interés e injerencia de los gobiernos seccionales -municipalidades y concejos provinciales-, con un importante respaldo de cooperantes nacionales e internacionales, en una serie de iniciativas que muestran impactos alentadores. Estas experiencias hacen patente que los problemas no solo están concentrados en el entorno macro económico, como se reitera en las declaraciones de los gremios empresariales, sino que muchos de ellos pueden ser abordados y solucionados desde el ámbito local.

Sin la pretensión de ser exhaustivos, a continuación se presenta una breve reseña de esos programas y proyectos.

Los programas del gobierno nacional

- El Ministerio de Industrias y Competitividad desarrolla los siguientes programas: mesas de concertación de sectores estratégicos; comité nacional para el fortalecimiento de la productividad y competitividad; capacitación y apoyo financiero para el mejoramiento de la competitividad de las MIPYMES y artesanías; desarrollo de la pequeña y mediana industria; galería de artesanías; fortalecimiento del Sistema Ecuatoriano de la Calidad; jornadas nacionales para la innovación tecnológica.
- El Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad, es una entidad coordinadora de las políticas nacionales de competitividad y depende de la Presidencia de la República. Una de sus principales iniciativas ha sido el plan "Agendas Regionales de Competitividad" que apunta al desarrollo de territorios competitivos. En la actualidad está ofertando un fondo no reembolsable para la ejecución de proyectos de asociatividad y mejoramiento de la competitividad.
- La Corporación para la Promoción de las Exportaciones CORPEI, es una entidad pública de derecho privado. Su directo-

rio está compuesto por delegados permanentes de varios ministerios, de la Corporación Financiera Nacional, de la Federación Ecuatoriana de Exportadores y de las cámaras empresariales. Sus funciones principales son promover y apoyar a los exportadores en procesos tales como: diversificación de mercados, incremento de valor agregado en los productos exportados, identificación de nuevos productos con potencial exportador, inserción de las empresas nacionales en los sistemas de comercialización, orientar y dirigir la promoción de la inversión directa en el país, propiciar la unión entre los exportadores, desarrollo del biocomercio, ferias y misiones comerciales.

Programas con recursos de cooperación internacional

- Han concluido proyectos importantes, como PROLOCAL, que fue un programa de combate a la pobreza ejecutado por el Ministerio de Bienestar Social con recursos provenientes del Banco Mundial y del gobierno nacional. Se financiaron pequeños proyectos productivos de carácter comunitario -agroindustriales, ecoturísticos y artesanales en el área rural y periurbana, así como infraestructura de apoyo a la producción canalizada a través de los gobiernos seccionales.
- El Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo SNV ofrece asesorías en el tema del desarrollo económico, con el fin de "generar y fortalecer capacidades locales para el desarrollo económico, con enfoque de cadenas productivas (...) para lograr mayor competitividad organizativa y empresarial de las y los pequeños productores y sus organizaciones"
- La Cooperación Técnica Belga ejecuta proyectos de apoyo a las familias de pequeños caficultores, desarrollo de la producción de cárnicos sanos y fortalecimiento de la producción y comercialización de lácteos. Estos proyectos se implementan en el norte del país con el propósito de fortalecer las cadenas de producción y la asociatividad empresarial, uniendo esfuerzos públicos y privados.
- La Cooperación Española promueve actividades empresariales en el sector de la pesca artesanal y desarrolla un proyecto binacional para fortalecimiento institucional y productivo. A partir de mediados del 2005 ha intensificado su accionar impulsando proyectos de desarrollo agropecuario y turismo y para el uso productivo de las remesas de los emigrantes.
- La Cooperación Técnica Suiza COSUDE brinda apoyo para la transformación y comercialización de la producción agrícola; el impulso a microempresas rurales a partir de la demanda; el fomento del sistema de ahorro y crédito rural

y la información sobre mercados; fortalecimiento de la cadena productiva de la papa; formación y capacitación para impulsar las escuelas y programas ya existentes.

- La Cooperación Técnica Alemana GTZ ha venido desarrollando dos componentes de fomento económico dentro del Programa de Modernización y Descentralización PROMODE y el GESOREN. El primero de ellos ha impulsado el desarrollo económico territorial a través de planes locales de desarrollo, que permiten identificar e impulsar iniciativas de fomento productivo con participación de actores públicos y privados; procesos de fomento competitivo utilizando la metodología de Participación y Acción para la Competitividad Local (PACA), en varias provincias y municipios del país; identificación de potencialidades y restricciones para el desarrollo competitivo de varias provincias y ejecución de acciones para aprovechar las oportunidades y atenuar o eliminar las restricciones; transferencia de metodologías e instrumentos de fomento económico a entidades de capacitación y de réplica. Por su parte, el GESOREN se ha centrado en el impulso al desarrollo de cadenas productivas agrícolas (como la del cacao fino aromático), con una visión de integración de los sectores público y privado.

Entidades mixtas de fomento productivo

- Agencias de Desarrollo Empresarial ADEs, creadas a partir del 2002, por el gobierno nacional contando con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). Se crearon siete agencias en las provincias de: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbios, Napo, Loja y El Oro las cuales forman parte de la Agenda Nacional de Competitividad y su misión básica es apoyar la constitución de empresas y fomentar el desarrollo de las ya existentes. El accionar de las agencias es disímil, en cuanto a resultados, y se enfrentan a dificultades de financiamiento y continuidad.
- CONQUITO, ACUDIR y CORPOAMBATO, corporaciones público privadas de ámbito municipal (CONQUITO) y municipal y provincial (ACUDIR y CORPOAMBATO), con sede en Quito, Cuenca y Ambato, respectivamente. Sus directorios están integrados por representantes de los gobiernos seccionales, las cámaras empresariales e instituciones de educación superior. Sus actividades están orientadas a la promoción de los sectores productivos locales, atracción de inversiones, creación de nuevas empresas, difusión de información y capacitación.

La labor de los gobiernos seccionales

Los gobiernos seccionales han asumido tradicionalmente

tres tareas relacionadas con el impulso a la producción: la creación y mantenimiento de infraestructura (vías, centros de acopio y comercialización, áreas industriales, etc.), la dotación de servicios básicos y la creación de empresas productivas de propiedad municipal o provincial.

Las dos primeras tareas son inherentes a los gobiernos seccionales y son la base de las ofertas de campaña y el principal beneficio que esperan los ciudadanos. Es decir, antes que tareas deliberadamente enfocadas a la facilitación de las actividades productivas, los llamados “factores de localización básicos” constituyen la principal rutina del accionar de estos gobiernos lo cual distingue su forma organizacional y consume gran parte de sus ingresos. Se trata entonces de un apoyo indirecto al desarrollo económico local, por cuanto no siempre responde a las dinámicas de los sectores productivos, ni han sido previstas e implementadas mediante acuerdos público privados. Se puede aseverar que estos acuerdos son la excepción y no la norma, es decir ha prevalecido un ambiente de desconfianza recíproca.

Las incursiones empresariales de los gobiernos seccionales en el ámbito privado, no son infrecuentes y se han dado en el sector turístico, agrícola, minero, comercial e industrial. Varias de estas empresas funcionan con subsidios, tienen excedentes de personal y se manejan con criterios político clientelares. En el mundo privado son vistas como una competencia desleal que impide la entrada de nuevos inversionistas.

Sin embargo, en los últimos años se está produciendo un giro importante: cada vez con más frecuencia e intensidad, los gobiernos locales asumen roles de promoción y facilitación del desarrollo económico territorial, los que han sido consagrados en las reformas a la Ley de Régimen Municipal, obedeciendo a tres motivaciones de singular relevancia: el reconocimiento de la poca eficacia y escaso impacto de las políticas del gobierno nacional en materia de incentivos a la producción; el aumento de la pobreza y la migración (sus resultados se dejan sentir en la descomposición de los núcleos familiares, el aumento de la drogadicción y el vandalismo entre los jóvenes y el encarecimiento de la mano de obra); y la creciente evidencia que el nivel de ingresos propios de los gobiernos seccionales está muy correlacionado con economías prósperas.

El cambio señalado tiene las siguientes características y resultados:

1. La elaboración de planes estratégicos participativos, en cuyo contexto se han creado instancias de concertación público privadas para impulsar el Desarrollo Económico Local (DEL). Esta línea de acción ha sido impulsada por la Asociación de Municipalidades del Ecuador –en el caso de los municipios-, por otras instituciones públicas, ONGs y entidades de

cooperación, y ha abarcado juntas parroquiales, municipios y provincias. La ejecución de los planes estratégicos ha tenido dificultades a causa de las preasignaciones presupuestarias de los gobiernos seccionales y de los criterios de índole político clientelar que con frecuencia terminan imponiéndose.

2. La aplicación de nuevas metodologías de fomento económico territorial, no tradicionales, como "PACA"® (Participación y Acción para la Competitividad Local), INFOCADENA, PRA (Potencialidades Económicas en Acción), cuyas evaluaciones muestran unas relaciones costo beneficio netamente favorables e impactos significativos. El Consorcio de Concejos Provinciales del Ecuador CONCOPE ha impulsado aplicaciones de PACA en varias provincias, contando con el apoyo técnico de GTZ-PROMODE.
3. La creación de un nuevo tipo de relación entre los gobiernos seccionales y los empresarios. Por primera vez, quizás en mucho tiempo, varias autoridades seccionales conversan con representantes gremiales y empresarios y acuerdan hacer tareas conjuntas en beneficio del desarrollo de la producción local. Muchos de estos acuerdos se materializan a través de equipos mixtos creados ad hoc.
4. La articulación de estos equipos con otras instituciones públicas y privadas locales que tienen una actividad relacionada con el fomento productivo, lo cual ha permitido crear redes de trabajo que aprovechan eficientemente los recursos locales y complementan los requerimientos técnicos, financieros y logísticos para llevar a cabo tareas específicas de desarrollo económico.
5. La participación de las instituciones de formación y capacitación en los procesos DEL -por ejemplo a través de pasantías que se efectúan en empresas o para apoyar acciones ya acordadas de fomento económico (particularmente en la realización de estudios e investigaciones)-. En varias de estas instituciones, por lo demás, se han acogido metodologías y herramientas de fomento económico para la realización de cursos de especialización y eventos de capacitación. Es decir, se están gestando procesos para asegurar la réplica de las experiencias exitosas.
6. La utilización de una variedad de medios para impulsar el DEL, que van más allá de los expedientes tradicionales mencionados, como ventanillas únicas -para aligerar los trámites de registro legal de nuevas empresas-, incubadoras de empresas, marketing del territorio, capacitación, facilitación de crédito, información, etc.
7. El surgimiento de una institucionalidad de apoyo al DEL. Algunas de las nuevas organizaciones se localizan en el interior de los gobiernos seccionales -como direcciones o

departamentos de fomento productivo-. Pero también hay otras que surgen con cierta independencia de esta estructura y que tienen autonomía financiera y organizativa (son los casos ya reseñados de CONQUITO, ACUDIR y CORPOAMBATO). Estas últimas han conseguido, además, incorporar en sus directorios a varios socios privados (como por ejemplo, los representantes de las cámaras empresariales), de tal manera que el diálogo público privado tiene un espacio hasta cierto punto formalizado y permanente.

8. Dificultades de la gestión municipal y propuestas de solución

El proceso de desarrollo municipal que ha experimentado el país se ha traducido en una más alta cobertura y un mejoramiento de la calidad de los servicios. Si bien ello ha implicado un proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, varios problemas persisten y han aparecido nuevos inconvenientes.

En la página siguiente se presenta un resumen de las principales dificultades de la gestión municipal y las propuestas para enfrentarlos.

9. Formación y capacitación


Como parte integrante del proceso de descentralización y acompañando a la ejecución de programas de desarrollo e inversión municipal (en particular del Programa de Desarrollo Municipal PDM, ejecutado hasta fin de la década anterior a través de un fondo de 300 millones de dólares), Ecuador ha experimentado la conformación y desarrollo de una importante oferta de calificación del recurso humano municipal. Esto ha permitido logros muy importantes como la conformación y fortalecimiento de la gerencia pública y la constitución de empresas de servicios municipales, así como el ordenamiento sistemático de la administración y gestión de estos servicios; la incorporación de la planificación estratégica y la creación de una cultura de proyectos; la integración de la participación ciudadana en la planificación y ejecución de programas y proyectos; la informatización de las administraciones locales; la elaboración y actualización de catastros -tanto prediales como de usuarios de servicios-; la modernización de la gestión financiera; sistemas de información geográfica; gestión ambiental; promoción del desarrollo económico, etc.

Dicha oferta ha sido gestada y ejecutada a través de instituciones públicas; programas ad hoc desarrollados por la cooperación técnica nacional e internacional ligados a la ejecución de programas y proyectos específicos en los que se ha incluido la capacitación como uno de los componentes; entidades académicas públicas, semi públicas y privadas; distintas

Dificultades de la gestión municipal

Areas	Dificultades de la gestión municipal	Propuestas para enfrentar los problemas identificados
Nivel político	<ul style="list-style-type: none"> - Las orientaciones de gestión clientelar (intercambios de votos y apoyos políticos por obras y servicios municipales o por subsidios indiscriminados) se mantienen en muchos de los gobiernos locales, lo que conspira contra el sistema de planificación y desordena la administración financiera. - No existe un sistema de rendición de cuentas. - La preparación técnica de alcaldes y concejales para una adecuada dirección de la gestión local es, por lo común, de bajo nivel, en especial en ciertas áreas críticas, como el manejo de conflictos sociales o la contratación pública (lo que es particularmente notorio entre los candidatos a dichos cargos). - Si bien se han creado y fortalecido mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal, hace falta generalizarlos y, sobre todo, mantenerlos y consolidarlos en el tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> - El desarrollo de sistemas de rendición de cuentas, debidamente sustentados en una adecuada evolución normativa, es fundamental para la superación del clientelismo. - Las prácticas exitosas de control social necesitan comunicarse y replicarse. - Se debe crear la escuela de administración pública local, que permita la calificación del nivel político y administrativo.
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> - Débil o ninguna capacidad municipal para la asunción de nuevas competencias. - Los costos de los servicios descentralizados tienden a incrementarse porque la transferencia de competencias no implica, simultáneamente, que el gobierno central deja de ejercerlas. - Falta de voluntad política para profundizar el proceso, tanto en el gobierno central como en los mismos gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deben producirse acuerdos políticos sustantivos para reorientar el proceso de descentralización, de tal manera que dependa más de las necesidades sociales y económicas que de la voluntad de los actores políticos. Los acuerdos deben plasmarse en una nueva ley de descentralización que dinamice el proceso e impida la duplicación de responsabilidades. - Fortalecer, a través de la capacitación, la asistencia técnica y el bench marking, las capacidades locales para impulsar la descentralización.
Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Hay un importante avance en el desarrollo de la gerencia municipal de los servicios públicos, en particular en los municipios 	

	<p>grandes y medianos, donde se han creado y consolidado empresas dotadas de cierta autonomía, lo que permite el adecuado manejo presupuestario para la ampliación, mejoramiento y mantenimiento de dichos servicios. Sin embargo, en muchos de los municipios pequeños, la administración de servicios continúa siendo desordenada y sin criterios gerenciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las capacidades financieras locales no permiten la ampliación sostenida de la cobertura de los servicios y el mejoramiento de su calidad. - En muchos casos falta transparencia y criterios técnicos para la aplicación de subsidios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar y aplicar paquetes tecnológicos para la administración gerencial de los servicios públicos en las municipalidades pequeñas. - Reimpulsar la elaboración de catastros (prediales y de usuarios de servicios) y su actualización. - Los subsidios deben estar encuadrados en normas y patrones técnicos de carácter generalizado. - Incorporar en las empresas de servicios municipales, procesos de reingeniería y mejoramiento continuo.
Gestión administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa implementación de los sistemas de gestión de recursos humanos: reclutamiento y selección, clasificación y valoración, compensación e incentivos, motivación del personal, desarrollo profesional, carrera administrativa, clima organizacional, capacitación, evaluación del desempeño. - Movilidad del personal capacitado, en particular del que se desempeña en la gerencia técnica. - Insuficiente aplicación de la normativa de contratación pública y administración de bienes y servicios. - Tendencia a la consolidación de una cultura burocrática amparada en los excesos del número de personal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normar la aplicación de subsistemas administrativos. - Desarrollar la carrera administrativa municipal. - Impulsar procesos de fortalecimiento organizacional donde el factor crítico sea la buena atención al cliente y la obtención de resultados.
Capacidad financiera	<ul style="list-style-type: none"> - La dependencia de los recursos financieros transferidos por el Gobierno Central se mantiene, lo que implica serias debilidades locales para la captación de ingresos. Las actualizaciones catastrales y la falta de catastros continúa siendo un problema. - En muchos municipios el gasto corriente es desproporcionadamente alto frente a las inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear capacidades locales para la prevención y manejo de conflictos sociales potenciales por efecto de procesos de elevación de la recaudación local. - Crear incentivos para mejorar la recaudación local. - Poner límites al gasto corriente y desarrollar el control ciudadano y el autocontrol administrativo.



modalidades y metodologías de aprender haciendo: presenciales, semi presenciales y a distancia; capacitación acción; corta, mediana y larga duración; etc. Los beneficiarios han sido personal técnico y directivos de los gobiernos seccionales; alcaldes y concejales; personal operativo de los servicios públicos; oferentes de servicios de apoyo técnico; personal de instituciones del gobierno central relacionados con los gobiernos seccionales.

Entre las instituciones públicas más reconocidas de dicha oferta constan la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME y el Instituto de Capacitación Municipal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ICAM Q. La AME viene ejecutando una intensa actividad de capacitación presencial (a través de eventos específicos de corta duración), elaboración de manuales de capacitación y el asesoramiento técnico directo sobre pedido. La temática es diversa y abarca, entre otros, los siguientes aspectos: contratación pública, herramientas gerenciales, gestión de riesgos, fortalecimiento institucional, formulación de proyectos, recaudación tributaria, supervisión y fiscalización de obras, gestión del gobierno municipal (para autoridades políticas), catastro predial, gestión de servicios, manejo de desechos sólidos, gerencia financiera, recuperación de cartera vencida. El ICAM-Q, es una dependencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que desarrolla programas de capacitación al personal de este municipio, a la ciudadanía y también a otros municipios del país.

Entre las entidades públicas nacionales que han brindado apoyo técnico al personal municipal destacan el CONAM (Consejo Nacional de Modernización del Estado), en el área de definición y aplicación de la política de descentralización del Estado²³; la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en el área de la contraloría social; la Contraloría General del Estado, en el tema de contratación pública.

Se ha producido una importante diversificación y consolidación de los programas de capacitación ligados a la ejecución de programas y proyectos definidos e implementados por cooperantes técnicos nacionales e internacionales, entre las cuales han destacado las organizaciones no gubernamentales asentadas en Quito, Guayaquil y Cuenca (Fundación ESQUEL, Fundación Santiago de Guayaquil, OIKOS, CIUDAD, CAP, CAPSERVs, OFIS, IERSE, Instituto de Estudios Ecuatorianos, etc.); los cooperantes internacionales, como GTZ, COSUDE, SNV, USAID,

AECI; y los fondos de desarrollo local, programas de inversión público privada, mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios municipales, saneamiento y gestión ambiental, originados en las instituciones crediticias internacionales (BID, Banco Mundial, CAF).

También se han creado y fortalecido, con tendencia a incrementarse, programas académicos de formación del recurso humano ligado con la gestión del desarrollo local. En particular existe una diversificada oferta de cursos de postgrado y maestrías, entre los cuales podemos citar los siguientes:

- La Maestría en Desarrollo Local y Territorio ofrecida por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO con sede Quito, cuyo objetivo es formar recursos humanos con aptitudes y conocimientos para el análisis y la formulación de estrategias innovadoras de desarrollo local y territorial, promoviendo el potencial humano, económico y social existente en el ámbito regional, en estrecha relación con los gobiernos locales / provinciales y con las organizaciones locales. Está dirigida a: graduados / as universitarios en las disciplinas de las ciencias sociales (economía, sociología, antropología, ciencia política), así como en otras ramas del conocimiento, interesados / as en investigar temas de desarrollo local / territorial; y a profesionales con experiencia de trabajo con gobiernos locales, ONGs y organismos de desarrollo regional. Se aborda la problemática relacionada con el desarrollo regional y local, rural y urbano, sobre el principio de que el uso del territorio, asociado a métodos de planificación participativa, permite fomentar el desarrollo local y regional por medio de tres mecanismos: un diálogo permanente entre los actores del territorio que facilita la definición de los objetivos de desarrollo y mejora la gestión de los conflictos; una visión integrada del desarrollo que supera las visiones sectoriales; nuevas formas de organización que resultan elementos clave para la gestación de iniciativas y acciones de innovación. Otorga el título de magíster en desarrollo regional y planificación territorial.
- El diplomado Superior en Gerencia de Gobiernos Seccionales de la Universidad del Azuay, la Universidad Casa Grande, la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y la Universidad Tecnológica Equinoccial, centrado en la figura de "gerente de gobiernos seccionales" que está emer-

²³ El CONAM es una institución pública que se mantuvo vigente hasta el presente año. El nuevo gobierno de Rafael Correa resolvió su desaparición y el traslado de algunas de sus competencias a la Secretaría Nacional de Planificación, de reciente creación, cuya misión es retomar la actividad de preparación de proyectos y como coordinadora de la planificación –entre los diversos niveles de gobierno- de parte del gobierno central.

giendo como una opción que permite optimizar los servicios públicos en el ámbito de las alcaldías, prefecturas y en general de los gobiernos seccionales del país. El programa tiene una duración aproximada de 6 meses de escolaridad semi presencial donde los alumnos reciben clases los fines de semana, viernes y sábado, cada 15 días y luego tienen dos meses para la elaboración de un proyecto final. El currículo comprende las siguientes asignaturas: antecedentes históricos de los gobiernos seccionales; conceptos básicos del derecho público ecuatoriano aplicado al régimen seccional; gestión y políticas públicas seccionales; desarrollo organizacional; planificación para los gobiernos seccionales; gestión de proyectos; gestión financiera; gestión de recursos humanos; conflictos y mediación; comunicación y marketing.

- La licenciatura y maestría en desarrollo local, de la Escuela Politécnica Salesiana.
 - La especialización en desarrollo local de la Universidad Técnica Particular de Loja y de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.
- La proliferación de esta oferta de capacitación y formación del recurso humano municipal se enfrenta a una problemática que puede caracterizarse en los siguientes aspectos:
- Inexistencia de una política nacional de fortalecimiento municipal, capaz de orientar los procesos de capacitación y formación municipal, coordinarlos, evitar las duplicidades y los gastos dispendiosos de los recursos, tanto públicos y privados destinados a dicha finalidad.
 - La ausencia de carrera administrativa municipal, ligada a la meritocracia, que posibilite la permanencia de los recursos humanos formados dentro de las administraciones municipales.
 - Orientación poco pragmática, sobre todo en los programas académicos, que suelen poner poco énfasis en las metodologías e instrumentos de acción.
 - La realización de miríadas de talleres de corta duración, desconectados y de utilidad muy poco precisa.
 - La ausencia de criterios técnicos para la formulación, ejecución y evaluación de los programas de formación y capacitación, que impide saber si los gastos efectuados son inversiones netas o fondos perdidos.
 - La capacitación y la formación no tiene, por lo común un seguimiento, por lo cual los esfuerzos dedicados a estos ejes tienden a diluirse con facilidad.


- La débil incorporación de temas críticos para la adecuada y sustentable gestión del desarrollo local, como son fomento económico territorial, gestión ambiental, gestión de riesgos, género, contraloría social.
- La muy escasa preparación de capacidades locales para que los gobiernos locales asuman nuevas competencias en el marco de la descentralización.
- La inadecuada e insuficiente preparación de las autoridades políticas siguen siendo un problema al que se enfrenta con recursos modestos y de escaso impacto, y únicamente a través de eventos de muy corta duración. Debería pensarse en la posibilidad de que el ejercicio de la función política esté relacionado con la preparación de los candidatos a puestos de libre elección y de las autoridades electas y en ejercicio.
- La falta de cultura ciudadana que permita la activa y permanente participación de los ciudadanos en la gestión del desarrollo local. Los ciudadanos y ciudadanas continúan siendo el actor y destinatario menos tomado en cuenta en los procesos de capacitación y formación municipales.
- La inadecuada o insuficiente sintonía entre los gobiernos locales y la ciudadanía, que se expresa en el poco conocimiento de la gestión local, la supervivencia y aparición de conflictos relacionados con la cobertura, calidad de servicios y recaudación tributaria, la inexistencia de marketing y la mala atención a los clientes. Frente a esta problemática, la capacitación puede jugar un papel importante, por medio de la creación de capacidades locales para la mediación y solución de conflictos, la comunicación y el marketing de la gestión gubernativa local y la adecuada atención a los clientes.

10. Perspectivas del proceso de descentralización

A pesar del considerable tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley de Descentralización (año 1997), el proceso ha avanzado muy poco. El principal reto que enfrenta consiste en su redefinición integral en el marco de la realización de la Asamblea Constituyente²⁴.

En este escenario, la descentralización enfrenta riesgos importantes pero también potencialidades que deberían aprovecharse.

²⁴ En abril pasado, se efectuó una consulta electoral para resolver sobre la propuesta gubernamental de realizar una Asamblea Constituyente, en el mes de setiembre, con plenos poderes para reconstituir el Estado nacional. La propuesta fue aprobada con más



Entre los riesgos más importantes está la existencia de una corriente de opinión gubernamental favorable a la recentralización del Estado, bajo el argumento de que la descentralización responde a una matriz ideológica neo liberal que ha desarticulado la capacidad reguladora y administradora del gobierno central y ha promovido procesos locales de signo privatizador. Al interior de esta corriente se incubaba una propuesta de reorganización territorial, donde la autonomía de los gobiernos seccionales puede quedar sensiblemente disminuida. Se está pensando en la conformación de “regiones autónomas” constituidas por provincias contiguas, beneficiarias de la descentralización, dirigidas por un “ejecutivo de la región descentralizada que estará conformado por un Consejo Regional, integrado por los prefectos de las provincias que constituyan la región y el delegado presidencial, quien lo presidirá”²⁵.

No obstante, la realización de la Asamblea Constituyente, precedida y acompañada por los debates que se vienen efectuando y que se acentuarán en las próximas semanas y meses, representa una clara oportunidad de redefinición y relanzamiento de una más dinámica y consistente propuesta de descentralización, que acelere el proceso, permita una más racional y adecuada distribución de competencias y responsabilidades entre los diferentes ámbitos territoriales y niveles de gobierno, evite la duplicación de esfuerzos y gastos, facilite la equidad en la distribución de los recursos y fomente el desarrollo económico de las regiones. Entre los signos que alientan esta perspectiva, cabe mencionar los siguientes:

1. Una creciente valoración sobre la diversidad natural y cultural del país. En un escenario de esta característica, las administraciones locales tienen mucho mayores posibilidades de éxito que las del gobierno central, en tanto aquellas reflejan de manera más clara las particularidades de la circunscripción territorial. De hecho, en Ecuador, no son raros los casos de gobiernos locales exitosos, y que por esta razón se reeligen, frente a la inestabilidad fundamental de los gobiernos centrales y a las dificultades que éstos tienen para concretar políticas públicas a través de acuerdos sociales y territoriales.
2. La existencia de un importante debate nacional sobre las autonomías, impulsado desde la Alcaldía de Guayaquil, que viene de hace algunos años atrás y que ha involucrado a

una diversidad de actores públicos y privados. La descentralización, por lo mismo, no es un tema a posicionarse sino una demanda social que requiere una respuesta dinamizadora. Con toda seguridad, el ordenamiento territorial y la descentralización ocuparán un lugar privilegiado en el debate de la Asamblea Constituyente, no como una discusión dogmática o teórica, sino como una búsqueda de criterios y soluciones de índole pragmática.

3. La accesibilidad democrática a los gobiernos seccionales, por parte de grupos sociales y culturales tradicionalmente excluidos del poder político (como los indígenas que en los últimos quinquenios han conseguido ser elegidos como autoridades políticas locales, y también es el caso de la creciente incorporación de mecanismos participativos de la población en la gestión del desarrollo local) que hace de dichos gobiernos instancias merecedoras de legitimidad como canales idóneos y expresiones concretas de la ciudadanía política.
4. La multiplicación de demandas para la creación de nuevas circunscripciones territoriales, que presionan a los asambleístas y tomadores de decisiones para repensar y reestructurar el ordenamiento territorial e incorporar mecanismos más fluidos y permanentes de participación ciudadana. Sería riesgoso no dar una respuesta a estas demandas o brindarlas parcialmente atendiendo determinadas peticiones mientras otras se dejan de lado. Tampoco es conveniente dar cabida a todas ellas, porque se originaría un incontenible cisma del territorio.
5. Una diversidad de estudios, propuestas técnicas e información relacionados con los gobiernos seccionales y generados en el contexto de los programas de apoyo técnico a las municipalidades, que facilitan la formación de opinión pública y dan base para una discusión argumentada y concisa.
6. La presencia de una sólida corriente de opinión favorable a la consolidación de los gobiernos subnacionales, apuntalada por el asociativismo entre éstos, tanto en el ámbito nacional, provincial y aún regional. El reto que se ha propuesto el municipalismo es lograr la profundización de la descentralización a cuyo efecto se está preparando una propuesta concertada para ser presentada a la Asamblea Constituyente.

del 70% de votos válidos y el país se apresta a realizar los comicios para nombrar a los y las representantes a la asamblea, cuyas actividades se iniciarán en el mes de noviembre.

²⁵ <http://www.presidencia.gov.ec/noticias>

11. Percepción de la situación y de los procesos de descentralización en la región andina

Al momento de escribir este informe parece que los procesos de descentralización en los países de la región tienen serios problemas. El caso más grave es Venezuela, que no es parte directa del grupo de estudio de este informe, pero cuyas políticas internas tienen una influencia clara en lo que sucede en, por lo menos, dos países (Ecuador y Bolivia). Así, en Venezuela se está anticipando la creación de zonas federales, lo que significa que serán administradas por el gobierno central. Igualmente, el presidente de ese país ha hablado de ‘raspar’ alcaldes y se

plantean procesos de referéndum (revocatoria) para varias autoridades locales.

La pregunta que nos estamos haciendo en toda la región es si los procesos de descentralización han sido beneficiosos o si estos, más bien, no han cumplido con las expectativas generadas.

Las respuestas, desgraciadamente, no son favorables a la descentralización. En Colombia se habla de un balance “deficitario para la democracia, la autonomía municipal, y el desarrollo económico y humano de los colombianos”.

En Ecuador los resultados de los últimos años no son buenos.

Bibliografía

- AME (2007) Mancomunidades Municipales, Quito: AME, <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=9713>
- AME (2006) Las Fuentes de los Ingresos Municipales” Quito: AME, <http://ifed.ame.gov.ec/dnn2/LinkClick.aspx?fileticket=qWnV6FHDNKO%3d&tabid=57&mid=386>
- AME (2007) Quiénes Somos, Quito: AME: <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=98>
- AME (2007) Visión y Misión, Quito: AME: <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=99>
- AME (2005) Manual del Alcalde, Agencia Alemana de Cooperación GTZ. Quito
- Carpio Benalcázar, Patricio (2007) “Estado de la descentralización en Ecuador”, Quito: FLACSO
- Carrión, Fernando (2006) “La descentralización en el Ecuador”, Inédito
- Chauvin, Salwa y Pérez Ramireo (2007) Estadísticos de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2000 – 2005 Quito: Banco Central del Ecuador; Apuntes de Economía No 55; <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae55.pdf>
- GTZ (S/F) Descentralización en el Ecuador - Aspectos Generales, Presentación PPT publicada en el CD GTZ (2004) La Descentralización en el Ecuador: Quito:GTZ
- Quintero López Rafael (2006) Asociativismo Municipal en América Latina: gobiernos Locales y sociedad civil, páginas 289 y 290, “ECUADOR: Perfil de la asociación de municipalidades ecuatorianas (AME)”. Editorial Aby-Yala: Quito
- Maydana, Raúl (2007) “Situación general de la descentralización municipal en Bolivia” documento elaborado para el programa de Capacity Building para apoyar procesos de descentralización en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, del InWent, inédito
- Presidencia de la República del Ecuador (2007) Propuesta de Constitución, <http://www.presidencia.gov.ec/noticias>
- República del Ecuador (2004) “Plan Nacional de Descentralización 2004” Registro Oficial del Lunes, 31 de mayo del 2004 - R. O. No. 345; Quito: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/R.O.Mayo.31.2004.htm>
- República del Ecuador (1998) Constitución Política de la república del Ecuador <http://www.presidencia.gov.ec/descargas/constitucion.zip>
- República del Ecuador (2005) Ley Orgánica de Régimen Municipal
- República del Ecuador (2002) Ley de Régimen Provincial, <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Ley.RegimenProvincial#anchor1352582>
- Velasco, Marco (2000) “Descentralización y Gobiernos Intermedios en el Ecuador” en Revista Ciencias Sociales, Número 18, II época, Junio, Quito.

El proceso de descentralización, el estado de las capacidades y la formación a nivel local en Colombia

Edgar Bernal Romero

El presente documento muestra un análisis del proceso de descentralización en Colombia, partiendo de la caracterización del modelo competencial territorial aplicado durante los últimos veinte años en el país, el estado del arte de las capacidades de los actores relevantes del desarrollo local y la perspectiva del proceso a partir de las principales variables que han definido sus avances y retrocesos hasta hoy.

1. El modelo de descentralización colombiano

La carta política de 1991, definió que Colombia es un "Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales, democrática y participativa". La adopción de este modelo de Estado a partir de la reforma de los noventa, resulta ser el punto más alto de un proceso de descentralización en el que las doctrinas, centralista y federalista, han encontrado eco a sus demandas sobre la base de una estructura estatal que otorga poder a sus entes territoriales, sin rebasar la histórica hegemonía de los centros económicos y políticos del país.

Este hecho hace del modelo colombiano un híbrido entre el modelo de agente principal y el modelo de la escogencia o elección pública local, en donde el primero, constituido por gobiernos territoriales ejecutores de políticas diseñadas de manera centralista, debe rendir cuentas al gobierno nacional por los resultados de su gestión, y debe conjugarse con el segundo régimen, que atribuye a los entes locales autonomía en la definición de sus políticas, capacidad para obtener sus ingresos directamente de los contribuyentes y responsabilidad directa ante la ciudadanía por la prestación de servicios colectivos.

La autonomía entonces se reconoce, desde la norma superior, como condición para el desarrollo del proceso descentrali-

zador el cual se ha venido materializando a través de acciones concretas y sistemáticas dirigidas a incrementar progresivamente la transferencia de competencias a los entes territoriales, mediante la implementación de estrategias de ajuste fiscal que, en la última década, han disminuido considerablemente los recursos nacionales destinados a la financiación de los gobiernos intermedios y locales y, a partir de la reducción del aparato estatal, en un contexto de liberalización económica y crecimiento de la participación y la organización de la sociedad civil en torno a la construcción de lo público desde la dimensión territorial del Estado.

Así, la reforma del 91, abolió cualquier tipo de discusión que tendiera a escoger entre una estructura unitaria o una federal y fijó como hilo conductor para la estructuración del Estado, la descentralización en un sentido amplio. Es decir, una descentralización en lo político, económico, fiscal, social y administrativo. Es a partir de este cambio en la concepción del modelo que se introdujo la visión que la descentralización es un medio, no un fin en sí mismo, dando lugar entonces a la pregunta de ¿un medio para qué? La respuesta fue categórica: para lograr autonomía regional y local.

En cuanto al ordenamiento territorial, la reforma preservó la estructura departamental (nivel intermedio) y municipal (nivel local) que ya regía en el país, sin desmedro del reconocer otro tipo de entes territoriales de naturaleza distinta, tales como: las provincias (de carácter supramunicipal), las regiones (de carácter supradepartamental) y las entidades territoriales indígenas, que hasta ahora no han logrado ser desarrolladas ampliamente. Al mismo tiempo se mantuvo al municipio como la célula base de la organización estatal, en tanto marco natural de la vida del hombre y un hecho social que se funda más

allá de su existencia jurídica y que constituye el marco referencial básico del desarrollo nacional.

Actualmente existen en Colombia 1,099 municipios, clasificados de acuerdo al siguiente escalafón previsto en la Ley 617 del año 2000: cuatro municipios de categoría especial, diecisiete municipios de primera categoría, catorce de segunda categoría, quince de tercera categoría, veintidós de cuarta categoría, treinta, uno de quinta categoría y novecientos noventa y seis municipios de sexta categoría. Esto hace de Colombia un país de pequeños municipios.

A partir de esta base de categorización, los municipios sufren una reclasificación anual dependiendo de su desempeño fiscal. Según su ejercicio pueden mantenerse en su categoría o pasar a una condición superior o inferior, teniendo como norma que nunca podrán aumentar o disminuir en más de una categoría por vigencia o año.

Los 1,099 organismos locales se encuentran distribuidos en 32 departamentos o entes de nivel intermedio cuya función principal consiste en promover el desarrollo regional y coordinar la ejecución de las políticas nacionales en los municipios que componen su jurisdicción, desarrollando los principios de coordinación, subsidiaridad y eficiencia previstos en las leyes de planeación y presupuesto del país.

Vale la pena aclarar que la categorización municipal se calcula sobre la base del monto de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD¹) anuales y el número de habitantes que reportan las municipalidades. El cuadro de la página siguiente detalla los parámetros para cada una de las categorías, que también se aplican como modelo para la categorización departamental.

Sin el ánimo de ahondar en los detalles del modelo fiscal colombiano, conviene también conocer que los municipios en Colombia tienen dos fuentes de ingresos principales.

Por una parte, cuentan con transferencias del Tesoro Nacional bajo la denominación de Sistema General de Participaciones (SGP). Este sistema es el conjunto de recursos que la nación transfiere para la financiación de los servicios de salud, educación y otros, distribuidos de la siguiente forma: educación (58.5%), salud (24.5%), propósito general u otros sectores (17%). De estos recursos, son de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), los correspondientes al 72% de los recursos de propósito general.

Por otra parte, existen los recursos propios que generan las municipalidades, como resultado de su gestión tributaria y la prestación de servicios en razón de las funciones y competencias asignadas.

Así tenemos, impuestos sobre la propiedad de la tierra (Predial), sobre actividades comerciales en su jurisdicción (Industria y Comercio) y algunas multas y contribuciones de su competencia. A esta última fuente de ingresos también se le cataloga como Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), que como se detalló en el cuadro precedente, son la base principal para la categorización de los entes locales en el país.

Una de las características más importantes del modelo de organización estatal, consiste en que la diferenciación por categorías no supone una disparidad en términos de competencias. Es decir, indistintamente de la categoría a la que pertenezcan, todos los municipios cuentan con iguales atribuciones, por lo tanto la clasificación anteriormente expuesta solo se utiliza como base para la redistribución de los recursos del SGP y el monitoreo al desempeño fiscal de las administraciones locales para cada vigencia.

Finalmente, es importante decir que el modelo de descentralización del país se encuentra disperso en el ordenamiento legal. Ello lo hace complejo en la medida que desde la reforma de 1991 se han expedido buena parte de leyes y decretos en la materia, que al intentar esquematizarse, podrían arrojarnos como descriptores básicos los siguientes atributos de la descentralización en Colombia: (a) Las Entidades Territoriales (ET) gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, (b) dentro de la Constitución y las leyes tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias, (c) pueden establecer las competencias que les corresponda, (d) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (e) participar en las rentas nacionales sobre la base de un esquema de competencias establecido para la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la prestación de los servicios públicos, la promoción de desarrollo económico y la participación ciudadana.

2. El proceso de descentralización

Los orígenes del actual proceso de descentralización colombiano se remontan al gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978). La "Pequeña Constituyente", en la cual el presidente

¹ Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD): entiéndase como los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas a las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado y son giradas desde el Tesoro Nacional. Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto colombiana.

Categoría	Departamentos		Municipios	
	N. de habitantes	Ingresos corrientes de libre destinación anuales	N. de habitantes	Ingresos corrientes de libre destinación anuales
Especial	Superior a 2.000.000	Superiores a 600 mil SMMLV	Superior a 500.001	Superiores a 400.000 SMMLV
Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	Entre 170.001 y 600 mil SMMLV	Entre 100.001 y 500.000	Entre 100.001 y 400.000 SMMLV
Segunda	Entre 390.001 y 700.000	Entre 122.001 y 170.000 SMMLV	Entre 50.001 y 100.000	Entre 50.001 y 100.000 SMMLV
Tercera	Entre 100.001 y 390.000	Entre 60.001 y 122.000 SMMLV	Entre 30.001 y 50.000 Entre 30.001 y 50.000	SMMLV Cuarta
Inferior a	100.000	Inferiores a 60.000 SMMLV	Entre 20.001 y 30.000 Entre 25.001 y 30.000	SMMLV Quinta
Entre			10.001 y 20.000 Entre 15.001 y 25.000	SMMLV Sexta
Inferior a			10.000	Inferiores a 15.000

(*) SMMLV = Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, que a 2007 corresponden a US\$408.000 moneda colombiana corriente, equivalente en dólares a TRM promedio de US\$ 2.000 a US\$ 1.


propuso la descentralización como una nueva forma de relación entre el gobierno central, los departamentos y los municipios, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia², pero marcó la pauta para que el proceso de discusión sobre un modelo de distribución de competencias se iniciara en el país.

Durante el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) se creó el Consejo Nacional para la Descentralización y se conformó la Misión Bird-Wiessner, la cual en su informe -

según los investigadores Jaime Ruiz y Fernando Tenjo- propuso la descentralización, dejando constancia que su fin último no era la autonomía municipal sino la racionalización y control del gasto público³. Este segundo intento de descentralización, tenía como base fundamental la transferencia del gasto a los niveles subnacionales y la revisión de la tendencia a proveer rentas con un destino específico para ciertas actividades propias al Estado que, por aquella época, tenía una clara orientación benefactora.

² MATIAS CAMARGO, Sergio. Autodeterminación Nacional y Territorio. Diálogos de Saberes N. 6 y 7. Bogotá: Universidad Libre, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas. Enero – Junio de 2000, p. 56 – 61.

³ RUIZ LL., Jaime y TENJO, Fernando. La Política de Descentralización del cuatrienio (1982 – 1986). Economía Colombiana N. 182 Bogotá: Contraloría General de la República. Junio de 1986 p. 27.



Durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) aparecieron el déficit fiscal, la secesión económica, las monitorias y los planes de ajuste del FMI (Fondo Monetario Internacional). En aquel momento se originó la llamada “Revolución Descentralista” cuya motivación se resume en el informe del FMI sobre Colombia 1983-1984: “El punto de vista de las autoridades es que la política fiscal debe ajustarse al logro de una reducción significativa del déficit del sector público y en su financiamiento por parte del Banco de la República (...) el Fondo también instará a las autoridades para hacer el máximo esfuerzo posible para limitar gastos de rubros diferentes a salarios y a incrementar el control en el funcionamiento del gasto del sector público en todos sus niveles, especialmente en el ámbito local⁴”.

En consecuencia, se adecuaron las instituciones político-jurídicas, los vínculos entre el centro y la periferia, y las relaciones entre el gobierno central, los departamentos y los municipios. La ley 14 de 1983 sobre “fortalecimiento” de los fiscos municipales, fue el nacimiento de la descentralización colombiana. Como consecuencia de esto se inició el traslado de competencias al municipio y se les transfirió un porcentaje de los recursos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que fueron insuficientes para los gastos de funcionamiento e inversión representados en las nuevas competencias y obligaciones municipales asignadas en ese momento.

Complementariamente se introdujo la participación ciudadana en la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones mediante incipientes ejercicios de planeación participativa, pero fundamentalmente en la ejecución y financiamiento. Entre ellos destacaron los programas de vivienda de interés social de la época y la intervención ciudadana en la redefinición de las políticas de educación media y superior; sectores altamente deficitarios y que generaron grandes movilizaciones nacionales durante la década de los ochenta. Esta particular “democracia local” llegó a la cima con la elección popular de alcaldes, introducida por el Acto Legislativo Número 1 de 1986.

Para 1990 “el Revolcón” de Cesar Gaviria (1990-1994) subvirtió el orden político imperante. El Estado intervencionista y de bienestar introducido en la reforma política y constitucional de 1936 fue remplazado por el modelo de internacionalización y liberalización de la economía. La Constitución Política de 1991 consagró el Estado Social y de Derecho, la intervención del Estado en la economía y la función social de

la propiedad, así como una extensa carta de derechos que en su momento significó un cambio importante aunque aún hoy no encuentran un sustento definitivo, ni en términos de las pretensiones descentralizadoras de la Constitución, ni en el cumplimiento satisfactorio de los fines esenciales de la organización estatal a nivel subnacional y local.

De este último periodo conviene recordar, tal como se describió en el acápite precedente, que el municipio fue reconocido como la “entidad fundamental de la división política administrativa del Estado”. Al mismo tiempo se le asignaron, por cláusula general de competencia, la satisfacción de una amplia gama de necesidades locales en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, infraestructura, cultura, desarrollo comunitario, entre otros. Además, se estableció que cada municipio podía dividirse en comunas urbanas y corregimientos rurales, conformados por elección directa, “con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local” (C.P. Artículo 318, inciso primero y segundo). Así, se demarcó lo que hasta hoy ha sido el desarrollo del ordenamiento territorial del nivel local colombiano.

Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se continuó con las políticas iniciadas por sus antecesores. No obstante se advirtió que, en términos de su funcionamiento y escaso control, las transferencias que realizaba el gobierno central a los departamentos y municipios, se constituían en una de las principales causas del déficit fiscal del país, al tiempo que ponían en peligro las finanzas públicas nacionales y el equilibrio macroeconómico del país. Por este motivo, se propuso cambiar la base del cálculo de las transferencias de la nación a las entidades territoriales, haciéndolas depender del PIB (Producto Interno Bruto) o del IPC (Índice de Precios al Consumidor) y no de los ingresos corrientes de la nación como lo estableció la Constitución de 1991. Esta propuesta no logró ser implementada a causa de la grave crisis de gobernabilidad que sufrió este gobierno, como consecuencia de su presunta vinculación con la mafia y la recepción de dineros del narcotráfico para la financiación de la campaña electoral que llevó al poder al presidente Samper. Este hecho estancó el desarrollo de la normativa de ajuste fiscal propuesta en ese momento.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) el proceso de descentralización continuó en la misma dirección. En 1999, la nación suscribió acuerdos con el FMI consistentes en pla-

⁴ FMI. Informe del Fondo Monetario Internacional. 1984. Economía Colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. Serie Documentos N. 6. Marzo – Abril de 1985 p. 15.

nes de ajuste fiscal para recortar la inversión pública en salud, educación, vivienda de interés social e infraestructura para el desarrollo nacional y las transferencias del nivel central a los departamentos y municipios, golpeando aún más las deficitarias finanzas locales con la aprobación ante el Congreso de la Ley 617 del 2000, el Acto Legislativo N°1 del 2001 y la Ley 715 del mismo año.

La Ley 617 “de austeridad del gasto” de municipios y departamentos, fijó topes en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, estableciéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios.

El Acto Legislativo 01 del 2001 modificó la base del cálculo de las transferencias del nivel central y sustituyó transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la nación, por una suma fija, incrementada anualmente por el IPC más uno o dos puntos.

La Ley 715 de 2001, finalmente recogió el espíritu de reducir la capacidad de inversión de los entes territoriales y ejercer el control creciente de competencias y recursos por el gobierno nacional. En consecuencia, los municipios debieron asumir un rol de ejecutores, de las decisiones que tomaban los departamentos y básicamente el gobierno central, en servicios como la educación y la salud, competencias que hasta hoy destacan como las más importantes transferidas a las municipalidades colombianas.

En 2002 es elegido el actual presidente Alvaro Uribe Vélez (2002-2010) quien continúa mirando la descentralización como un problema fiscal, proponiéndose reducir las transferencias del nivel central y recortando las finanzas y el gasto en los departamentos y los municipios. Hasta el momento no se ha logrado avanzar en un modelo interpretativo distinto en el país, ante la falta de voluntad política desde lo nacional para permitir que se transfirieran responsabilidades tradicionalmente exclusivas de sectores de gran inversión y la limitada capacidad de los entes territoriales para administrar con efectividad y transparencia los recursos que le son asignados.

En síntesis, y acudiendo al análisis de Gricerio Perdomo Vélez, presidente de la Corporación Compañía Nacional para la Paz (Compaz), en *Descentralización para la paz y el posconflicto*, podría concluirse que “al Estado le tomó tiempo aprender que la descentralización se hace para aminorar los costos,

aumentar la cobertura y la calidad de los servicios, mejorar la gobernabilidad y aumentar la participación ciudadana. El nivel intermedio jugaba aquí un papel importante, que contenía dos funciones básicas: la primera, hacer de puente entre el gobierno central y el gobierno local, e incluir la función de complementariedad y subsidiaridad. Esto es, en caso que el municipio no pudiera cumplir con las tareas, entonces el departamento entraba a colaborar. La segunda función fue la de otorgarle responsabilidades propias, en donde los gobernadores eran también agentes del gobierno central para fines de desconcentración y delegación”.

Hemos tardado un buen tiempo en entender que el municipio es el punto de partida del desarrollo nacional. El reto fundamental de la descentralización colombiana se encuentra precisamente en la superación de las inequidades regionales que condicionan la construcción de una sociedad local fuerte y capaz de gobernarse autónomamente.

3. Rol de los municipios

El régimen municipal colombiano, enmarcado por la Constitución Política en su Artículo 311, asigna las siguientes funciones a las administraciones locales:

- Prestar los servicios públicos que determine la Ley.
- Construir las obras que determine el progreso local.
- Ordenar el desarrollo de su territorio.
- Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley.

La desagregación de estas funciones generales asignadas a los municipios se encuentra detallada ampliamente en la Ley 715 del 2001 y puede ser resumida de la siguiente manera:

a. Competencias en educación⁵

- **Para municipios certificados:** Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básico y medio. Mantener y ampliar la cobertura. Promover la calidad.
- **Para municipios no certificados:** Administrar los recursos de SGP para garantizar la calidad del servicio educativo.

b. Competencias en salud

- **Dirección:** Dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su jurisdicción.

⁵ En materia de educación, a partir de 2002 los municipios de más de cien mil (100.000) habitantes debieron certificar su competencia para atender los estándares de cobertura establecidos por el Gobierno Nacional, lo cual implicó una diferenciación entre las competencias de quienes han obtenido su certificación y aquellos municipios que no cuentan con este requisito para ejecutar los recursos destinados para el sector en el ámbito local.

- Supervisar el acceso a los servicios de salud para la población del municipio.
- **Aseguramiento:** Financiar y cofinanciar la afiliación al régimen subsidiado de salud. Identificar a la población pobre y vulnerable y seleccionar a los beneficiarios del régimen subsidiado en salud.
 - **Salud pública:** Formular, ejecutar y evaluar el plan de atención básica municipal.
- c. Competencias en servicios públicos**
- **Infraestructura:** Realizar la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura municipal.
 - **Agua potable y saneamiento básico:** Financiar las inversiones en infraestructura, así como cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos más bajos de la población.
- d. Competencia en vivienda**
- Promover y apoyar proyectos de vivienda de interés social otorgando subsidios.
- e. Competencias en el sector agropecuario**
- Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo rural.
 - Prestar asistencia técnica agropecuaria y promover la asociación de pequeños y medianos productores.
- f. Competencias en transporte**
- Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte (vías, puertos, aeropuertos y terminales de transporte terrestre).
- g. Competencias en medio ambiente**
- Controlar la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las CAR⁶.
 - Ejecutar proyectos de descontaminación.
 - Realizar el manejo de cuencas y micro cuencas.
- h. Competencias en centros de reclusión**
- Apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles municipales.
- i. Competencias en deporte y recreación**
- Fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.
 - Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.
- j. Competencias en cultura**
- Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural.
- Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio.
 - Apoyar la construcción y mantenimiento de la infraestructura cultural y proteger el patrimonio cultural del municipio.
- k. Competencias en prevención y atención de desastres**
- Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.
 - Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.
- l. Competencias para la promoción del desarrollo**
- Promover asociaciones para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio.
 - Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría para el emprendimiento empresarial a micro y mediana escala.
- m. Competencias para la protección de grupos vulnerables**
- Establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.
- n. Competencias en equipamiento municipal**
- Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.
- o. Competencias para el desarrollo comunitario**
- Promover los mecanismos de participación comunitaria, para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.
- p. Competencias para el fortalecimiento institucional**
- Realizar una evaluación institucional para mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa.
 - Reorganizar administración local.
 - Financiar los programas de saneamiento fiscal y financiero.
- q. Competencias en justicia**
- Costear las inspecciones de policía.
- r. Competencias en orden público**
- Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.
 - Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el presidente de la República.

⁶ Las CAR (Corporaciones Autónomas Regionales) son las entidades administrativas encargadas de la administración y vigilancia de los recursos naturales renovables y no renovables del país.

s. Competencia sobre restaurantes escolares

- Garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción.

t. Competencias en empleo

- Promover el empleo y la protección a los desempleados.

Las administraciones locales en Colombia tienen cerca de cuarenta competencias directas, que son asumidas con arreglo a los recursos destinados por la nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y dependiendo de la capacidad para generar el tipo de recursos propios de los que se trató en el punto 1 del presente informe.

Al mismo tiempo, existen otra serie de funciones indirectas derivadas de normas y políticas públicas de carácter nacional, que establecen para los municipios obligaciones dentro de algunos procesos coyunturales que sean promovidos por el gobierno central de turno.

4. Instituciones relevantes para la gestión municipal

La administración municipal está básicamente integrada por el Concejo Municipal, el alcalde y el personero, según lo ordenan los artículos 312, 314 y 313, numeral 8 de la Constitución Política de Colombia.

El Concejo Municipal, es una corporación administrativa, elegida popularmente por el voto directo de los ciudadanos, para periodos de cuatro años y está integrado por no menos de siete ni más de veintiún miembros, según la población respectiva de cada municipio. Sus integrantes son denominados concejales, no tienen calidad de servidores públicos, pueden devengar honorarios (no salarios) por su asistencia a las sesiones y la aceptación de cualquier cargo público constituye falta absoluta (Artículo 312, modificado por acto legislativo N°02 del 2002, Artículo 4 que extendió el periodo de 3 a 4 años).

Son atribuciones constitucionales del Concejo Municipal, reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. Autorizar al alcalde a celebrar y ejercer, pro tēpore, precisas funciones de las que le corresponden al concejo votar de conformidad con la Constitución, la ley, los tributos y los gastos locales. Dictar las normas orgánicas del presupuesto de rentas y gastos. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. Crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la creación de sociedades de economía mixta.

Igualmente, corresponde al Concejo Municipal reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites fijados por la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda local. Elegir al personero. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio y, finalmente, le corresponde al Concejo Municipal las demás competencias y funciones que la Constitución y las leyes le asignen (artículo 313).

El alcalde es el jefe de la administración municipal y su representante legal. Es elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro años y no puede ser elegido para el periodo siguiente (Artículo 314, modificado por acto legislativo N°02 del 2002, artículo 3, que extendió el periodo de 3 a 4 años).

Son atribuciones constitucionales del alcalde municipal, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los derechos del gobierno nacional, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos del Concejo Municipal. Conservar el orden público del municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador de departamento (Nivel intermedio de la división político administrativa colombiana). El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y la Policía Nacional deberá cumplir con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por medio de su respectivo comandante.

El alcalde dirige la acción administrativa del municipio, asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y lo representa judicial y extrajudicialmente. Nombra y remueve a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales con participación mayoritaria de capital estatal que pertenezcan a su jurisdicción.

El alcalde suprime o fusiona entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos, expedidos por el Concejo Municipal. Debe presentar oportunamente al Concejo Municipal los proyectos de acuerdo a los planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos, y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. Sanciona y promulga los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y objeta los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

El alcalde crea, suprime o fusiona, los empleos de su dependencia, señala funciones especiales y fija emolumentos

con arreglo a los acuerdos del concejo correspondiente. No puede crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. El alcalde colabora con el Concejo Municipal para el buen desempeño de sus funciones, le presenta informes generales sobre su administración y lo convoca a sesiones extraordinarias, en los que sólo se ocupa de los temas y materias para los cuales fue citado. Ordena los gastos municipales de acuerdo con el Plan de Inversión y Presupuesto y, finalmente, cumple con las demás atribuciones que le establecen la Constitución y la ley.

El personero municipal es el agente del Ministerio Público en el correspondiente municipio y tiene, como funciones constitucionales, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (artículo 118). El personero es elegido por el Concejo Municipal por un periodo de tres años y puede ser reelegido (Ley 136 de 1994, artículos 170 y 172).

Por su parte, el control fiscal del municipio es ejercido por el contralor municipal o en su defecto por el contralor departamental y la vigilancia del control fiscal se ejerce de manera posterior y selectiva (artículo 372). El contralor municipal es designado por el Concejo Municipal (artículo 313, numeral 8).

Sin querer profundizar en los procesos que comparten estos diferentes actores institucionales, podría decirse que el punto de interacción principal entre el concejo y el alcalde estriba en la negociación política y aprobación de las políticas públicas municipales. La relación entre el personero municipal y el alcalde se ve reflejada en acciones concretas de tutela a ciertos derechos que le sean vulnerados a la ciudadanía y la protección de víctimas en zonas específicas de conflicto. Por otro lado, el alcalde debe garantizar la autonomía e independencia de las acciones del contralor municipal y facilitar el ejercicio de sus funciones sin restricción o condición alguna.

En síntesis, estos son los actores institucionales más relevantes en el ámbito municipal, quienes aunados a otro tipo de actores privados y sociales, constituyen la base fundamental del desarrollo local.

5. Forma de cooperación intermunicipal

Conforme lo preceptuado por los artículos 1, 285 y 286 de la Constitución Política de Colombia, el Estado se estructura en dos niveles: el nacional y el territorial. La nación, persona jurídica de derecho público, es el continente que abarca las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones y provincias), también personas jurídicas de derecho. Paralela a esta organización política, el

Estado prevé otras formas de organización administrativa, para una mayor y mejor prestación del servicio público, permitiendo la conformación, tanto en el ámbito nacional como territorial, de personas públicas diferentes a las arriba señaladas, dentro de las cuales se encuentran las asociaciones de municipios.

Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público dotadas de personería jurídica, sin ánimo de lucro, que desarrollan sus objetivos y obligaciones con independencia de la autonomía de los municipios que la conforman. Para su cometido deben contar con recursos propios que de ninguna manera afecten los presupuestos de cada ente local asociado. Estas asociaciones son constituidas por acuerdo entre administraciones, que tienen como requisito para su conformación la aprobación del Concejo Municipal.

El artículo 148 de la Ley 136 de 1994 define como objetivo de las asociaciones de municipios la prestación conjunta de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y la colaboración mutua en la ejecución de acciones con visión de desarrollo regional. La citada ley también avanza significativamente en la ampliación del concepto de autonomía para la gestión de los intereses municipales, en donde las asociaciones de municipios se convierten en verdaderos instrumentos para dirigir los recursos relacionados a los municipios provenientes tanto del gobierno central como de los departamentos, a través del sistema general de participaciones y la propia tributación local. El propósito es el cumplimiento de los objetivos de desarrollo planificados por cada una de las administraciones municipales que decidan asociarse.

Actualmente, existen un poco más de cuarenta asociaciones de municipios conformadas en el país. Las hay de carácter nacional como la Federación Colombiana de Municipios. También existen las de carácter supradepartamental (es decir, integradas por municipios de dos o más departamentos) como ASO-LINEA, ente conformado por municipios del oriente cundinamarqués y el departamento del Meta, ubicados dentro del área de influencia de la línea de transmisión de la Empresa de Energía de Bogotá y que forman parte del Sistema Interconectado Nacional, organismo que ostenta excelentes resultados en la prestación de éste servicio público a las comunidades de su jurisdicción.

En esta misma categoría tenemos a la Asociación de Municipios de la Sierra Nevada de Santa Marta (ASOSIERRA), que trabaja por la conservación y protección del ambiente y la búsqueda de la paz en los departamentos de Magdalena, Guajira y Cesar. Por último, existen asociaciones de naturaleza

intradepartamental o provincial (es decir, conformadas por municipios de un mismo departamento). Tal es el caso de la Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez, que abarca 18 municipios cuya población se distribuye alrededor de tres núcleos dinámicos: Barbosa, Puente Nacional y Vélez, y que con una combinación de factores culturales, sociales y económicos de la región, incentivado la producción con criterios de calidad y haciendo uso de las economías de escala, ha logrado posicionar el conocido producto colombiano “Bocadillo Veleño” en el mercado mundial.

Tras estos ejemplos se hace evidente que las asociaciones de municipios auspician la consolidación de regiones y facilitan su integración, conduciendo a una mayor solidez de la presencia institucional y a un mejoramiento en la gestión ante las autoridades departamentales y nacionales en pro de la solución de los problemas inmediatos del desarrollo económico y social en el ámbito local. Asimismo, y a decir del actual gobierno, las asociaciones de municipios son la nueva forma de la descentralización en Colombia; de allí su crecimiento y proyección futura como mecanismo para la ansiada regionalización del país.

6. Participación ciudadana a nivel municipal

La Constitución Política de 1991 dispone una serie de instrucciones que privilegian el principio de participación sobre el de representación existente en la constitución de 1886. Entre las instancias de participación creadas están los concejos nacional, regional y municipal de planeación, que conforman el Sistema Nacional de Planeación Participativa, concebido para permitir que los ciudadanos y sus organizaciones tomen parte en la elaboración de los planes de desarrollo de las administraciones en los distintos niveles de gobierno.

Otra de las figuras emergentes a partir del principio de participación es el voto programático, entendido como el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos votan para elegir gobernadores y alcaldes, e imponen al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura, tal y como lo establece la ley 134 de 1994 o Ley General de los Mecanismos de Participación y el Control Social a la Gestión Pública.

Algunos otros mecanismos que contempla la Constitución son: la revocatoria del mandato de los elegidos, la iniciativa ciudadana en las corporaciones públicas y la posibilidad de imponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, básicamente el Derecho de Petición de Información y la Acción de Tutela. Asimismo, se consagran mecanismos como el cabildo abierto, el referendo, el plebiscito y la consulta popular. Sobre estos últimos no se hace mayor hincapié en el presente

informe por tratarse de mecanismos creados en la normativa jurídica pero nunca desarrollados en la realidad social del país.

De manera general, la Ley 134 de 1994 creó el marco legal de las diferentes modalidades de participación ciudadana y comunitaria reconocidas por la Constitución Nacional. También a partir de ella es que se establecen en el país, los parámetros de participación de las organizaciones civiles en la fiscalización de la administración pública y se sientan las bases para construir las llamadas veedurías ciudadanas.


Como mecanismo de participación en el ámbito local, las veedurías han sido la forma de participación más utilizada por los ciudadanos para vigilar la gestión pública a todo nivel, permitiéndoles contar con una suficiente información sobre los planes y programas para controlar, vigilar y cerciorarse del cabal cumplimiento de la ley, concentrando su poder especialmente en el veto o la censura social que puede ejercer la ciudadanía al enterarse del estado de ejecución de los recursos públicos, así como la prestación de los servicios eficientes o no a cargo del Estado.

Estos son los escenarios en los que tradicionalmente se ha concentrado la participación ciudadana en los municipios y que hasta ahora plantean el marco de referencia de la democracia ampliada en el ámbito local, en desarrollo de los preceptos constitucionales que dieron origen a un gran número de mecanismos de participación, que aún no son ampliamente conocidos y utilizados por los ciudadanos para involucrarse a la construcción colectiva de lo público.

7. Actores del desarrollo local

Al observar el complejo mundo municipal, nos encontraremos con una serie de actores tanto institucionales como no institucionales, que impactan, afectan e intervienen de manera directa e indirecta en la gestión local. Especialmente si se tiene en cuenta la diversidad y amplia riqueza política, económica, social, geográfica, cultural, etc., en que se vive en cada uno de los 1,099 municipios que conforman la nación colombiana y que se constituye en un reto a la hora de describir a los actores que participan de manera relevante en el desarrollo municipal. Por esta razón, a continuación solo se enuncian algunos actores específicos, atendiendo al nivel de representatividad que pueden tener en este contexto tan diverso y el papel histórico que ciertos grupos sociales tienen en la vida local.

Tomando el análisis de Consuelo Ahumada en *Colombia: Descentralización, poder local y participación comunitaria*, podemos percibir como un fenómeno inicial específico da pie a la consolidación de actores fundamentales para el desarrollo municipal colombiano.



“Antes de detenernos en el análisis de cada uno de los actores políticos presentes en los municipios, es necesario tener en cuenta un periodo muy importante de la historia colombiana, que delineó en gran parte y pese a las grandes transformaciones en este campo durante las últimas dos décadas, el rumbo político del país en general (...). Este momento histórico es conocido dentro de la historia colombiana como “la violencia”, comprendido desde 1948 hasta comienzos de la década de los setenta y su importancia radica en el impacto que la presencia o ausencia de fenómenos de negociación política entre los miembros de los partidos Liberal y Conservador en las diferentes regiones del país, y que ejerció una influencia definitiva en la consolidación del poder de los partidos tradicionales que aún imperan y en la creación de un ambiente propicio para el surgimiento de terceras fuerzas o movimientos alternativos a los dos partidos tradicionales en la historia del país”.

De esa período también se deriva el surgimiento de los grupos de influencia guerrillera, que sumados a algunos otros fenómenos políticos, económicos y de violencia, como el narcotráfico, terminan en la generación posterior de organizaciones de tipo paramilitar. Como parte de un proceso histórico en el que la conformación de diferentes grupos de interés, armados o no, ha buscado el reconocimiento de las diversas realidades sociales, económicas y culturales que coexisten en el país, así como la garantía de los derechos de los ciudadanos, que en ocasiones no logra ser efectiva desde la acción estatal.

7.1 Los partidos políticos

Los partidos Liberal y Conservador, históricamente se han consolidado como los partidos tradicionales, con una gran influencia a lo largo de todo el territorio nacional. Estas fuerzas se arraigan en las regiones y municipios del país y mostraron, entre los años cuarenta y ochenta, un mapa político bipartidista que excluyó del poder político a las demás fuerzas emergentes. En un primer momento estos partidos representaban profundas diferencias ideológicas en torno a temas como el modelo de Estado, la federalización, la unidad nacional, la defensa de intereses proletarios o latifundistas, etc. Estas diferencias no solamente se manifestaron en la contienda política y electoral sino que llegaron a convertirse en un fenómeno de violencia y exclusión en donde el partido que se hacía con el poder anulaba por completo al otro dando paso a largos periodos hegemónicos.

En el año 1949 con el asesinato del candidato presidencial Jorge Eliécer Gaitán, del partido Liberal, la violencia se recrudeció a tal punto que se hablaba de una guerra civil, la cual fue conjurada en el año de 1953 con la dictadura militar

del General Rojas Pinilla. Esta autocracia, generó entre los partidos tradicionales un profundo temor, que terminó por llevarlos a establecer un acuerdo que descartara una nueva intervención militar en las esferas del poder público. Este acuerdo fue el llamado “Frente Nacional” el cual estableció una rotación del poder presidencial por periodos, entre ambos partidos, hasta el año 1974. Así, las iniciativas políticas diferentes al bipartidismo quedaron formalmente anuladas de la vida política nacional y pese a haber terminado el acuerdo en la década de los setentas, el modelo se mantuvo durante 20 años más.

Esta situación generó el surgimiento de grupos armados revolucionarios, que basados en la exclusión a que habían sido sometidos por el sistema bipartidista, no encontraron más salida que la lucha armada. Durante la década de los ochentas estos pretendieron insertarse a la política institucional a través de movimientos como la UP (Unión Patriótica/FARC) y ADM19 (Alianza democrática M19). Como respuesta, estos grupos recibieron un violento freno con la aniquilación de sus líderes y militantes.

De este modo, y con una importante consolidación de nuevas terceras fuerzas en el año 1991, se inició el proceso constituyente generándose una Carta Constitucional que abrió paso a un sistema político pluralista con profundas reformas. El objetivo fue ante todo hacer atractiva la opción política a los grupos armados ilegales. A partir de este proceso podría decirse que en términos políticos la vinculación de los partidos, especialmente los tradicionales, a las comunidades continúa siendo muy fuerte y se canaliza a través de las organizaciones de base, en donde los movimientos alternativos aún no tienen mucha acogida. Los partidos de izquierda son representados por organizaciones de corte sindical y por organizaciones y movimientos sociales de corto alcance.

Pese a los cambios previstos desde la Constitución de 1991, que reconoce a Colombia como un país plural (estos cambios se reflejan en una atomización creciente de movimientos políticos de corte étnico, ecologista, de género, etc., así como el predominio de un discurso en torno a la democracia participativa como sustituto a la democracia participativa), el poder de los partidos políticos tradicionales sigue siendo fundamental para comprender las dinámicas sociales, la cultura política y la implementación de las directrices, en materia económica y social, de los gobiernos departamental y nacional en los municipios.

Los cambios en las formas habituales de hacer política son incipientes y más aún en el ámbito local, donde hoy continúan predominando figuras como el cacicazgo y el clientelismo como parte de la cultura política ciudadana.

7.2 Las organizaciones de la sociedad civil

Otro de los actores importantes son las organizaciones sociales, que incluyen diversas representaciones que van desde el género, etnia, actividad económica, juventudes, asociaciones de acción comunal, hasta los sindicatos y las cooperativas.

También es importante observar como en algunos municipios en conflicto han surgido comités y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) defensoras de los derechos humanos. Algunos, por vías institucionales de participación, se abren camino en la defensa de sus intereses; otros, mediante mecanismos no institucionales como la movilización y el bloqueo de vías, han logrado poner en conocimiento de los gobiernos departamentales y nacionales sus quejas y necesidades.

Otro de los actores sociales importantes es la Iglesia Católica. Esta institución tiene profundas raíces históricas en el país y en la actualidad todavía mantiene un altísimo grado de acogida en todos los sectores sociales de la vida nacional. La iglesia tiene una orientación de servicio, que se manifiesta en el ejercicio pastoral social, especialmente guiada a la atención de las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población. Esta acción se consolida de manera irrefutable en cada lugar del país en donde se encuentre una parroquia manejada bajo una estricta organización por grupos de diversa índole y con un marcado reconocimiento y respeto por parte de la comunidad.

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son las formas de organización comunitaria en las que actualmente se agrupa la mayor parte de la población en torno a la defensa de sus intereses. Su actividad se ha visto fortalecida en la medida que se han constituido como ejes centrales de la formulación de los planes de desarrollo municipales y en la ejecución de obras con participación ciudadana junto con las administraciones locales. Las JAC se encuentran organizadas en Asociaciones de Juntas Comunales ASOJUNTAS en cada municipio.

Con una amplia presencia nacional y constituyéndose en otro de los actores en el ámbito local, las organizaciones sindicales ejercen presencia de manera coyuntural guiadas por la defensa de los intereses de sus afiliados y de las conquistas laborales de su organización, aunque no intervienen en ningún otro tipo de problemática de los municipios. En el orden departamental, priman los sindicatos del sector educación, mientras que en el nivel municipal destacan los sindicatos de empleados del respectivo municipio.

En el sector privado, la actividad sindical es muy reducida y depende de la actividad económica predominante en cada municipio. Históricamente, la Unión Sindical Obrera (USO) es el sindicato más importante de Colombia. Sus orígenes aparecen en la Sociedad Unión Obrera (SUO) creada en los años

veinte, para orientar la primera lucha de los obreros petroleros del país.

Otro fenómeno interesante lo constituyen las asociaciones sindicales que se han conformado a causa del constante crecimiento del sector informal en la economía. Por ejemplo, hay un movimiento sindical de taxistas, vendedores ambulantes, etc. Esto demuestra que, pese a pertenecer a un sector productivo marginal, han podido lograr una organización efectiva en aras de la defensa de sus intereses, como resultado de confrontaciones que durante años han sostenido con las autoridades municipales, y de las conciliaciones y negociaciones que les han permitido desarrollar sus actividades en condiciones de mayor equidad.

Por último, están las organizaciones guerrilleras y paramilitares, que al margen de la ley hacen presencia en una amplia porción del territorio nacional. Su influencia es innegable y se concentra en zonas como la costa atlántica, los santanderes, los llanos orientales y algunas regiones del sur del país. El papel de estas organizaciones armadas ilegales en la dinámica municipal se ha centrado en la influencia sobre los comicios electorales, el condicionamiento a la ejecución de ciertas políticas públicas de orden nacional y la captación de tierras para fines económicos como el narcotráfico y el desplazamiento forzado de pobladores para aumentar su poder territorial.

El recrudescimiento de la violencia fruto de la confrontación entre estos grupos con el Estado, ha desembocado en un crecimiento mayor de las condiciones de pobreza e inestabilidad social en los municipios, a los que se suman problemáticas como la inmigración de la población desplazada, ausencia de inversión, desempleo, asesinato selectivo de líderes y dirigentes políticos, gremiales y comunitarios. Todo esto hace innegable su influencia y convierte a estas organizaciones en actores indirectos del desarrollo y la institucionalidad local.

8. Dificultades de la gestión local y propuestas de solución

En general algunas de las principales dificultades que reporta el nivel local colombiano se podrían resumir en los siguientes núcleos problemáticos:

- Los municipios presentan una escasa capacidad para generar recursos propios, como consecuencia del bajo nivel de recaudación de tributos locales y la desatención de algunos servicios públicos de donde se podría obtener nuevas fuentes de ingreso.
- Existe una alta dependencia de las transferencias realizadas por el nivel central a los municipios para la inversión social y los gastos de funcionamiento propios de los entes locales.

- En la última década, los recursos para la inversión social en los municipios se han reducido de manera importante. En primer lugar, como consecuencia de la estabilización económica que requirió el país luego de liberalizar su mercado interno. Y luego, como consecuencia de la política de seguridad democrática del actual gobierno que ha priorizado el flujo de recursos al sector defensa sobre otros como educación, salud o vivienda, que aún continúan siendo deficitarios en los municipios.
- El modelo de ordenamiento territorial aún no ha sido normalizado y un amplio número de municipios no aplica los instrumentos técnicos diseñados para la planeación de sus territorios con un enfoque de desarrollo económico, redistributivo y fiscal de largo plazo.
- Ausencia de mecanismos ampliamente desarrollados de coordinación y concertación entre el nivel central, intermedio y local, que articulen las políticas públicas nacionales al desarrollo de acciones en los territorios.
- Baja capacidad técnica y administrativa en los municipios para gerenciar el desarrollo y generar agendas locales incluyentes, participativas y transparentes.
- Los municipios carecen de información técnica y estadística, veraz y oportuna para la toma de decisiones.
- Los procesos de articulación productiva e internacionalización municipal son todavía muy incipientes, y la promoción del desarrollo local carece de una visión regional que permita el mayor aprovechamiento de la infraestructura y el potencial económico de los bienes y servicios nativos.
- En algunas zonas del país, la influencia de los actores armados ilegales condiciona la institucionalidad, amenaza la gobernabilidad y restringe las posibilidades de paz al intervenir en las decisiones de los gobiernos locales.

Frente a estas situaciones negativas que describen las principales dificultades de los municipios colombianos, se plantean las siguientes acciones:

- Es necesario fortalecer los mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno, a fin de lograr una interacción más ágil y eficiente en términos de política pública, desde lo nacional a lo local y viceversa.
- El modelo de transferencias debe contrarrestar las inequidades regionales existentes y adecuar su estructura a esquemas de compensación entre las localidades más prósperas y las de menor desarrollo.
- Es indispensable impulsar estrategias fiscales de largo plazo, que incrementen la capacidad de recaudación de las administraciones y mejoren los ingresos de los gobiernos municipales para la inversión social y el mejo-

ramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

- Avanzar en el proceso de ordenamiento territorial con una visión regional y en el marco de la necesaria internacionalización municipal y los recientes tratados de libre comercio.
- Transferir herramientas metodológicas y conocimientos especializados que orienten las decisiones de los gobiernos municipales hacia el manejo gerencial de los asuntos públicos, el desarrollo económico local y la democratización de los servicios sociales, con un enfoque participativo y transparente.
- Fortalecer los sistemas de información local y unificar los datos y metodologías de las administraciones locales para la toma de decisión en términos de planeación, ejecución, seguimiento y control de la gestión pública.
- Dadas las particularidades del conflicto armado colombiano, es necesario consolidar el proceso de reinsituación del Estado en lo local, mediante la generación de capacidades en las administraciones municipales para adelantar procesos de reconciliación, generación de condiciones para la gobernabilidad, prestación eficiente de los servicios a su cargo y el desarrollo de un clima de paz en zonas de conflicto y post-conflicto.

9. Generación de capacidades en el ámbito local

La política de capacitación de los empleados públicos en todos los niveles de gobierno en Colombia es responsabilidad de las entidades que conforman el sector función pública del país, a saber: El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). El DAFP es un ministerio técnico de alcance nacional que tiene a su cargo la formulación de las directrices gubernamentales de desarrollo del talento humano al servicio del Estado, mientras que la ESAP es un establecimiento público de carácter académico, con presencia nacional, que cuenta con más de cuarenta años de experiencia en la construcción del conocimiento en el área de la administración pública, implementando programas de educación profesional, postgrado e intervenciones en formación, capacitación y asistencia técnica para todas las entidades públicas del país.

La política de capacitación se encuentra regulada por los decretos 1567 de 1998 y 1227 del 2005, los cuales establecen para el DAFP y la ESAP la formulación del Plan Nacional de Formación y Capacitación, así como la realización de desarrollos metodológicos y lineamientos de acción y prioridades temáticas que deben ser incluidas en los planes institucionales de capacitación de cada entidad central y territorial.

Esta estructura institucional para la generación de capacidades en el sector público colombiano, opera paralelamente y sin perjuicio de algunas otras acciones adelantadas por diferentes entidades del nivel central que transfieren conocimiento a funcionarios públicos y ciudadanos en los temas de su competencia en todo el territorio nacional.

Dentro de los ejercicios más importantes de capacitación que ha tenido el país, debemos destacar el Sistema Nacional de Capacitación Municipal. Este proyecto adelantado entre el año 2000 y el 2003, contó con la financiación de la Unión Europea y tuvo como objetivo el crear una red de formación dedicada a la producción de contenidos, metodologías transferibles y procesos de gestión del conocimiento en el ámbito municipal. Asimismo, tuvo como propósito el adiestramiento de especialistas en temas locales para concretar la articulación entre la demanda y la oferta de formación de los entes territoriales a las temáticas de mayor relevancia para el desarrollo nacional.

De este proyecto en la actualidad subsiste la capacidad instalada de los Centros de Documentación e Información Municipal que administra la ESAP en catorce puntos estratégicos del país, que tienen cobertura nacional, y cuyas acciones se centran en la difusión de información técnica y teórica sobre temas municipales y la consolidación de datos básicos y buenas prácticas de gestión local.

Por otra parte, algunos de los temas de mayor demanda de capacitación en el ámbito local, han sido identificados por el proyecto "Construcción participativa de lineamientos para re-dimensionar la política estatal de formación y capacitación para los empleados públicos: perspectiva de la educación no

formal e informal". Con este estudio, ejecutado por el DAFP entre los años 2005 y 2007, se han definido los contenidos centrales del Plan Nacional de Formación y Capacitación del país.

Estos temas fueron precisados mediante la indagación directa a los funcionarios públicos de los niveles nacional, intermedio y local.

Sin embargo, existe otro tipo de contenidos globales, que de acuerdo con algunos estudios, son sectores temáticos comúnmente desatendidos en términos de capacitación y que es necesario fortalecer dentro de la capacitación municipal.

De tal manera que al integrar tanto los temas identificados directamente por los funcionarios públicos locales y las necesidades globales, un esquema aproximado de requerimientos de contenidos podría ser como en el cuadro de abajo.

Otro de los referentes para la generación de capacidades locales se encuentra en la estrategia de cooperación internacional de Colombia, que en el marco de los programas de desarrollo y paz ha priorizado las siguientes áreas de conocimiento como indispensables para la reinstitucionalización en el ámbito local.

Los principales oferentes de capacitación municipal en Colombia, son la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), mediante procesos de formación para el trabajo y transferencia de técnicas productivas, y algunas universidades regionales.

Las intervenciones en formación y capacitación local son realizadas mayormente por entidades públicas del orden nacional quienes a través de programas cortos de actualización, sobre todo normativa y técnica, cualifican a los funcionarios locales y posicionan temas en las comunidades. En este proce-

Principales contenidos de demanda local	Planeación Estratégica	Gestión de la Calidad	Mecanismos de participación ciudadana
	Finanzas Públicas	Gestión del Talento Humano	Actualización en avances tecnológicos

Contenidos estratégicos para el fortalecimiento de las capacidades locales		
Nueva Gerencia Pública	Internacionalización Municipal	Gestión del Medio Ambiente
Asociatividad Municipal	Derechos Humanos y DIH	Cooperación Internacional e intergubernamental



Desarrollo de habilidades gerenciales	Planeación Estratégica	Gestión de la Calidad	Gestión del TTHH
Fortalecimiento de la capacidad financiera local	Finanzas Municipales	Técnicas de Presupuestación y evaluación de la inversión	
Promoción de la participación y la transparencia	Mecanismos de participación ciudadana		Rendición Pública de Cuentas
Desarrollo Económico Local	Internacionalización Municipal	Cooperación Internacional e intergubernamental	Asociatividad Municipal
Agenda Local para la Reconciliación	Derechos Humanos y DIH		Agendas de Paz y conciliación
Otros temas estratégicos	Ordenamiento territorial y gestión del medio ambiente	Avances tecnológicos y Gobierno Electrónico	

Fortalecimiento de las organizaciones sociales y de control a nivel local	Comunicación y cultura para el desarrollo, la paz y la reconciliación
Mercado regional, economía solidaria y cadenas productivas locales	Asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto armado e inclusión a la vida civil de excombatientes

Lucha contra la pobreza y Objetivos de Desarrollo del Milenio (Visión Colombia 2019)

so se resalta la ejecución del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, adelantado por el Ministerio del Interior y de Justicia y la Contraloría General de la República, y algunos otros planes específicos con contenidos de derechos humanos, liderazgo comunitario y mecanismos de participación.

A partir de la expedición de la Ley 909 del 2004, la cual reglamentó el Sistema de Empleo Público del país y se dictaron otras disposiciones para el desarrollo del servicio civil, la formación de funcionarios públicos en todos los órdenes de la administración pública debe estar ligada al desarrollo de las

competencias exigidas para el ejercicio del cargo que ocupen, así como su impacto debe verse reflejado en las respectivas evaluaciones del desempeño que se realizan al finalizar cada año y que estipulan la permanencia o no de un determinado funcionario en su empleo.

Los municipios también acuden a las oficinas sectoriales de las gobernaciones de su departamento para acceder a contenidos puntuales de capacitación o, en su defecto, adelantan procesos de capacitación internos valiéndose de la pericia y conocimiento específico de los mismos funcionarios de la administración que conozcan de un determinado tema y, dada la

necesidad, puedan transferirlo a los demás miembros del equipo municipal.

Por último, la mayoría de procesos de generación de capacidades locales son de carácter no formal y aún no se desarrollan en el país metodologías uniformes para la ejecución de proyectos de capacitación y mucho menos para su evaluación. Esto hace difícil que este tipo de formación encuentre una articulación, en términos de créditos académicos, frente a la educación formal en pregrado y postgrado. De lo cual se desprende que este es uno de los principales retos a alcanzar por parte de las entidades que ofrecen capacitación municipal.

En este sentido, la ESAP ha formulado para el periodo 2008-2011, el Programa de Acompañamiento a la Gestión Departamental y Municipal, que integrará a las entidades del orden nacional a realizar procesos de formación junto a otros organismos que trabajan en el área del conocimiento de lo público a fin de implementar una sola estrategia que armonice la oferta y demanda de capacitación municipal y plantee intervenciones sistemáticas y de largo plazo para la generación de capacidades locales.

Uno de los instrumentos importantes para la ejecución del citado programa, será el Sistema Integral Virtual de Formación Municipal (SIVIFOM) que administra la Federación Colombiana de Municipios y a partir del cual se involucra el e-learning a la formación de funcionarios y líderes locales. Este

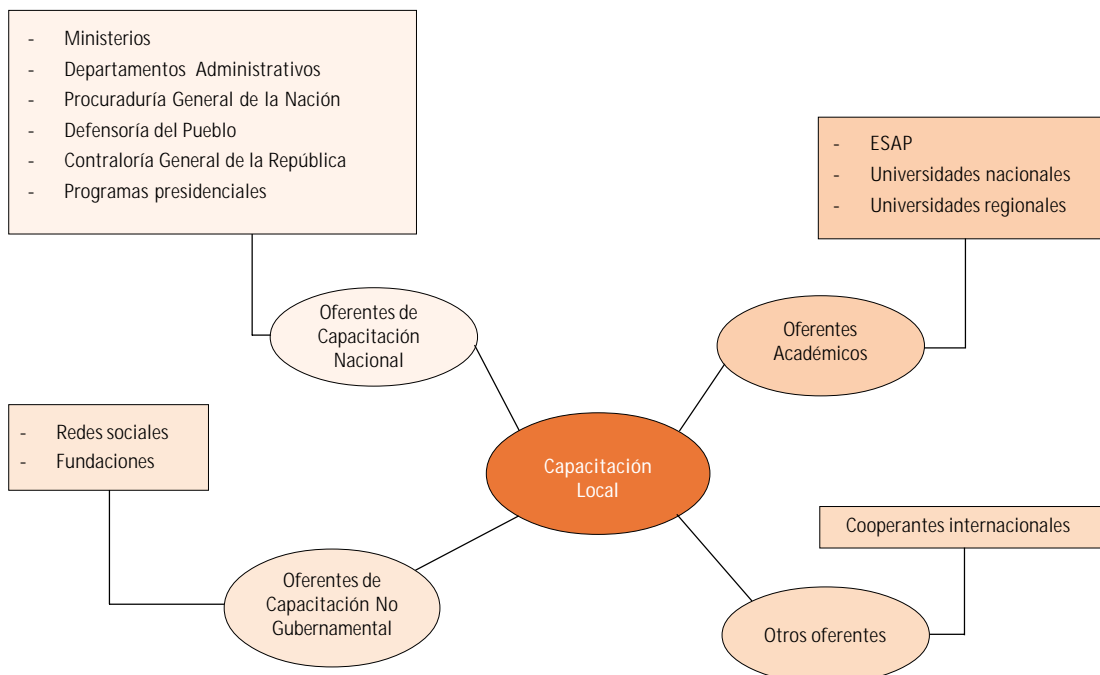
es el primer sistema que ofrece procesos de formación a través de Internet en el sector público.


En términos generales, los principales actores de la capacitación municipal podrían resumirse en el esquema de la página siguiente.

Como parte de las lecciones aprendidas en los procesos de generación de capacidades locales se resalta que es indispensable contar con la voluntad política de los mandatarios, representada en el apoyo a las capacitaciones que se programen, el desarrollo de actividades prácticas que constituyan parte de los procesos formativos propuestos u otro tipo de iniciativas que puedan surgir de los participantes y que contribuyan a la aplicación de los conocimientos adquiridos, además de evaluar los impactos de las capacitaciones que se adelanten.

Asimismo, se requiere la conformación de un sistema formal de capacitación, planteado como una red de conocimiento permanente para el nivel local, que garantice su sostenibilidad a través de proyectos de cooperación interinstitucional a largo plazo, que se convierta en el instrumento para la cualificación de los actores del desarrollo municipal responsables y participantes de las políticas públicas nacionales y locales. Para ello, es importante contar con el compromiso de los mediadores y agentes gubernamentales y no gubernamentales involucrados en temáticas estratégicas para el desarrollo municipal.

Esto supone que al avanzar en la articulación de conteni-





dos y el enfoque integral del desarrollo de capacidades en los gobiernos locales se garantice que no sólo se imparta formación directamente relacionada con el desarrollo institucional, sino con otros temas capitales para el país como la paz, la prevención de la crisis y el manejo de conflictos, a través de ofertas de capacitación se contemplen otro tipo de temas que contribuyan a acreditar la administración pública y por ende al mejoramiento del Estado, la gobernabilidad y la calidad de vida de los ciudadanos, como base para el desarrollo de procesos de reconciliación social sostenibles.

10. Perspectivas del proceso de descentralización

Algunas de las principales estrategias para el fortalecimiento del proceso de descentralización en el país se encuentran consignadas en el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019”. Aquí básicamente se parte del análisis de las competencias municipales en relación con las competencias asignadas a los departamentos y la nación, identificando en primer lugar, que aún hoy subsiste la duplicidad de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, en sectores estratégicos como vías y transporte, atención a población vulnerable y desarrollo del sector agropecuario.

En términos políticos, la descentralización no ha garantizado la apertura política, pese al surgimiento de fuerzas políticas alternativas que en algunas ocasiones logran reflejar sus propuestas en el terreno local y el crecimiento de las garantías electorales. Pero no parecen suficientes para recuperar la confianza del electorado y aumentar los índices de participación política en los municipios.

Otro de los aspectos críticos del proceso, según el diagnóstico previo al plan “Visión Colombia II Centenario: 2019”, tiene que ver con el ordenamiento territorial. Como ya se mencionó en el punto 8, el país no cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial formalizada, a partir de la cual se concrete un proyecto de Estado territorialmente descentralizado que apunte a la modernización de Colombia y a la renovación del poder público, como base para la distribución adecuada de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y la realización de la autonomía territorial consagrada en la Constitución Política de 1991.

A esta situación debe sumarse el necesario fortalecimiento de los sistemas de información territorial, la promoción de estrategias de desarrollo que revelen las realidades regionales del país, el crecimiento de la asociatividad municipal y la promoción del desarrollo económico a través de políticas de competitividad a largo plazo que aprovechen el equipamiento y las potencialidades productivas de los municipios.

Respecto al desarrollo social y la participación ciudadana, se identifica un escaso nivel de empoderamiento de la sociedad civil en los asuntos públicos y en el ejercicio de sus derechos y deberes. A esto debe agregarse la escasa utilización de los mecanismos de participación previstos en la ley, como consecuencia de una excesiva dispersión de los mismos en las normas sectoriales y la falta de voluntad política de los gobiernos locales por reconocer y promover la participación como fundamento de la corresponsabilidad social y estrategia indispensable para pensar lo público más allá de los meramente estatal, sino como un proceso permanente y colectivo.

Los desafíos de la descentralización del país no sólo deben concentrarse en dar solución a la problemática antes descrita; también deberán plantearse en términos de la sostenibilidad de los actuales aciertos del proceso. Como por ejemplo, la multiplicación de programas y proyectos de desarrollo promovidos autónomamente por los municipios y departamentos para atender las demandas de las comunidades, en educación, salud, agua potable, saneamiento básico y vivienda de interés social.

De igual forma, no debe olvidarse el avance significativo en la democracia local a partir de la elección popular de alcaldes y gobernadores y la creciente conformación en los municipios de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a promover el desarrollo político, social y económico, así como las posibilidades que hoy tienen las comunidades de acompañar la gestión pública a través de ejercicios de transparencia como la rendición pública de cuentas, el presupuesto participativo y las veedurías ciudadanas.

De otro lado, una prospectiva del proceso deberá establecer diferencias analíticas entre los grandes polos de desarrollo (ciudades capitales) y los pequeños municipios, que en Colombia representan cerca del 90% del nivel local del país. Sobre este último aspecto, habrá de insistirse en la necesidad de contar con una normativa que perciba las diferencias regionales y sectoriales y proponga modelos flexibles de relación entre las distintas esferas de gobierno.

Finalmente, la profundización de la descentralización implica no descontar la influencia del conflicto armado en el desarrollo de la institucionalidad local y las restricciones que plantea para el proceso la captación de grandes extensiones del territorio por parte de organizaciones armadas al margen de la ley y, lo que es aún más complejo, la responsabilidad directa que recae sobre los municipios como representantes del Estado de manera local y por ende garantes de los derechos humanos, la convivencia pacífica y los procesos de reconciliación que sobrevendrán a las desmovilizaciones y la reinserción de los ex combatientes a la vida civil.

Así, podría concluirse que son cuatro los ejes sobre los que el proceso de descentralización debe avanzar en los próximos años:

- a. Definición, distribución y clara distinción de las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno.
- b. Consolidación de un esquema equitativo de distribución de las rentas nacionales que además compense e impulse el desarrollo en las regiones históricamente olvidadas del país.
- c. Ahondar en la implementación de estrategias de ordenamiento territorial, con visión regional, orientadas a la competitividad local y el desarrollo económico endógeno de los municipios.
- d. Cualificar la participación ciudadana y consolidar los procesos de liderazgo social con miras al fortalecimiento de la participación política, el mejoramiento de las condiciones para la gobernabilidad y una mayor corresponsabilidad del ciudadano frente a los asuntos públicos.

Esto a su vez también requiere de una serie de esfuerzos encaminados hacia la transformación de las instituciones, las administraciones municipales y departamentales e incluso del ciudadano para el máximo aprovechamiento del marco constitucional y legal de la descentralización. Es también importante reconocer las diferencias económicas, políticas, sociales, militares y culturales, las cuales hacen parte de la identidad local del país y que, en síntesis, son las variables que deben definir el tipo de autonomía requerido por un determinado ente territorial, dependiendo de su contexto de desarrollo.

11. Percepción de la situación y de los procesos de descentralización en la región andina

Después de la reforma descentralista de finales de los ochenta en América Latina, los países del área sufrieron grandes transformaciones en su dimensión administrativa, fiscal y política. La reforma trajo consigo la reducción de las estructuras estatales y la apuesta política de los gobiernos para fortalecer el ejercicio de la democracia local.

En ese momento la tendencia descentralista parecía ser la ruta a través de la cual los países andinos podrían avanzar en la superación de sus condiciones de desarrollo relativo y al mismo tiempo este fenómeno se vislumbraba como una oportunidad para la integración del área, después de que cada país lograra mejores niveles de estabilización política y económica.

Por otra parte, la descentralización en sí misma, significaba un paso adelante en la lucha contra la corrupción y la politiquería que de manera casi natural estaba representada por las estructuras centralistas de poder.

En sus primeros años, el proceso de descentralización de los países andinos, reportó interesantes avances en cuanto al crecimiento de las funciones que le eran otorgadas a los niveles subnacionales de gobierno. Entonces, se preveía un aumento de la autonomía local a partir de los esfuerzos que realizaban los gobiernos nacionales por desconcentrar sus rígidas estructuras de poder político y administrativo.

La ola reformista estuvo acompañada, en sus primeros años, por una complicada situación fiscal en la mayoría de países del área quienes habían entrado en procesos de reestructuración de sus organizaciones estatales, traducidos principalmente en la reducción del personal al servicio del Estado y la delegación de funciones típicamente públicas al sector privado de la economía. Estos momentos se enmarcaron dentro de los primeros pasos hacia la liberalización de las economías nacionales y la apertura al mercado global de los países andinos.

Es innegable que en esta dirección muchas fueron las reformas legislativas, administrativas y políticas las que se sucedieron bajo la consigna del proceso de descentralización en el área. Sin embargo, actualmente sigue latiendo la pregunta: ¿cuál ha sido el nivel real de autonomía otorgado por los gobiernos centrales a las entidades territoriales? Y en este mismo sentido, ¿cuál ha sido el impacto sobre la consolidación de procesos de desarrollo local y de profundización de la democracia construida a partir del proceso de descentralización?

En los últimos años el proceso parece haber llegado a un punto donde la pugna entre lo nacional y lo local implica la creación de nuevas formas de interrelación y transacción entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual supone un rediseño a fondo de los estados andinos. Es importante señalar que el proceso tenderá a permanecer estático mientras este tipo de redefiniciones planteadas no llegue a ser realidad e impere el centralismo basado en la figura de modelos populistas y fuertemente presidencialistas como los casos de Uribe en Colombia o Chávez en Venezuela, que siguen ondeando la bandera de la descentralización tan sólo como un postulado necesario pero no prioritario en sus agendas de gobierno.

El papel de la ciudadanía y la participación cobra especial importancia en la medida que a partir de la elección de un determinado proyecto político, más ó menos cercano a la descentralización, tanto como proceso institucional así como social, se definirá el futuro de los entes territoriales del área. Los ciudadanos son corresponsables en el mantenimiento de las condiciones actuales y el avance de la descentralización en la medida que ejerzan liderazgo y control sobre los asuntos públicos, participen activamente en las políticas públicas locales y apunten a que, desde la sociedad civil, se hagan cada vez más "exigibles" las condiciones de un marco institucional que per-

mita el desarrollo autónomo de las municipalidades.

Cabe anotar que tanto desde la institucionalidad como desde la ciudadanía el proceso deberá jugarse en los próximos años algunas cartas definitivas, entre las que se destaca el fortalecimiento de las instituciones democráticas locales, la garantía, por parte del Estado, del resguardo a los derechos humanos y un mayor equilibrio entre los niveles de gobierno en términos de competencias, responsabilidades y recursos.


Finalmente, es necesario advertir que la descentralización es un proceso que nunca termina y, por el contrario, supone la búsqueda de mecanismos y políticas cada vez más avanzadas que resuelvan la dicotomía inicial entre la construcción de

país y la autonomía local, entendida ésta como la efectiva transferencia del poder a las localidades con una dirección clara hacia el desarrollo de los objetivos nacionales. Es decir, fortaleciendo tanto al Estado nacional como al gobierno local, ambos en la misma ruta.

En los próximos años se deberá avanzar hacia la concepción del desarrollo regional en el área andina y la integración económica de la zona, ojalá sobre la base de procesos previos de descentralización estables en cada país, una base democrática fuerte y una institucionalidad y ciudadanía activa, autónoma y capaz de ser competitiva desde su propia realidad y enfocada hacia el mundo.

Bibliografía

- GAVIRIA CORREA, Guillermo. Balance y Perspectivas de la descentralización en Colombia: Una mirada desde la región. En "Futuro de la descentralización: experiencias de 15 años y perspectivas". IV encuentro colombiano hacia la paz, IUED Suiza y PARCOMUN Colombia. Bogotá, Colombia. Diciembre de 2003.
- MORENO, Carlos; HERRERA, Wilson; DE MATTOS, Carlos; RESTREPO, Darío; VARGAS, Alejo; MORALES, David. Laberintos de la descentralización. ESAP y SINAPSIS. Bogotá, Colombia. Noviembre de 1994.
- TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, Colombia 2001.
- PENAGOS, Gustavo. Descentralización Administrativa. Ediciones librería del profesional. Bogotá, Colombia 1994.
- AHUMADA, Consuelo y VELASCO, Marcela. Colombia. Descentralización, poder local y participación comunitaria. En "Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala". Bogotá, Colombia. CEJA, 2000.
- PORRAS VALLEJO, Eduardo. Descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas. En "Descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo". Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia, abril de 2005.
- SILVA COLMENARES, Julio. Descentralización y modernización del Estado. Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá, Colombia, 1993.
- RESTREPO, Darío. El futuro de la descentralización en Colombia. Fundación para la participación comunitaria PROCOMUN Y Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia, Agosto de 2002.
- HERNADEZ BECERRA, Augusto. Las instituciones municipales en Colombia, el municipio célula de descentralización y democracia. Revista Credencial Historia, edición 147. Bogotá, Colombia. Marzo de 2002.
- CAMARGO, Sergio Matías. El municipio y la descentralización en Colombia. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oiart?codigo=1454538> (Revista) ISSN 0124-0021
- ZAFRA ROLDAN, Gustavo. Ordenamiento territorial, descentralización y corporaciones autónomas regionales. Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Octubre de 2001.



BONET, Jaime. Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Centro de Estudios Económicos Regionales CEER, Banco de la República. Cartagena, Colombia. Agosto de 2006.

COLOMBIA, Constitución Política de Colombia 1991.

COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 617 de 2000.

COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 715 de 2001.

<http://www.fcm.org.co/es/load.php/uid=0/leng=es/0/FCM.htm>

<http://www.mincomunicaciones.gov.co/mincom/src/index.jsp>

<http://www.geoportal.gov.co/wps/portal/geoportaldecolombia/>

<http://www.rtc.org.co/>

<http://www.dnp.gov.co/>