

LA PLANIFICACION EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES: BOLIVIA

Jorge Gavidia

El documento intenta dar una visión general de algunos elementos que influyen de manera determinante los procesos de planificación y gestión urbana y que de alguna manera están fuera del control de los instrumentos de planificación municipal. Esto se ilustra a través del caso de los gobiernos municipales en Bolivia. Al respecto, la acción de las municipalidades bolivianas está fuertemente condicionada por dos instrumentos legales: la Ley de Municipalidades de 1985 y la reforma tributaria de 1986. Para poder dar una visión del efecto de estos instrumentos también se da una breve descripción del proceso de urbanización en Bolivia y el contexto institucional en que éste se desarrolla. Como reflexión final se sugiere avanzar efectivamente en la superación de visiones puramente físico-espaciales del desarrollo urbano, insertándolas más realísticamente en los procesos de desarrollo nacional.

Urban planning and municipal government: Bolivia

The document attempts to provide an overview of certain elements that determine the processes of urban planning and management. The assumption is that the evolution of some of these elements is beyond the control of municipal planning instruments. This situation is illustrated on the case of the Municipal governments are deeply influenced by two legal instruments; the Municipal Law of 1985 and the Tax reform ditto of 1986. In order to present the effect of these instruments a brief description of the urbanization process in Bolivia and the institutional set-up in which it takes place is given. As concluding remarks, the document suggests further action in overcoming purely spacial and physical approaches to urban planning by their more realistic insertion in the overall national development process.

INTRODUCCION

La experiencia ganada a través de sucesivas actividades de apoyo a los gobiernos municipales en la formulación de planes de desarrollo y programas de inversión muestran cada vez con más claridad que la falta de adecuados procesos de planificación urbana y municipal se debe, más que al desconocimiento de los instrumentos de planificación, a la existencia de un conjunto de condicionantes políticos, institucionales y económicos que promueven o impiden una efectiva planificación y gestión municipal y que no son considerados por los instrumentos tradicionales de planificación urbana. Al respecto, y en

especial para los países latinoamericanos, es importante observar el profundo efecto que ha tenido en la gestión municipal la adopción de sucesivas políticas económicas para superar los problemas de balanza de pagos y la inflación.

El caso de Bolivia es un buen ejemplo de la aplicación de políticas de ajuste económico con un exitoso resultado en el manejo de las variables macroeconómicas, pero que, sin embargo, han creado un ambiente legal y financiero que hace muy difícil la gestión de los municipios. A través de la reciente ley de municipalidades (1985), éstos han sido dotados de un conjunto bastante amplio de competencias y responsabilidades, pero con un mínimo apoyo financiero o técnico del gobierno central para su cumplimiento. Simultáneamente, el cumplimiento de sus nuevas tareas exige de los municipios una capacidad institucional adecuada y recursos huma-

Jorge Gavidia es ingeniero y funcionario de CEPAL-ONU. Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Santiago, Chile.

nos experimentados que por el momento no poseen. Todo esto se traduce en la casi ausencia de planificación municipal a mediano y largo plazo, y una concentración muchas veces ineficiente en actividades de corto plazo.

Otro problema presente en la planificación municipal, es la existencia de un variado conjunto de instituciones que actúan directa o indirectamente en el ámbito municipal. Desafortunadamente, las intervenciones de estos agentes no siempre se hacen en forma coordinada o con una visión de desarrollo urbano a largo plazo. Lo curioso es que en muchos casos existen, en el papel, adecuados mecanismos de coordinación; sin embargo, éstos no funcionan debido a problemas estructurales de nuestros países: políticos, intereses económicos, la repartición de poderes y las debilidades institucionales.

Se puede prever que con diversos grados de intensidad las secuelas de la crisis económica en la región y la escasez de recursos para la inversión en infraestructura social y equipamiento urbano van a continuar a medio plazo; y que, simultáneamente, los cambios en las estructuras políticas y de poder en nuestros países, alentadas por la permanencia de gobiernos democráticos, todavía necesitarán cierto tiempo para madurar y hacerse realmente equitativas. Estos son elementos que deben ser claramente conceptualizados por los gobiernos municipales e incorporados a sus estrategias para la mejora de los procesos de planificación y gestión. La percepción que se tiene es que en el contexto actual hay mucho campo para la mejora en la gestión municipal y que los esfuerzos de los gobiernos municipales deben dirigirse a optimizar el manejo de los instrumentos actualmente a su disposición sin, por supuesto, dejar de promover reformas legales o institucionales que garanticen una óptima gestión a largo plazo.

El caso de los gobiernos municipales en Bolivia es bastante ilustrativo de los conceptos presentados anteriormente. Esta presentación dará así una breve descripción del sector municipal en Bolivia, el proceso de urbanización y de los efectos de dos medidas legislativas de relativamente reciente aplicación: la reforma tributaria de 1986, y la ley de municipalidades de 1985.

A. EL PROCESO DE URBANIZACION EN BOLIVIA

1. El crecimiento urbano

Las transformaciones ocurridas en el campo boliviano y el cambio en la base económica de algunas ciudades, han ocasionado un continuo proceso de urbanización concentrado en un conjunto de ciudades grandes e intermedias.

Se estima que la población total de Bolivia en 1988 ascendía a 7.000.000 de habitantes, de los cuales aproximadamente el 48 por 100 se encontraba en áreas urbanas (3.372.000) y el 52 por 100 en áreas rurales. Esto significa que el

total del país estaba creciendo en los últimos años a un promedio del 2,8 por 100 anual, mientras que la población urbana crecía al 4,2 por 100.

El proceso de urbanización en Bolivia es relativamente más equilibrado que en otros países, y éste se distribuye principalmente en tres ciudades, a diferencia de una gran metrópoli-capital con una alta primacía, como ocurre en otros casos. En 1987, tres ciudades, La Paz/El Alto, Santa Cruz y Cochabamba, representaban el 56 por 100 del total de la población urbana del país con 990.000, 596.000 y 326.000 habitantes, respectivamente. De estas tres ciudades, Santa Cruz es la que presenta un crecimiento más dinámico, 6,1 por 100 anual, superando al promedio urbano. La Paz/El Alto y Cochabamba crecen a tasas más bajas que las de Santa Cruz. También se observa un dinámico proceso de urbanización en otros asentamientos más pequeños (Montero) o aislados (Tarija y Trinidad) con crecimientos sobre el 4,2 por 100 anual.

A pesar de no presentarse un fenómeno de crecimiento urbano concentrado sólo en una gran ciudad, se estima que la población urbana de Bolivia se concentrará en una franja central tomando parte de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, en desmedro del resto del país. Así, mientras que en 1987 estos tres Departamentos albergaban al 71 por 100 de la población urbana, se prevé que en el año 2010 ellos tendrán el 85 por 100 de la misma. Se prevé que la tendencia a un sostenido proceso de urbanización continuará en el futuro aunque a tasas de crecimiento ligeramente menores, por lo que se espera que para el año 2000 la población urbana representará el 57 por 100 del total del país.

El hecho de que no exista un fenómeno explosivo y concentrado de urbanización, no deja de ocasionar problemas para el logro de un desarrollo urbano equilibrado en el país. Estos problemas pueden agruparse en dos categorías:

a) Los que guardan relación con una inadecuada base económica de las ciudades en crecimiento, ya que la población inmigrante se concentra mayoritariamente en actividades de comercio y servicios, y no en el desarrollo del sector productivo. Adicionalmente, aspectos culturales sumados a los bajos ingresos de la población, impiden que se materialice completamente el potencial de demanda de bienes y el estímulo económico que debería generar una gran agrupación poblacional. Así, la satisfacción de la demanda por bienes y servicios se realiza en gran parte a través de procesos económicos informales con un limitado efecto sobre el desarrollo de una economía estructurada en los ámbitos urbano y nacional.

b) En la segunda categoría se agrupan los problemas creados por la presión que ejercen estos contingentes poblacionales sobre las ciudades y sus instituciones para dotarles con suelo, vivienda, equipamiento y servicios. En gene-

ral, las ciudades e instituciones bolivianas tienen una limitada capacidad económica e institucional para atender satisfactoriamente el acelerado crecimiento de las áreas urbanas, la cual es rebasada por el crecimiento que actualmente se percibe en las mismas. Esta capacidad de respuesta también se ve limitada actualmente por la contracción de los recursos públicos que pueden ser asignados a obras urbanas, como consecuencia de los programas de ajuste económico en que el país está encaminado.

2. Los límites de la planificación urbana en Bolivia

La Municipalidad de la ciudad de Cochabamba fue la primera que desarrolló y adoptó, en 1961, un modelo para regular el crecimiento de la ciudad. En el mismo período se elaboró el plan regulador de Santa Cruz.

A partir del año 1970 existe en Bolivia una clara política de apoyo a la elaboración de planes de ordenamiento urbano en las capitales de Departamento. Igualmente, se fomenta la conformación de «Consejos de Planes Reguladores», con jurisdicción departamental. Los Consejos fueron establecidos en siete departamentos con excepción de La Paz y Cochabamba, donde la planificación de la ciudad quedó en manos de la Municipalidad. En esta época se elaboran los planes para las microrregiones de las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz, así como los planes reguladores para las ciudades de Potosí, Sucre, Oruro, Tarija, Trinidad y La Paz.

La actualización de los planes de ordenamiento urbano elaborados en las décadas anteriores no ha acompañado a las transformaciones ocurridas en las ciudades; en consecuencia, muchos de ellos han quedado obsoletos e imposibles de implementar. Adicionalmente, la Ley Orgánica de Municipalidades, de 1985, dio a las municipalidades competencia para la planificación y la promoción del desarrollo urbano, con lo cual los consejos de planes reguladores dejan de existir y pasan a incorporarse a la administración municipal. La falta de capacidad institucional y económica de las municipalidades para asumir las nuevas responsabilidades por la planificación y control del desarrollo urbano, ha sido un factor contribuyente al debilitamiento de los mecanismos para la planificación del desarrollo de las ciudades. Así, éstas se limitan actualmente a la realización de acciones coyunturales más que a la implementación de planes estructurados de ordenamiento urbano. Hay actualmente algunas propuestas para revertir esta situación por medio de la canalización de apoyo a los municipios para que mejoren sus procesos de gestión, en el marco de programas de inversión administrados por fondos nacionales de desarrollo.

El problema de la falta de capacidad institucional y económica para implementar acciones de ordenamiento urbano se hace más agudo en

las municipalidades de ciudades intermedias y pequeñas, que además nunca recibieron mayor apoyo de los organismos regionales y centrales de planificación para el ordenamiento de su desarrollo urbano.

B. EL MARCO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION URBANA

El marco institucional y financiero en que actualmente se desenvuelven las municipalidades bolivianas ha sido determinado fundamentalmente por dos medidas legislativas:

i) La Ley de Municipalidades de 1985, que fija las competencias municipales y da el contexto legal e institucional en que la acción de éstas se va insertar, y

ii) La Ley de Reforma Tributaria de 1986 que, asociada a otras medidas para afrontar la crisis económica y de la hiperinflación, produjo un profundo reordenamiento financiero y tributario en relación a la operación de las municipalidades.

1. Aspectos institucionales y la Ley de Municipalidades de 1985

a) *Planificación urbana*

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 otorgó a las mismas la responsabilidad por la formulación y control de los planes de ordenamiento urbano. La Ley terminó de hecho con los «Consejos de Planes Reguladores» que operaban dentro de las Corporaciones Departamentales ocupados principalmente en actividades dirigidas a las ciudades capitales, siendo incorporados a las administraciones municipales. Santa Cruz y Beni son la excepción, donde, por un acuerdo transitorio, las Corporaciones Departamentales siguen desarrollando actividades de ordenamiento urbano mientras las municipalidades desarrollan su capacidad propia para realizar estas funciones.

En la práctica, la mayoría de las municipalidades de las ciudades grandes no cuenta actualmente con la capacidad necesaria para desarrollar las funciones que tienen asignadas. Esta situación es más aparente en las ciudades intermedias y pequeñas.

El Ministerio de Asuntos Urbanos, el organismo sectorial responsable de algunos aspectos de desarrollo urbano, está vinculado muy débilmente a los organismos centrales, regionales y locales que realizan actividades de desarrollo urbano. Así, el Ministerio no tiene control sobre las municipalidades y corporaciones departamentales y su capacidad de coordinación con ellas es reducida. Ello hace difícil que el Ministerio pueda asegurar el cumplimiento de políticas y directrices de cobertura nacional. En el ámbito nacional, la participación del Ministerio en el Consejo

Nacional de Economía y Planificación se limita a aspectos sectoriales puntuales, obstaculizándose así una permanente coordinación entre las políticas nacionales de desarrollo y planificación regional, y el desarrollo urbano. Ante esta situación, el Ministerio se ve reducido a cumplir una función normativa y de formulación de directrices, pero sin la capacidad para asegurar su cumplimiento.

b) *El control en el uso del suelo*

Las formas de tenencia y uso del suelo cumplen un papel fundamental en la implementación de una estrategia de desarrollo urbano. Sin embargo, en Bolivia ningún plan de ordenamiento urbano ha sido acompañado por los instrumentos jurídicos e institucionales que aseguren su cumplimiento, fomentando así una ocupación inadecuada del suelo y la especulación con el valor del mismo. Esta forma de ocupar el suelo también origina altos costos económicos y sociales para satisfacer las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios de las áreas desarrolladas sin criterios técnicos y no planificadas.

Actualmente no existe un cuerpo legal consolidado que dé a las instituciones gubernamentales los instrumentos para intervenir eficazmente en el control del uso del suelo. La Ley de Reforma de la Propiedad Urbana (1954) intentó crear un mecanismo para lograr un uso más racional del suelo urbano subutilizado a través de la expropiación. Sin embargo, la falta de definición de los límites físicos urbanos, limitaciones institucionales para su aplicación, y algunas incompatibilidades con otras leyes vigentes, han limitado la eficaz aplicación de la misma.

Finalmente, cabe mencionar que el control sobre los usos del suelo se ve entorpecido por las deficiencias y falta de coordinación que muestran el Registro de Derechos Reales (Registro de Propiedad de Bienes Raíces) y el sistema catastral. La ley orgánica de municipalidades ha transferido a éstas la administración de los instrumentos reguladores del sistema de catastro urbano; sin embargo, limitaciones institucionales y económicas impiden que cumplan esta tarea en forma eficaz.

c) *Gestión y obras municipales*

Existe actualmente en Bolivia un conjunto de instituciones públicas y privadas que intervienen en la ejecución de obras en el campo municipal con las más variadas capacidades institucionales y ámbitos de acción. Algunas de las instituciones públicas se analizan a continuación.

La Ley de Municipalidades de 1985 dio competencia a los municipios para la implementación de la infraestructura básica, los servicios públicos, mercados, vías, alumbrado público, etc. Antes de la promulgación de la ley, muchas de las

obras municipales eran ejecutadas por las Corporaciones de Desarrollo Departamental. Estas han tenido tradicionalmente mayor capacidad de gestión y han contado con más recursos que los municipios, con la posible excepción de La Paz y, en un menor grado, Cochabamba.

Actualmente se está experimentando un proceso de transición en el cual se observa que los municipios de las ciudades capitales de Departamento están asumiendo con creciente determinación su responsabilidad por la gestión urbana. También se puede apreciar una marcada reducción de las obras municipales que las Corporaciones de Desarrollo ejecutan en las capitales de Departamento. Aún no está claro el rol futuro que tendrán las Corporaciones en el apoyo al desarrollo de los municipios pequeños e intermedios; sin embargo, se prevé que ellas deberán seguir apoyando a éstos hasta que desarrollen una capacidad institucional y financiera adecuada para asumir la gestión de sus ciudades.

En lo referente a los servicios de agua potable y saneamiento, éstos son atendidos en las ciudades capitales por empresas municipales autónomas o cooperativas de servicios. Su capacidad institucional y financiera es generalmente mejor que aquellas de las municipalidades, con excepciones como en las ciudades de Oruro y Potosí. La atención a las ciudades mayores de 2.000 habitantes y que no son capitales de Departamento la realiza CORPAGUAS, una entidad autónoma inserta en el Ministerio de Asuntos Urbanos.

El sector de distribución de energía eléctrica es atendido por empresas públicas con buena capacidad de gestión, y en la mayoría de los casos con una razonable situación financiera. Tanto las empresas de distribución eléctrica como las de agua potable y alcantarillado encaran serios problemas para la aplicación de adecuadas políticas tarifarias. Esto se debe en parte a los actuales sistemas de aprobación tarifaria que involucran a las empresas, los gobiernos locales y a varias oficinas del gobierno central, lo cual hace que el proceso sea lento y sujeto a variadas presiones políticas.

La actividad del Ministerio de Asuntos Urbanos en la ejecución de obras municipales es extremadamente reducida y se concentra, en general, en la preparación o coordinación de algunos estudios de factibilidad y preparación de proyectos. El Ministerio ha ejecutado también algunos programas de vivienda. Estos programas de inversión pública en vivienda se ejecutan ahora bajo la cobertura del recientemente creado «Fondo de la Vivienda» dependiente del sector de asuntos urbanos.

En adición a las instituciones anteriormente mencionadas que han actuado tradicionalmente en el ámbito municipal, existen otras dos instituciones que también desarrollan actividades en el sector y que fueron creadas a partir de las reformas institucionales llevadas a cabo en Bolivia para superar la crisis económica. Son el Fondo Social de Emergencia (FSE)/Fondo de Inversión

Social (FIS), y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

El FSE fue creado como complemento a las políticas de ajuste económico para aliviar el impacto social del mismo a través de la promoción del empleo y mantención del ingreso de los sectores más pobres de la población. La estrategia del FSE fue la de financiar múltiples proyectos de obras públicas de pequeño tamaño, focalizados en áreas de menores recursos y con un alto contenido de mano de obra. Así, muchas de las obras ejecutadas correspondieron a trabajos de infraestructura y equipamiento urbano. Las actividades del FSE fueron concebidas para paliar una situación temporal de emergencia; por tanto, se estimaba que éste dejaría de existir al final de la misma. En la práctica las actividades del FSE han sido continuadas por el Fondo de Inversión Social (FIS), aunque en un ámbito de actividades más reducido y con énfasis en el sector rural y áreas urbanas marginales.

El Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) fue creado en 1987 con el objeto de atender las necesidades de las regiones y municipios con fondos provenientes del tesoro general, préstamos o donaciones. Adicionalmente, el FNDR puede prestar asistencia técnica a las entidades ejecutoras de contraparte (Corporaciones de Desarrollo o Municipalidades) para un cumplimiento eficaz de sus compromisos. Con los mandatos arriba descritos el FNDR tiene la capacidad de convertirse en un mecanismo clave para fomentar el desarrollo municipal; sin embargo, su corta vida institucional hace difícil prever el grado de éxito que podrá tener en la realización de este potencial.

Es necesario indicar en esta revisión institucional que hay cuatro sectores en los cuales las municipalidades no cuentan con atribuciones formales: el sector salud, la educación, la vivienda y la promoción de actividades económicas. Han existido algunas iniciativas para incorporar aspectos de la salud primaria a las municipalidades; sin embargo, éstos han sido parciales y sin una clara asignación de recursos adicionales a las municipalidades, por tanto, no han prosperado. La posible mayor intervención de las municipalidades en el manejo o toma de decisiones sobre estos sectores es algo que podrá hacerse gradualmente y requerirá, entre otras cosas, que las municipalidades adquieran primero una efectiva capacidad para la gestión de las tareas que son actualmente de su competencia.

Esta relación muy sucinta y parcial de los principales agentes que intervienen en la ejecución de obras municipales, y por ende en la planificación directa o indirecta del desarrollo urbano, da una idea de lo complejo que es el sistema de gestión urbana y de los difíciles problemas de coordinación que se presentan entre los agentes que intervienen en el mismo.

d) *La participación ciudadana*

La Ley de Municipalidades especifica dos mecanismos principales para asegurar la existencia

de gobiernos municipales democráticos y la participación ciudadana:

- i) la elección democrática del consejo municipal, el cual elige a los alcaldes, y
- ii) la existencia de juntas vecinales.

La elección de los consejos municipales y alcaldes ha introducido positivos elementos en la democratización del gobierno local y en algunos aspectos de su administración; sin embargo, presenta ciertos aspectos que dificultan una eficaz gestión municipal. El más notorio de éstos, y que está en revisión, es la especificación de un período de gobierno municipal, entre elecciones, de dos años. A pesar de la aún corta experiencia en la aplicación de la presente ley municipal, ya se pueden apreciar algunos problemas resultantes de períodos tan cortos de gestión. El primero se refiere al fomento de una preocupación excesiva por actividades de corto plazo, cuyos efectos puedan apreciarse durante el gobierno de turno con el consiguiente descuido de la planificación y programación a medio y largo plazo. En segundo lugar, cuando se producen cambios de gobierno en períodos cortos, se produce una discontinuidad en la aplicación de las políticas municipales. Debido a las estructuras políticas locales, esta discontinuidad también se refleja en el cambio del personal técnico y administrativo en los niveles superiores de gestión. Finalmente, la existencia de gobiernos de corta duración estimula las inversiones en obras públicas en base a intereses políticos y con una casi ausente consulta ciudadana.

En lo que se refiere a las juntas vecinales, a pesar de que la ley considera su formación, ésta no está reglamentada y no existen claros lineamientos para establecer nexos de participación (cooperación) con los gobiernos locales. Este vacío legal u operacional hace que existan situaciones muy heterogéneas en relación a la participación ciudadana y de las juntas vecinales en la gestión municipal y que, en general, dependen de la voluntad que los gobiernos municipales tengan de apoyarla. En algunos municipios (El Alto y Sucre), se ha visto claros ejemplos de participación ciudadana que han sido fuertemente estimulados por los gobiernos locales. En los otros municipios la participación es muy limitada y en aspectos específicos para la solución de problemas puntuales.

Tal como ocurre en otros países de la región, parecería que, más allá de los mecanismos legales e institucionales en fuerza, la forma e intensidad de la participación ciudadana en el gobierno municipal está determinada por las complejas interrelaciones existentes en las estructuras sociales, culturales y políticas de los países latinoamericanos. En otras palabras, los mecanismos de participación se pueden establecer o anular por decreto, pero la verdadera y eficaz gestión participativa sólo se dará a través de la madurez social y política de los agentes que interactúan en este campo.

2. Las finanzas municipales

La situación financiera de los municipios ha sido marcada por la estrategia de ajuste económico y la reforma tributaria aplicada a partir de 1986. Uno de los pilares de la estrategia de ajuste económico fue la reducción del gasto público, lo cual significó prácticamente la terminación de las transferencias del gobierno central hacia los municipios. Otro efecto del ajuste económico fue la casi total eliminación de los aportes de las Corporaciones de Desarrollo Departamental a la ejecución de obras en las capitales departamentales, aunque este apoyo todavía sigue hacia las ciudades intermedias.

En forma paralela al ajuste económico se introdujo la ley de la reforma tributaria con el objeto de simplificar el sistema de recaudación y aumentar la cobertura del mismo. La reforma tributaria también definió las fuentes de recursos para los municipios. Establece un sistema de coparticipación impositiva mediante el cual las recaudaciones del impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos aduaneros se asignan en un 75 por 100 al gobierno central; 10 por 100 a los municipios; 5 por 100 a las universidades y 10 por 100 a los departamentos. Son también impuestos compartidos aquellos sobre las propiedades cuyo valor exceda los 40.000 dólares y vehículos evaluados en 5.000 dólares. La ley establece un sistema de ajuste para los valores de la propiedad y vehículos que refleje la evolución en la tasa de cambio e indica que los montos de coparticipación se distribuirán en forma proporcional a las recaudaciones que se realicen en cada municipio. Las dificultades presupuestarias de los últimos años obligaron a retirar del sistema coparticipado los impuestos a los combustibles líquidos y a aumentar la tasa de imposición al patrimonio de las empresas, ambas importantes fuentes de recaudación que ahora sólo benefician al gobierno estatal.

La reforma tributaria hizo que muchos de los impuestos que eran antes de dominio exclusivo municipal quedaran absorbidos en el IVA (espectáculos públicos, tabaco, alcoholes, consumo, etc.), siendo ahora de dominio tributario exclusivo sólo los impuestos a las propiedades y vehículos con valores inferiores a los montos anteriormente especificados.

El nuevo sistema tributario ha logrado un aumento significativo de las recaudaciones; sin embargo, éstas muestran fuertes desbalances en favor de los municipios de mayor tamaño relativo, como La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. La explicación es que los municipios grandes poseen mejores registros de contribuyentes y catastros urbanos, así como un mayor número de empresas o unidades económicas que están localizadas tributariamente en ellas, aunque sus actividades se hagan en otros municipios, por lo que tiene una mayor capacidad de recaudación. Esta situación se ilustra con el hecho de que algunos municipios en ciudades capitales pequeñas sólo tienen registrados entre el 20 y el 30 por

100 de los potenciales contribuyentes. Otro ejemplo de estos desequilibrios es el experimentado por los municipios de La Paz y El Alto, los cuales antes constituían la Municipalidad de La Paz. Al crearse la Municipalidad de El Alto, ésta se quedó sin su base tributaria, ya que casi todas las empresas ahí localizadas continuaban tributando en el Municipio de La Paz. Finalmente, a modo de dato referencial sobre las diferencias de magnitud de los ingresos municipales, podría indicarse que para el año 1987, mientras un municipio como Cochabamba recaudaba anualmente 35 dólares per cápita, municipios pequeños como Sucre o Potosí sólo recaudaban 12 dólares per cápita.

Es necesario indicar que los municipios cuentan con otras fuentes de ingreso provenientes de actividades como el manejo de los mercados, mataderos, etc.; sin embargo, éstos son en volumen de menor importancia que aquellos de la coparticipación tributaria, los que representan el 59 por 100 de las recaudaciones en La Paz, alrededor del 35 por 100 en Sucre y Oruro o casi cero para El Alto o Potosí; a aquellos que se obtienen por la tributación de dominio exclusivo, que representan una importante parte del ingreso en ciudades como Potosí y El Alto.

La capacidad de la población de asumir parte de los gastos por la operación de los servicios municipales es también un elemento limitante en la gestión municipal, así como en la búsqueda de recursos de inversión. Se estima que sobre el 65 por 100 de los habitantes de las áreas urbanas pertenecen a los sectores de bajos ingresos con una capacidad de pago mínima, restringiendo la capacidad de maniobra de las municipalidades y empresas de servicios para recuperar costos.

En lo que se refiere al gasto de las municipalidades, se puede apreciar, a pesar de existir importantes diferencias de magnitud entre los varios municipios de ciudades capitales, que en general hay una gran concentración del mismo en el mantenimiento del personal y otros gastos corrientes. La proporción del gasto dirigido a obras nuevas es bastante limitada y en muchos casos lo que aparece presupuestariamente como inversión, es en realidad gasto dirigido al mantenimiento o renovación de la infraestructura existente. Así, por ejemplo, la Municipalidad de La Paz dedicó a gastos corrientes el 62 por 100 de sus ingresos para el año 1987; Sucre, el 75 por 100; Potosí, el 72 por 100; Oruro, el 71 por 100, y Santa Cruz, el 73 por 100.

La estructura de gastos existente no se puede atribuir exclusivamente a un exceso de personal o a la existencia de complejos procedimientos administrativos, sino más bien a las escasísimas inversiones en obras municipales, lo que hace que los municipios actualmente cumplan preponderantemente funciones (y asignen datos) en labores de administración y operación. Es cierto, por otro lado, que existe un problema de recursos humanos en los municipios. Muchos tienen puestos vacantes en niveles técnicos y ad-

ministrativos que no los pueden llenar o que son ocupados por personal no calificado o sin experiencia debido a los bajos salarios que ofrecen los municipios. Todo ello se traduce en niveles de ineficiencia que crean la impresión de que existe demasiado personal para las pocas tareas que efectivamente se cumplen.

La débil posición financiera de los municipios y su baja capacidad para recuperar costos o recaudar tributos hace que sea muy difícil para ellos el acceder a programas de créditos para obras municipales o reforzamiento institucional. Nuevamente, aquí se produce un desequilibrio en favor de los municipios más grandes. Desde que están mejor estructurados institucionalmente y cuentan con más recursos que pueden asignar a fondos de contrapartida, existe la tendencia a que acaparen los fondos de programas de crédito o asistencia dirigidos al sector municipal.

Uno de los mecanismos que podría ayudar a romper este círculo vicioso en el cual la brecha entre los municipios grandes y chicos aumenta inexorablemente, es el recientemente creado Fondo de Desarrollo Regional, que tiene, entre otros objetivos, el de dirigir recursos de inversión, en forma de créditos, hacia los sectores más desfavorecidos de la población. El FNDR está aún en las etapas iniciales de sus operaciones; por tanto, es difícil evaluar el éxito que finalmente tendrán en promover el desarrollo de las municipalidades más pequeñas.

C. NECESIDADES EN EL AREA DE LA PLANIFICACION Y GESTION MUNICIPAL

Las necesidades de los municipios bolivianos en relación a la dotación de servicios de infraestructura básica y equipamiento (agua potable, saneamiento, vías, disposición de basuras, mercados, etc.) son enormes y crecientes. Baste decir que en 1985 sólo el 58 por 100 de la población urbana tenía fácil acceso a un servicio de agua adecuado; que municipalidades como El Alto sólo cuentan con un 8 por 100 de sus vías en buen estado; y que en varias ciudades sólo el 20 por 100 de la población es atendida por un servicio de recolección de basuras. Así, las necesidades físicas de los municipios casi se pueden considerar como un «dato fijo» que permanecerá en un futuro próximo, aunque se aumenten los niveles de inversión en forma significativa.

El presente artículo no intenta hacer un análisis exhaustivo de las necesidades físicas, sino más bien concentrarse en algunas de las necesidades en el campo de la planificación y gestión municipal, en el entendimiento de que son un elemento fundamental en la programación y ejecución de actividades para satisfacer la demanda por servicios, así como para asegurar una calidad de vida satisfactoria a los habitantes de las áreas urbanas. Al respecto, y debido a la necesidad de sólo tratar algunos aspectos

prioritarios, nos limitaremos a analizar las siguientes áreas de necesidades:

- la mejora de la capacidad fiscal y financiera;
- la mejora en la gestión del desarrollo urbano, y
- la coordinación de los agentes que intervienen en el desarrollo municipal.

1. La mejora de la capacidad fiscal y financiera

Los objetivos en materia de desarrollo municipal están estrechamente relacionados con las estrategias de desarrollo del país en materia de movilización de recursos e incrementos de la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

En lo que se refiere a la movilización de recursos es evidente que hay un amplio margen para el mejoramiento de las recaudaciones impositivas a través de la actualización de los catastros y registros de contribuyentes. Igualmente, y en relación a las municipalidades y empresas de servicios hay un potencial para mejorar las estructuras tarifarias y recuperación de costos a través de la motivación de la comunidad a contribuir al mantenimiento de los servicios. Sin embargo, estos posibles incrementos en recaudaciones no pueden ser aplicados aisladamente. Sería injusto exigir a los ciudadanos, con una gran mayoría perteneciente a los sectores de bajos ingresos, que contribuyan a cubrir los costos de la ineficiencia administrativa y operativa de las municipalidades y empresas.

Lo anterior exige mejoras simultáneas en los sistemas de recaudación y en la cooperación de las municipalidades y empresas a través de la optimización de sus operaciones. Ambas medidas requieren grandes esfuerzos financieros y técnicos por parte de las municipalidades, que tal vez podrían ser hechos con recursos (o esfuerzos) propios, sólo por los municipios grandes como La Paz o Cochabamba. Los municipios pequeños, agobiados por falta de recursos y problemas contingentes, tienen poca capacidad de emprender profundas reformas administrativas sin apoyo externo.

Al respecto, el apoyo del gobierno central es de fundamental importancia, al menos inicialmente, en acciones tales como:

- apoyo técnico y financiero para la mejora en las finanzas y administración municipal;
- otorgamiento de avales o fondos de garantía para créditos municipales o de empresas de servicios;
- dar mayor libertad a los gobiernos locales para el manejo de tributos y tarifas con criterios definidos de recuperación de costos por la prestación de servicios;
- dar competencia a los gobiernos locales para que cumplan un rol más activo en la promoción de actividades económicas y productivas;

— llevar a la práctica la operación de fondos de compensación intermunicipal utilizando organismos ya existentes (FNDR), y

— dar una mayor libertad legal para que el suministro de servicios municipales sea optimizado a través de empresas públicas, empresas privadas, cooperativas, o directamente por los municipios.

2. La mejora en la gestión del desarrollo urbano

Ya es sabido que la evolución de las áreas urbanas, así como las principales características que éstas asumen, son determinadas por fuerzas sociales y económicas que rebasan la capacidad de manejo y control de los instrumentos de planificación y gestión urbana que actualmente se aplican en Bolivia y América Latina en general. A pesar de esto, los gobiernos locales siguen aplicando, cuando lo hacen, un conjunto de instrumentos formales de planificación física y territorial ideales, que no tienen en cuenta los múltiples vínculos del desarrollo urbano con otras actividades nacionales, así como con las estrategias nacionales de desarrollo. El precio de la omisión ha sido alto: el fracaso de muchos planes reguladores y el creciente escepticismo por la planificación en general. Es en este campo donde los gobiernos locales y los planificadores en general deben hacer un gran esfuerzo para el desarrollo de instrumentos de planificación adecuados a sus realidades. Este esfuerzo puede ser progresivo. Por ejemplo, en ciudades que no cuentan con un plan de desarrollo urbano mínimo se puede comenzar por la preparación de un diagnóstico preliminar de necesidades que oriente las actividades del gobierno municipal de turno y establezca un determinado orden de prioridades. La metodología para la preparación de estos instrumentos puede servir así de base para el diseño de procesos de planificación de mayor precisión a medio plazo.

La mejora en los procesos de planificación y gestión pasa necesariamente por la necesidad de recursos humanos adecuados, lo cual se podría lograr a través de la capacitación y de políticas salariales y de estabilidad laboral para mantener a los cuadros técnicos experimentados.

También se hace necesario compatibilizar los objetivos de planificación de los varios agentes que intervienen en el sector. Por ejemplo, las prioridades de programación de las empresas de agua potable pueden ser el aumentar la cobertura de sus servicios y atender áreas marginales, lo cual podría ser contrario a la ejecución de programas municipales para consolidar o renovar áreas centrales y racionalizar el uso del suelo en áreas periféricas. Lo mismo sucederá con los criterios de planificación aplicados por

otros sectores, como el de industria, la vivienda, etcétera.

Un tema pendiente en el proceso de la planificación y gestión municipal es el diseño de mecanismos para la efectiva participación ciudadana. El tratamiento de este tema requiere una buena dosis de realismo y liberación de esquemas ideológicos. Una aproximación al problema consistiría en definir (con la participación ciudadana) la intensidad participativa que se requiere en cada aspecto de la gestión; ver qué mecanismos operativos se requerirían para su aplicación y luego revisar los esquemas de participación en base a «lo posible» y «lo práctico». Es imposible liberar a cualquier esquema participativo de manipulaciones políticas o de grupos de interés; por tanto, y tal como se ha señalado anteriormente, una efectiva participación sólo se dará cuando los varios actores del desarrollo urbano adquieran la debida madurez política y social.

3. La coordinación de los agentes que intervienen en el desarrollo municipal

El fortalecimiento de la gestión municipal no significa necesariamente que se deba fortalecer a las municipalidades para que ejecuten «todas» las actividades de desarrollo municipal. Si se considera en forma amplia que el objetivo final del desarrollo municipal es promover el desarrollo económico y social del municipio y del país, asegurando una calidad de vida adecuada, entonces podemos ver que de acuerdo al contexto de cada país habrá diferentes formas óptimas de lograr este objetivo.

Esto significa que en ciertos casos, algunos aspectos de la gestión urbana podrían estar en manos de organismos descentralizados que puedan actuar en un ambiente legal y administrativo más adecuado a sus tareas específicas.

A pesar de ser éste el camino que han seguido muchos de nuestros países, vemos que los resultados, desde el punto de vista de la planificación y gestión urbana, han sido a menudo contraproducentes. Cada nueva institución descentralizada se ha convertido en una parcela de poder independiente, con poco interés en coordinar debido a su afán de consolidar o ampliar su campo de acción e importancia institucional.

No hay soluciones fáciles para este problema que se alimenta de los vacíos culturales y políticos de la administración pública latinoamericana. A corto plazo, una de las medidas a ser tomadas para revertir esta situación podría ser el dar a las municipalidades un claro liderazgo como centro de coordinación y seguimiento de las actividades municipales. Este liderazgo nuevamente necesita, por fuerza, que los gobiernos municipales desarrollen una capacidad institucional adecuada.

D. REFLEXIONES FINALES

América Latina está viviendo un período de retorno a los gobiernos democráticos, acompañado por la progresiva democratización de los gobiernos regionales y locales. La necesidad de que estos procesos sean realmente, y no sólo formalmente, democráticos, y la urgencia de que promuevan un sostenido y eficiente desarrollo económico y social, exige que los gobiernos lo-

cales lleven a cabo profundas transformaciones internas para asumir las tareas que esto implica.

Ello exige un radical cambio de mentalidad en los planificadores y administradores urbanos. Necesita una evolución desde el interés «micro» por aspectos físico-espaciales hacia una visión más completa de la inserción del proceso urbano en el conjunto del desarrollo nacional: de cómo contribuye a él y de cómo éste condiciona la evolución de las ciudades.