

**Gobierno de
las ciudades andinas**

Jaime Erazo Espinosa, coordinador

Gobierno de las ciudades andinas



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

473 p. : cuadros, gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-335-5

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

320.85 - CDD

© De la presente edición:

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

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

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

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

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

Índice

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

Presentación

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

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

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

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

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

Juany Guzmán León
Coordinadora Académica Regional
FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla
Director
FLACSO-Sede Ecuador

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

Francisco Rojas Aravena*

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

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

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

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

La confianza, un factor esencial en la construcción institucional local

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

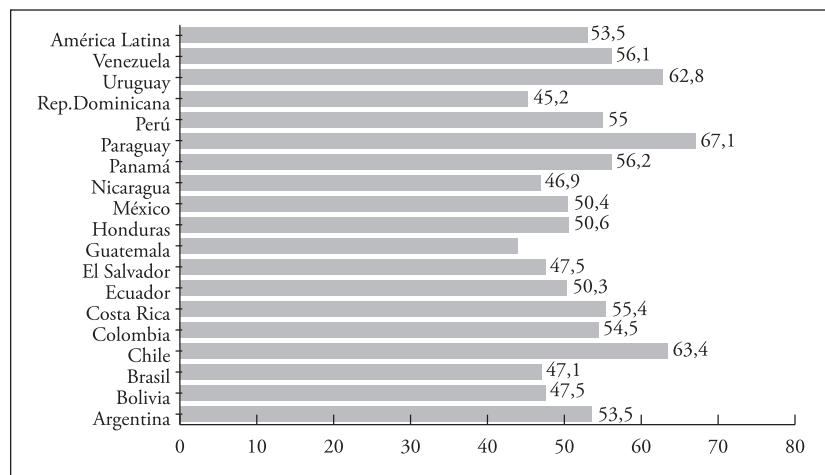
Tradicionalmente en América Latina se ha privilegiado la construcción de relaciones sociales mediante el vínculo consanguíneo, o relaciones de parentesco, en un sentido más extenso. Al interior de la familia se presenta un alto grado de “familiaridad”, de confianza fundada en el conocimiento, la cercanía,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

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

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

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

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



Fuente: FLACSO, IPSOS, AECID, 2010.

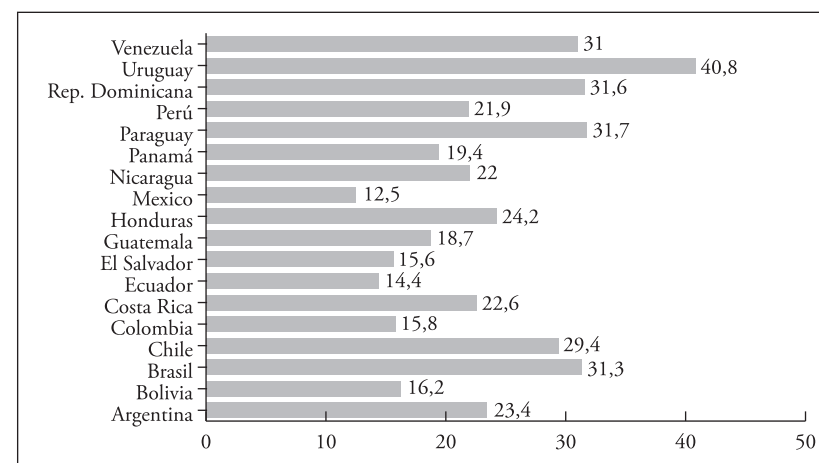
Francis Fukuyama, en su análisis referido a la confianza, indica con respecto a las sociedades latinoamericanas que la alta confianza entre el mismo grupo, combinada con la baja confianza entre los distintos grupos, provoca sociedades con un sistema moral de “dos grados” o niveles. El buen comportamiento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

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

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

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

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

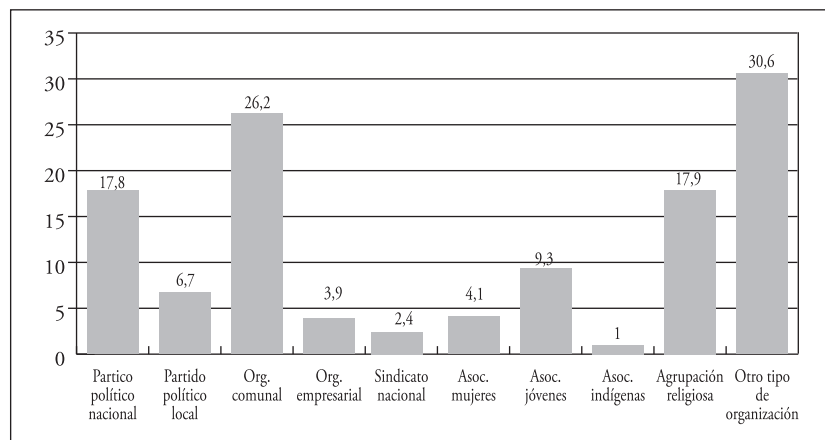


Fuente: FLACSO, IPSOS, AECID, 2010.

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

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

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



FLACSO, IPSOS, AECID, 2010.

Desafíos democráticos, ciudades y gobiernos locales en el área andina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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