

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**



**TESIS DE GRADO
“ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY MUNICIPAL QUE
ESTABLECE, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS GENERALES
PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS MUNICIPALES EN EL
MUNICIPIO DE TACACOMA” PROVINCIA LARECAJA DEL
DEPARTAMENTO DE LA PAZ
(Tesis para optar el grado licenciatura en derecho)**

Postulante: Jesús Arzabe Corimayta

Tutor: Dr. Constantino Escobar Alcón

La Paz – Bolivia

2015

DEDICATORIA

A mi madre Santusa y a mi padre Pedro, por confiar en su hijo que si es posible otra forma de vida, que no hay que esperar al tiempo para que se haga algo, si no hay que hacerlo porque es nuestra obligación.

A mis hijas Sharon, Imperia, Daniela y Analia por ser tolerantes por mi tiempo y dedicación como padre, por su comprensión al vislumbrar por mi pasión al sistema municipal y paciencia de mi lectura dominical.

A mi Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, por ser alma mater en mi formación.



AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos a quienes me apoyaron y creyeron en mi persona que es posible construir y profundizar el proceso autonómico municipal, a la luz del nuevo modelo de Estado, a mis amigos Gustavo Fuentes Flores, Fredy Laura Sejas, a los Dirigentes hombres y mujeres del Municipio de Tacacoma que me dieron el privilegio de escucharme y exponer la organización territorial administrativa y confiaron la defensa de su Unidad Territorial.

A los autores de diferentes libros sobre Ordenamiento Territorial, Autonomía y el Municipalismo boliviano que sin ellos no habría sido posible la construcción de este trabajo.

RESUMEN (ABSTRACT)

En Bolivia se transita por un proceso de construcción y consolidación de la autonomía; entre uno de sus rasgos, éste comprende la descentralización del monopolio de la legislación del nivel central hacia los niveles subnacionales. En ese sentido, la autonomía constituye el medio que posibilita la construcción desde lo local, esto significa un fortalecimiento de la institucionalidad estatal desde lo propio.

En ese marco, la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, en su artículo 16, preceptúa como Atribuciones del Concejo Municipal: “Aprobar mediante Ley Municipal, la creación de Distritos Municipales”. Sin embargo, el actual ordenamiento jurídico referido a este tema es general e indicativo y carece de criterios, requisitos y procedimientos jurídicos técnico administrativos. Dicho de otro modo, se debe desarrollar y complementar la normativa de distritación municipal desde el ejercicio de la atribución legislativa municipal.

De ahí, la pregunta de investigación que fundamenta este trabajo es: ¿Cuáles son los criterios, requisitos y procedimientos técnico-jurídicos que debe considerar un “Proyecto de Ley Municipal de Creación de Distritos Municipales”? y, particularmente, que permita al Gobierno Autónomo Municipal de Tacacoma, normar la distritación en su jurisdicción (Provincia Larecaja del Departamento de La Paz).

En consecuencia, el tema corresponde a la tipología de investigación jurídica-propositiva por lo que, se desarrolla y formula un “Proyecto de Ley Municipal para la Creación de Distritos Municipales” que establece criterios, requisitos y procedimientos técnico-jurídicos para normar la distritación en el Municipio de

Tacacoma pero en el contexto actual del proyecto estatal que parte de un trípode societal: plurinacionalidad, autonomías y economía plural.

Aclarando que el presente proyecto de Ley Municipal, es sólo un instrumento de todo un proceso que debe complementarse con las acciones y esfuerzos del Gobierno Autónomo Municipal y de las organizaciones sociales inmersas en la organización territorial.

ÍNDICE

DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
RESUMEN	iii
ÍNDICE	v
CAPÍTULO I: COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE DISTRITACIÓN MUNICIPAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO BOLIVIANO	1
1. Problematización.	2
2. Delimitación del Tema	4
2.1. Delimitación Temática	4
2.2. Delimitación Temporal	5
2.3. Delimitación Espacial	5
3. Fundamentación e importancia del tema.	5
3.1. Conveniencia jurídica y legal	5
3.2. Utilidad metodológica	5
3.3. Implicancias prácticas	5
4. Objetivos	6
4.1. Objetivo General	6
4.2. Objetivos Específicos	6
5. Marco de Referencia	7
5.1. Histórico	7
5.2. Marco Teórico	11
5.3. Marco Conceptual	15
5.4. Marco Jurídico	21
6. Hipótesis de Trabajo.	22
6.1. Variables.	22
6.1.1. Variable Independiente.	22
6.1.2. Variable Dependiente.	22
6.1.3. Nexo Lógico.	22
7. Unidades de Análisis.	22
8. Diseño Metodológico.	23
8.1. Métodos.	24
8.1.1. Métodos Específicos.	24

8.1.2. Métodos Generales.	25
8.2. Técnicas.	26
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	
LA DISTRITACIÓN MUNICIPAL EN BOLIVIA	28
2. Antecedentes técnicos jurídicos y estado de situación del proceso de Organización del Espacio Territorial Municipal (Primera Fase de Descentralización)	28
2.1. El territorio antes de la Ley de Participación Popular	29
2.2. El territorio después de la Ley de Participación Popular	34
2.3. Distritación Municipal.	51
2.3.1. Definición y Marco Legal.	51
2.3.2. Criterios.	58
2.3.3. Objetivos y Propósitos.	63
2.3.4. Beneficios.	64
2.4. Distrito Municipal.	66
2.4.1. Definición.	66
2.4.2. Objeto.	68
2.4.3. Tipología y Clasificación de Distritos.	69
3. Nuevo Escenario en el proceso de Organización del Espacio Territorial Municipal (Segunda Fase de Descentralización).	78
3.1. Marco Normativo de la Estructura y Organización Territorial	79
3.2. El Escenario Autonómico (del centralismo a la autonomía)	81
3.3. El Escenario Autonómico Municipal	87
CAPÍTULO III: CRITERIOS PARA LA DISTRITACIÓN MUNICIPAL RECUPERANDO EL PROCESO	92
3. Definición y Marco Legal	92
3.1. Criterios	95
CAPÍTULO IV: ESCENARIO GEOGRÁFICO Y CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE TACACOMA	100
4. Diagnóstico Municipal	101
4.1. Aspectos Espaciales (Ubicación Geográfica y Extensión Territorial)	101
4.2. División Político Administrativa	103
4.3. Uso y Ocupación del Espacio	104
4.4. Aspectos Físico – Naturales	105

4.5. Características del Ecosistema	106
4.6. Zonas y Grados de Erosión	110
4.7. Hidrografía y Cuencas	110
4.8. Aspectos Poblacionales	111
4.9. Acceso y Uso del Suelo	116
4.10. Situación Socio – Económica	116
4.11. Salud	117
4.12. Educación	118
4.13. Saneamiento Básico	119
4.14. Cultura	121
4.15. Minería	121
4.16. Electricidad	123
4.17. Recursos Ambientales	124
4.18. Biodiversidad	126
4.19. Desarrollo Agropecuario	127
4.20. Turismo	129
4.21. Empleo	129
4.22. Transporte	130
4.23. Telecomunicaciones	131
4.24. Gestión de Riesgos	132
4.25. Principales Factores de Vulnerabilidad	133
5. Gestión Pública y Transparencia	134
5.1. Visión del Municipio de Tacacoma	134

CAPÍTULO V: PROPUESTA JURÍDICA:

“PROYECTO DE LEY AUTONÓMICA MUNICIPAL DE CREACIÓN

DE DISTRITOS MUNICIPALES” – GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE TACACOMA 136

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	167
--	------------

BIBLIOGRAFÍA	175
---------------------	------------

ANEXOS	183
---------------	------------

CAPÍTULO I

COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE DISTRITACIÓN MUNICIPAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO BOLIVIANO

La transición constitucional de un “Estado colonial, republicano y neoliberal” a un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, (...), descentralizado y con autonomías”¹, implica que pueden coexistir, en un mismo ámbito territorial, dos tipos de ordenamientos jurídicos: el ordenamiento estatal nacional y los ordenamientos autonómicos.

Esto significa que en un Estado Autonómico, el nivel subnacional puede ser emisor de normas con rango de ley; dicho de otro modo, los niveles subnacionales pueden legislar desde y para su jurisdicción territorial obedeciendo y respetando un marco general que es la Constitución Política del Estado.

Actualmente, en Bolivia se transita por este proceso de la descentralización del monopolio de la legislación del nivel central hacia los otros niveles subnacionales (Departamental, Municipal, Indígena Originario Campesino). En el nivel municipal, este proceso comprende la adecuación y el desarrollo de la normativa autonómica municipal a los mandatos constitucionales y leyes nacionales; esta potestad legislativa y el ejercicio de las competencias exclusivas configuran, el núcleo de sentido de la autonomía municipal.

¹ *Nueva Constitución Política del Estado*, preámbulo, 2009.

En ese marco, la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales N° 482, en su artículo 16, preceptúa como Atribuciones del Concejo Municipal: “Aprobar mediante Ley Municipal, la creación de Distritos Municipales”, la cual deberá establecer criterios, requisitos y procedimientos generales.

Estas consideraciones, nos impulsan a realizar un estudio y análisis de la doctrina y legislación nacional sobre ordenamiento territorial y distritación municipal para plantear los lineamientos generales solicitados para elaborar un proyecto de Ley Municipal de Creación de Distritos Municipales que contenga criterios, requisitos y procedimientos técnico jurídicos y aplicarlos en el Municipio de Tacacoma aportando en el desarrollo de la competencia legislativa de su Gobierno Autónomo Municipal.

9. Problematización.

El problema de investigación tiene los siguientes elementos:

- El actual ordenamiento jurídico referido a la Distritación, carece de criterios, requisitos y procedimientos técnico jurídicos generales para la creación de Distritos Municipales.

La legislación existente, tanto constitucional como las leyes conexas dejan abierto el desarrollo de la legislación a las autoridades del nivel municipal, en el marco del ejercicio de sus competencias y atribuciones.

- Se concluye que la normativa referida a la distritación municipal es insuficiente para avanzar en este proceso.

Hay que desarrollar y complementar la normativa de distritación municipal desde el ejercicio de la atribución legislativa municipal y que esta normativa contemple las posibilidades de solucionar los actuales problemas territoriales en

el municipio. Además, los distritos municipales tienen muchas posibilidades de desarrollo por su tamaño y pueden aportar con importantes elementos al desarrollo económico productivo ligado a las vocaciones económicas productivas propias de los distritos municipales en los municipios.

- Mandatos constitucionales para el ejercicio de la Autonomía Municipal.

Por un lado, se tiene el artículo 269 de la Constitución Política del Estado que define la organización territorial del Estado y reconoce al municipio como parte de dicha organización territorial en su condición de unidad territorial, base física y geográfica del ejercicio de la autonomía municipal; es decir, se trata de la jurisdicción territorial donde ejerce el Gobierno Municipal Autónomo su poder público. Por otro, el Artículo 272 de la misma norma fundamental define el alcance y contenido de la autonomía en los siguientes términos: “La autonomía implica (...) el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”.

Estos dos mandatos fundamentales darán lugar a la estructuración de la naturaleza constitucional, jurídica y política de la autonomía municipal.

Ahora bien, la definición de autonomía municipal permitirá comprender y actuar en el contexto de tres aspectos del proceso autonómico.

- 1) En primer lugar, posibilita comprender el alcance establecido en el artículo 9 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” N° 031 referido al ejercicio de la autonomía municipal a través de:
 - a. La facultad legislativa, determinando así las políticas y estrategias de su gobierno autónomo.

- b. La planificación, programación y ejecución de su gestión política, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.
- 2) En segundo lugar, posibilita precisar los límites del ejercicio de la autonomía municipal y las garantías de ese ejercicio protegidas por la Constitución Política del Estado.
- 3) En tercer lugar, un aspecto determinante para construir el imaginario colectivo de autonomía municipal tiene que ver con los elementos jurídicos, políticos, institucionales, técnicos que conforman la autonomía municipal.

De estos elementos identificados, se elige el problema general a ser resuelto que es:

¿Cuáles son los criterios, requisitos y procedimientos técnico-jurídicos que debe considerar un “Proyecto de Ley Municipal de Creación de Distritos Municipales” que permita, al Gobierno Autónomo Municipal de Tacacoma, normar la distritación en su jurisdicción (Municipio de Tacacoma, Provincia Larecaja del Departamento de La Paz)?

10. Delimitación del Tema

- 10.1. **Delimitación Temática:** El tema-problema se circunscribe en el Derecho Administrativo por ser esta la rama del Derecho Público Interno que regula la organización y funciones de los órganos legislativo y ejecutivo a quienes el ordenamiento jurídico les atribuye competencias y atribuciones de poder público dirigidas al atendimento de los intereses públicos.

- 10.2. **Delimitación Temporal:** La etapa de investigación y análisis dogmático documental y elaboración de la propuesta del proyecto de Ley Municipal se desarrollará en el primer semestre de la gestión 2015. Promover la propuesta del proyecto de ley en el Municipio de Tacacoma, contemplará, según la aprobación académica de la propuesta, aproximadamente el mes de junio de la gestión 2015.
- 10.3. **Delimitación Espacial:** La tesis contemplará, para fines del trabajo de aplicación de la propuesta del Proyecto de Ley Municipal de Creación de Distritos Municipales, el Municipio de Tacacoma, Provincia Larecaja, Departamento de La Paz.

11. Fundamentación e importancia del tema.

La importancia del tema propuesto, radica en los siguientes fundamentos:

- 11.1. **Conveniencia jurídica y legal.** La cualidad gubernativa que adquiere el nivel municipal, implica el ejercicio de la facultad legislativa por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones. En ese sentido, la propuesta normativa del presente trabajo es un aporte a la estructuración y desarrollo de la legislación autonómica municipal a partir de la necesidad de incorporar y perfeccionar el ordenamiento jurídico autonómico respecto a los lineamientos generales para normar la distritación municipal.
- 11.2. **Utilidad metodológica:** a partir de la interpretación dogmática y legislativa, el presente trabajo busca proponer y explicar los criterios mínimos, plantear requisitos y procedimientos para normar el proceso de distritación en los municipios ya que no se cuenta con una norma que establezca dichos parámetros.
- 11.3. **Implicancias prácticas:** ya que los distritos municipales se consideran como espacios desconcentrados de administración, gestión,

planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, la investigación propone construir un instrumento normativo adecuado que permitirá, por un lado, que el Gobierno Autónomo Municipal cumpla de mejor modo sus funciones, competencias y atribuciones en cuanto a la planificación, programación y ejecución de la gestión política, administrativa, técnica, económica y financiera en su jurisdicción territorial y, por otro lado, que la población del Municipio tenga un vínculo más directo con sus autoridades para canalizar de mejor modo sus necesidades y demandas para mejorar su calidad de vida.

12. Objetivos

12.1. Objetivo General

Formular un “Proyecto de Ley Municipal para la Creación de Distritos Municipales” que establezca los criterios, requisitos y procedimientos técnico-jurídicos que permitan normar la distritación en el Municipio de Tacacoma, Provincia Larecaja del Departamento de La Paz.

12.2. Objetivos Específicos

- a. Examinar y analizar el ordenamiento jurídico² boliviano relacionadas a la facultad y competencia municipal sobre Ordenamiento Territorial y Creación de Distritos Municipales.
- b. Establecer criterios mínimos a considerar en el proceso de distritación municipal.
- c. Elaborar, en base a los criterios propuestos, requisitos y procedimientos técnico-jurídicos necesarios, un “Proyecto de Ley Autonómica Municipal de Creación de Distritos Municipales” para el Gobierno Autónomo Municipal de Tacacoma.

² Un ordenamiento jurídico es un conjunto de normas generales y específicas.

13. Marco de Referencia

13.1. Histórico

La autonomía de los Gobiernos Municipales en Bolivia, tiene una historia de aprendizaje y construcción colectiva que se inicia con la Ley de Participación Popular N° 1551 del 21 de abril de 1994, ante la constatación de que los cantones no servían como unidades territoriales de ordenamiento interno municipal; por este hecho, se propició la búsqueda de una unidad territorial que pudiera expresar un juicio de equilibrio y equidad entre las unidades territoriales internas en el futuro municipio boliviano.

Un su artículo 17, parágrafo III, la mencionada Ley establece que: “en los lugares donde exista una unidad geográfica sociocultural, productiva o económica, menor o mayor a un cantón, el gobierno municipal aprobará la creación de un distrito municipal y la designación de un(a) subalcalde”. Este artículo fue el único instrumento jurídico que permitió trabajar el tema de la distritación municipal.

Posteriormente, se incorporó el Decreto Supremo N° 23858 de Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base que mejoró la posibilidad de trabajar el tema ya que contiene un capítulo referido a los distritos municipales con aspectos importantes como: la definición de los distritos municipales, sus objetivos, el reconocimiento, la elección del subalcalde y la relación con los servidores públicos. Con este decreto reglamentario se trabajó en un segundo período de avance del proceso de distritación municipal aunque se constata la ausencia de una normativa más completa y avanzada que reglamentara algunos otros aspectos territoriales.

La condición sólo de decreto supremo fue uno de los motivos para que algunos de los temas de importancia del mismo no fueran tomados en cuenta; se esperaba que éstos se convirtieran en leyes para tener más posibilidades de

aplicación. “Posiblemente ésta haya sido una de las causas para que en el periodo que comprendió los años 1997 a 1999 no se haya trabajado el tema con la oportunidad que la coyuntura requería”³.

A finales del año 1999 se promulga la Ley de Municipalidades N° 2028, incorporando un capítulo relacionado a los distritos municipales que desarrolla algunos aspectos sustanciales como: “la idea de una tipología de los distritos municipales, la correspondencia demográfica entre los servicios y la organización municipal y otros temas” (Vilaseca, 2004: 516).

Al presente, la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional marca un punto fundamental para la consolidación definitiva de las autonomías municipales dentro la realidad política, cultural, económica, social e histórica del país. La autonomía municipal de la que se parte, es aquella que la reforma constitucional de 1995 redefinió en su naturaleza y alcance, cuyos propósitos centrales fueron, por un lado, constitucionalizar la nueva realidad municipal emergente con la Ley de Participación Popular y, por otra, cambiar la visión municipal del contenido de la Constitución Política del Estado de 1967, adecuando al contexto político del momento y modernizando la filosofía de las instituciones municipales.

El artículo 200 de la anterior Constitución Política del Estado, definió la autonomía municipal en los siguientes términos: “I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción. II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa

³ Vilaseca S., Fernando. *Distritación Municipal*. En: *Municipalización: diagnóstico de una década*. Tomo I, Plural, La Paz, 2004, pp. 501-541.

y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales. III. El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde”.

Este mandato fue expresado en el Artículo 4 de la Ley de Municipalidades N° 2028 sosteniendo que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley, siendo que su ejercicio se produce a través de: la libre elección de las autoridades municipales; la facultad de generar, recaudar e invertir recursos; la potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales; la programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social; la potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la presente Ley y de sus propias Ordenanzas y Resoluciones; y el conocimiento y Resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables.

Estas definiciones se sustentaron en el siguiente contexto:

- a. Modelo de Estado unitario y descentralizado, donde el Gobierno Municipal, se constituye en una instancia estatal que ejerce sus atribuciones en el ámbito de su jurisdicción territorial como producto de la transferencia y delegación de competencias del Gobierno Central, es decir, que la entidad municipal prácticamente actúa como una extensión administrativa del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de distintos fines estatales, bajo un régimen jurídico municipal especializado – Ley de Municipalidades N° 2028 y otras normas conexas.
- b. El rasgo principal de la autonomía se asienta en la potestad normativa, mediante la aprobación de Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales, es decir, que la capacidad de

regulación de las relaciones del municipio se restringe a estas normativas.

- c. La autonomía alcanza a la entidad municipal denominada Gobierno Municipal en su condición de persona jurídica de derecho público, para administrar los asuntos municipales de interés de la población de su jurisdicción y dirigir la gestión pública municipal en el marco de los límites establecidos por la Constitución Política del Estado y el conjunto de leyes y disposiciones legales que forman parte del ordenamiento jurídico administrativo del país.
- d. Constitucionalmente no se vincula o identifica con un territorio determinado y preciso. El territorio municipal – sección de provincia es reconocido como jurisdicción de la autonomía municipal mediante una Ley que determina la base física y geográfica donde se asienta y ejerce sus competencias el Gobierno Municipal.
- e. La conformación del Gobierno Municipal responde al concepto de órganos públicos de la autonomía municipal, se personifica en un Alcalde y un Concejo Municipal como los servidores públicos de carácter electivo como responsables de gobernar y administrar el municipio.

El aporte de las autonomías municipales al nuevo modelo de Estado, tiene que ver con la capacidad política de los gobiernos locales de haberse constituido en la célula estatal básica de la democracia y el espacio público no sólo cercano a la gente sino fundamentalmente el hogar de los ciudadanos y ciudadanas donde se tejieron las aspiraciones, objetivos y proyectos de vida comunes.

El municipio como jurisdicción territorial de los Gobiernos Autónomos Municipales es producto del mandato del artículo 12 de la Ley de Participación Popular N° 1551 que establece que el municipio abarca a la sección de provincia y en consecuencia se constituye en la jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, respondiendo de ese modo a la división política del país

establecida en el artículo 108 de la anterior Constitución Política del Estado, del cual la sección de provincia formaba parte. Este precepto es formalizado y conceptualmente dimensionado por la Ley de Municipalidades en cuyo artículo 3º, definió al municipio como unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la sección de provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano, cuyo gobierno y administración se ejerce por un Gobierno Municipal.

Actualmente, se requiere contar con una normativa más completa sobre el tema de la distritación municipal; parecería más adecuada la promulgación de una Ley Nacional de Distritación Municipal; sin embargo, la atribución legislativa autonómica municipal, permite a los Municipios plantearse este instrumento del modo más adecuado por la cercanía de la problemática a resolver.

13.2. **Marco Teórico**

A lo largo de la historia republicana, la conformación inicial del territorio boliviano ha sufrido cambios y alteraciones como producto de la creación de nuevas provincias, municipios y, sobre todo, cantones que no respetaron la jurisdicción territorial de las organizaciones comunitarias.

Los municipios redujeron y concentraron su acción y responsabilidades al espacio comprendido estrictamente por el “radio urbano”, periódicamente ensanchado y desatendido en la misma medida en que la mancha urbana se extendía por nuevos linderos. En todo caso, la gestión municipal tenía una cobertura de carácter urbano, marginando de cualquier acción o proyecto comunal a los vecinos de las comunidades rurales.

Promulgada la Ley de Participación Popular, las secciones de provincia pasaron a formar parte del territorio municipal, un territorio por lo general ajeno y desconocido, indefinido en sus límites y con una legislación incongruente,

causa de frecuentes litigios en sus límites territoriales. En ese sentido, una de las premisas fundamentales de esta ley fue la buena administración del territorio nacional tanto a nivel urbano como rural con el objetivo de otorgar mejor prestación de servicios y elevar la calidad de vida de los habitantes.

Es después de la mencionada ley, cuando se redistribuye los ingresos a los municipios del país y que el territorio comunal adquiere importancia. Esta distribución a la que se hace referencia implica la entrega del 20 % de los recursos que ingresan al Tesoro General que toma como parámetro la población del municipio. La Distritación Municipal, como mecanismo operativo, ha viabilizado esa distribución que revaloriza el territorio enmarcado en los límites de cada uno de los municipios.

Tanto la Ley de Participación Popular N° 1551, como la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, establecieron nuevas reglas en el país para la formación de los gobiernos locales atribuidos a los municipios. A partir de ese nuevo escenario y de la nueva organización territorial administrativa, una lógica diferente orienta el funcionamiento del Estado: la lógica del territorio.

La reconstrucción y delimitación de los territorios municipales llevó a encarar el proceso de Distritación, como mecanismo viable de definición de los espacios territoriales que permitiesen a la vez una desconcentración progresiva.

De igual manera, la Distritación viabilizó la conformación de los Comités de Vigilancia y la planificación participativa municipal⁴ que buscaba hacer efectiva la relación sociedad civil-Estado-desarrollo, para que los actores sociales sean

⁴ “La planificación participativa municipal es: un proceso de construcción colectiva del desarrollo humano sostenible del municipio, y un instrumento procedimental y metodológico que promueve y fortalece la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo” (Jiménez, 2002: 25).

protagonistas de su propio destino logrando una verdadera democratización en la toma de decisiones para el desarrollo nacional.

Con la aplicación de la Planificación Participativa Municipal se buscaba lograr:

- La efectiva participación y el control social sobre el destino, manejo y uso de los recursos municipales, logrando que los actores sociales e institucionales reconocidos por la Ley de Participación Popular ejerciten sus competencias, derechos y deberes, en la práctica de su autoconocimiento y de la toma de decisiones.
- Un sistema integral para encarar el desarrollo sostenible del Municipio, con mecanismos y procedimientos de participación ciudadana, espacios interinstitucionales de concertación e instrumentos de gestión.
- Un proceso de desarrollo integral que articule la planificación de contextos urbanos y rurales en el ámbito del territorio municipal.
- La posibilidad de una retroalimentación permanente entre el Estado y la Sociedad Civil.
- La consolidación de una nueva forma de concebir y realizar la planificación, que descentralice la planificación hacia el ámbito local y fortalezca un sistema dialogal, con amplia participación social.
- Una mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad en las acciones e inversiones municipales, optimizando su impacto social y económico.
- El fortalecimiento institucional de los actores locales dentro de un proceso de consolidación progresiva.
- Articular los objetivos del desarrollo municipal con los objetivos de desarrollo nacional y departamental.

Fundamentalmente, se abrió la posibilidad de revisar la anterior División Político-Administrativa de la República para rearticular las redes de servicios que benefician a los habitantes del campo y las ciudades.

El objetivo ulterior de la Distritación, Municipal o Administrativa, era configurar un Sistema Territorial Único de la Participación Popular, base de la División Política-Administrativa del país. Al reestructurar y organizar el territorio nacional, en unidades coherentes y articuladas, era posible pensar en una gestión administrativa descentralizada, participativa y territorializada que comprendía:

- Que la unidad básica de planificación sea el municipio.
- Que la unidad de recuperación y agregación de la demanda comunitaria sea el Distrito.
- Que los Distritos sean unidades para la planificación municipal territorializada y el ordenamiento de programas y proyectos, respondiendo a los diferentes niveles de agregación de la demanda social.

En ese marco, podemos decir que la Distritación Municipal es un proceso que pretende la organización y ordenamiento Político-Administrativo de un territorio delimitado de modo deficiente y que es impulsada como mecanismo de aplicación operativa y práctica a partir de la Ley de Participación Popular.

A partir de la promulgación de la mencionada Ley y la toma de conciencia sobre la importancia de la delimitación territorial (para efectos de la distribución de recursos económicos), se inició un conjunto de acciones y esfuerzos destinados a configurar un mejor ordenamiento territorial en términos de una apropiación del territorio como factor para la mejor articulación y planificación participativa en los gobiernos locales municipales y revalorizar sus límites geográficos y naturales, rasgos históricos y culturales.

La adecuada planificación del uso del territorio, permite determinar criterios útiles para la toma de decisiones relacionadas con la promoción y ordenamiento del suelo, para poder contar con un desarrollo sostenible eficiente de las actividades productivas, industriales, agropecuarias y del sector de servicios.

También conlleva a la proposición de un reequilibrio socio urbano, global y zonal que evite la expansión desmedida, desordenada sin planificación de las zonas legislando el uso sostenible y racional de los recursos naturales del territorio.

De igual modo, la distritación permite al gobierno autónomo municipal, en lo técnico: desconcentrar la gestión municipal, mejorando la eficiencia técnica y administrativa en la prestación de servicios y programas y la ejecución de obras de demanda ciudadana; en lo social: recuperar sus ámbitos culturales, ambientales, económicos y proyectarlo hacia una nueva dinámica fortaleciendo sus potencialidades en la totalidad de su conjunto territorial.

Ya que muchas de las falencias en la adecuada organización territorial se deben a la carencia de criterios de planificación en la creación de unidades político administrativas, sin ninguna norma técnico legal que oriente esta temática del modo más adecuado, el nuevo ordenamiento jurídico autónomo puede inaugurar un nuevo ciclo del proceso de distritación municipal, el cual podría convertirse en un mecanismo viabilizador de la organización progresiva del territorio municipal para la efectiva gestión de los requerimientos de la población asentada en el territorio de cada distrito del municipio destinados a mejorar la calidad de vida.

13.3. **Marco Conceptual**

En la investigación se trabajará, principalmente, los siguientes conceptos:

a. **Ordenamiento Territorial.**

El vocablo orden, referido al territorio, significa la distribución, organización y localización física de los hechos o actividades que el ser humano desempeña. Con Hinojoza (2003: 34), definiremos al Ordenamiento Territorial como “un instrumento técnico-jurídico para que las actividades humanas se desarrollen en armonía con el territorio,

asignando en forma jerárquica los respectivos usos del suelo (procesos de ocupación, desarrollo y transformación) lo que necesariamente implica el conocimiento de los espacios de actuación y de los comportamientos sociales de los grupos humanos, teniendo como finalidad u objetivo el de vincular de manera armónica las actividades humanas al territorio integrando un elemento importante, la participación ciudadana. Ordenar el territorio es pensar antes de actuar o proceder; prevenir antes que mitigar, los impactos que producen sobre el territorio la acción del hombre o de la naturaleza”⁵.

El mismo autor, especifica al **Ordenamiento Territorial Administrativo** a “la acción y el efecto de ordenar el territorio de cada ente territorial existente en el país, jurídica, administrativa y socialmente, observando criterios técnicos y jurídicos establecidos”⁶.

b. **Autonomía.**

Basándonos en Franz Barrios, la **autonomía** debe entenderse como “la capacidad de una entidad territorial para darse normas con carácter de ley; en otras palabras, cuando se ha llegado más allá del poder reglamentario. Por tanto, si bien autonomía implica un órgano legislativo que emita esas normas generales y abstractas, como cabe denominar técnicamente a las leyes, no tiene aún nada que ver con elecciones, competencias asignadas u otros elementos que son factores de otra categoría territorial más compleja denominada cualidad gubernativa” (2004: 7).

⁵ Hinojoza D., Jaime. *Ordenamiento Territorial en Bolivia para el Desarrollo Sustentable*. Latinas Editores, Oruro, 2003.

⁶ Idem., p. 34.

c. Legislar.

La transición por la que se atraviesa en la actualidad, de un Estado Unitario a un modo de Estado Autonómico, radica en la ruptura del monopolio legislativo que detenta el nivel nacional. La ruptura implica que un nivel subnacional puede ser emisor de normas con rango de ley. Se trata de un poder legislativo pleno y por tanto significa que el nivel subnacional se legisle; no es por tanto suficiente que ese nivel intermedio “norme” pues esa exigencia estaría teóricamente cumplida desde el momento en que ese nivel se de reglamentos.

El hecho de poder autolegislar, es el factor que impulsa la conformación de la cualidad gubernativa en lo territorial. En opinión de Barrios (2004: 8), “La cualidad gubernativa es un fenómeno de las relaciones de poder territorial en un Estado que se produce cuando simultáneamente, en un ámbito territorial, convergen las siguientes variables: el poder de autolegislar (autonomía); el contar con un ámbito de asuntos propios y un catálogo claro de competencias; poseer fiscalidad suficiente y propia; cobijar la elección democrática de las autoridades ejecutivas y legislativas, y permitir sólo control de legalidad de parte de los niveles superiores”.

d. Espacios de Planificación y Gestión.

El artículo 18 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización preceptúa que los distritos municipales que pudiesen conformarse serán espacios de planificación y gestión de la administración pública.

e. Planificación.

La Planificación es un proceso de toma de decisiones, un proceso de previsión (anticipación), visualización (representación del futuro deseado) y de predeterminación (se trata de construir un futuro deseado).

Planificar significa que los ejecutivos estudian anticipadamente sus objetivos y acciones y sustentan sus actos no en corazonadas sino con algún método, plan o lógica. Los planes establecen los objetivos de la organización y definen los procedimientos adecuados para alcanzarlos. Además los planes son la guía para que:

1. La organización obtenga y aplique los recursos para lograr los objetivos;
2. Los miembros de la organización desempeñen actividades y tomen decisiones congruentes con los objetivos y procedimientos escogidos, ya que enfoca la atención sobre los objetivos que generan resultados;
3. Pueda controlarse el logro de los objetivos organizacionales. Asimismo, ayuda a fijar prioridades, permite concentrarse en las fortalezas de la organización, ayuda a tratar los problemas de cambios en el entorno externo, entre otros aspectos.

Por otro lado, existen varias fuerzas que pueden afectar a la planificación: los eventos inesperados, la resistencia psicológica al cambio y la inquietud, la existencia de insuficiente información, la falta de habilidad en la utilización de los métodos de planificación, los elevados gastos que implica, entre otros.

f. Gestión.

En términos generales, Aguilar (2006)⁷ exterioriza que la gestión expresa a un proceso que se encarga de llevar a efecto las decisiones y comprende acciones, instrumentos, modos y prácticas.

La Gestión vinculada a la administración pública, “es la capacidad de la Institución para definir, alcanzar y evaluar sus propósitos y objetivos, con

⁷ Aguilar V., Luis. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 143 – 147.

el adecuado uso de los recursos disponibles y la acción, estrategia o efecto de administrar, que permite realizar ciertos procesos para llegar al objetivo, es decir la forma cómo se los va a lograr” (Heredia, 2007: 60).

g. **Distrito.**

Para Hinojoza (2003: 30-31) “Distrito, es una unidad, un área espacial, una demarcación en que se subdivide un territorio o una población con fines administrativos, jurídicos o de otra índole.

h. **Distritos Municipales.**

Haciendo una revisión al contenido técnico legal del artículo 17, parágrafo III de la Ley de Participación Popular, en la que se señala: “En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural, productiva o económica, menor o mayor a un cantón, el gobierno municipal aprobará la creación de un distrito municipal y la designación de un(a) Sub-Alcalde”. Por su parte, Vilaseca (1997: 90) define al Distrito Municipal como “una unidad territorial de dimensión variable, y que tiene un componente socio-cultural, económico-productivo y/o físico-ambiental o la combinación de dos o más componentes, que espacialmente se ubican dentro del territorio de una Sección de Provincia o Municipio”⁸.

En palabras de Pardo (1997: 63) el mismo marco normativo, la distritación se entiende como “...la Organización Territorial Administrativa de los municipios... [y] un instrumento a ser utilizado por el Gobierno Municipal para una mejor gestión traducida en un incremento de la calidad de vida de sus habitantes”⁹.

⁸ Vilaseca S., Fernando. *Distritación Municipal, algunas ideas*. En: Ministerio de Desarrollo Humano. *Territorio y Participación Popular*, Secretaría de Participación Popular, La Paz, 1997, pp. 89-122.

⁹ Pardo V., Elizabeth. *Implementación territorial de la participación popular*. En: Ministerio de Desarrollo Humano. *Territorio y Participación Popular*, Secretaría de Participación Popular, La Paz, 1997, pp. 39-65.

Al referirnos a un Distrito Municipal (o Sub Alcaldía), éste nos determina, en primer lugar un territorio o espacio continuo definido, un número determinado de habitantes y la existencia de una organización social, sea esta sindical, vecinal, cívica, originaria, cultural, productiva o de otra índole, dentro la jurisdicción de una sección municipal (Hinojoza, 2003: 31).

Ahora bien, el artículo 27, parágrafo I de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, define a los **Distritos Municipales** como "...espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales, en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica o la normativa municipal".

En el artículo 28 de la mismo cuerpo legal, se establece que "Los distritos indígena originario campesinos en sujeción al principio de preexistencia son espacios descentralizados."

i. **Participación.**

Uno de los principales elementos que justifican los procesos de descentralización y, en este caso la distritación, es el involucramiento de la población en la gestión pública y planificación municipal. En ese sentido, definiremos a la participación ciudadana como: "un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce en forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones"¹⁰.

¹⁰ Artículo 5, Ley Nº 341 de Participación y Control Social de 5 de febrero de 2013.

j. **Distritar.**

“Distritar es **Ordenar un territorio determinado de forma jerárquica**, fundamentalmente los servicios de salud, educación, producción, el medio ambiente y la organización social (respetando las estructuras originarias existentes), observando una equilibrada distribución poblacional y consecuentemente una equidad en la representatividad de los diferentes sectores sociales”¹¹ del municipio.

13.4. **Marco Jurídico**

En lo que se refiere a la planificación del desarrollo municipal en relación con el Ordenamiento Territorial, el ordenamiento jurídico nacional actual, dicta algunos lineamientos generales sobre las competencias de los gobiernos autónomos municipales.

Entre éstos, la Constitución Política del Estado en su artículo 269, parágrafo II, establece que “La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley”.

En la misma norma fundamental, en el artículo 302, parágrafo I, numerales 6 y 42, exteriorizan como competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos en su jurisdicción: la Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, además de la Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional.

Por otro lado, los artículos 18, 27 y 28 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, preceptúan que los distritos municipales que pudiesen conformarse serán espacios desconcentrados de administración, planificación y gestión de la administración pública, de participación ciudadana y

¹¹ Hinojoza. Ídem., p. 31.

descentralización de servicios en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica y la legislación municipal.

Finalmente, la Ley de Gobiernos Autónomas Municipales N° 482, en su artículo 16, numerales 25 y 26, identifican como Atribuciones del Concejo Municipal: A propuesta del Órgano Ejecutivo Municipal, aprobar mediante Ley Municipal, la creación de Distritos Municipales que establecerá los requisitos y procedimientos generales, teniendo en cuenta como criterios mínimos la dimensión poblacional y territorial, provisión de servicios públicos e infraestructura.

14. Hipótesis de Trabajo.

La implementación de una “Ley Municipal de Creación de Distritos Municipales” permitirá normar la Distritación en el Municipio de Tacacoma, Provincia Larecaja del Departamento de La Paz.

14.1. Variables.

14.1.1. Variable Independiente.

La implementación de la Ley Municipal de Creación de Distritos Municipales.

14.1.2. Variable Dependiente.

Normar la Distritación en el Municipio de Tacacoma, Provincia Larecaja del Departamento de La Paz.

14.1.3. Nexo Lógico.

“SI X ENTONCES Y”

15. Unidades de Análisis.

Las principales unidades de análisis que utilizara la investigación son:

Fuentes Primarias. Doctrina Jurídica y normas nacionales referidas al Ordenamiento Territorial y Distritación Municipal, además del ejercicio de las competencias y atribuciones de los Gobiernos Autónomos Municipales.

Fuentes Secundarias. Documentos que aborden y desarrollen temas de Ordenamiento Territorial y Distritación Municipal.

16. Diseño Metodológico.

El tema-problema planteado, corresponde a la tipología de *investigación jurídica-propositiva*¹². Según Aranzamendi (2010: 26) es “...propositivo y normativo, pues sus resultados se expresan en el análisis y síntesis del problema, en la formulación de recomendaciones prácticas y en la elaboración de esquemas normativos o legales”. En ese sentido, nuestra indagación pretende desarrollar y culminar con una propuesta legislativa municipal.

Para alcanzar la comprensión en profundidad del fenómeno jurídico, el mismo autor indica que “en la investigación jurídica predomina el carácter documental de la investigación. En este tipo de investigaciones la recopilación de información y el análisis de los resultados se sustentan básicamente en la información documental. Las investigaciones, en estos casos, son de contenido teórico expuestas en base a las reglas de la argumentación y la lógica jurídica”¹³.

En ese marco, los procedimientos metodológicos para la obtención y análisis de los datos que nos permitirán estudiar el contenido normativo relativo al problema de indagación son:

¹² Aranzamendi, Lino. *La Investigación Jurídica*. GRIJLEY, Perú, 2010, p. 163.

¹³ Ídem., p. 108.

16.1. **Métodos.**

La Ciencia Jurídica es de tipo lógico-formal porque se ocupa del discurso técnico-jurídico expuesto en las normas jurídicas; en ese marco, los métodos que se emplearán serán:

16.1.1. **Métodos Generales.**

Los métodos, en tanto medios de conocimiento, que nos permitirán interpretar la norma y la construcción argumentativa son:

- a. **Método de Análisis.** El análisis es la operación intelectual que consiste en considerar por separado las partes de un todo. Este método permitirá encontrar el sentido y el alcance de lo que significa la problemática para que, en conjunto con la síntesis, se logre los fundamentos básicos para establecer los criterios, requisitos y procedimientos.
- b. **Método de Síntesis.** La síntesis es una instancia de conocimiento; es una inspección de conjunto del objeto sometido antes al análisis, en la cual se tiene en cuenta las claridades allegadas analíticamente. Para que la visión sintética sea completa, debe haber sido completa también la reducción analítica. El análisis propiamente dicho considera lo que está presente en el objeto.
- c. **Método Inductivo.** Se parte de la información recogida mediante sucesivas observaciones para, mediante la generalización establecer una ley lo más universal posible. Se basa en verdades particulares, de las que obtenemos una verdad más general.
- d. **Método deductivo.** En palabras de Romero y Pucciarelli (1939; citado por Aranzamendi, 2010: 139), el método deductivo consiste en partir de lo general para, mediante la lógica, extraer implicaciones (deducciones) que puedan ser contrastadas en la realidad. También, es el que parte de una verdad universal y por medio de otras verdades intermedias nos lleva a una verdad particular.

16.1.2. Métodos Específicos.

- a. **Método de la Interpretación Jurídica.** Los métodos y técnicas de interpretación, son los procedimientos que se emplean para comprender y determinar el sentido de las normas jurídicas en relación a su objeto. Como método, la interpretación jurídica es una actividad cognoscitiva técnico-científica “encaminada a explicar y descubrir el sentido de una proposición o un texto normativo, precisando su contenido, su dimensión, facilitando y garantizando su aplicación a los supuestos de hecho. Toda norma jurídica que pretende aplicarse a un caso concreto requiere ser interpretado previamente (...). En ese sentido, interpretar el Derecho implica desentrañar su sentido, contenido y dimensiones (...), con el propósito explícito de acotar su significado, con la finalidad de aportar una solución a una cuestión jurídica, cualquiera que sea su índole”¹⁴.

Como técnica, se aplicará la **interpretación doctrinal** la cual, como señala Castillo Alva (2006: 72), “apunta a determinar el sentido de la ley, vinculándola a otros preceptos del ordenamiento jurídico, construyendo así un sistema lógico y sistemático capaz de darle una correcta ubicación y una coherencia necesaria”¹⁵.

La correcta interpretación y comprensión de las normas, nos permitirá construir y argumentar la conveniencia doctrinal y práctica del proyecto de Ley Municipal.

- b. **Método Dogmático Jurídico.** Porque se realizará un análisis del alcance y contenido de las normas positivas sobre el objeto de investigación.

¹⁴ Herrera, Enrique. *Práctica metodológica de la investigación jurídica*. Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 10.

¹⁵ Castillo, José; Luján, Manuel y Zavaleta, Roger. *Razonamiento judicial; interpretación, argumentación y motivación de las resoluciones judiciales*. ARA, Lima, 2006. Citado por Aranzamendi, 2010, p. 185.

c. **Método de la Argumentación Jurídica.** Para Robert Alexi¹⁶, la argumentación jurídica forma parte de un discurso destinado a producir razones para actuar o decidir en concordancia con criterios y reglas de la razón práctica.

La sustancia implícita y propia de la argumentación¹⁷ científica, es llegar a un *resultado razonable* amparado en diversas estrategias argumentativas¹⁸ y evidencias o pruebas¹⁹ que se acumulan de modo suficiente para afirmar algo guardando coherencia y consistencia con el fin de persuadir a otro de la validez de determinada conclusión (Aranzamendi, 2010: 187).

Ahora bien, la tesis, como producto final de la actividad científica, plasmará la exposición lógica de los argumentos y su fundamentación y cumplirá con los requisitos de: “unidad argumentativa, articulación y secuencia argumentativa”²⁰.

16.2. Técnicas.

Las técnicas son procedimientos de actuación concretos y particulares, relacionados con las distintas fases del método científico. En ese sentido, se aplicarán las técnicas de la *recopilación documental*²¹ y la *técnica legislativa*, ambas reconocidas dentro de la investigación jurídica.

a. **La recopilación y análisis documental.** Comprende la revisión bibliográfica, la compilación y análisis de datos²² mediante el registro

¹⁶ Alexi, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica*. Palestra, Lima, 2007. En Aranzamendi, 2010, p. 186.

¹⁷ La argumentación como método permite suplir la falta de pruebas cuantitativas y la verificación experimental respecto de la veracidad o falsedad de una afirmación en la investigación científica.

¹⁸ Presentar hechos, mostrar conexiones lógicas, refutar razonamientos defectuosos, etc.

¹⁹ Las evidencias incluyen esencialmente razonamientos aceptables, construcciones lógicas o bien datos empíricos.

²⁰ Aranzamendi, Lino. Op. Cit., p. 189.

²¹ Ibid., p. 199.

²² Sus instrumentos son: fichas bibliográficas, registro de citas textuales, fichas de registro de trabajo de campo.

sistemático de la información de interés para desarrollar y explicar el contenido de la norma para su mejor comprensión.

- b. **La Técnica Legislativa.** Para Raf Stijn Debaene, Van Kuyck y Bea Van Buggenhout, citado por Zambrana y Claros (2009: 13-14), es una técnica que conduce a la formulación y al diseño correcto de un contenido preestablecido de la norma, dando por resultado una armonización jurídico-técnica de la ley en sí misma y en relación con otras normas. Así, la técnica debe concentrarse en cuatro componentes mayores como son: el diseño y estructura de la norma; manejo lingüístico y estilo; la composición con relación a la conexitud con otras previsiones normativas y la composición y efectos de la norma creada.

Esta técnica nos permitirá la correcta interpretación del marco jurídico normativo objeto de estudio y la posterior elaboración y formulación de la propuesta normativa.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO LA DISTRITACIÓN MUNICIPAL EN BOLIVIA

4. Antecedentes técnicos jurídicos y estado de situación del proceso de Organización del Espacio Territorial Municipal (Primera Fase de Descentralización)

Este capítulo tiene como objetivo general la exposición teórica y jurídica sobre la Distritación en Bolivia. Sin embargo, el tema de la distritación está íntimamente ligado y condicionado por los procesos de descentralización (en tanto organización administrativa territorial) y sus implicaciones específicas en la delegación de poder y responsabilidades a los gobiernos subnacionales.

En ese marco, ubicar, entender y valorar el proceso de distritación al interior de un Municipio, comprende, necesariamente, describir el proceso de descentralización municipal en Bolivia, lo que significa considerar los dos grandes períodos más importantes del proceso: el primero es el de la promulgación y vigencia de la Ley de Participación Popular (1994-2009), y el segundo proceso comienza con la promulgación de la Constitución Política del Estado (2009) y de la Ley de Autonomías y Descentralización (2010) que instauran el nuevo régimen autonómico. Las referencias a este último periodo,

son iniciales, por encontrarse en fase de ejecución. La exposición es en orden cronológico.

4.1. El territorio antes de la Ley de Participación Popular

Para comprender a cabalidad el impacto de esta reforma descentralizadora en la problemática que nos interesa, es preciso describir el escenario inmediato anterior a la implementación de la Ley N° 1551 de Participación Popular.

Si bien el marco jurídico e institucional boliviano ha tenido presente en la configuración estatal la “autonomía municipal”²³, no existía por parte de los Gobiernos Municipales conciencia para el manejo y administración de todo el territorio municipal. Así también lo precisa Zuazo (2012: 208), cuando explica que la estructura de la subdivisión político-administrativa centralista²⁴ vigente hasta 1987 nos presenta una república unitaria compuesta por departamentos, los cuales se dividen en provincias, éstas en secciones de provincia y éstas, a su vez, en cantones (todas éstas denominadas Unidades Político Administrativas – UPA), correspondiendo a cada uno de estos niveles una autoridad nombrada por la autoridad superior.

²³ La Constitución Política del Estado de 1967, “tantas veces incumplida en relación a los municipios. Ésta reconoce en su artículo 200 la autonomía del régimen municipal, y establece jerarquías entre las capitales de departamento (concejo municipal y alcalde) y las provincias (juntas municipales), colocando a las zonas rurales y a sus autoridades bajo la supervigilancia y control de la ciudad-capital, una tradición que se inicia en 1938” (Rodríguez, 2012: 114). Además de sus reformas en 1995, 2002 y 2004 sobre aspectos diversos y también en cuanto al régimen municipal.

Igualmente, en 1985 con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades se definieron las actividades de los municipios y se estableció que la autonomía municipal se ejerce a través de: (a) la libre elección de sus autoridades, (b) la facultad de recaudar recursos e invertirlos, (c) la programación y ejecución de toda la gestión técnica administrativa, jurídica, económica, cultural y social, y (d) el ejercicio de las atribuciones estipuladas constitucionalmente. Aquí se puede observar una intención de superar la centralización estatal, pero en la realidad no hubo un avance importante hacia la descentralización. Esto en virtud de que, del total de 124 municipios existentes (todos ellos mayoritariamente ubicados en áreas urbanas), sólo 20 contaban con alguna capacidad administrativa para el ejercicio de sus facultades y competencias (Assies, 2002: 1).

²⁴ “Hasta 1994 se consideraba a Bolivia entre los países más centralizados de América Latina. Estimulados primeramente por la Revolución Nacional de 1952 y después por una combinación de ideología y conveniencia política, los gobiernos civiles y militares sucesivos construyeron una de las estructuras de Estado más centralizadas en la región, con el objetivo declarado de “transformar las relaciones sociales” y promover el desarrollo” (Faguét, 2012: 294).

Esta subdivisión establece una línea jerárquica de autoridad que va de arriba hacia abajo, fortaleciendo un poder presidencial vertical, sin conexiones y poco receptivo a la dinámica social local. En este contexto, “el gobierno local estuvo ausente a lo largo de la gran mayoría del territorio boliviano, con una presencia tenue del Estado limitada, en la mayoría de los casos, a una guarnición militar, escuela o puesto de salud, cada uno reportándose a sus respectivos ministerios”²⁵.

Dicha estructura político-administrativa centralista, se organizó fundamentalmente en base a criterios políticos o de intereses creados y no en función de la organización social o administración del territorio boliviano²⁶. Esto derivó, para Rodríguez (1997: 124), en la “desestructuración territorial” por un proceso exagerado de división y atomización debido al poco conocimiento del territorio nacional, tanto por autoridades como por instituciones quienes tenían la responsabilidad de su administración, por lo tanto de su exacto conocimiento.

De manera específica, Pardo (1997: 40, 47) indica que la División Política del país resulta ser incoherente, caótica, irracional y sin criterios técnicos uniformes de territorialización²⁷, de manera que no hay una correspondencia entre territorio y población. Dicha incoherencia está sintetizada en las siguientes características:

- a) Imprecisión en las leyes de creación de Unidades Político Administrativas ocasionando límites jurisdiccionales no definidos a nivel provincial, seccional y cantonal.

²⁵ *Ibíd.*, p. 296.

²⁶ Rolando Costa Arduz, atribuye el cúmulo de irregularidades y falencias en dicha organización a dos factores fundamentales: la reducción del territorio primigenio con el que fue fundada la nueva República, resultado del desmembramiento sufrido, y la sistemática fragmentación política que devino en la creación de provincias y cantones, en muchos casos, sin ningún criterio de planificación, un mínimo de sentido común, respondiendo más bien a propósitos partidistas o de manifiesto prebendalismo (SNPP – DNOTA - Distritación Municipal o el sueño..., p. 16).

²⁷ Unas Secretarías daban mayor importancia a ciertos criterios, mientras que otras ni siquiera los tomaban en cuenta.

Las disposiciones emitidas por el Congreso Nacional respecto a la delimitación de los cantones y secciones, en un buen porcentaje de los casos no son claras y tienen dificultades en su aplicación porque: 1) no se fundamentan en ninguna norma técnico legal²⁸; 2) no cuentan con la correspondiente información geográfica que defina correctamente sus límites territoriales²⁹, o c) cuentan con base legal y territorio, pero sus leyes congresales no fueron refrendadas por el Poder Ejecutivo, provocando gran cantidad de incongruencias como superposiciones y duplicidades.

Por lo general no fijaban claramente los límites de los territorios y, cuando más, indicaban las colindancias pero no su exacta ubicación ni las comunidades o cantones que incluían. En algunos casos, incluso se creaban secciones y hasta provincias sin continuidad territorial o estableciendo bolsones en medio de otras jurisdicciones (Ramírez, 1997: 76), motivo por el cual la delimitación y demarcación del territorio encargada al Instituto Geográfico Militar resulta una tarea difícil de implementar.

- b) Irracionalidad en su conformación ya que no respeta la ocupación territorial de las organizaciones sociales existentes. En cuanto a la división cantonal, la misma no responde a ningún criterio técnico para su conformación.

²⁸ Vilaseca S., Fernando, 1997. "*Distritación Municipal, algunas ideas*", en Territorio y Participación Popular, p. 91. Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

²⁹ Una gran mayoría de las disposiciones gubernamentales y leyes de creación de las unidades político-administrativas a modo de delimitación utiliza los puntos cardinales o consignan el nombre de las comunidades que conforman la UPA sin tomar en cuenta aspectos fundamentales, como las características geográficas, usos, costumbres, tradiciones, accesibilidad y otras referencias territoriales. Asimismo, existen conflictos limítrofes en casi todo el territorio nacional por la insuficiente descripción de la delimitación de las UPA en el texto de su base legal; además, al no contar con bases cartográficas elaboradas con datos actualizados, se generan reiteradas sobreposiciones de jurisdicciones territoriales entre comunidades (Miranda, 2004: 411- 412).

Los resultados de esta cantonización arbitraria se observan en los siguientes problemas básicos:

- Los cantones, en muchos casos, no corresponden a unidades territoriales que permitan una gestión administrativa adecuada y participativa al interior del territorio municipal (muy grande o muy pequeño).
 - En la práctica los cantones necesariamente coinciden con las jurisdicciones territoriales de las asociaciones comunitarias y unidades socio-culturales, en gran parte exceden o son menores a éstas, no son coincidentes.
 - Existen cantones con muy bajas densidades poblacionales lo cual dificulta la prestación de servicios a estas comunidades.
- c) División funcional del territorio realizada en diferentes formas y con muy pocas coincidencias. En la mayoría de los casos se realizaba la división del territorio sin tener base legal, sino más bien criterios de funcionalidad sectorial.

Para Seoane³⁰ y Ramírez³¹, era la oferta de servicios la que determinaba la *distritación sectorial*, entendida esta como la manera en que se divide el territorio para la provisión de servicios. Cuando los sectores tratan de organizar sus servicios dividen por su cuenta el territorio y aparecen así distritos o áreas de salud, de educación, de caminos o de otros sectores que nada tienen que ver entre sí ni con la división política de cantones y secciones, ni con la organización social de la población al establecer sus distritos de atención, y éstos no coincidían entre sí en sus delimitaciones, ni mucho menos tenía relación con los territorios de las organizaciones

³⁰ Seoane U., Javier, 1997. "La lógica territorial de la participación popular", en Territorio y Participación Popular, p. 30. Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

³¹ Ramírez V., Luis, 1997. "*Recuperación de la conciencia territorial*", en Territorio y Participación Popular, pp. 68-79. Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

tradicionales existentes. Se hacía verdaderamente imposible coordinar la planificación, la implementación de programas o el control social sobre estas delimitaciones tan diversas.

- d) Existencia de una cartografía incompleta y poco precisa de la División Político Administrativa.
- e) Mantenimiento de una jerarquía de secciones y cantones que en el pasado fueron importantes pero que con el pasar de los años fueron desapareciendo, en contraposición nuevas concentraciones poblacionales importantes sin reconocimiento por parte del Estado como Unidades Político Administrativas.
- f) La ausencia de una práctica municipalista que abarque el ámbito urbano y rural. Al respecto Rodríguez (1997: 123) aclara que no existían, lo que se ha venido a conocer como los municipios territoriales; el municipio se encontraba constituido únicamente por la estructura urbana, la jurisdicción se definía mediante Ley, denominada de Radio Urbano; que por lo general excluía el área rural, en contados casos determinaba el radio suburbano que incluía algunos territorios rurales o como en el caso del de la ciudad de La Paz afectaba jurisdicciones de otras secciones municipales, que al ser de menor jerarquía poblacional quedaban subordinadas, en todos los aspectos a determinaciones de la estructura mayor. Con este tipo de leyes sólo contaban los municipios urbanos mayores, es decir las capitales de departamento y muy pocos intermedios o menores, como algunas capitales provinciales o aquellas unidades que contaban con el rango de ciudad. En consecuencia, la

mayor cantidad de los municipios “menores” no contaban con ningún respaldo legal, por lo tanto excluidos de la gestión municipal³².

Es así que se encuentran enormes incongruencias en la estructura territorial por la no correspondencia entre las diferentes divisiones del territorio (Político Administrativa, Sectorial y la Organización Social); este contexto, señaló la falta de uniformidad de criterios y la presencia de incompatibilidades entre los sectores en el manejo del territorio; los pueblos originarios y las comunidades campesinas en general, carecían de importancia, de representación política propia y de recursos para encarar alguna obra de desarrollo, eran olvidadas y no estaban formalmente demarcadas. Esta situación se podría sintetizar como una poca percepción de la importancia de la temática territorial para la administración de necesidades de la población (Pardo, 1997: 58).

En este contexto, la reforma de descentralización de Bolivia, denominada Ley de Participación Popular (LPP), fue anunciada en enero de 1994, promulgada en abril, y aplicada en julio del mismo año (Faguet, 2012: 294).

4.2. El territorio después de la Ley de Participación Popular

Durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada, se introduce la reforma descentralizadora más notable, con la aprobación y promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular (20 de abril de 1994) y que requirió una serie de reformas como la constitucional en 1995³³ para adecuarla a la nueva realidad municipal.

³² A propósito de la situación descrita, Carlos Hugo Molina sostiene: “en el área rural, las comunidades menores a 2.000 habitantes quedaban excluidas de la gestión municipal; sin embargo, hemos debido reconocer que en ellas existían verdaderos gobiernos locales comunitarios, con sus propias formas de elección y designación, de fabricación de consensos y gobernabilidad, de solución de conflictos y de aplicación de normas consuetudinarias. El Estado ha admitido su omisión, (...)” “Decisiones para el futuro”, en Apre(he)ndiendo la Participación Popular.

³³ Esta nueva Constitución Política del Estado, en cuanto al régimen municipal establece en su Art. 200:

- El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.

Para este breve recuento de la primera etapa del proceso boliviano de descentralización municipal, y en conformidad con el propósito de la investigación, trabajaremos sobre los tres supuestos de la mencionada Ley que Martín Pérez³⁴ identifica. Éstos son:

a) La reterritorialización del Estado, sobre la base de las secciones de provincia: el Estado abarcaba, por medio del municipio, las áreas urbanas y rurales de todo el país. b) El mejoramiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil, es decir, la presencia ciudadana en los niveles de toma de decisión y en el control social. La Ley reconoció a las comunidades y organizaciones de base vecinales, campesinas e indígenas como sujetos del proceso, con derechos y obligaciones, y respetó su diversidad organizativa y social, y c) La descentralización y desconcentración de la administración pública, mediante la transferencia de responsabilidades en materias administrativas, de desarrollo y normativas, sobre la base de un nuevo modelo de redistribución de los ingresos nacionales, que permite realizar transferencias fiscales en beneficio de todos los municipios.

a) La reterritorialización del Estado...

Frente a la irracionalidad de la división política, la múltiple división territorial para la prestación de servicios por cada sector y la poca coincidencia de estas

-
- La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial.
 - Que el Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo Municipal y un Alcalde.
 - En el tema de las recaudaciones propias, a los gobiernos municipales les limita a la creación de tasas o patentes (no impuestos), previa aprobación de la Cámara de Senadores, basada en dictamen técnico del Poder Ejecutivo.
 - Establece el procedimiento para la elección de los Concejales y del Alcalde en votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional y que los que encabezan la lista, serán los candidatos a Alcalde.

³⁴ Pérez, Martín, 2012. "El proceso de descentralización municipal y la construcción de ciudadanía en Bolivia", en Ensayos sobre autonomía en Bolivia, p. 138, FES – ILDIS, La Paz, Bolivia.

divisiones con la organización social existente, se inició la tarea de la Reorganización Territorial Administrativa³⁵.

³⁵ Cabe en este punto, para los propósitos de nuestra indagación, hacer un paréntesis para considerar una importante distinción conceptual entre: *Ordenamiento Territorial* y *Organización Territorial*.

Ordenamiento Territorial. Es un proceso esencialmente de planificación, técnico normativo que se lleva a cabo a través de los planes de ordenamiento territorial, con el objetivo de mejorar el uso y ocupación del territorio en términos de aprovechamiento de los recursos de una determinada porción de ese Territorio (Seoane, 1997: 37 y Mendoza, 2004: 396).

En Bolivia, se ha definido un concepto de OT sobre la base del anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, la misma que es aplicada por el PGDS 97-2002, que dice que el OT es el proceso mediante el cual se realiza la adecuación del uso y la ocupación del territorio a sus potencialidades y limitaciones, asegurando condiciones óptimas para el desempeño de las actividades productivas, reduciendo sustancialmente la vulnerabilidad de la sociedad frente a riesgos naturales y/o aquellos provocados por actividades humanas (Mendoza, 2004: 372)

Concretamente, el D.S. N° 26520 Reglamento a la Ley N° 2150 (UPA's) de 2002, en su artículo 2 (Definiciones) establece:

Ordenamiento Territorial. Es el proceso de organización del uso y ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político administrativas e institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país.

Al respecto, para el nivel municipal, la Ley N° 2028 de Municipalidades de 1999 indicaba:

Artículo 79 (Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial). El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial comprenderá el área urbana y rural del Municipio y establecerá, al menos, lo siguiente:

1. La formulación de los esquemas del Ordenamiento Territorial y Urbano a corto, mediano y largo plazo;
2. La asignación de usos del suelo;
3. La determinación de patrones de asentamiento, normas de edificación, urbanización y fraccionamiento;
4. Los mecanismos y modalidades de planificación estratégica que viabilicen su ejecución;
5. La determinación de los planes, programas y proyectos así como la programación de inversiones;
6. La delimitación de las áreas urbanas que cuenten con los servicios básicos de energía eléctrica, saneamiento básico, educación y salud; y
7. Las áreas de gobierno, grandes centros comerciales, áreas de uso militar, industrial, de servicio de agua, alcantarillado, energía eléctrica, cementerios, depósitos de residuos, desechos y otros servicios colectivos deben usar del subsuelo y contar obligatoriamente con una red de distribución de servicios de mayor capacidad, con los medios de eliminar o disminuir los riesgos de contaminación ambiental e insalubridad y mantener condiciones de vida vegetal y animal constantes y autorreguladas.

Organización Territorial. En términos generales, los tres factores que hacen a todo proceso de *Organización Territorial* son: población, territorio y estructuras de poder.

Para Javier Seoane (1997: 37) la Organización Territorial pretende armonizar y articular las acciones de los diferentes actores sociales sobre una base única y constante: El Territorio organizado de forma común, por y para todos ellos.

En nuestro medio, el tema hace referencia a la implementación de la Ley N° 2150 de Unidades Político-Administrativas (2000), la cual trata de un proceso político y administrativo que establece el trámite previo que se debe seguir para la creación, fusión, supresión, reposición o delimitación de cantones, secciones de provincias, provincias, departamentos y que debe considerar criterios técnicos básicos de ordenamiento territorial (Mendoza, 2004: 396, 397).

El D.S. 26520 Reglamentario a la Ley N° 2150 de 2002, en su artículo 2 define como Organización Político Administrativa al "Proceso político administrativo que permite la definición de la creación, reposición, supresión y delimitación de Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones"; Unidades Político Administrativas de aquella organización territorial.

La Ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales de 2013, en su artículo 7, define: **Organización del Territorio.** Es la identificación, determinación y definición de las unidades territoriales de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado.

En ese marco, verificamos que ambas temáticas se interrelacionan y codeterminan; sin embargo en este trabajo nos centraremos en la *Organización Territorial* en relación al proceso de descentralización.

Al constituir el territorio³⁶, el elemento físico del Estado, la organización política y administrativa tiene un carácter eminentemente territorial y éste constituye su rasgo principal. Esta referencia del territorio como expresión política y administrativa, es de vital importancia y debe entenderse como una realidad multidimensional que supera la categoría de propiedad y se entiende como potestad sobre los recursos humanos, físicos y naturales que intervienen en determinada jurisdicción. Por este tema jurisdiccional, se vincula a la gestión y planificación de los límites político administrativos (Mendoza, 2004: 371).

Este novedoso y complejo tema ha implicado un cambio de mentalidad en la gestión pública.

Como indica Zuazo (2012: 208-209), la Ley de Participación Popular (LPP) establece una descentralización administrativa territorial y una descentralización fiscal, que significan la municipalización de las áreas rurales de Bolivia a través de dos tipos de cambios que se complementan:

1. Municipalización del territorio boliviano. Al convertir todas las secciones de provincias en municipios de igual jerarquía, la LPP ha generado una estructura municipal uniforme modificando la tradición del municipio liberal de principios de siglo que otorgaba un rol diferenciado de liderazgo regional a los nueve municipios urbanos capital de

³⁶ Sin descartar su definición general y siguiendo a Luís Rodríguez (1997: 125-126), entenderemos **Territorio**, de manera general espacio, definido por una estructura y una extensión en el cual se encuentra asentado el ser humano, individual o asociado, en el mismo que se establecen formas de apropiación y consecuentemente, de uso o utilización.

Estas, apropiación y uso, establecen sistemas de relaciones entre hombre y naturaleza, territorio, en términos globales **hábitat**, una unidad, una totalidad, la **territorialidad**, "supone la creatividad social del espacio, es decir la capacidad de producir un espacio propio" (Raúl Prada A., "Territorialidad").

De estos dos conceptos, determinamos que en el territorio encontramos dos tipos de variables: Una permanente que es el territorio mismo, que se mantiene pese al transcurrir del tiempo, que cambia en su morfología en muy determinadas situaciones; y otra, que podríamos decir se encuentra en permanente movimiento dinámico, el hombre, habitante de un espacio.

departamento³⁷. Las áreas urbanas deben volcar la atención a las áreas rurales que las circundan.

A la letra, la LPP plantea: “Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la Sección de Provincia” (Ley 1551, Título I, artículo 2 inciso b). Complementariamente la Constitución con las modificaciones de 1995 señala: “El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía.” (Constitución de 1967 con Reformas de 1995 Régimen Municipal artículo 200 inciso II).

2. Descentralización de poder a los municipios rurales³⁸. La descentralización fiscal determina transferencias directas de recursos a los municipios, lo que para los municipios rurales significa adquisición de poder de decisión sobre recursos, es decir, capacidad de acción, por ser los únicos recursos con que cuentan.

La LPP tiene al territorio en su centro: en la definición del nuevo municipio y su jurisdicción como la base del sistema de ordenamiento territorial y de la nueva organización territorial administrativa³⁹; “en la urgencia de determinar aquellos límites municipales que hasta entonces eran tan poco importantes y tan poco claros; en la identificación de las comunidades y su territorio; y en la subdivisión de los municipios, que pronto se hizo evidente como una necesaria actividad en el proceso de participación popular, no solamente en la definición de los

³⁷ “Una de las premisas fundamentales para la aplicación de la Ley fue **la buena administración del territorio nacional** tanto a nivel urbano como rural con el objetivo de otorgar mejor prestación de servicios y elevar la calidad de vida de los habitantes” (Pardo, 1997: 40).

³⁸ Determina la instauración de la institución municipio como el nuevo actor central en el área rural, a través de la generación de la fuente de financiamiento para los municipios rurales, que antes del 94 no contaban con ningún recurso y por tanto existían solo formalmente o de hecho no existían (Zuazo, 2012: 225).

³⁹ Rolando Costa Arduz, en su libro *Archipiélago de los Paca-Haques*, octubre de 1994, enuncia el término “Organización Administrativa del Territorio” para explicar el caótico proceso de estructuración de la División Político Administrativa y “Organización Territorial Originaria” para explicar la lógica de asentamiento de los Pueblos Originarios (El Ayllu).

distritos indígenas que ya se había identificado como una prioridad para mantener la unidad socio cultural de estos grupos, sino también en la relación de los delegados del Comité de Vigilancia que en muchos casos se encontraba con serias desproporciones según la caótica división de cantones y secciones del país. En fin, en la práctica misma de la planificación participativa que requería identificar territorios menores para una mayor precisión en sus propuestas y en la práctica de la vigilancia del desarrollo a cargo de los delegados al Comité de Vigilancia...”⁴⁰; en ese sentido, se definió a la autonomía municipal como la “potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales”. Esta nueva institucionalidad estatal, consolida un nuevo escenario: el Gobierno Municipal y permitió una forma distinta de territorialización no sólo de la administración pública, sino también de las diversas organizaciones de la sociedad civil (Pérez, 2012: 138).

Este cambio de enfoque, de la **lógica sectorial** a la **lógica territorial** en la gestión pública, plantea la necesidad de que los sectores que prestan servicios públicos, sobre todo de salud y educación, deben coordinar entre sí y con los Gobiernos Municipales, adecuando su organización al territorio de la sección de provincia para optimizar su oferta de servicios⁴¹. Javier Seoane (1997: 32, 33), nos precisa algunos aspectos sobre este enfoque.

⁴⁰ Ramírez V., Luís, 1997. “Introducción”, en Op., Cit., p. 24.

⁴¹ Para Elizabeth Pardo (1997: 42-43), el cambio de enfoque corporativo o funcional de la realidad nacional a la visión territorial, resultó ser uno de los fundamentos de la Ley de Participación Popular, esto se expresa, por ejemplo, en el artículo 12 que indica: (I) La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia. (II) Habrá un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia. (III) La jurisdicción municipal en las capitales de Departamento. corresponderá a su respectiva Sección de Provincia.

El artículo 18 señala: “Para efectos de la prestación de Servicios Públicos y delimitación de Unidades Censales, Electorales o de Planificación Rurales y/o Urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como Distrito Administrativo al que deberán adecuarse todos aquellos servicios públicos que permitan tal Sistema de Administración”.

Esta **Lógica Territorial** implica que la ejecución de obras y la dotación de servicios se las realiza en forma articulada e intersectorial, desde el Gobierno Municipal y en concertación con las estructuras sectoriales del nivel Departamental (Prefecturas), en el marco del Plan Participativo de Desarrollo Municipal y sus respectivas POA's, sobre la *estructura territorial* del municipio.

Dicha estructura está conformada por un mosaico de unidades geográficas habitadas por comunidades organizadas en OTB's, cuya agregación constituye los Distritos Municipales o Cantones.

La **Lógica Territorial** se fundamenta en los siguientes principios:

- **La Intersectorialidad.** Se funda en la concertación de acciones entre los Gobiernos Municipales, la Sociedad Civil Organizada y los Sectores de Servicios, sobre la base de una visión integral de la situación en cada municipio.

Significa que ya no existirán más Planes o Programas Sectoriales, sino que cada Sector debe incluir sus planes y programas dentro de los Planes de Desarrollo Municipal y las Programaciones Operativas Anuales de cada municipio, así como en los Planes Departamentales y en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDS).

- La Autonomía Municipal y La Gestión Compartida.
- La Territorialidad de las Organizaciones Comunitarias. Este principio significa que son las Juntas Vecinales, los Sindicatos y las diferentes formas de Organización Indígena, las que tienen una visión cabal de la porción de territorio que habitan.

- La Planificación Participativa y el Control Social⁴² en la Gestión Municipal. Al hacer su autodiagnóstico, cada OTB⁴³ asume una conciencia clara e integral de sus propias necesidades y potencialidades, cuya agregación por cantón o Distrito Municipal y, posteriormente al ámbito territorial de toda la Sección municipal, posibilita el desarrollo de la visión y la conciencia territorial al conjunto del municipio. En ese sentido, los procesos de Organización Territorial Administrativa vienen a constituirse en un nuevo instrumento de planificación que, básicamente busca organizar en el territorio municipal, tomando como base la Organización Social, acciones de todos los actores con miras a optimizar la prestación de servicios (Rodríguez, 1997: 125).

Al tener presente la dimensión territorial como un marco para la aplicación de la Ley de Participación Popular, se puede afirmar que “en el territorio se ha dado un proceso de **reafirmación y desarrollo de la conciencia territorial⁴⁴ histórica** (...), se están fortaleciendo, revitalizando usos y costumbres relacionados con el territorio de las comunidades y sus organizaciones socio

⁴² “Los mecanismos de planificación participativa y control social podrán ser más efectivos y eficientes en la medida en que ambos estén referidos al mismo ámbito territorial. Cuando la planificación participativa se realiza en un ámbito territorial y el control social se encuentra referido a otro ámbito territorial o cuando los servicios no coinciden con la organización social, se dificulta y se quiebra la continuidad entre el control y la planificación participativa”. DNOTA, SNPP, 1996. Manual de Distritación para la Participación Popular, p. 8, 2da edición, La Paz, Bolivia.

⁴³ El artículo 4 de la LPP, otorga reconocimiento a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB): “Se reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base que representen a toda la población urbana y rural de un determinado territorio, correspondiente en el área urbana a los barrios determinados por los Gobiernos Municipales y en el área rural a las comunidades existentes con el único requisito de registrarse de conformidad al procedimiento establecido en la presente Ley”.

Es decir la Participación Popular se asienta en la base social organizada y que ocupa un espacio territorial determinado. Con este enfoque se pretende cambiar la forma de funcionamiento de la sociedad civil basada en una óptica funcional (minera, fabril, agrícola, etc.) a una lógica territorial (Pardo, 1997: 43).

⁴⁴ En relación al concepto de Conciencia Territorial, Rolando Costa Arduz, expresa que “conciencia es una forma de condición interna, de cuyo contexto el conocimiento, la comprensión y la reflexión meditativa representan el testimonio de la veracidad. Es la verdad que lleva además un propósito, una intención premeditada. Si por territorio comprendemos el espacio perteneciente a una nación, nuestro concepto de **conciencia territorial** se configura como el **conocimiento exacto y reflexivo de nuestro espacio**”. “Conciencia Territorial” en “Seminario sobre Ordenamiento Territorial”, Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

espaciales”⁴⁵. En consecuencia, la organización territorial se constituye en un “producto” o “subproducto”⁴⁶ de la Ley, a partir del cual se genera un proceso de conocimiento del territorio.

Antes de esta ley no importaban mucho los límites cantonales, seccionales o provinciales, porque en la práctica no tenían mayor significado – la sección municipal no contaba siquiera con la autoridad establecida y los corregidores o agentes cantonales lo eran meramente de nombre, sin presupuesto ni posibilidades de hacer nada por su cantón –. Ahora es elemental conocer los límites y la población de cada sección, pues de ello depende el monto de recursos de coparticipación que recibirá el Gobierno Municipal (Ramírez, 1997: 67).

Por esto, una de las primeras acciones de implementación de la Ley de Participación Popular fue un especial esfuerzo por estudiar, diagnosticar y delimitar las nuevas jurisdicciones municipales establecidas.

b) El mejoramiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil...

Para Jorge Miranda⁴⁷, “El proceso de organización territorial administrativa – fruto de la participación popular – es el referente teórico más cercano al paradigma de organización participativa del espacio. En efecto, este proceso ha servido de base a la reapropiación del territorio nacional con la inserción de los actores sociales y sus lógicas...”. Hasta entonces los espacios municipales carecían de actores, de priorización de sus necesidades y demandas precisas, de planificación y formulación técnica, y de vigilancia de aquellas obras

⁴⁵ Rodríguez S., Luís, 1997. “*De la Desestructuración Territorial a la Reestructuración Territorial. La OTA como Mecanismo*”, en *Territorio y Participación Popular*, p. 134, SNPP, La Paz-Bolivia.

⁴⁶ “Digo que la organización territorial ha sido un ‘subproducto de la participación popular’. Y es que lo digo en el sentido de que el sujeto intencional de este proceso fue la comunidad y el municipio, no el territorio; pero, para que éstos puedan realizarse plenamente ha tenido que definirse claramente y desde el principio ese su territorio” (Ramírez, 1997: 22).

⁴⁷ Miranda L., Jorge, 2004. “*El desarrollo social y económico de los municipios frente a la problemática territorial y limítrofe en Bolivia*”, en *Municipalización: Diagnóstico de una década* (Tomo I), p. 410, Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

emprendidas por sus autoridades que modificaran su relación con el Estado. En el ámbito rural el proceso de municipalización significó la apertura de espacio político institucional, reconocimiento de institucionalidad tradicional⁴⁸ y una mayor cercanía del municipio a la población (Zuazo, 2012: 258).

Este reconocimiento fue acompañado por un conjunto de mecanismos operativos de agregación y representación de los intereses particulares y colectivos de los actores sociales, que, en interacción con el Gobierno Municipal pretendían alcanzar mejores condiciones de vida.

En ese sentido, se inauguró una etapa de profundización de la democracia⁴⁹ y el fortalecimiento de la gobernabilidad⁵⁰, sustentada en la participación social⁵¹ y en la constitución de mecanismos de representación local del ciudadano a través de sus organizaciones. “El objeto de la misma tiene que ver con el reconocimiento, promoción y consolidación del proceso de participación popular de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país” (Vidaurre, 2008: 14). Todas ellas adquirieron personalidad jurídica bajo el nombre genérico de Organizaciones Territoriales de Base (OTB), entendidas como la población organizada que ocupa una determinada porción del Territorio (sindicatos agrarios, juntas vecinales, ayllus, etc.)

El modelo de descentralización municipal reconoce como actores de la participación popular a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) y Comités de Vigilancia (CV's).

⁴⁸ “La Ley 1551 de Participación Popular reconoce a las organizaciones comunitarias y por tanto en ningún caso pretende el fraccionamiento de éstas o sus asociaciones. Por ello se plantea la necesidad de conformar Distritos para preservar estas organizaciones” (DNOTA, 1997: 16).

⁴⁹ La LPP busca perfeccionar la democracia haciéndola: (a) representativa, mediante el fortalecimiento de los instrumentos políticos y económicos; y (b) directa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres (LPP Artículo 1).

⁵⁰ “...entendida como interacción entre la sociedad civil y el Estado” (Pérez, 2012: 138).

⁵¹ “La población es convocada como fuente de legitimidad de poder y tiende a establecerse una relación de comunicación sujeta a responsabilidad (*accountability*)” (Zuazo, 2012: 214).

Las OTB's⁵², se constituye un órgano de Control Social y Articulación entre el Gobierno Municipal y la Sociedad Civil⁵³; están expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales organizadas de acuerdo a sus usos y costumbres (sus representantes pueden responder a un criterio de autoridad indígena o étnica) o en su caso a disposiciones estatutarias (secretarios generales, u otros representantes según lo establezcan en la misma organización)⁵⁴.

Los CV se crearon para proporcionar un canal alternativo para canalizar la demanda y reclamo popular de sus representados ante el Gobierno Municipal en el proceso de adopción de políticas y el control de las acciones y obras de éste en el territorio de su respectiva jurisdicción.

Compuestos por representantes de organizaciones territoriales de base⁵⁵, estos organismos proponen proyectos y supervisan los gastos municipales. Su capacidad para solicitar la suspensión de los desembolsos del Gobierno central, si encuentran que hay fondos siendo utilizados de manera incorrecta, puede paralizar al gobierno local y les da un poder real.

⁵² Se otorgó a determinadas organizaciones del pueblo el acceso a una personería jurídica normada desde el Estado. La LPP impuso el rótulo genérico de "Organizaciones Territoriales de Base" a organizaciones del campo (sindicatos agrarios, comunidades campesinas e indígenas) y de la ciudad (juntas vecinales). Con ello, en los hechos, determinó una frontera legal para que sólo algunas organizaciones (las territoriales) sean interlocutores válidos con los municipios. Y pese a que desde un principio se insistió en que no se estaba imponiendo nuevas organizaciones desde el Estado, en los hechos – y sobre todo en las ciudades – la potestad de los gobiernos municipales y prefecturas para otorgar personerías jurídicas a las organizaciones funcionó como un eficaz mecanismo de control desde el Estado hacia la población (CEDIB, 2011: 6-7).

⁵³ Se define por **sociedad civil** a las organizaciones comunitarias, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias (Art. 3 inc. I Ley N° 1551).

⁵⁴ Ver Ley N° 1551, Artículo 3.

⁵⁵ En cuanto a la conformación del Comité de Vigilancia, la LPP en su artículo 10 señala: "Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un(a) representante de cada Cantón o Distrito de la Jurisdicción, elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva". De igual modo ver el D.S. 23858 (de reglamentación).

Ya que se reconoció el derecho y el deber de la ciudadanía de participar en los procesos de toma de decisiones, en forma paralela se iniciaron procesos complementarios también previstos en la LPP como parte de su aplicación. “Se instauró un sistema de planificación local⁵⁶, estableciendo el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) como la base y pilar fundamental del proceso de planificación. Este documento se convierte en el resumen de la demanda social local priorizada del municipio, por lo que debe integrar y articular las propuestas distritales, cantonales, comunales, vecinales, etc.; el PDM debe contener: diagnóstico, visión estratégica y programación quinquenal o de mediano plazo (Blanes, 1999: 10). A partir de los PDM se elaboran cada año los Planes Operativos Anuales, que constituyen el menú de acciones que desarrollaran sobre la base del presupuesto municipal anual”⁵⁷.

La Planificación Participativa Municipal se fundamenta en seis principios que refuerzan el carácter participativo del proceso (Galindo, 2004: 97):

- i. *Participación social*, proceso que permite la concurrencia de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones y articula sus acciones en un contexto de responsabilidad compartida;
- ii. *Integralidad*, relacionada con la visión holística de la planificación participativa y entendida como la posibilidad de complementar los esfuerzos de la sociedad, con las consideraciones del entorno y las distintas dinámicas societales y sectoriales en la perspectiva de construir una visión de desarrollo de largo plazo en la que intervienen actores, sectores y recursos de manera coordinada;
- iii. *Enfoque selectivo de la inversión pública*, éste implica un proceso de determinación de las prioridades concertadas, lo que permita que la

⁵⁶ “Norma de Planificación Participativa Municipal” Resolución Suprema No. 216961 del 14 de marzo de 1997.

⁵⁷ Vidaurre, Blanca, "Los Municipios frente a las Autonomías Departamentales y el Estado Plurinacional en Bolivia", pp. 24-25. Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, D.F.

inversión pública municipal sea un instrumento eficiente y eficaz para lograr el desarrollo de los municipios;

- iv. *Equidad*, esto tiene que ver con que el proceso de participación social se efectúe observando aspectos de género, generacional y social; para satisfacer las necesidades de manera ordenada y equitativa;
- v. *Dinamicidad*, se refiere a que la planificación participativa municipal está sujeta a ajustes metodológicos e instrumentales, para que los diagnósticos reflejen el comportamiento histórico, el presente y proyectar acciones a futuro; y
- vi. *Sinergia*, esto se vincula con la necesidad de identificar y articular en el proceso de planificación acciones o proyectos que cuenten con efectos multiplicadores y complementarios, de manera que el desarrollo esté basado en la concurrencia y complementariedad, antes que lo estrictamente sectorial.

La ejecución de esta participación ha generado un esquema de Control Social orientado al cumplimiento de los planes y proyectos concertados de acuerdo a los objetivos de desarrollo municipal en el marco de los Programas de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes Operativos Anuales (POA).

c) La descentralización y desconcentración de la administración pública...

Siguiendo la explicación de Blanca Vidaurre⁵⁸, al hablar de descentralización se hace referencia a un tema que está circunscrito dentro de las reformas estructurales de un país, lo que delimita la forma organizacional y territorial que un Estado asume para el cumplimiento de sus fines. Esta reforma implica reconocer una nueva relación centro – periferia, otorgando preferencia a esta última.

⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 47- 48.

Entonces se puede entender que la descentralización se refiere al proceso de delegación de poderes políticos, fiscales y administrativos del nivel nacional o central a unidades o instancias subnacionales de gobierno, como requisito de partida éstos deben ser elegidos localmente; el proceso puede consistir en el establecimiento de esos gobiernos, su restablecimiento después de un régimen autoritario, o también mediante la expansión de los recursos o responsabilidades de los gobiernos subnacionales elegidos ya establecidos.

La descentralización como instrumento para la redistribución de poder es entendida de manera más específica como un proceso de transferencia de las responsabilidades de planificación, gestión, recaudación y asignación de recursos del gobierno central a otras agencias.

La LPP se tradujo en un proceso de descentralización vía municipal⁵⁹, debido a la transferencia de poder político, administrativo y fiscal que efectuó a favor de los gobiernos locales; siendo un proceso de devolución y no de desconcentración (más adelante profundizaremos al respecto).

Cuando se promulgó el modelo de descentralización municipal, se encontraba vigente la Ley Orgánica de Municipalidades N° 696 de 10 de enero de 1985⁶⁰;

⁵⁹ El municipio al ser el ámbito más próximo al ciudadano, se convierte en el espacio privilegiado para avanzar en la construcción de la democracia social (Ziccardi, 2000: 9).

⁶⁰ La Ley Orgánica de Municipalidades (artículos 7 y 8), definió las actividades de los municipios y estableció que la autonomía municipal se ejerce a través de: (a) la libre elección de sus autoridades, (b) la facultad de recaudar recursos e invertirlos, (c) la programación y ejecución de toda la gestión técnica administrativa, jurídica, económica, cultural y social, y (d) el ejercicio de las atribuciones estipuladas constitucionalmente. Aquí se puede observar una intención de superar la centralización estatal, pero en la realidad no hubo un avance importante hacia la descentralización.

La reforma le reconoció al municipio una *facultad normativa*, lo que le permitió establecer derechos y obligaciones de los ciudadanos de su jurisdicción territorial, y otra coercitiva para exigir el cumplimiento de la norma municipal. Asimismo, se le asignaron al municipio materias competenciales: (a) planificación y la promoción del desarrollo urbano; (b) prestación de servicios públicos: construcción, administración y mantenimiento de la infraestructura básica de las poblaciones (mercados, cementerios, lugares de esparcimiento, alumbrado público), y aseo urbano; (c) ejercer control sobre los precios y (13) calidad de los productos de primera necesidad y procurar su abastecimiento; y (d) reglamentación del tráfico vehicular y los espectáculos públicos; entre otras referidas al ejercicio de derechos y obligaciones como sujeto de derecho público. El ejercicio Las mismas que debían sujetarse a las directrices regionales y nacionales (Ley Orgánica de Municipalidades: Ley Orgánica de Municipalidades: Arts. 7 y 9).

por lo que la de Participación Popular añadió la redistribución administrativa en los siguientes rubros:

- i. Dotación de equipamiento, insumos, suministros e infraestructura a los servicios de salud y educación, así como la administración y supervisión de la infraestructura en las áreas de salud⁶¹, educación⁶², saneamiento básico⁶³, vivienda, educación, cultura y deporte;
- ii. Supervisión del desempeño de las autoridades educativas, directores de centros educativos públicos y personal docente, pudiendo proponer cambios en dichos funcionarios por causal justificada, así como en el área de salud a sus autoridades, las observaciones que tengan como objetivo remover funcionarios se presenta en calidad de proposición;
- iii. Administración de padrón de contribuyentes para la recaudación de los recursos propios⁶⁴, sobre la base del catastro urbano y rural y las líneas de planificación nacional en cuanto al uso de suelo;
- iv. Promoción del desarrollo humano⁶⁵ y rural, así como atención al microrriego, caminos vecinales y saneamiento básico; y
- v. Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de Control Social de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y del Comité de Vigilancia (CV).

⁶¹ En el área de salud se transfirieron a los municipios hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios que antes dependían directamente del Ministerio de Salud.

⁶² En el área de Educación se transfirieron establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, así como bibliotecas, museos y otros que eran dependientes del gobierno nacional, con excepción de los declarados como patrimonio nacional y de jurisdicción de las universidades. Asimismo quedaron bajo la jurisdicción municipal, los campos deportivos y polifuncionales, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional y/o internacional; sobre los que los municipios tienen responsabilidades de administración, y mantenimiento de la infraestructura (Blanes, 1999: 9).

⁶³ Sin embargo, el Poder Ejecutivo, se reservó la potestad de normar y definir las políticas nacionales para estos servicios básicos (agua, saneamiento básico, comunicación, energía eléctrica, transporte) y en una perspectiva real, con la Ley SIRESE (28 de octubre de 1994) transfirió poderes absolutos a las Superintendencias sectoriales, para definir y regular las políticas sobre servicios básicos, además de la gestión de los hidrocarburos y del sistema financiero.

⁶⁴ La Ley de Participación Popular establece que los ingresos municipales corresponde a la recaudación de los siguientes tributos: (a) Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios que comprende los impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos, y sobre los vehículos automotores, motonaves y aeronaves; y (b) las patentes y otros impuestos establecidos por los municipios mediante Ordenanzas Municipales (Lastra, 2004: 109).

⁶⁵ 17 Esto implica la promoción de la cultura, deporte y la atención principal a la educación y salud, en un marco de equidad de género, y la atención de programas de alimentación complementaria

Estas nuevas funciones establecidas a favor de los municipios fueron el cimiento del proceso de consolidación del papel de los gobiernos locales en el contexto boliviano.

Ahora bien, sobre la asignación de recursos, los fondos transferidos a los municipios se duplicaron a 20% de todos los ingresos fiscales nacionales en coparticipables⁶⁶, es decir, se determina una transferencia automática a las cuentas municipales que incrementó en 2,6 veces los recursos que percibieron los municipios entre 1990 y el 2000. El sistema de transferencias buscó un nivel de equidad en la distribución de los recursos para corregir los desequilibrios históricos entre áreas urbanas y rurales⁶⁷, tomado como criterio único a su población (*per cápita*). Esto empujó a los gobiernos municipales conocer la distribución de la población para efecto de la distribución de los recursos de coparticipación.

Otros recursos que llegan a los municipios mediante transferencia del gobierno nacional, son aquellos que corresponde a los recursos provenientes del alivio de la deuda externa para la lucha contra la pobreza HIPC⁶⁸II vigente con la Ley del Diálogo desde el 2000, y los que se originan en la recaudación del Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos (IDH) vigente desde 2005 (nueva Ley de Hidrocarburos).

⁶⁶ La coparticipación tributaria es la transferencia de los ingresos nacionales que efectúa el gobierno central a favor de los municipios. Los ingresos nacionales están compuestos por la recaudación fiscal correspondiente al Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), Impuesto a las transacciones (IT), Impuesto al Consumo Específico (ICE), Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (Sucesiones), Impuesto Salidas al Exterior (ISAE), Gravamen Arancelario (GA) (Velásquez, 2004: 208). La recaudación de éstos impuestos compete al Servicio de Impuestos Nacionales, exceptuando el último que corresponde a la Aduana Nacional; ambas instancias remiten dichos ingresos al Tesoro General de la Nación, que luego los transfiere a los municipios. En realidad no se descentraliza recursos nuevos, sino sólo se transfiere a los municipios lo que ya antes estaba destinado a las regiones a través de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Los recursos por coparticipación tributaria no son totalmente de libre disponibilidad por los municipios.

⁶⁷ Ver Ley N° 1551, Artículo 2.

⁶⁸ Heavily Indebted Poor Countries, HIPC por sus siglas en inglés.

La totalidad de los ingresos municipales establecidos como recursos propios son de dominio exclusivo de los gobiernos municipales. Aunque se puede indicar de manera global que el porcentaje de éstos recursos es menor con relación a las transferencias que reciben del gobierno nacional.

En síntesis, la LPP efectuó una verdadera transformación en el papel de los gobiernos locales a través de los procesos de organización territorial administrativa que comprende: el reconocimiento legal de las organizaciones comunitarias, particularmente rurales; la ampliación de la jurisdicción del municipio a todo el territorio de Sección de Provincia; la distribución equitativa de los recursos de coparticipación tributaria para todos los municipios, de acuerdo al número de habitantes; y la reorganización de la gestión pública. Este proceso ha viabilizado una mejor organización social, tendente a una mayor participación de las comunidades, principalmente en la planificación y el fortalecimiento de los municipios.

También incorpora, al marco legal nacional, una visión territorial y espacial del municipio para participar mejor de otras instancias de poder político, económico, y control social.

La distritación municipal emerge, en ese marco y contexto, como un instrumento cualitativo que organiza el territorio, adecuando el espacio territorial a la organización social existente y a la reorganización de los sectores de salud y educación, principalmente.

4.3. Distritación Municipal.

4.3.1. Definición y Marco Legal.

Como afirmó la Secretaría Nacional de Participación Popular⁶⁹, éste es uno de esos procesos derivados, inadvertidos, “como si se tratara del rostro oculto de la Participación Popular”. La distritación municipal arrancó con el convencimiento de que el mapa de los territorios y ámbitos municipales reclamaba una organización mínima para identificar y señalar límites y fronteras a partir de la participación de los propios comunarios y de sus organizaciones de base más representativas⁷⁰, y ante la constatación de que los cantones no servían como unidades territoriales de ordenamiento interno municipal, en ese sentido, se propició la búsqueda de una unidad territorial que pudiera expresar juicio de equilibrio y equidad entre las unidades territoriales internas en el municipio (Vilaseca, 2004: 513).

Recuperando el trabajo teórico y práctico de las y los técnicos de la Dirección Nacional de Organización Territorial Administrativa (DNOTA)⁷¹, podríamos caracterizar a la Distritación Municipal en dos sentidos: como *proceso* y como *instrumento*:

- i. **La Distritación Municipal es un proceso** de ordenamiento territorial concertado y participativo, que adecúa el espacio territorial⁷² municipal a

⁶⁹ DNOTA, 1997. “Distritación Municipal o el sueño de un orden territorial. Informe del proceso de distritación municipal”, p. 51. Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

⁷⁰ Dos claves de lectura, subdeterminan el trabajo de distritación de la SNPP: en primer lugar, el concepto “de acuerdo a sus usos y costumbres” y, luego, el concepto de “mancomunidad”; ambos provenientes de la ley 1551. Operativamente, la novedad estriba en la puesta en escena del verbo participar. Es la primera vez y, sospecho, que no sólo en la historia de Bolivia, que la delimitación del territorio emerge de un diálogo entre Órgano Público y Comunidad, bajo la modalidad de talleres, y donde las decisiones se toman por consenso y, si no hay consenso, se deja de mutuo acuerdo que el problema madure.

La clave “de acuerdo a sus usos y costumbres” ha permitido que las comunidades empiecen a recobrar públicamente la memoria larga de su lógica organizacional en diálogo con el Órgano Público (Medina, 1997: 17).

⁷¹ DNOTA, Op. Cit. 1997.

⁷² Mediante la delimitación y definición del factor espacio-territorio.

la organización social existente y que permite, a la vez, una descentralización progresiva de los gobiernos municipales.

- ii. **La Distritación Municipal es un instrumento**⁷³ normativo y regulador que permite al gobierno municipal administrar de manera efectiva y eficiente los recursos naturales y económicos de su territorio conforme a sus potencialidades⁷⁴, articular de mejor manera la participación de las asociaciones comunitarias, y mantener la unidad socio cultural de las organizaciones que forman parte de la población, en función a los distritos municipales creados.

La Distritación, definida como la Organización Territorial Administrativa de los municipios resulta ser no un fin sino un instrumento a ser utilizado por el Gobierno Municipal para una mejor gestión traducida en un incremento de la calidad de vida de sus habitantes. Se podría utilizar la base de los distritos municipales para valorar la evolución de los indicadores sociales (Pardo, 1997: 63).

Según Fernando Vilaseca⁷⁵, el artículo 17, parágrafo III de la LPP⁷⁶ (único instrumento jurídico referido a la distritación municipal, desde 1994 hasta fines

⁷³ Es un mecanismo de aplicación operativa y práctica.

⁷⁴ Pecuarías, agrícolas, accesibilidad de servicios, infraestructura existente y otros.

⁷⁵ Vilaseca S., Fernando, 2004. *"Distritación Municipal"*, en "Municipalización: Diagnóstico de una década" (Tomo I), p. 505. Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

⁷⁶ Artículo 17 (Agentes Municipales Cantonales y Subalcaldes).- (III) En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural productiva o económica menor o mayor a un cantón el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un(a) Subalcalde.

Al respecto, Vilaseca (Op. Cit.: 513- 514) argumenta que éste fue el artículo que dio origen al planteamiento y al desarrollo de la organización territorial municipal, que soportó desde el principio una distorsión en su interpretación, que fue uno de los factores que impidieron el desarrollo del proceso. Estas distorsiones fueron en dos temas fundamentales:

1° El distrito municipal fue permanentemente confundido con otras unidades territoriales que usaban esta categoría; no debemos olvidar que desde hace mucho tiempo en el país se utiliza esta cualidad para designar unidades territoriales y sectoriales mayores, como por ejemplo: distrito policial, distrito educacional, distrito judicial, distrito de salud, etc.

En la Ley de Participación Popular se profundiza esta confusión en el artículo 18, que tiene el título de "Distritación" cuando éste debería llevar el rótulo de "Distrito administrativo". Este hecho profundizó mayor confusión; aunque en la misma norma se aclara el tema, al plantear que el distrito administrativo es una unidad territorial equivalente a un municipio que cumple con el requisito poblacional mínimo de 5.000 habitantes o la mancomunidad de municipios que reúne esta cantidad mínima de habitantes, condición

de 1999), propició una especie de “carta blanca” para trabajar los temas de organización territorial municipal; al plantear este artículo se dice que: en los lugares donde existan unidades geográficas, socioculturales o económicas productivas, los gobiernos municipales aprobarán la creación de distritos municipales.

Posteriormente, mejoró la posibilidad de trabajar el tema por la incorporación del Decreto Supremo N° 23858 de Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base, que contiene un capítulo referido a los distritos municipales⁷⁷ que puso en el escenario municipal aspectos importantes como: la definición de los distritos municipales, sus objetivos, el reconocimiento, la elección del subalcalde y la relación con los servicios públicos.

Esta normativa complementaria dio inicio a los procesos de discusión sobre la compatibilidad necesaria de la territorialidad municipal con los parámetros territoriales de los sectores de salud y educación⁷⁸.

para acceder al uso de los recursos de la coparticipación. Éste fue uno de los problemas más recurrentes en el uso de la categoría 'distrito'; nos hubiésemos evitado muchos problemas si hubiéramos denominado a esta categoría con otro nombre.

2° Otro aspecto crítico de este artículo está relacionado con la interpretación prejuiciosa en la aplicación práctica del proceso; fue dirigida casi exclusivamente sólo a prescribir distritos municipales socioculturales. Esta búsqueda sólo sirvió para generar distritos municipales indígenas; fue una característica que se generó en las primeras experiencias de distritación municipal, que estuvieron cifradas a la organización de distritos municipales indígenas, al margen de la necesaria organización integral del conjunto territorial municipal.

Esta perspectiva, discutida desde esa época, se resume en la racionalidad de la organización municipal integral. Al margen de las unidades socioculturales, también están presentes las unidades físico-geográficas, como las áreas protegidas; también las unidades económico-productivas, como los posibles distritos municipales turísticos, mineros, agrícolas, pecuarios, etc.

3° Otro de los grandes problemas de este artículo 17 está relacionado con la obligatoriedad para la designación de los subalcaldes, que desde el principio intimidó a los gobiernos municipales, especialmente a los alcaldes, que asignaban a los posibles subalcaldes duplicidad de funciones con los agentes cantonales municipales.

⁷⁷ Título V, Capítulo Único, Artículos 26 al 29.

⁷⁸ Artículo 29 (Distritos Municipales y servicios públicos).- (I) De conformidad a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1551 de Participación Popular, los municipios o mancomunidad de municipios que conforman un Distrito Administrativo para la prestación de los servicios públicos, deberán dividir funcionalmente su territorio a partir de sus distritos municipales, para efectos de la administración de éstos en sus diferentes niveles jerárquicos correspondientes a escuelas seccionales, postas sanitarias, núcleos escolares, centros de salud u hospitales de referencia, en coordinación entre municipios, sectores públicos y Organizaciones Territoriales de Base. (II) En las áreas urbanas, la creación de un Distrito Municipal deberá mínimamente corresponder a un área de salud y un subdistrito educativo.

Con este decreto reglamentario se trabajó en el segundo periodo de avance del proceso de distritación municipal, situación que se prolongó hasta agosto de 1997, período en que se constató la ausencia de una normativa más completa y avanzada que reglamentara algunos otros aspectos territoriales.

La condición sólo de decreto supremo fue uno de los motivos para que algunos de los temas de importancia del mismo no fueran tomados en cuenta, ya que se esperaba, en los ámbitos técnicos e institucionales, que los decretos supremos se convirtieran en leyes para tener más posibilidades de aplicación⁷⁹.

La distritación municipal resulta una operación de “división” complicada que debe tomar en cuenta variables múltiples y complejas⁸⁰; quizás por este motivo es que institucionalmente se fue postergando paulatinamente las tareas de distritación municipal⁸¹ por parte de las siguientes administraciones hasta

⁷⁹ Posiblemente ésta haya sido una de las causas para que en el periodo que comprendió los años 1997 a 1999 no se haya trabajado el tema con la oportunidad que la coyuntura requería.

⁸⁰ Para llevar adelante aquel primer proceso de distritación, se desarrolló criterios y procedimientos, dentro de un marco teórico que constituyó el **know how** de la territorialización en Bolivia inspirado en la democracia participativa y la redistribución de los recursos.

⁸¹ El trabajo que dio inicio a la ejecución de la distritación municipal lo podríamos dividir en cuatro diferenciadas etapas (Vilaseca, 2004: 507-509):

Una *primera etapa* caracterizada por el esfuerzo de coordinar la organización del territorio municipal con los otros sectores: Corte Nacional Electoral (CNE), del Servicio Nacional de Caminos (SNC), del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación, del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Instituto Geográfico Militar (IGM).

La *segunda etapa* la podemos caracterizar como la fase del desarrollo de las experiencias piloto, el equipo base de la Dirección Nacional de Organización Territorial Administrativa (DNOTA) que desplazó a sus consultores a varios municipios con la tarea de promover procesos de distritación municipal.

En esta etapa, los delegados sectoriales, en cada viaje o excursión, fueron menguando en su participación, con lo que esta experiencia acabó promoviendo la necesidad de transferir la experiencia a los niveles departamentales.

Una *tercera etapa* fue caracterizada por la formación y consolidación de las Unidades Departamentales de Organización Territorial Administrativas (UDOTA), entidades que se crearon como unidades desconcentradas en las respectivas prefecturas (...) con una distribución de responsabilidades por departamentos.

Esta experiencia fue una de las más fructíferas y en ella participaron innumerables operadores departamentales, pero también fueron perjudicados por el tema político partidario.

El desarrollo de este trabajo logró la implementación del proceso de distritación municipal en la mayoría de los municipios del país, con características que estaban muy próximas a la espontaneidad, que se resumen en la incorporación de buenas acciones, en muchos casos ante la ausencia de normativa.

La *otra larga etapa* iniciada con el cambio de gobierno de 1997 se la puede caracterizar como el periodo de metamorfosis de la Dirección de Organización Territorial Administrativa (DOTA) a la Unidad de Mancomunidades y Distritación (UMD), etapa determinada por la postergación de las tareas de distritación

prácticamente desaparecer⁸² de la lista de actividades importantes de la agenda política hasta 1999.

A finales del año 1999 se promulga la Ley de Municipalidades N° 2028, que permitió generar un marco legal más ordenado para el desenvolvimiento de los gobiernos locales. El espíritu de la LM es el de profundizar la descentralización⁸³ y convertir a los gobiernos locales en centros organizadores de la vida y reproducción social en lo local, por un lado, y en la apertura de lo público local a la inversión privada⁸⁴, por el otro (Zuazo, 2012: 217).

Ésta incorpora un capítulo relacionado a los distritos municipales, que comprende seis artículos⁸⁵. Su artículo 164 indica que los Gobiernos Municipales tienen la potestad de organizar administrativamente el territorio del Municipio en distritos municipales, en el marco del proceso participativo de planificación y de ordenamiento municipal.

Igualmente, el artículo 167, párrafos I y III, va definiendo la Distritación como un *proceso* concertado y participativo que vincula al Gobierno Municipal con las instancias públicas y privadas, personas individuales y colectivas del Municipio, y como *mecanismo* para la desconcentración de la administración y prestación de servicios públicos.

municipal y en una época fructífera para el desarrollo del trabajo de mancomunidades, en el ámbito institucional de la participación popular.

Este proceso se explica porque ante la ausencia total de los iniciadores del proceso de distritación, resultó más factible el trabajo de mancomunidades, por ser éste una acción resultante de la suma de municipios que fueron conformando mancomunidades.

⁸² Ocupó un lugar preeminente hasta finales de 1997 (Vilaseca, 2004: 510).

⁸³ Las tareas con las que se profundiza y precisa el rol del gobierno municipal son tareas nuevas en los espacios rurales periféricos (desarrollo económico, protección del medio ambiente, protección de la mujer y niñez), en tanto que las antiguas tareas del área social (educación y salud) quedan sin modificación

⁸⁴ Esta ley en realidad sólo consolida y reglamenta lo que ya está definido en relación a los gobiernos municipales y su rol dentro del contexto de un Estado ajustado a las exigencias de la política económica neoliberal (CEDIB, 2011: 8)

⁸⁵ Ver Capítulo IV, artículos 163 al 168.

Aunque esta normativa es el más importante aporte al proceso de distritación municipal, por ser una temática desconocida por los miembros y asesores del Congreso Nacional, se eliminó en el período de discusiones, componentes importantes planteados en el proyecto original que tienen que ver con aspectos substanciales, como son la idea de una tipología de distritos municipales, la correspondencia demográfica entre los servicios y la organización municipal y otros temas.

La eliminación de la tipología de distritos municipales del marco legal de la Ley de Municipalidades, por ejemplo, impidió en los hechos, que el proceso de distritación municipal proyectara su verdadera potencialidad, puesto que tomando la estructura demográfica y espacial de los municipios, que es diversa, no se puede concebir la presencia de un solo tipo de distrito municipal, cuando la realidad y las perspectivas exigen formas creativas de organización municipal, dadas las complejas realidades locales, regionales y nacionales en esta materia.

Jorge Miranda (2004: 414- 415) nos recuerda que ante esta urgente necesidad de completar y establecer el marco jurídico para los procesos administrativos de saneamiento y nuevas creaciones, en el marco de las políticas del modelo de desarrollo sostenible aplicado en Bolivia, el 20 de noviembre de 2000 se promulgó la Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas (UPAS's), que establece el proceso administrativo (técnico, participativo y documentado) en los trámites de creación, supresión, reposición y delimitación de unidades político-administrativas⁸⁶.

El marco general de esta ley permite al Estado disponer de la forma más adecuada la aprobación de leyes de unidades político-administrativas con la

⁸⁶ Artículo 4 (Definiciones).- **Unidad Político-Administrativa:** Cualesquiera de las divisiones territoriales contempladas por la Constitución Política del Estado: Departamento, provincia, sección de provincia y cantón.

instauración de procesos administrativos correspondientes en instancias técnicas de la administración departamental y nacional antes de su correspondiente consideración por el Poder Legislativo.

Estas orientaciones técnico-jurídicas contempladas en la Ley N° 2150, que son procedimentales, cuentan con sus reglamentos y normas complementarias (decretos supremos y resoluciones ministeriales) que se resumen en el cuadro siguiente:

Leyes y normas relativas a unidades político-administrativas

Tipo de Norma	Numero	Fecha	Objeto
Ley	2150	20 de noviembre de 2000	Ley de Unidades Político Administrativas
Decreto	26273	5 de agosto de 2001	Creación del Consejo de Asuntos Territoriales y Unidades Técnicas de Límites
Decreto	26520	21 de febrero de 2002	Reglamento al procedimiento administrativo de creación, supresión, reposición y delimitación de UPAs establecido en la Ley 2150
Resolución Ministerial	10/04	26 de enero de 2004	Normas técnicas complementarias de relevamiento de información y evaluación técnica de los procesos administrativos de creación, reposición, supresión y delimitación de unidades político-administrativas
Decreto Supremo	26570	2 de abril de 2002	Datos oficiales de población para la coparticipación tributaria
Decreto Supremo	26608	29 de abril de 2002	Redistribución de los recursos de la cuenta especial Dialogo 2000
Decreto Supremo	26722	30 de julio de 2002	Modificación del anexo al DS 26605 de datos poblacionales y de factores de distribución de recursos
Decreto Supremo	27086	18 de junio de 2003	Rectificación de población
Ley	2474	20 de junio de 2003	Inversión de recursos en nuevas secciones municipales

Estas normas contemplan las distintas fases y modalidades que se deberán cumplir en las instancias involucradas en el mencionado proceso para el saneamiento de límites político-administrativos contemplados en la Ley N° 2150, que a través de las correspondientes resoluciones (de primera y segunda

instancia) deben acompañar al “Anteproyecto de Ley de Delimitación”, al culminar el proceso administrativo en cuestión.

4.3.2. Criterios.

En este punto nos centraremos en las condiciones y los criterios que se asumieron para la implementación del proceso de distritación municipal como pautas para los Gobiernos Municipales.

- El Decreto Supremo N° 23858 de 1994 establece⁸⁷:

Artículo 27. (Reconocimiento). I. De conformidad al artículo 17, párrafo III de la Ley 1551⁸⁸, en la conformación de los Distritos Municipales se tomará en cuenta la continuidad geográfica de las Organizaciones Territoriales de Base y la unidad territorial en las que se ejecuta la prestación de los servicios públicos.

II. El reconocimiento de un Distrito Municipal, comprendido dentro de la jurisdicción de una Sección de Provincia, se hará mediante resolución expresa del Gobierno Municipal, de propia iniciativa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base, buscando su correspondencia con una adecuada división territorial para la prestación de los servicios públicos.

III. Las Unidades geográficas, socio-culturales, productivas o económicas, que abarquen un ámbito territorial comprendido en dos o más Secciones Municipales, podrán solicitar de cada Gobierno Municipal de su jurisdicción reconocimiento de un Distrito. Recibida la solicitud, el Gobierno Municipal respectivo, efectuará la evaluación consiguiente y dictará resolución afirmativa o denegatoria, según corresponda.

IV. Una vez constituidos de manera independiente cada Distrito, éstos, podrán ser objeto de mancomunidad a los efectos de preservar su unidad sociocultural y de lo preceptuado en los artículos 17 párrafo III y 18⁸⁹ de la Ley 1551 de Participación Popular.

Artículo 29. (Distritos Municipales y servicios públicos).

I. De conformidad a lo establecido en el artículo 18° de la Ley 1551 de Participación Popular, los municipios o mancomunidad de municipios que conforman un Distrito Administrativo para la prestación de los servicios públicos, deberán dividir funcionalmente su territorio a partir de sus distritos

⁸⁷ El subrayado es nuestro.

⁸⁸ **Artículo 17. (Agentes Municipales Cantonales y Subalcaldes).**- III.- En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural productiva o económica menor o mayor a un cantón el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un(a) Subalcalde.

⁸⁹ **Artículo 18 (Distritación).**- Para efectos de la prestación de Servicios Públicos y delimitación de Unidades Censales, Electorales o de Planificación Rurales y/o Urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como Distrito Administrativo al que deberán adecuarse todos aquellos servicios públicos que permitan tal sistema de Administración. Cada instancia distrital, rural y/o urbana estará integrada al Sistema de la Participación Popular definida en la presente Ley.

municipales, para efectos de la administración de éstos en sus diferentes niveles jerárquicos correspondientes a escuelas seccionales, postas sanitarias, núcleos escolares, centros de salud u hospitales de referencia, en coordinación entre municipios, sectores públicos y Organizaciones Territoriales de Base.

II. En las áreas urbanas, la creación de un Distrito Municipal deberá mínimamente corresponder a un área de salud y un subdistrito educativo.

– La DNOTA en el “Manual de Distritación Municipal para la Participación Popular” (1996), indica que los distritos municipales se conformarán tomando en cuenta los criterios:

- a) **Político-Administrativos** (Mapa de sección municipal por cantones).
- b) **Poblacionales** (población del municipio diferenciando la población concentrada y la dispersa).
- c) **Socio-Culturales** (en función a la agrupación de las organizaciones comunitarias en base a similitudes etno-culturales Ayllu, Tenta o Cabildo; u organización sindical centrales o subcentrales campesinas; o en base a aspectos comunes de origen, producción o migratorios).
- d) **De servicios** (Infraestructura de salud y educación existente en el municipio tomando en cuenta áreas de influencia – Distritación de salud y educación – y medios de comunicación, accesibilidad e infraestructura vial existentes).
- e) **Económicos** (Vocación productiva del municipio, potencialidad en el uso del suelo, mapa de potencialidades económico productivas).
- f) **Fisiográficos y medio ambientales** (límites naturales, pisos ecológicos, topografía).
- g) **Antecedentes históricos.**
- h) **Tamaño de los Distritos Municipales.** El tamaño de los distritos estará en función de los criterios de distritación empleados. Sin embargo, se considerará para zonas rurales una población indicativa de 1.000 habitantes por distrito, salvo casos donde la densidad poblacional sea menor de 1 Hab/Km² para grupos étnicos claramente diferenciados en su entorno socio-cultural.
Se buscará en la medida de lo posible que los distritos municipales sean homogéneos entre sí en relación al número de sus habitantes para garantizar una representación equitativa en los Comités de Vigilancia.

El diagnóstico de la situación, debía hacer especial hincapié en los siguientes aspectos:

- Análisis comparativo entre cantones demasiado grandes y cantones vecinos demasiado pequeños.
- Revisión y Análisis sobre la situación de las unidades territoriales sin antecedentes legales, cantones históricos.

- Revisión sobre la existencia de etnias diferenciadas.
- Revisión de la situación existente de los servicios de educación y salud, normas técnicas, infraestructura, cobertura y radios de influencia.
- Distribución de la población en relación al territorio. Densidades.
- Definición de las características de la organización comunitaria respecto al territorio.
- Formas de apropiación territorial

El proceso como tal, debía aplicarse siguiendo las siguientes directrices:

- a) La **integralidad**, como visión global de las necesidades de la población del municipio y desde esa base llegar a un planteamiento integral de los servicios en su conjunto con el objetivo de elevar la calidad de vida;
- b) La **complementariedad** entre servicios, a niveles de programas de apoyo (ej. Programas de educación de salud preventiva), de aprovechamiento de la infraestructura existente de cada sector y de la prestación de servicios complementarios entre sectores (ej. Servicios de saneamiento básico complementarios a los programas de salud) con el objeto de optimizar la calidad de los servicios;
- c) **Economías de escala** para la dotación de servicios y la distribución de infraestructuras. Es decir, contar con unidades territoriales administrativas con la suficiente población (un mínimo deseable por distrito = 1000 habitantes) para que el servicio prestado o la inversión hecha en infraestructura rinda el beneficio esperado para la población dentro de una inversión factible en relación al presupuesto municipal. Optimizar la relación costo-beneficio.
- d) La **articulación entre la planificación participativa y el control social**, para lograr el objetivo principal de la Ley 1551 que es la misma participación popular, y hacerla efectiva a través de la definición de prioridades y planes por las propias comunidades, así como también en el control de la ejecución de los mismos. (D.S. 23858 Art. 14).

- Ley N° 2028 de Municipalidades de 1999 preceptúa:

Artículo 166 (Criterios).

I. La distritación municipal deberá realizarse tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. División política – administrativa;
2. Distribución de la población;
3. Unidades socio – culturales;
4. Comunidades indígenas de pueblos originarios;
5. Provisión de servicios públicos, de educación, salud, infraestructura y otros;
6. Aspectos económicos y productivos;
7. Aspectos físico – ambientales; y
8. Accesibilidad y vinculación.

II. La importancia de los factores señalados serán ponderados en el proceso de distritación y en el marco de los instrumentos técnicos del ordenamiento territorial, según características del Municipio.

III. La distritación municipal conservará la estructura territorial del cantón, allá donde exista coincidencia de factores geográficos, sociales, culturales, económicos y productivos antes señalados.

A modo de sumario, podemos mencionar que los criterios que orientaron, evolucionaron y normaron el proceso de distritación tienen que ver con los siguientes aspectos:

- Político-Administrativos,
- Como criterio básico se considera al tamaño poblacional (diferenciando la población concentrada y dispersa). Al respecto se argumenta, por un lado, que el reducido número de habitantes dificulta la planificación y la provisión de servicios básicos, y por otro que la distribución y otorgación de recursos económicos toma como parámetro la cantidad de población del municipio que a la vez influye a su organización administrativa.
- Preservación y fortalecimiento de la organización y realidad socio cultural (en función a la agrupación de organizaciones comunitarias⁹⁰ con

⁹⁰ El tejido social agrario, expresado en comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, fue en los hechos la base de la Distritación, un proceso de acercamiento a la realidad comunal y a sus organizaciones constituyentes: centrales, subcentrales, ayllus, comités cívicos, organizaciones no gubernamentales, Iglesia, autoridades municipales y concejales.

Esas aproximaciones sucesivas y recurrentes convalidaron en muchos distritos formas de ocupación del territorio con una cierta coherencia y lógica. Había una articulación e identificación plena con el entorno natural: **el territorio que defienden los comunarios, en tanto y cuanto significa el único recurso para sobrevivir** (DNOTA, 1997. Op. Cit., p. 19).

similitudes etno-culturales: ayllu, tenta o cabildo; organizaciones sindicales: centrales, sub centrales campesinas; o en base a aspectos comunes de origen, producción, o migratorios) y el manejo comunitario del territorio.

- El diseño de los distritos, puede tomar en cuenta la infraestructura y capacidad instalada de los servicios (en los sectores de salud, educación y el saneamiento básico) existente en el municipio y su área de influencia. O, las redes de estos servicios básicos, son creadas en función de áreas de influencia.

Con el objeto de facilitar y optimizar la prestación de servicios, mínimamente en la dotación de una escuela y un centro de salud, se guarda relación con la extensión del territorio, la densidad poblacional, estructura de asentamientos humanos y sistemas de vinculación o comunicación, es decir, redes en base a territorios.

- La accesibilidad a los servicios, tomando en cuenta medios de comunicación como la infraestructura y vías de acceso caminero, las distancias de las comunidades a los centros de salud y educación.
- Económicos: la vocación productiva o comercial del municipio y la potencialidad en el uso del suelo.
- Continuidad geográfica territorial.
- Características geográficas, ecológicas, fisiográficas y climáticas.
- La proporcionalidad – en población y territorio – en la representación al Comité de Vigilancia. Al buscar la proporcionalidad se pretendía establecer las mismas condiciones de igualdad entre las diferentes zonas que se encuentran bajo la jurisdicción del Gobierno Municipal.
- Es de suma importancia la mancomunidad de intereses territoriales de una unidad socio cultural, geográfica y productiva (como las asociaciones comunitarias).

4.3.3. Objetivos y Propósitos.

Respecto a los objetivos del proceso de Organización Territorial Administrativa o Distritación Municipal, presentamos un cuadro que nos permite comparar los objetivos propuestos por la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP) indicados en su “Manual de Distritación Municipal para la Participación Popular” de 1996, y los objetivos establecidos en la Ley de Municipalidades N° 2028 de 1999. Esto podría sugerirnos e indicarnos algunas de las prioridades asumidas en el proceso:

Manual de Distritación Municipal (SNPP) (1996)	Ley de Municipalidades N° 2028 Artículo 165 (Objetivos) (1999)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitar la participación de la sociedad civil en todas sus instancias en la gestión municipal. Es decir, la participación de las organizaciones comunitarias urbanas o rurales y/o de sus asociaciones delimitadas en un espacio territorial definido a partir de los Cantones o Distritos Municipales. 2. Definir unidades de gestión territorial del Gobierno Municipal. 3. Permitir la desconcentración y/o descentralización en subalcaldías o agencias cantonales municipales, de funciones del Gobierno Municipal y de los sectores de salud y educación para mejorar su gestión administrativa. 4. Facilitar el relacionamiento y coordinación entre el Gobierno Municipal, los servicios públicos de salud y educación y la organización comunal, delimitándolos dentro un mismo ámbito territorial y optimizando así la prestación de los servicios. 5. Promover el ordenamiento jerárquico de la prestación de servicios en sus diferentes niveles, estableciendo en la jurisdicción municipal redes de servicios. 6. Fortalecer las unidades étnico-culturales, socioeconómicas y ambientales, dentro del municipio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la eficacia de la gestión administrativa del Municipio favoreciendo la adecuada utilización de los recursos humanos, técnicos y financieros; 2. Promover la eficiencia en el manejo de los recursos y las acciones sectoriales e intersectoriales desarrolladas por las instancias públicas y privadas; 3. Facilitar la participación de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia y en la planificación participativa municipal; 4. Respetar la unidad socio - cultural de las Organizaciones Territoriales de Base; 5. Contribuir a la gestión adecuada de las unidades geográficas, económicas, ecológicas y productivas existentes en el Municipio; y 6. Apoyar la unificación de los espacios territoriales históricos, en los cuales se encuentran habitando comunidades indígenas y pueblos originarios.

Enseguida se señalan los propósitos que guiaron esta primera etapa:

- a. Lograr revertir una ácrata organización político-administrativa.

- b. Apropiación del territorio (“conciencia territorial”) como factor de articulación y planificación participativa.
- c. Viabilizar la organización coherente, racional y progresiva del territorio municipal para facilitar la gestión municipal y su efectiva administración
- d. Orientar y coordinar la adecuación de la división Político-Administrativa y de los sectores funcionales (servicios públicos) a la organización social de la población asentada en el territorio.
- e. Contribuir en el aprovechamiento adecuado de las unidades geográficas, económicas, ecológicas y productivas existentes en el municipio.
- f. Identificación de los sistemas de asentamientos (centros urbanos), su jerarquía, su equipamiento social y de servicios y sus respectivas áreas de influencia.
- g. Recuperar la riqueza natural de los ámbitos tanto culturales, sociales, ambientales, económicos y proyectar a los municipios hacia una nueva dinámica, sin que ignoren a ninguna de sus parcialidades al contrario, busquen fortalecerlas recuperando sus potencialidades para logros de un desarrollo sostenible, en la totalidad del conjunto territorial del municipio.
- h. Recuperar, en función de las características de la organización social vigente, la verdadera representatividad de la sociedad en el Comité de Vigilancia.

4.3.4. Beneficios.

En este punto, vamos a mencionar algunos de los beneficios y ventajas que ha generado la aplicación del proceso de organización territorial o distritación en aquella primera fase:

- a. Permitió progresivos procesos de gestión desconcentrada de los gobiernos municipales que ayudaron a lograr la optimización administrativa del municipio, que incluye la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes Operativos Anuales (POAs) y en la Planificación Participativa.

- b. El diagnóstico de la situación de los municipios, permitió identificar zonas de influencia.
- c. Al contarse con un espacio organizado, en la medida en que todas las divisiones del territorio estén referidas a un mismo ámbito territorial, se logra identificar de mejor modo soluciones concretas y verdaderas a problemas antes insolubles. Los proyectos provenientes de este proceso complacieron a los ciudadanos porque respondían a las necesidades reales e incorporaron inquietudes locales.
- d. El reconocimiento legal de las organizaciones comunitarias, particularmente rurales han viabilizado una mejor organización social, tendente a una mayor participación del vecindario, principalmente en la planificación y el fortalecimiento de los municipios.
- e. Viabilizó la conformación de los Comités de Vigilancia, a través de miembros con representación proporcional al territorio y la población, deseable para el mejor ejercicio del Control Social.
- f. Realización de procesos de planificación participativa, coherentes y equitativos.
- g. La organización de los espacios administrativos de un municipio, definiendo territorios coherentes, adecuados, articulados y manejables, lograron una mejor administración de los servicios públicos de los sectores sociales que guardan relación con el espacio y la población.
- h. Permitted la distribución equitativa de los recursos de coparticipación tributaria para todos los municipios, de acuerdo con el número de habitantes.
- i. El proceso de distritación generó la concurrencia en un mismo espacio geográfico limitado. La presencia de los diferentes servicios públicos mínimos y esenciales provocaron el crecimiento y fortalecimiento de pequeños centros poblados. Este fenómeno dio origen al crecimiento y desarrollo de pequeños poblados, asentamientos naturales de los procesos de

desconcentración y descentralización de algunas funciones del nivel municipal, departamental y nacional.

Estos primeros servicios originaron la presencia de la organización de otros servicios complementarios, tanto de los sectores públicos como privados, en la medida que se desarrollaron las cabeceras distritales. Pero también dieron origen a la organización de oficinas sectoriales relacionadas con las particularidades económica-productiva del distrito.

La posibilidad de inversiones de impacto en estos centros se hacen más factibles por la concentración poblacional, por ejemplo: en el tema de la provisión de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; la dotación de estos servicios a áreas rurales dispersas siempre ha sido costoso y poco viables en su implementación y ejecución, en cambio la dotación de servicios a estos pequeños poblados se hace más factible y necesaria por la concentración poblacional acrecentada (Vilaseca, 1997: 114-115).

En ese sentido, el proceso de distritación sienta las bases de la organización territorial como mecanismo idóneo e indispensable para cualquier intento serio de planificación local.

4.4. Distrito Municipal.

La forma de organización interna del territorio de la sección municipal está basada en los Distritos Municipales, uno de sus niveles espaciales donde se operativiza y se concretiza diferentes diseños de políticas públicas y proyectos de desarrollo.

4.4.1. Definición.

En este punto se busca, específicamente, definir al “Distrito Municipal” en base al marco técnico legal referido al tema.

- Ley N° 1551 de Participación Popular de 1994:

Artículo 17, Parágrafo III.- En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural productiva o económica menor o mayor a un cantón el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un(a) Subalcalde.

- D.S. N° 23858 Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base de 1994. Título V, Capítulo Único:

Artículo 26 (Definición...) Los distritos municipales son unidades administrativas y de ejecución desconcentradas del Gobierno Municipal, integrados territorialmente, dirigidas por un Subalcalde, creados por el Gobierno Municipal.

- R.S. N° 216961 Norma de Planificación Participativa Municipal de 1997:

Artículo 14. Los distritos municipales o cantones constituyen niveles de agregación de la demanda social comunal al interior de la sección municipal, los que de acuerdo a sus características podrán plantear acciones de desarrollo que se integran al PDM y operar como instancias desconcentradas para la ejecución de PDM.

- Ley N° 2028 de Municipalidades de 1999. Capítulo IV:

Artículo 163 (Definición). Los distritos municipales son unidades administrativas integradas territorialmente dependientes del Gobierno Municipal, a partir de las cuales se deben elaborar planes de desarrollo humano sostenible. Se ejercerá la administración desconcentrada a través de un Subalcalde Municipal.

En base a este marco normativo, se deduce que un Distrito Municipal es:

- una unidad territorial de dimensión variable,
- que tiene un componente socio-cultural, económico-productivo y/o físico-ambiental o la combinación de dos o más componentes,
- que, espacialmente, se ubican dentro del territorio de una Sección de Provincia o Municipio,

- su generación y aprobación son una prerrogativa privativa del Gobierno Municipal; y al mismo tiempo, la distritación reviste carácter de obligatoriedad; por el contenido de mandato de la ley que contiene la siguiente frase “aprobará la creación de un Distrito Municipal”⁹¹ (Vilaseca, 1997: 90, 94),
- se constituye en una unidad de planificación administrativa específica donde se articulan las aspiraciones de las comunidades relacionada con la factibilidad de las inversiones,
- son unidades administrativas integradas territorialmente (con continuidad geográfica).

Javier Seoane (1997: 32) indica que los Distritos “son unidades submunicipales de administración territorial, en algunos casos, desconcentrada del Gobierno Municipal a través de un Subalcalde y donde la participación y el control social son posibles gracias a que ésta son coincidentes con sus propias estructuras supracomunitarias (Consejos Distritales de Juntas Vecinales, Subcentrales o Centrales Agrarias, Ayllus, Capitanías, etc.)”.

4.4.2. Objeto.

El D.S. N° 23858 Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base de 1994 establece que el Distrito Municipal tiene por objeto:

1. Promover la eficiencia de la acción inter-institucional en el manejo de los recursos y las políticas públicas sectoriales.
2. Promover la eficacia de la gestión administrativa del municipio dentro de su ámbito territorial, en cuanto a la utilización de los recursos técnicos, humanos y financieros.
3. Promover y articular la participación de las Organizaciones Territoriales de Base en los procesos de definición y gestión de las acciones que establece la Ley de Participación Popular, en la administración y planificación del desarrollo territorial.
4. Mantener la unidad socio cultural de las organizaciones sociales de carácter territorial, dentro de la jurisdicción del distrito.

⁹¹ Ver Ley de Participación Popular.

En ese marco, el distrito fue una solución a muchos de los problemas de límites cantonales, municipales o incluso provinciales que dividían a comunidades existentes, o para aquellas comunidades que querían mantener su unidad sociocultural o económica intacta.

4.4.3. Tipología y Clasificación de Distritos.

El artículo 17, parágrafo III de la LPP, orienta la creación de Distritos Municipales, donde “exista una unidad geográfica, socio-cultural, productiva o económica” diferenciada⁹². Dada la compleja diversidad y combinaciones de estos factores presentes en el país⁹³, es difícil suponer que los distritos municipales respondan a una única y simple construcción típica⁹⁴. En ese marco, siguiendo el proceso, los criterios y sus razones, se adicionó un diagnóstico⁹⁵ del Municipio relacionado con la presencia de sus particularidades más significativas o preponderantes.

Javier Seoane (1997: 31) identifica los siguientes tipos⁹⁶:

⁹² “Este escenario está admitiendo indirectamente la posibilidad de que en todo el territorio municipal se pueda construir una sumatoria de distritos municipales, sean éstos de carácter sociocultural (indígena), físico geográfico (área protegida) o económico productivo (turístico, minero, agrícola, pecuario, de servicios, etc.).

La situación más razonable plantea la posibilidad de que se desarrollen generalmente distritos municipales combinados...” (Vilaseca, 2004: 505).

⁹³ Revisando sólo el contexto socio-cultural y la diversidad étnica del país, sobre temas como: la ocupación étnica del territorio, las formas de organización social, los procesos de articulación interétnica, el desarrollo de los grupos étnicos, los procesos de aculturación, entre otros aspectos, ha producido como resultado una configuración de la ocupación del territorio nacional compleja y diversa, desde variados puntos de vista.

Mas si a este aspecto se le agregan las complejidades geográficas, económicas y productivas; tenemos un país con una tremenda diversidad en relación a las variantes en la multiplicidad de las características territoriales (Vilaseca, 1997: 94)

⁹⁴ Esta amplia gama de unidades geográficas permite la creación de "n" tipos diferentes de Distritos Municipales (Seoane, 1997: 31)

⁹⁵ División Político-Administrativa, infraestructura de salud y educación, ubicación y estado actual: organizaciones sociales, distribución en el territorio y organización.

⁹⁶ Esta clasificación permitiría realizar programas y proyectos de desarrollo productivo sectorial, sobre las respectivas redes de Distritos Municipales, por ejemplo, la red de Distritos Municipales Turísticos de un Departamento permite articular programas y circuitos turísticos que coordina la respectiva Dirección Departamental de Turismo, con las empresas turísticas y Agencias de Viajes que trabajan en el Departamento y con esto, quienes ganan son los Gobiernos Municipales que prestan los Servicios y cobran las divisas.

- a. **Distritos Urbanos.** Por el grado de concentración poblacional y que pueden adquirir diferentes caracteres como ser:
- Residenciales
 - Industriales
 - Artesanales
 - Recreacionales
 - De esparcimiento
- b. **Distritos Rurales.** Donde se incluye a los Distritos Productivos (ganaderos, forestales, agrícolas, turísticos, ecológicos o de preservación, además de las múltiples combinaciones posibles entre todos ellos).
- c. **Distritos Indígenas.** El reconocimiento y aceptación de territorios indígenas, en la forma de Distritos Municipales con un Subalcalde Indígena, abre las puertas a la solución de infinidad de problemas, desde la racionalidad en la provisión de servicios hasta la incorporación efectiva de vastos sectores de la población, tanto al mercado de trabajo como a la producción de riqueza (Op. Cit.: 33).

Fernando Vilaseca (2004: 521-524), en un proceso de discusión, reflexión y construcción del marco teórico de la distritación, propone la siguiente clasificación en tres grandes tipos⁹⁷:

a. Distritos mayores

Distritos municipales demográficamente más grandes que tienen las siguientes características:

⁹⁷ Partiendo del análisis de las características sectoriales especialmente de salud y educación y tomando la población como un factor importante de esta construcción.

- Los distritos mayores están pensados como las unidades que tienen dentro de su territorio generalmente a más de un cantón.
- Este tipo de distrito tiene una población mayor o aproximada a los 5.000 habitantes, equivalente a la población mínima que requiere un municipio para no cumplir la obligatoriedad de la mancomunidad por población.
- En el sector de educación este tipo de distrito, conforma territorialmente un subdistrito educativo, que para la conducción y control de los servicios de este territorio debe nombrar a un profesional, que es el director subdistrital de educación.
- En el sector de salud, este distrito conforma lo que se conoce como una área de salud, esto supone que en el territorio municipal se cuenta por lo menos con un centro de salud, con la atención permanente de por lo menos un médico.
- En lo relativo a la elección de su autoridad municipal, este tipo de distrito debería contar con un subalcalde.
- En este tipo de distrito se busca que, al mismo tiempo que se potencie como distrito municipal, sea el espacio territorial municipal donde se ejercite una especie de “entrenamiento administrativo” para optar en un futuro a la posibilidad de transformarse en un municipio, sí las condiciones técnicas, administrativas y jurídicas lo aconsejen así.
- Estos distritos son unidades territorialmente grandes y total o parcialmente desconectadas de los centros municipales. Es aquí donde se constata la utilidad de este tipo de distrito, como alternativa de desarrollo municipal integral. Está obligado este distrito a generar mecanismos de articulación y desarrollo, con una relativa autonomía local.

b. Distritos intermedios

- Estos distritos municipales son equivalentes en la dimensión demográfica y territorial, a un cantón tipo.
- Cuentan con una población en el rango de los 1.000 a 3.000 habitantes.
- En educación conforman generalmente un núcleo educativo, aunque pueden constituir en muchos casos una organización educativa menor, como una escuela subcentral, que es un tipo de unidad educativa que está sustentada en la práctica de organización real; son una especie de núcleos educativos que contienen de una a tres unidades educativas y que tienen escuelas conectadas entre sí, por afinidad sociocultural o por otros factores demográficos y generalmente desconectadas del resto de los núcleos educativos del municipio.
- En el sistema sanitario conforman lo que se denomina “sector de salud”, con la presencia en infraestructura de un puesto de salud, atendido por un auxiliar de enfermería; en la cabecera del distrito municipal intermedio, este agente sanitario asume la responsabilidad territorial del distrito municipal y debe formar y supervisar a un responsable popular de salud en cada una de las comunidades que conforman el distrito municipal.
- En lo administrativo municipal pueden nominar a un subalcalde municipal, al estilo de una especie de “delegado municipal”, con responsabilidades parciales.
- Este tipo de distrito es el ámbito propicio para organizar y compatibilizar los sistemas de planificación y el control social; es por este motivo que no es recomendable la nominación del subalcalde inmediatamente, tanto por motivos presupuestarios como funcionales. Por las características de funcionamiento práctico, los delegados

municipales serían los elementos que faciliten la articulación municipal de los distritos municipales intermedios, con el alcalde, con excepción de los distritos próximos geográficamente a la cabecera del municipio o en distritos despoblados, como las áreas protegidas.

- La organización social que corresponde a este tipo de distrito está relacionada con la articulación de las organizaciones supracomunales y éstas son heterogéneas en las diversas regiones del país, muchas veces son centrales o subcentrales sindicales campesinas. Los distritos municipales intermedios son unidades que se agrupan en sus respectivas asociaciones comunitarias de manera diversa. En estos casos, el factor ordenador es el tamaño de población.
- Este tipo de distrito es la unidad natural que mejores perspectivas ofrece para el ejercicio y aplicación de la planificación participativa municipal, y el mejor espacio territorial donde concilian las comunidades sus demandas; porque conforman un conglomerado de comunidades suficiente como para hacer respetar las aspiraciones del conjunto de sus comunidades en su gestión y en el control del gobierno municipal.
- Este tipo de distrito, asimismo, constituye el espacio territorial natural donde concilian mejor los mecanismos de la planificación estratégica con la planificación participativa, porque es este nivel donde se logra una relación “cara a cara” de los actores municipales, condición necesaria para la presencia de la participación ciudadana plena.
- Asimismo, este tipo de distrito municipal intermedio constituye el nivel territorial donde existe una coincidencia entre la capacidad de atención efectiva de los sectores de salud y educación, basada en parámetros poblacionales.

c. Distritos menores.

- Este tipo de distrito municipal se formará habitualmente con una sola comunidad o un pequeño conjunto de comunidades, socioculturalmente similares.
- Contará con una población menor a los 1.000 habitantes.
- En el sector educativo generalmente tendrá una escuela multigrado, con la presencia de un profesor.
- En el sector de salud tendrá una posta de salud, generalmente asistida por un promotor de salud o un responsable popular de salud (RPS).
- Aunque constituye un distrito municipal, es recomendable obviar el nombramiento de subalcalde; este cargo debería ser asumido por la autoridad máxima de la comunidad, sea el cacique o el líder natural, quien ejercerá la representación de la comunidad frente a otras instancias de poder, sean éstas internas o externas.
- Este distrito municipal menor, probablemente, no llegue a constituir una unidad político-administrativa; siempre será un distrito municipal hasta que el incremento natural de su población reúna la cantidad suficiente de población como para pasar a constituir un distrito municipal intermedio.
- La promoción, creación y desarrollo de estos distritos sólo es justificable por el respeto y la preservación de las minorías étnicas que pueblan nuestro territorio y que conforman grupos étnicos minoritarios.

Una clasificación que toma como base y referencia la identificación de los aspectos esenciales y las características particulares de las unidades socio culturales, físico ambientales y económico productivas de cada uno de los

municipios, es la de la DNOTA (1997) que identificó y conformó los siguientes tipos:

- a. **Distrito Mayor.** se entiende a una futura unidad similar al municipio que pueden convertirse en el futuro sección municipal, con la posibilidad de contar a su vez con distritos menores
- b. **Distrito Urbano.** En los centros urbanos con población mayor a 1.000 habitantes, se realizó la distritación con el fin de lograr un equilibrio entre la población urbana y la rural en la representación del Comité de Vigilancia, además de apoyar en la organización y clarificación de las fronteras de los municipios
- c. **Distrito Rural.** Se conformarán distritos municipales rurales SOLAMENTE en municipios donde se encuentre riesgo en la preservación de unidades socio-culturales y la dificultad de representación para la conformación de los Comités de Vigilancia dada la irregular estructura de los cantones (DNOTA, 1996: 28). Sin embargo, al respecto Vilaseca (2004: 525) indica que la idea de que los distritos municipales deberían ser unidades territoriales y demográficas grandes es una de las percepciones ciudadinas distorsionadas que tienen algunos técnicos que trabajan en el actual municipalismo boliviano.
- d. **Distrito Indígena.** Es una alternativa complementaria para que los pueblos indígenas menores, tengan formas autogestionarias basadas en el respeto a sus usos y costumbres, además de su incorporación en las instancias de poder y pleno ejercicio de sus derechos. Este tipo de organización administrativa del territorio puede ser una respuesta a múltiples problemas de equidad y de gestión administrativa.
- e. **Distrito Ecológico o de Preservación.** La primera tiene que ver con aquellas que se encuentran delimitadas y declaradas legalmente para fines de protección de la biodiversidad y otros. La segunda referida a

zonas arqueológicas o sitios declarados como patrimonio cultural del país y aún de la humanidad.

- f. **Distrito Productivo**⁹⁸. Se conformaron particularmente donde la base de la organización social está asociada a la producción en función a la definición de las vocaciones económico-productivas (agropecuaria, artesanal, comercial) principal, específica o diferenciada, incluso con relación al nexo comercial entre centros poblados circundantes los otros distritos municipales del propio municipio.
- g. **Distrito Turístico**.
- h. **Distrito de Recreo**.
- i. **Otras posibles combinaciones**⁹⁹. Que permita facilitar la organización y planificación de las acciones de desarrollo.

Para esta primera fase de descentralización, Elizabeth Pardo (1997: 55-56), puntualiza que en la conformación de los distritos municipales se buscó:

- a. **Que exista proporcionalidad en población y territorio en la representación al Comité de Vigilancia**, y de esta manera que no existan zonas que estén ignoradas o relegadas por el Gobierno Municipal. Tomando en cuenta que el representante al Comité de Vigilancia es el encargado de relacionar y elevar al Gobierno Municipal las demandas de las comunidades circunscritas en el distrito municipal o cantón.
- b. **Ordenar el territorio para la prestación de servicios**. Esto tiene dos connotaciones: 1) a cada Distrito Municipal le debe corresponder una calidad mínima de servicios definida como la existencia de un núcleo educativo y de un puesto sanitario y 2) el tema relacionado con el acceso a los servicios sobre todo en zonas de población dispersa, significa que

⁹⁸ La perspectiva de identificación de las vocaciones económicas productivas por distritos municipales está ligada también a la configuración del desarrollo estratégico del sector educativo por la figura del bachillerato técnico-pedagógico, tema planteado como uno de los contenidos fundamentales del plan estratégico de desarrollo (Vilaseca, 2004: 525).

⁹⁹ Turístico-ecológico, rural-ecológico, otros.

el gobierno municipal debe realizar la agregación de necesidades de las comunidades para dotar servicios. En todo caso los recursos económicos son escasos y no se podrá contar con puestos sanitarios y núcleos educativos en todas las comunidades, por lo que la prestación de servicios estará en relación directa con el número de habitantes y la extensión de los territorios.

- c. **Mediante la conformación de distritos municipales existe la posibilidad de desconcentrar funciones a una subalcaldía, sobre todo en aquellos distritos que se encuentren alejados de la sede del municipio** y sea dificultosa la administración eficiente de ese territorio. Es posible que la desconcentración de funciones vaya acompañada de una desconcentración de recursos económicos para ejecutar obras definidas en los Planes Anuales Operativos.
- d. **Con la organización del territorio municipal en distritos municipales se podrá evaluar la eficiencia de la gestión municipal** a través de la mejora o no de la calidad de vida de sus habitantes. Como dijimos inicialmente los municipios no son homogéneos social, productiva y económicamente. En cada municipio habrán distritos más ricos o pobres que otros, por tanto habrá la necesidad de **instrumentalizar esta organización** del Territorio a través de políticas municipales equitativas y del **manejo de indicadores sociales y económicos por distrito municipal**.

En consecuencia, con el proceso de Distritación Municipal se ha realizado la planificación del territorio de la sección municipal, considerando sus zonas más importantes, tanto en concentración poblacional, como en las características étnicas, ecológicas, arqueológicas, etc., dando por resultado una configuración territorial que permita a la sociedad civil tener una representación genuina de las bases, que no rompa su estructura territorial, pero que a la vez sea proporcional en población y en territorio.

En todo caso, la construcción de una tipología de distritos municipales, debe considerar varios aspectos vinculados como: la perspectiva de desarrollo económico municipal, sobre la base de la organización de los distritos municipales; el rol presente y futuro de los subalcaldes; la posibilidad de acrecentar la recaudación de recursos económicos propios en los municipios; la temática medioambiental y su relación con los distritos municipales; la problemática sectorial, especialmente en salud y educación; y la importante relación con los otros distritos municipales; la planificación participativa por distritos municipales; la seguridad ciudadana; la construcción de municipios indígenas; entre otros (Vilaseca, 2004: 502).

3. Nuevo escenario en el proceso de Organización del Espacio Territorial Municipal (Segunda Fase de Descentralización)

La Ley de Participación Popular de 1994 dio lugar al avance más significativo en el camino hacia la descentralización y las autonomías. Esta ley es un instrumento verdaderamente revolucionario, en tanto creó los municipios territorializados, les asignó de modo directo un porcentaje muy significativo de los ingresos del TGN (20%), estableció los mecanismos de jurisdicción y elección por voto popular de sus autoridades y creó el concepto jurídico de autonomías con responsabilidades y competencias específicas. Sin la Participación Popular la construcción del tejido autonómico del país en el período 2004-2010 es simplemente impensable (Mesa, 2012: 53).

En febrero de 2009 entra en vigencia la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyo texto muestra un modelo de Estado fuertemente descentralizado a partir del reconocimiento de cuatro niveles de gobiernos autónomos (departamental, regional, municipal e indígena originario campesino). Estos cambios en la administración estatal, con la “ampliación”¹⁰⁰

¹⁰⁰ Decimos “ampliación” porque en realidad ya llevamos 16 años con autonomías municipales, y 25 años con gobiernos locales (municipales) elegidos por voto universal y directo (CEDIB, 2011: 17).

de las autonomías y gobiernos locales, involucra a la vez, su re-territorialización; dicho de otro modo, involucra un nuevo proceso de ordenamiento territorial/organizativo.

En este escenario, resulta imprescindible reubicar conceptos¹⁰¹ y contextos para que este proceso, y más específicamente la distritación municipal, se adecúe a la legislación y directrices de la nueva estructura institucional de relacionamiento entre el Estado y el territorio.

En ese sentido, el desafío es perfeccionar y consolidar el proceso de distritación, retomando al propio tiempo el camino avanzado en función a los cambios iniciados.

3.1. Marco Normativo de la Estructura y Organización Territorial.

- Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009.

En la Primera Parte, su artículo primero define al país como “un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

La Tercera Parte, que se refiere a la **Estructura y Organización Territorial del Estado**, establece que:

¹⁰¹ Planificación Territorial, Autonomías, Ordenamiento Territorial, etc.

Artículo 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos¹⁰².

II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.

III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.

Artículo 270. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.

- La Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de 2010.

Señala en su artículo 6, parágrafo I, respecto a la organización territorial:

1. **Unidad Territorial.-** Es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino¹⁰³.
El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía indígena originaria campesina.
La región podrá ser una unidad territorial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley.
2. **Territorio Indígena Originario Campesino.-** Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los Artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado.
3. En aquellos casos en que el territorio indígena originario campesino cumpla los requisitos y procedimientos establecidos en la presente norma, se conformará en éste un gobierno autónomo indígena originario campesino. Este territorio será aprobado por ley como unidad territorial, adquiriendo así un doble carácter, en este caso se rige por los Artículos 269 al 305 y la primera parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado y la presente Ley.

¹⁰² La anterior Constitución Política del Estado, reformada el año 2004, establecía en su artículo 108 que: “El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones”. Así también concordaba el artículo 1 de la Ley N° 2150 de UPA’s de 2000.

¹⁰³ El concepto que la tradición constitucional y normativa complementaria (Ley N° 2150) manejaba era el de Unidades Político Administrativas. Con la nueva Constitución Política del Estado este concepto ha sido modificado y desglosado en dos: Unidades Territoriales y Entidades Territoriales (Yacsik, s/f: 1).

Complementa su Título II, Capítulo I, referido a las Bases de la Organización Territorial indicando lo siguiente:

Artículo 14. (Finalidad de la Organización Territorial).

I. La organización territorial tiene como finalidad fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano, estableciendo un sistema de organización del territorio que configure unidades territoriales funcional y espacialmente integradas de forma armónica y equilibrada.

II. El territorio del Estado boliviano se organiza para un mejor ejercicio del gobierno y la administración pública, en unidades territoriales.

- Ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales de 2013

En concordancia con la Ley N° 031, su artículo 7 define:

Organización del Territorio. Es la identificación, determinación y definición de las unidades territoriales de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado.

Unidad Territorial. Es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino.

El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que se acceda a la autonomía indígena originaria campesina.

La región podrá ser una unidad territorial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

Implementando la nueva estructura territorial del Estado, se tiene **cinco niveles de Organización Territorial** (Yacsik, s/f: 3): Departamental, Regional, Provincial, Municipal y Territorio Indígena Originario Campesino.

3.2. El Escenario Autonómico (del centralismo a la autonomía).

Las autonomías ha generado la segunda fase de descentralización¹⁰⁴ en Bolivia. Esta “ha marcado el inicio de un proceso de transición, de mediano y

¹⁰⁴ Descentralización significa traspasar competencias, servicios, facultades de una Administración Central a instituciones subnacionales (locales o regionales).

largo plazos, del modelo de Estado descentralizado administrativamente y de participación popular (...), al Estado Plurinacional autonómico y unitario”¹⁰⁵.

Se puede afirmar que esta forma avanzada y profunda de descentralización tiene dos rasgos importantes (CEDIB, 2011: 33):

- a. La Autonomía es una descentralización administrativa y política, porque transfiere facultades de toma de decisión¹⁰⁶ (y no sólo de administración¹⁰⁷) sobre temas estratégicos de la gestión como son la planificación, la definición de políticas y planes de largo y mediano plazo, la decisión sobre recursos económicos, etc., “que sea capaz de responder a nuevos desafíos, nuevas estructuras jurídico-políticas y sobre todo a demandas específicas mucho más concretas y menos abstractas”¹⁰⁸.
- b. Las Autonomías tienen que ver con un nuevo ordenamiento del territorio del Estado. Este es uno de los temas más complejos de las Autonomías, porque con ellas se crea nuevas unidades territoriales o se reafirma las que ya había, reconociendo sobre esas unidades territoriales entidades o instituciones con gobiernos propios y autónomos.

Esta nueva estructura establece nuevos niveles de propuestas en áreas locales y regionales más tangibles y de interés directo de la gente.

¹⁰⁵ Aramayo C., Fernando, 2012. “*Ritmos para la implementación del régimen autonómico*”, en “Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia”, p. 123. Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

¹⁰⁶ Más descentralización es por definición más democracia; es la posibilidad de un camino de ida y vuelta en el que los mecanismos de elección, decisión y participación son más frecuentes; es la construcción de un andamiaje en el que las labores ejecutivas y legislativas tienen estadios intermedios que permiten una práctica desde la base de la sociedad. Aun asumiendo los riesgos reales de una superposición de funciones, la duplicación o triplicación de mecanismos ejecutivos y legislativos, la expansión inevitable de gastos desmesurados en burocracia que conlleva una peligrosa ampliación de la planilla de funcionarios, el objetivo de acercar el poder a la gente es una compensación que supone un saldo positivo en la relación costo-beneficio de este proceso (Mesa, 2012: 61).

¹⁰⁷ Centralización política y desconcentración geográfica.

¹⁰⁸ Mesa G., Carlos D., 2012. “*Bolivia: autonomías y pluralismo político. Un modelo condicionado por el horizonte indígena*”, en “Descentralización y democratización en Bolivia”, p. 61. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.

El régimen de las autonomías se encuentra en fase de constitución de sus bases institucionales, normativas¹⁰⁹ y construcción de los contenidos técnicos operativos. Sin embargo, este proceso ya “depende menos de las dinámicas nacionales¹¹⁰ y sí depende más de los procesos e impulsos locales” (Peña, 2012: 16).

En este marco, es necesario conocer y examinar lo que establece esta nueva legislación sobre el régimen autonómico.

– Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009.

Artículo 272. La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

Esta precisa definición constitucional nos permite comprender la diferencia cualitativa de la autonomía: la superación del centralismo en el monopolio legislativo del nivel central del Estado¹¹¹.

Artículo 276. Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional¹¹².

Artículo 410. II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa (...). La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado.
2. Los tratados internacionales.
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.

¹⁰⁹ Gran parte del marco normativo anterior continúa teniendo plena vigencia.

¹¹⁰ “...el supuesto básico de la teoría de descentralización de primera generación, el del ‘gobierno benevolente’, según el cual las autoridades electas proveen bienes y servicios públicos sin otro interés que el de maximizar el bienestar social de la población” (Villaruel, 2012: 35).

¹¹¹ Hasta antes de la nueva Constitución Política del Estado la única entidad legislativa del Estado era el Congreso Nacional, que a través de las Leyes transfería competencias a lo que antes eran las Prefecturas y Municipios (Yacsik, s/f: 6).

¹¹² La autonomía significa que ningún otro nivel puede intervenir en la designación de sus autoridades y sus decisiones respecto del ejercicio de sus competencias, salvo los controles generales del Estado en temas económico-financieros (Contraloría, Órgano Legislativo Plurinacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), jurídicos y legales (tribunales de justicia) y las excepciones que puedan establecerse en la Constitución Política del Estado.

Esto significa que ninguna Entidad Territorial podrá pretender ejercer tutela o relación de dependencia de ninguna naturaleza con otra, sea especialmente la Gobernación con relación a los municipios, ETIOCs o viceversa.

4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Esto implica que las normas básicas institucionales¹¹³ de las Entidades Territoriales Autónomas y su respectiva legislación están al mismo nivel jerárquico que la legislación sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicción.

Esta relación simétrica en términos de jerarquía normativa constitucional vale para el desarrollo legislativo de las Entidades Territoriales Autónomas.

Artículo 297. Define las cuatro tipologías competenciales (privativas¹¹⁴, exclusivas¹¹⁵, concurrentes¹¹⁶ y compartidas¹¹⁷) que tienen tanto el nivel central del Estado como asignadas a las Entidades Territoriales Autónomas.

Al respecto, Eduardo Martínez¹¹⁸ sintetiza y explica:

Privativas. Este tipo de competencias se refieren a aquellas en las que solo el nivel central puede ejecutar las diferentes facultades competenciales (legislar, reglamentar y ejecutar) y no existe la posibilidad constitucional de transferir o delegar ninguna de las mismas. Se entiende que este conjunto de competencias (22) listadas en el artículo 298, párrafo I, son las que estarían directamente relacionadas a la seguridad, estabilidad (macroeconómica – financiera) y unidad del Estado.

Exclusivas. A diferencia de las privativas, las exclusivas han sido asignadas a cada nivel del Estado, es decir hay exclusivas nacionales (38 competencias, artículo 298, párrafo II), departamentales (36 competencias, artículo 300, párrafo I), municipales (43 competencias, artículo 302, párrafo I) e IOC (23 competencias, artículo 304, párrafo I) y a diferencia también de las privativas en este caso cada nivel titular de sus competencias puede decidir – bajo un

¹¹³ Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas.

¹¹⁴ Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.

¹¹⁵ Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

¹¹⁶ Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

¹¹⁷ Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

¹¹⁸ Martínez A., Luis E., 2012. “*Dirección estratégica para las Entidades Territoriales Autónomas (ETAS)*”, en “Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia”, pp. 163-164. Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

procedimiento regulado por la LMAD – delegar o transferir alguna (s) de sus competencias o un componente de éstas a otros niveles de gobierno.

Concurrentes. Las competencias concurrentes son aquellas en las que por mandato constitucional todos los niveles “concurren” para su implementación óptima. Para ordenar mejor dicha concurrencia, la norma máxima plantea que sea el nivel nacional el que defina la Ley (facultad legislativa) y el resto de los niveles simultáneamente reglamenten y ejecuten (facultades reglamentaria y ejecutiva), en el marco de lo previsto en la Ley Nacional. El nivel nacional mediante la facultad legislativa que posee debe realizar la distribución de responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, para lo cual debe 1) evitar concentrar responsabilidades en el mismo nivel nacional y 2) prever la participación de los niveles subnacionales en la construcción de la norma para buscar la concertación de la denominada “distribución de responsabilidades” (sentencia TCP 2055/2012).

Compartidas. En este caso en particular, aunque el Art. 410 de la CPE establece en una misma jerarquía toda la legislación boliviana (de los diferentes niveles), la misma Constitución dispone una supremacía de la denominada Legislación Básica, a cargo únicamente del nivel nacional. La legislación de desarrollo - que debe enmarcarse en la Ley Básica – se encuentra a cargo de los niveles subnacionales, así como las facultades de reglamentar y ejecutar. En ese sentido, las competencias son los temas concretos de la realidad que asumen las distintas instancias del Estado, para responder a los problemas, necesidades, conservación y la mejora de la calidad de vida de la población.

– Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de 2010

Artículo 6. (Definiciones). II. Respecto a la administración de las unidades territoriales:

1. Entidad Territorial.- Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley.

2. Descentralización Administrativa.- Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición.

3. Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley.

La autonomía regional no goza de la facultad legislativa.

4. Competencia.- Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 7. (Finalidad).

I. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.

II. Los gobiernos autónomos como depositarios de la confianza ciudadana en su jurisdicción y al servicio de la misma, tienen los siguientes fines:

1. Concretar el carácter plurinacional y autónomo del Estado en su estructura organizativa territorial.
2. Promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional.
3. Garantizar el bienestar social y la seguridad de la población boliviana.
4. Reafirmar y consolidar la unidad del país, respetando la diversidad cultural.
5. Promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma.
6. Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, éticos y cívicos de las personas, naciones, pueblos y las comunidades en su jurisdicción.
7. Preservar, conservar, promover y garantizar, en lo que corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en su jurisdicción.
8. Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a la educación, la salud y al trabajo, respetando su diversidad, sin discriminación y explotación, con plena justicia social y promoviendo la descolonización.

9. Promover la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución Política del Estado y la ley.

Artículo 9. (Ejercicio de la Autonomía)¹¹⁹.

I. La autonomía se ejerce a través de:

1. La libre elección de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos.
2. La potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, e invertir sus recursos de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley.
3. La facultad legislativa, determinando así las políticas y estrategias de su gobierno autónomo.
4. La planificación, programación y ejecución de su gestión política, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.
5. El respeto a la autonomía de las otras entidades territoriales, en igualdad de condiciones.
6. El conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables.
7. La gestión pública intercultural, abierta tanto a las diferentes culturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, como a las personas y colectividades que no comparten la identidad indígena.

3.3. El Escenario Autonomico Municipal.

A los fines del presente trabajo, interesa considerar la incorporación y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo municipal en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones; pero particularmente, concentrarnos en el fortalecimiento de la *facultad legislativa y competencias* sobre organización territorial municipal.

El municipio como gobierno subnacional es el más cercano al ciudadano por lo que se convierte en la instancia idónea para generar un empoderamiento

¹¹⁹ El Artículo 4º de la Ley Nº 2028 de Municipalidades de 1999 decía, sobre Autonomía Municipal: “I. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley. II. La autonomía, municipal se ejerce a través de: 1. La libre elección de las autoridades municipales; 2. La facultad de generar, recaudar e invertir recursos; 3. La potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales; 4. La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social; 5. La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la presente Ley y de sus propias Ordenanzas y Resoluciones; y 6. El conocimiento y Resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables”.

local¹²⁰ y responder a las necesidades y demandas actuales de bienestar colectivo y democracia social.

La nueva estructura territorial y organizativa del Estado, reconoce la autonomía del espacio municipal¹²¹ e incorpora nuevos elementos a su institucionalidad local (todavía sin normativas más específicas ni reglamentos que nos hablen de lo concreto). Una revisión a estos elementos nos ayuda a tener mejores criterios en la construcción de la autonomía local.

- Constitución Política del Estado de 2009.

Artículo 283. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal¹²² en el ámbito de sus competencias¹²³; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.

Artículo 302. I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:

1. Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y la Ley.
2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos municipales en las materias de su competencia.
4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.
5. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos.
6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas.

¹²⁰ Es posible el contacto directo, la fiscalización y el conocimiento de la gestión de las autoridades.

¹²¹ Ver Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización que señala:

Artículo 33. (Condición de Autonomía). Todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a ley, tienen la condición de autonomías municipales sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo. Esta cualidad es irrenunciable y solamente podrá modificarse en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originaria campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo.

Artículo 49. (Acceso a la condición de Entidades Territoriales Autónomas). I. Todos los municipios del país gozan de autonomía municipal conferida por la Constitución Política del Estado.

¹²² El salto que ha dado el país en materia de descentralización lo marcará la facultad legislativa que la tiene no sólo el nivel central del Estado, a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, sino también los municipios que hasta ahora podían sancionar sólo ordenanzas de alcance reglamentario, ahora podrán sancionar leyes (frente al concepto más restringido de "potestad normativa") en el ámbito de las competencias municipales y de su jurisdicción, por tanto son también órganos legislativos municipales (Yacsik, s/f: 3).

¹²³ Ver CPE, Artículo 302.

7. Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda.
8. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos locales.
9. Estadísticas municipales.
10. Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales.
11. Áreas protegidas municipales en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas para los Gobiernos Municipales.
12. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.
13. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal.
14. Deporte en el ámbito de su jurisdicción.
15. Promoción y conservación del patrimonio natural municipal.
16. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible municipal.
17. Políticas de turismo local.
18. Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano.
19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.
21. Proyectos de infraestructura productiva.
22. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.
23. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
24. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
25. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros municipales.
26. Empresas públicas municipales.
27. Aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos en el marco de la política del Estado.
28. Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial.
29. Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos.
30. Servicio de alumbrado público de su jurisdicción.
31. Promoción de la Cultura y actividades artísticas en el ámbito de su jurisdicción
32. Espectáculos públicos y juegos recreativos.
33. Publicidad y propaganda urbana.

34. Promover y suscribir convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios.
 35. Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines.
 36. Constituir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas.
 37. Políticas que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal.
 38. Sistemas de microriego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos.
 39. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
 40. Servicios básicos así como aprobación las tasas que correspondan en su jurisdicción.
 41. Áridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda
 42. Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional.
 43. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio municipal en asociación con las entidades nacionales del sector.
- II.** Serán también de ejecución municipal las competencias que le sean transferidas o delegadas.

- Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de 2010.

Artículo 8. (Funciones Generales de las Autonomías). En función del desarrollo integral del Estado y el bienestar de todas las bolivianas y los bolivianos, las autonomías cumplirán preferentemente, en el marco del ejercicio pleno de todas sus competencias, las siguientes funciones:

3. La autonomía municipal, impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural.

Con esa indicación, se sigue que la orientación general de las políticas municipales debe ser hacia el desarrollo económico humano. Y para ello, la ley le marca una tarea precisa: los servicios públicos.

Artículo 10. (Régimen Jurídico Autónomo). Las normas que regulan todos los aspectos inherentes a las autonomías se encuentran contenidas en la Constitución Política del Estado, la presente Ley, las leyes que regulen la materia, el estatuto autónomo o carta orgánica correspondiente y la legislación autónoma.

Artículo 34. (Gobierno Autónomo Municipal). El gobierno autónomo municipal está constituido por:

I. Un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrado por concejales y concejales electas y electos, según criterios de población, territorio y

equidad, mediante sufragio universal, y representantes de naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidas y elegidos mediante normas y procedimientos propios que no se hayan constituido en autonomía indígena originaria campesina, donde corresponda.

II. Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Alcaldesa o un Alcalde e integrado además por autoridades encargadas de la administración, cuyo número y atribuciones serán establecidos en la carta orgánica o normativa municipal. La Alcaldesa o el Alcalde será elegida o elegido por sufragio universal en lista separada de las concejalas o concejales por mayoría simple.

Por lo expuesto, se puede indicar que el tránsito del anterior modelo de descentralización-desconcentración al actual modelo autonómico, depende (entre otros factores) de la iniciativa de los gobiernos subnacionales, en nuestro caso el municipal, de “dotarse de su propia institucionalidad gubernativa” mediante el diseño y desarrollo de normativas específicas que ayudarán a delinear su perfil autonómico.

CAPÍTULO III

CRITERIOS PARA LA DISTRITACIÓN MUNICIPAL RECUPERANDO EL PROCESO

3. Definición y Marco Legal.

Realizando una revisión al marco normativo vigente, se constató la ausencia de una normativa específica sobre el tema de la Distritación. Sólo la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización, hace una referencia general en los siguientes términos:

Artículo 18. (ESPACIOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN). Las regiones y los distritos municipales que pudiesen conformarse serán espacios de planificación y gestión de la administración pública.

Más adelante (Sección III y Sección IV), en concreto define al Distrito Municipal y al Distrito Municipal Indígena Originario Campesino en los siguientes términos:

Artículo 27. (DISTRITOS MUNICIPALES).

I. Los distritos municipales son espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales, en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica o la normativa municipal.

II. La organización del espacio territorial del municipio en distritos municipales estará determinada por la carta orgánica y la legislación municipal.

Artículo 28. (DISTRITOS MUNICIPALES INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS).

I. A iniciativa de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, los municipios crearán distritos municipales indígena originario campesinos, basados o no en territorios indígena originario campesinos, o en comunidades

indígena originaria campesinas que sean minoría poblacional en el municipio y que no se hayan constituido en autonomías indígena originaria campesinas en coordinación con los pueblos y naciones existentes en su jurisdicción, de acuerdo a la normativa vigente y respetando el principio de preexistencia de naciones y pueblos indígena originario campesinos. Los distritos indígena originario campesinos en sujeción al principio de preexistencia son espacios descentralizados.

Los distritos indígena originario campesinos en casos excepcionales podrán establecerse como tales cuando exista dispersión poblacional con discontinuidad territorial determinada en la normativa del gobierno autónomo municipal.

II. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos de los distritos municipales indígena originario campesinos elegirán a su(s) representante(s) al concejo municipal y a su(s) autoridades propias por sus normas y procedimientos propios, según lo establecido en la carta orgánica o normativa municipal.

III. Los distritos municipales indígena originario campesinos que cuenten con las capacidades de gestión necesarias y con un Plan de Desarrollo Integral podrán acceder a recursos financieros para su implementación.

El Plan de Desarrollo Integral debe estar enfocado según la visión de cada pueblo o nación indígena originario campesino, en armonía con el Plan de Desarrollo Municipal.

Esta referencia al proceso de distritación municipal; no especifica aspectos como:

- criterios para la implementación del proceso de distritación,
- la idea de una tipología de distritos municipales,
- consideración de aspectos de estructura demográfica (base demográfica mínima requerida¹²⁴), socio-cultural, productiva o económica, etc.,
- si la distritación municipal conservará y reafirmará la estructura territorial del cantón, reconociendo sobre esa al distrito¹²⁵.

En ese contexto, el replanteamiento de la distritación municipal se propone a partir de las directrices que nos da la Constitución Política del Estado, la

¹²⁴ La Ley N° 2150 (UPA's) de 2000, en su artículo 7 indicaba: "Para la creación de cantones se requiere un mínimo de 1.000 habitantes, pudiendo flexibilizarse este criterio en zonas ubicadas en frontera internacional y siempre que el proceso administrativo demuestre la necesidad y utilidad pública de su creación".

¹²⁵ El Cantón, aunque la Constitución no aclara cuál su destino y al no mencionarla desaparece constitucionalmente, persiste en la práctica hasta que sean absorbidas a nivel municipal en lo que ya es una realidad legislada, los distritos municipales (Yacsik, s/f: 1).

normativa vigente y aprovechando lo avanzado en el tema con el anterior marco legal.

En ese sentido, caracterizaremos a la Distritación Municipal en dos sentidos: como *proceso* y como *instrumento*:

- i. **La Distritación Municipal es un proceso** de organización territorial intramunicipal, concertado y participativo, que adecúa el espacio territorial municipal a la organización social existente en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales para la prestación de servicios públicos.

En esta caracterización se resalta:

- *La organización territorial intramunicipal...*: en el sentido de identificación, determinación y delimitación de los espacios submunicipales para la planificación y gestión;
- *Concertado y participativo...*, los procesos de identificación y determinación de los espacios, se funda en la participación e involucramiento de sus habitantes;
- *Adecúa el espacio territorial municipal...*, el municipio como gobierno local es una entidad político-administrativa con base territorial (Ziccardi 2000, y Rondinelli, Cheema y Nellis 1983), por consiguiente el tema territorial es importante en tanto pueda influir en la autonomía municipal.
- *La organización social existente...*, consideración de factores intangibles como la cultura local en tanto capital racional (conocimientos) y aprendizaje colectivo;
- *en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales para la prestación de servicios públicos...*, función del gobierno autónomo municipal¹²⁶ en el ejercicio de sus competencias.

¹²⁶ Ver Ley N° 031 LMAD, art. 8.

- ii. **La Distritación Municipal es un instrumento** normativo y regulador que permite al gobierno autónomo municipal identificar, delimitar, definir y consolidar espacios submunicipales de planificación y gestión de la administración pública.

Esta caracterización resalta:

- *instrumento normativo y regulador...*, ejercicio de la facultad legislativa en el ámbito de sus competencias que se expresa en una norma;
- *le permite al gobierno autónomo municipal...*, la norma tiene un objeto particular;
- *identificar, delimitar, definir y consolidar espacios submunicipales de planificación y gestión de la administración pública*, en el nivel municipal, existe la posibilidad de avanzar en cuanto a descentralización-desconcentración hacia el espacio distrital.

3.1. Criterios.

Ya que la distritación municipal está relacionada con la identificación de los “espacios [submunicipales] de planificación y gestión para la administración pública”, referiremos los aspectos más importantes del concepto *espacio*¹²⁷.

Como indica Mazurek (2006), el **espacio** debe comprenderse como una producción social sobre la base de la organización de *localizaciones*.

El espacio geográfico se compone de una multitud, de una infinidad de lugares¹²⁸. Todo **lugar** tiene una ubicación.

¹²⁷ Los términos de espacio y territorio son de uso común, sin embargo, los conceptos que están detrás de estas palabras son, en general, mal entendidos o mal utilizados, lo que genera a menudo interpretaciones incorrectas que pueden llevar a definiciones de políticas perjudiciales.

La concepción más difundida del territorio está confinada a límites administrativos o a territorios zonales. Esta concepción tiene una serie de consecuencias en la generación de políticas públicas. Por ejemplo, la metodología de ordenamiento territorial se aboca casi exclusivamente a la zonificación y se encuentra, por su carácter muy técnico, alejada de las necesidades locales y sociales (Mazurek, 2006: 3).

¹²⁸ El **lugar** es la unidad básica de la geografía, "*el átomo del espacio geográfico*" (Brunet, 2001).

La **localización** se distingue del lugar porque sitúa a este último. La localización implica considerar varios aspectos:

- La localización introduce la noción de diferencia, de relatividad: un lugar no es necesariamente igual a otro.
- Esta diferenciación está en función a la noción de potencialidad (atributos¹²⁹) del lugar¹³⁰;
- La potencialidad o importancia de un lugar está en función al valor (estratégico) que la sociedad le atribuye a dicho lugar¹³¹. En ese marco, la localización no tiene solamente características físicas sino también sociales: **la esencia del espacio es social**¹³².
- El lugar tiene también, y sobre todo, un sentido, representado por los intercambios e interrelaciones tejidas por los hombres en sus espacios de vida a través de la historia y de la cultura.

La localización de un lugar es lo que permite definir espacios particulares, específicos y construir una teoría sobre la posición relativa de los elementos espaciales y sobre la estrategia de elección de esta localización.

La definición de la naturaleza del espacio estará, entonces, basada en la determinación de la identidad de los *lugares* y de la relatividad de su situación en el mundo, la *localización*.

¹²⁹ Los *atributos* pueden ser parámetros mensurables (características del suelo, cantidad de población, diversidad biológica, etc.); sin embargo, son generalmente parámetros "percibidos" a través de un sistema de valores sociales y culturales (valor patrimonial, religioso, económico, etc.). Estos parámetros hacen que la dinámica de un espacio no sea determinada por sus características físicas sino por el uso que hace la sociedad de esas características. "*Los lugares sólo tienen el sentido que se les da*" (Brunet, Ferras *et. al*, 1993).

¹³⁰ Potencialidad que no es siempre topográfico sino con valor de costo, de tiempo, de atracción y otros.

¹³¹ Lo que constituye la base de la ubicación de ese lugar.

¹³² **La representación social del espacio** es la percepción que tiene un actor determinado de un espacio. La representación puede ser técnica, idealizada, y tomar referencias desde lo vivido, lo percibido o intelectualizado. La percepción sirve también para dar una escala de valor al espacio, un valor patrimonial o paisajístico (Mazurek, 2006: 37).

El *espacio geográfico* es un tejido de localizaciones, tiene una estructura por la organización de las localizaciones y es un sistema porque existen relaciones entre las localizaciones¹³³. *El espacio geográfico es entonces una porción concreta de la superficie terrestre que puede ser considerada (...), en su conjunto, en cada uno de sus lugares, en sus relaciones internas y en sus relaciones externas con los demás espacios* (Mazurek, 2006: 12).

La organización de un espacio es el resultado de la combinación de *estructuras elementales* construidas por la sociedad, partiendo de la hipótesis de que existe un orden, sistemas y reglas de funcionamiento del sistema.

Por lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que los criterios empleados para la distritación municipal, en su primera fase, consideró los parámetros elementales¹³⁴ requeridos para el estudio y análisis del *espacio*¹³⁵, como ser:

- La geografía de la población¹³⁶: densidad y organización de los asentamientos humanos (centros poblados definiendo su situación urbana o rural);
- Los modos de producción económico y social¹³⁷: las formas de organización de sus actividades, la gestión de los recursos, los intercambios, los servicios disponibles y de las zonas de influencia, etc.;

¹³³ Lo original del espacio geográfico (...) es la realidad de los lugares diferenciados como un conjunto de relaciones e interacciones con reglas propias determinadas por la extensión, el espaciamento, la distancia, la gravedad, etc., ellas mismas relativas a la sociedad que lo construye (Brunet, 2001).

¹³⁴ Características estáticas y dinámicas.

¹³⁵ El espacio se estudia según tres niveles (Mazurek, 2006: 36):

1. Los componentes del espacio

- El lugar definido por su posición y su forma
- La localización definida por la relatividad y la característica del lugar
- Lugar y localización definen un sistema de objetos en dos dimensiones temporales:
 - Sucesión de eventos sociales que modifican cada localización (diacrónica)
 - Percepción, al momento t, de las características de todas las localizaciones (sincrónica)

2. La naturaleza del espacio o su identificación, definida por:

- Su morfología
- Sus funciones

3. La organización del espacio caracterizada por

- Las estructuras espaciales elementales
- Las relaciones verticales y horizontales

¹³⁶ Su disposición en el espacio.

- Factores físicos: la naturaleza del espacio y sus atributos o limitantes (diversidad ecológica, zonas bioclimáticas, pisos ecológicos, lugares turísticos, etc.)

En ese sentido, se propone recuperar los anteriores criterios¹³⁸ pero en el contexto actual del proyecto estatal que parte de un trípode societal: plurinacionalidad, autonomías y economía plural. En ese sentido, proponemos los criterios siguientes para el Municipio de Tacacoma:

1. **Densidad poblacional.** La organización del espacio socio-demográfico requiere un mínimo de 1.000 habitantes entre población concentrada y dispersa, pudiendo flexibilizarse este criterio en zonas ubicadas en frontera internacional y siempre que el proceso administrativo demuestre la necesidad y utilidad pública de su creación.
Los Distritos Indígena Originario Campesino deberán de contar con una población igual o mayor a 500 habitantes suficiente para su desarrollo y planificación administrativa.
2. **Superficie del Distrito Municipal.** Los distritos deberán tener una superficie mayor a 200 kilómetros (km²) (20.000 Ha).
Se respeta la superficie territorial de los pueblos Indígena Originario Campesino convertidos en distrito municipal.
3. **Organización de los asentamientos humanos.** Organizaciones sociales, naciones y pueblos indígena originario campesinos, otras comunidades poblacionales¹³⁹ y organizaciones económicas comunitarias.

¹³⁷ Los grupos sociales, los actores que ocupan el territorio con sus características, valores, cultura, estrategia, etc.

¹³⁸ Ley N° 2028 de Municipalidades de 1999, Artículo 166 (Criterios).

¹³⁹ En el espacio submunicipal a crearse.

4. **Cobertura y acceso a servicios públicos básicos**¹⁴⁰, educación, salud, infraestructura y otros¹⁴¹.
5. **Aspectos físico-ambientales y ecosistemas.**
6. **Aspectos económicos-productivos**, visión cultural económica y productiva¹⁴².
 - a) Las áreas demandadas como nuevos distritos municipales deberán demostrar sus potencialidades económicas productivas, por rubro, en el ámbito geográfico a crearse, que les permita la sostenibilidad y mejores condiciones de vida para su población.
 - b) Contar con infraestructura y recursos técnicos básicos para su administración.
 - c) Ofrecer condiciones de integración a todo el distrito municipal que permita a sus habitantes tener fácil y mejor acceso a su capital municipal.
7. **Accesibilidad y vinculación.**

¹⁴⁰ Especificamos lo de *servicios públicos básicos*, y empleamos los términos de “cobertura y acceso” en lugar de “provisión”, para indicar lo establecido en la CPE, artículo 20. **I.** Toda persona tiene **derecho al acceso** universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. **II.** Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social. **III.** El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley. El resaltado es nuestro.

¹⁴¹ Anteriormente, este criterio indicaba: “Provisión de servicios públicos, de educación, salud, infraestructura y otros” y partía del análisis de las características sectoriales, especialmente de salud y educación y tomando el tema demográfico como uno de los factores más relevantes de esta construcción.

¹⁴² Considera la vocación productiva, potencialidad económica productiva, actividades económicas, infraestructura productiva y otros aspectos tangibles e intangibles relacionados de cada espacio de planificación y gestión.

CAPÍTULO IV

ESCENARIO GEOGRÁFICO Y CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE TACACOMA

En este capítulo describiremos el escenario geográfico y características del Municipio de Tacacoma sobre la base de su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2013-2018.

Este documento, está constituido por diagnósticos, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo y constituye la expresión de la problemática, potencialidades, limitaciones, objetivos, políticas, programas, proyectos y demanda social priorizada. Esos planes contemplan ya soluciones reales a problemas estructurales de la población, definiendo presupuestos globales para los programas y proyectos establecidos.

En ese marco, su contenido y diagnósticos están elaborados a partir de información *in situ* recopilada en la gestión 2013 y no considera la información oficial del Censo Nacional de Población y Vivienda – 2012, cuya versión final aprobada por el Instituto Nacional de Estadística – INE es publicada el 13 de agosto de 2014 por Decreto Supremo N° 2078, donde por ejemplo se establece que el Municipio de Tacacoma cuenta con una población de 8.182 habitantes.

6. Diagnóstico Municipal

6.1. Aspectos Espaciales (Ubicación Geográfica y Extensión Territorial).

El Municipio de Tacacoma territorialmente es parte de la Provincia Larecaja, ubicada al noroeste del departamento de La Paz a una distancia de 225 km.; su acceso es por la ruta: La Paz - Achacachi - Sorata - Quiabaya - Tacacoma (Capital del Municipio), siendo una de las alternativas para salir a la ciudad de La Paz por la ruta Mapiri - Guanay - Caranavi - La Paz.

El Municipio de Tacacoma se ubica entre la cordillera oriental y la cordillera occidental de los Andes, que varía entre los 700 a 4600 m.s.n.m.

Sus coordenadas geográficas son:

Longitud Oeste: 685 41' - 685 10'

Latitud Sur: 152 37'-152 12'

Abarca aproximadamente una extensión territorial de 820 km² de acuerdo a los datos del Plan de Desarrollo Integral, Sostenible y Concurrente del Norte Paceño Tropical de 2008.

Tiene los siguientes límites territoriales:

Al norte con el: Municipios de Ayata, Charazani y Mapiri (Río Canata);

Al sur: Municipio de Quiabaya;

Al este: Municipio de Mapiri (río Vagante);

Al oeste: Municipios Aucapata, Ayata y Quiabaya.

Extensión

El Municipio abarca aproximadamente una extensión territorial de 820 km² de acuerdo a los datos del Plan de Desarrollo Integral, Sostenible y Concurrente del Norte Paceño Tropical de 2008.

En el mapa se puede observar los aspectos espaciales mencionados del Municipio de Tacacoma.



6.2. División Político Administrativa

Por Mención Ley del 17 de octubre de 1984, se crea la tercera Sección de la Provincia Larecaja del Departamento de La Paz, con su capital Tacacoma conformado por tres cantones: **Tacacoma**, **Consata** y **Chumiza**. Posteriormente, por Creación de Cantón según Ley, se crea su Cantón **Ananea**, en fecha 15 de febrero de 1993, y su Cantón **Collabamba**, en fecha 24 de noviembre del mismo año. Lo constituyen actualmente, los cinco cantones mencionados.

Bajo la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, la figura de cantón, como forma organizativa territorial municipal, no es mencionado en el texto constitucional. Es decisión de los gobiernos autónomos municipales junto con la población, establecer formas de organización territorial submunicipal; mientras este paso no establezca este nuevo sistema de organización y ordenamiento territorial, se seguirá utilizando el término Cantón de manera descriptiva solamente.

Comunidades y Centros Poblados

Tacacoma está dividido en 105 comunidades campesinas y 5 Juntas Vecinales distribuidas en sus cinco cantones de la siguiente manera:

CANTÓN	COMUNIDADES
TACACOMA	Tacacoma (JV), Valle Nueva y Valle Sorpresa. TACACHACA: Churicala, Challapata, Tacachaca (JV), Camaqueni,
ANANEA	Bancuni, Ananea de Machacamarca, Liani, Chiji, Ananea (JV) y La Loma.
COLLABAMBA	Collabamba (JV), Pallayunga y Santa Clara.

CONSATA	<p>Consata (JV)</p> <p>SUBCENTRAL MACHACA CHAHUARANI: Huajini, Machaca, Chahuarani, Memeconi, Pillcopata, Pasto Orko y Chuluni.</p> <p>SUBCENTRAL HUAYNAPATA: Chirilaya, Chirilaya Bajo, Naranjani, Pucanlaya, Pallapalla, Huaynapata, Thayarani, Rio Blanco de Huayrapata, Santa Rosa, San Ignacio de Huacullani, Miraflores, Nueva Esperanza (Paili Pampa) y Palla de San Pablo.</p> <p>SUBCENTRAL VIGAPAMPA: Corralani, Villa Verde Charantasi, Camillaya, Vigapampa y Cordepata.</p> <p>SUBCENTRAL RESAPATA: Resapata, Chuquini, Tomacucho, Chirimuyani, Ajusani, Munaypata, Pallicussi, Chinchilo, Las Lomas de San Antonio, Plaza Pampa, Pailini, Benditani, Pucar Pata, El Palmar, Paititi y 2 de Agosto.</p> <p>SUBCENTRAL SAN JOSÉ: San Juanito, San José Alto, San José, San Carlos de Pecañani, Tacacoma, Santa Rita y Flor de Mayo.</p> <p>SUBCENTRAL SECTOR UNO: Incachaca, Chacarilla, Progreso, Urkupiña, Rosario San Carlos, Flor de Illampu y San Juanito de Cochapata.</p> <p>SUBCENTRAL GUARDIANES SECTOR 0: Gran Chaco, Gladys Gaviota, San Cristóbal, Chimalora de San Vicente y Betania.</p>
CHUMIZA	<p>Kishuarpata, Wilawilani, Jacha Pampa, Lucero, Pachjiri, Machacamarca de Chumisa, Ka-Cani, Tapila - Florida y Villa General Peñaranda.</p>

Fuente: Municipio de Tacacoma base para la elaboración del CENSO 2012

6.3. Uso y Ocupación del Espacio

El Municipio cuenta con tres pisos ecológicos:

- Piso Andino: Caracterizado por serranías, quebradas y altos pendientes con un clima frígido.
- Piso Valles: Caracterizado por su ubicación en el intermedio de la serranía y brechas de quebrados, razón por la cual su clima es templado, pero con fuertes vientos.
- Piso Yungas: Caracterizado por ubicarse en una altura de 600 y 700 m.s.n.m., donde su clima es cálido.

La superficie agrícola representa el 5,7 % (4.416,9 ha.); en éstas se cosechan los siguientes productos: papa, oca, haba hasta las zonas bajas como ser: yuca, coco, mango, entre otros.

Existen zonas definidas aptas para la crianza de diferentes tipos de ganado, principalmente el ganado ovino y bovino que representa el 11,7 % (9.289,7 ha.).

Este rubro genera ingresos económicos adicionales y contribuye a la alimentación familiar.

La superficie forestal ocupa el 11,2 % (8.795,6 ha.) y presenta las siguientes especies forestales: mara, roble, cedro, motacú, majo, palma, ambaibo, goma, entre otros.

La minería se desarrolla con mayor intensidad en el Cantón de Consata, las cooperativas se asientan a lo largo de los ríos.

6.4. Aspectos Físico – Naturales

Relieve

El relieve presenta una geomorfología muy variada. Tiene serranías y colinas altas. La geología es muy variada, las serranías altas y medias presentan formaciones rocosas constituidas por cuarcitas, lutitas y pizarras.

Las serranías bajas, geológicamente, están constituidas litológicamente por materiales provenientes de lutitas, limonitas y areniscas.

Los ríos longitudinales desembocan en otros mayores que tienen curso transversal de Oeste a Este.

Topografía

Presenta una topografía muy accidentada conformada por serranías altas, medias y bajas.

Comprende altitudes entre los 3.578 a 3.700 m.s.n.m. y una amplitud de relieve de 600 a 1.000 m. en las comunidades del Cantón de Tacacoma.

Serranías medias: con cimas irregulares y pendientes entre 50 a 70%, con altitudes de 1.500 a 2.200 m.s.n.m., con amplitud de relieve de 500 a 600 m. (Cantones de Chumiza, Ananea y Collabamba).

Serranías bajas: formados por valles angostos con terrazas aluviales, coluviales y pie de montes, con pendientes entre 10 a 50% y en algunos casos hasta 70%, altitudes entre los 700 a 1.200 m.s.n.m. con amplitud de relieve de 100 a 200 m., correspondiente al Cantón Consata.

Clima

Por las características peculiares de Tacacoma, el clima corresponde en general a los regímenes Templado - Cálido. Se presenta una variación climática por las grandes diferencias geomorfológicas y de altitud desde los 3.500 m.s.n.m. en las serranías altas hasta menos de los 1.200 m.s.n.m. en las serranías bajas.

Temperaturas Máximas y Mínimas

Con una temperatura media anual de 15,9 °C, una máxima media anual de 22,6 °C y una mínima media anual de 9,2 °C, con las máximas temperaturas en noviembre y las mínimas en el mes de julio.

6.5. Características del Ecosistema

De acuerdo al Plan de Desarrollo Integral, Sostenible y Concurrente del Norte Paceño Tropical (2008), el Municipio presenta tres ecoregiones: Vegetación Alto andina, Bosques secos Interandinos y Yungas. Esta clasificación se halla basada en criterios biogeográficos e interrelaciones ecológicas.

Además abarca sistemas suficientemente grades e interdependientes de comunidades naturales.

Principales Ecoregiones

Vegetación Alto Andina

La ecoregión abarca 38,84 km² con una altura entre los 3.200 y 4.200 m.s.n.m. La vegetación nativa predominante son las especies: Stipaichu, Salvia officinalis, Acacia lorentensis, Lampaya medicinalis. La agricultura está en torno a cultivos de papa, oca, papaliza, haba y maíz, y en menor medida la ganadería de ovinos y vacunos.

Bosques Secos Interandinos

Abarca una superficie total de 65,06 km². Su precipitación promedio es inferior a los 700 mm. Las alturas varían entre los 3.300 a 800 m.s.n.m. Su vegetación predominante son las especies como: acacia, molle, soto (*Schinopsis brasiliensis*) y cactáceas.

Son valles importantes por su alta tasa de endemismos. Los suelos son por lo general muy susceptibles a la erosión, lo cual es agravado por la ganadería y agricultura.

Yungas

Esta ecoregión es una de las más frágiles por sus pronunciadas pendientes y su elevada precipitación (1.500 a 4.000 mm.). Por su mayor superficie 716,07 km². La ecoregión de Yungas es un centro de diversidad de especies y de endemismo en toda Bolivia y el mundo entero. La temperatura varía de acuerdo a la altura siendo de 7° a 24°C.

Se destacan diversidad de orquídeas y pteridofitas (helechos). Está caracterizado por sus diferentes pisos altitudinales variando desde los 1.000 hasta los 4.000 m.s.n.m. Su paisaje es accidentado, de laderas escarpadas y valles disectados.

La vegetación es siempre verde de altura mediana a baja.

Suelos

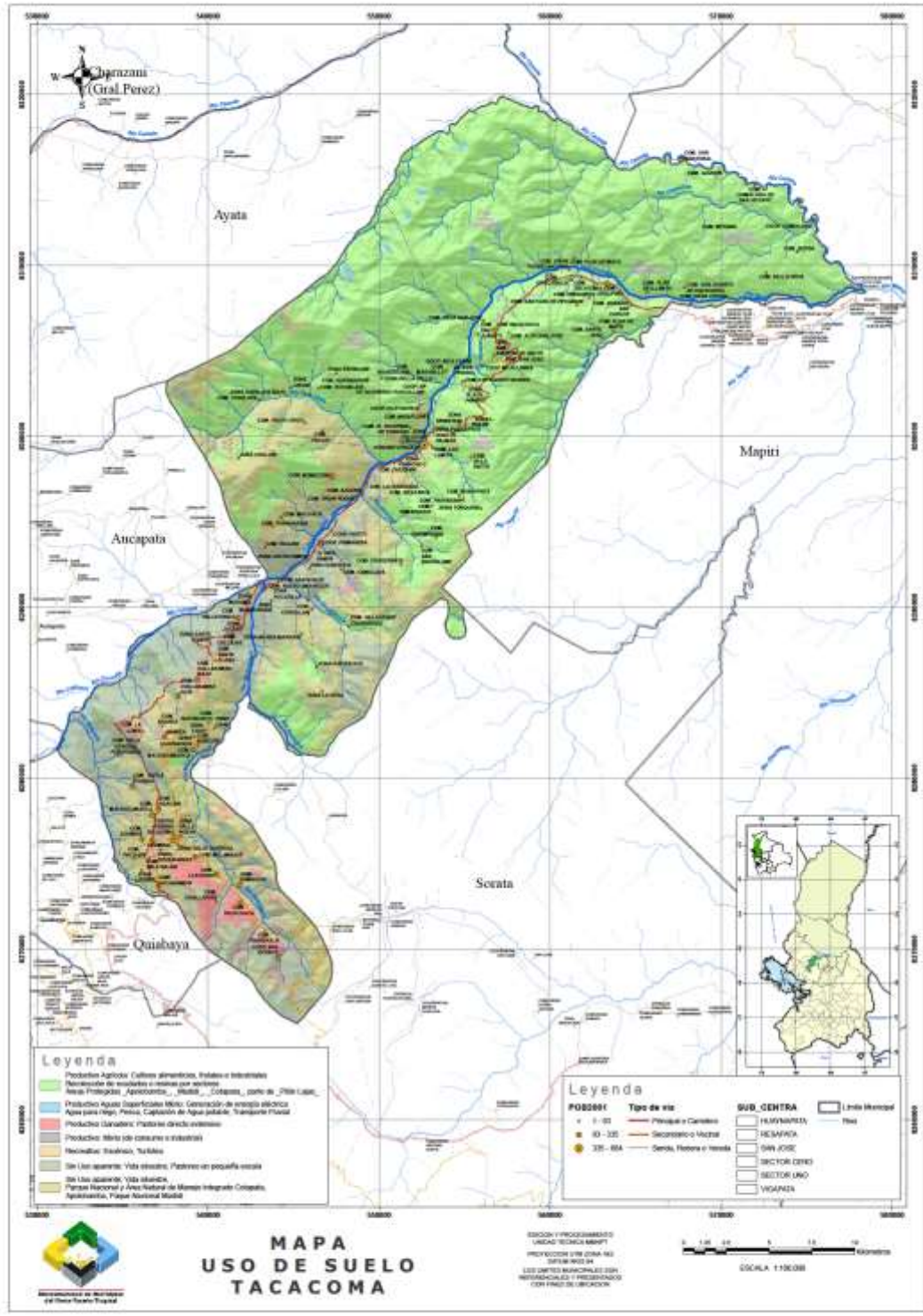
Los suelos en las serranías altas se caracterizan por ser superficiales, de baja a moderada fertilidad. Con capacidad de uso de clases IV, VI y VII,¹⁴³ susceptibles a la erosión, no aptos para agricultura extensiva.

Los suelos en las serranías medias se caracterizan por presentar texturas franco limoso y franco arcilloso. La capacidad de uso es de clases III, IV y VI, suelos moderadamente aptos para la agricultura.

En las serranías bajas conformadas por suelos poco profundos y profundos con rasgos de erosión laminar leve y en algunos sectores con deposición hídrica leve, la capacidad de uso es de clase III, IV y VI, aptos para la agricultura.

Como se observa en el mapa de cobertura, la mayor parte del Municipio cuenta con terrenos destinados a la agricultura sobre todo en el Cantón de Consata, en cambio en el Cantón de Tacacoma y Tacachaca por sus condiciones climáticas su terreno es destinado para productos del altiplano. Las líneas rojas representa el ganado que se encuentra ubicado en cada Cantón de Tacacoma y Tacachaca.

¹⁴³ Se reconocen ocho clases denominadas con números romanos: desde suelos de clase I: como suelos con pocas limitaciones, apta para un laboreo continuo; hasta suelos de clase VIII: suelos no aprovechables para la agricultura, ganadería y forestal. Este sistema fue diseñado por el Servicio de Conservación de Suelos de los Estados Unidos (USDA, 1950)



6.6. Zonas y Grados de Erosión

En los cantones: Tacacoma, Chumiza, Ananea y Collabamba, donde la deforestación, las inadecuadas prácticas agrícolas como el pastoreo libre sin control y prácticas de quema de pastizales para renovación, van degradando los suelos, incrementando los grados de erosión hídrica y eólica en sus suelos descubiertos.

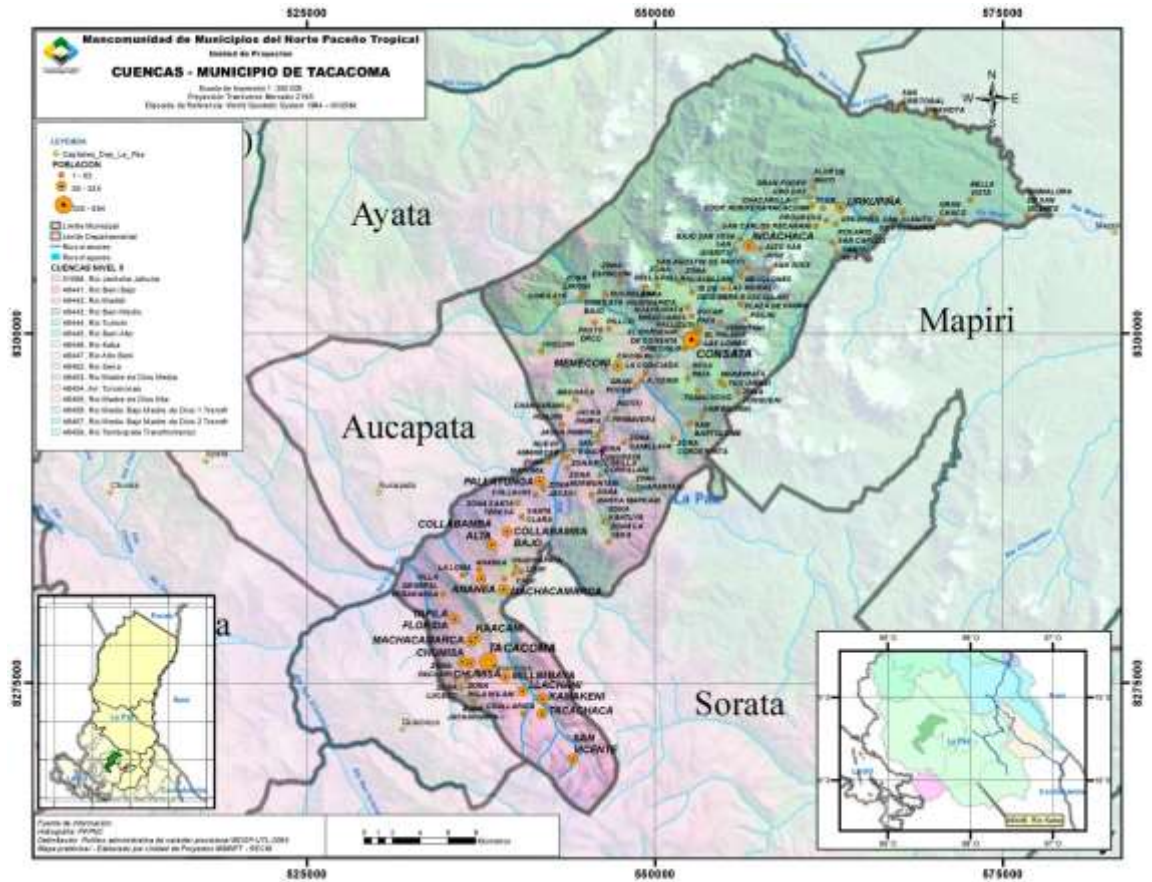
6.7. Hidrografía y Cuencas

Ubicado dentro de la Cuenca del Amazonas, comprende los departamentos de Pando, Beni y Cochabamba en su integridad y la zona noreste del departamento de La Paz y la Sección noreste de la Provincia Saavedra. El sistema hidrológico del Municipio de Tacacoma forma parte de la cuenca del río Kaka (100%).

Tacacoma en su integridad forma parte de la Cuenca del Mapiri, que a su vez conforma la cuenca del Río Kaka, en la que se encuentra una importante acumulación de sedimentos auríferos explotados durante varios siglos.

El potencial minero de la zona está constituido por las terrazas aluviales y los aluviones del río Consata - Mapiri, el oro contenido en estos estratos procede de la erosión de vetas de cuarzo aurífero emplazados en el Ordovícico superior de las cuencas ubicadas en la región de Tacacoma – Ananea – Aucapata.

Un 84.5% de las subcuencas presentan una pendiente que va de alta a muy alta, esto nos muestra la dificultad en realizar actividades agrícolas y ganaderas, por otra parte el diseño de una red caminera dentro de estas subcuencas es complicado debido a que el eje de la vía tendrá que vencer estas altas pendientes.



6.8. Aspectos Poblacionales

El pueblo de Tacacoma nació con el nombre de Carmen de la Libertad en 1832, recibiendo posteriormente el nombre de Thaqi-Kjoma ("Abrazo de los Caminos"), fue creado por Mención Ley del 17 de octubre de 1984¹⁴⁴. Actualmente está integrada por cinco cantones¹⁴⁵ de acuerdo al siguiente detalle:

¹⁴⁴ En ese entonces nace en base al reconocimiento de 3ra. Sección Municipal.

¹⁴⁵ Actualmente bajo la nueva estructura política administrativa reconocida en la CPE, no se menciona los espacios territoriales de CANTON, los municipios deben rediseñar su organización territorial en base a la DISTRITACIÓN.

Nombre de Cantón	Ref.	Base Legal		Año
		Día	Mes	
Tacacoma	Mención Ley	17	10	1984
Consata	Mención Ley	17	10	1984
Chumiza	Mención Ley	17	10	1984
Ananea	Creación Ley	15	2	1993
Collabamba	Creación Ley	24	11	1993

Fuente: información PDM

Tacacoma estaba conformada por corregidores cantonales que dependían de la Sub-Prefectura de la Provincia Larecaja asentada en la localidad de Sorata Capital de la Provincia.

Demografía

CANTIDAD DE FAMILIAS, NUMERO DE HOMBRES Y MUJERES

Cantón	OTB -Comunidad	Familias	Hombres	Mujeres	Total
Tacacoma	Sub Total	462	1.011	911	1.922
Ananea	Sub Total	142	338	311	649
Collabamba	Sub Total	97	377	330	707
Consata	Sub Total	498	1.275	1.183	2.458
Chumiza	Sub total	232	649	624	1.273
TOTALES	36	1.431	3.650	3.359	7.009¹⁴⁶

Fuente: Diagnóstico Comunal -Tacacoma 2013

¹⁴⁶ Aclaráramos más arriba que este dato se basa en un diagnóstico elaborado en la gestión 2013 y no considera la información oficial del Censo Nacional de Población y Vivienda – 2012, cuya versión final aprobada por el Instituto Nacional de Estadística – INE es publicada el 13 de agosto de 2014 por Decreto Supremo N° 2078, donde se establece que el Municipio de Tacacoma cuenta con una población de 8.182 habitantes.

El Cantón de Consata es la población que tiende a tener un mayor crecimiento poblacional, bajando a segundo lugar el Cantón de Tacacoma, esto se debe a que la actividad minera tiene mayor afluencia en el Cantón de Consata.

La mayor población etarea se encuentra entre las edades de 6 a 18 como base fundamental de población niño y adolescente, y entre las edades de 19 hasta 39 años como el grupo etario de joven y mayor, llegando a la conclusión que el Municipio de Tacacoma cuenta con una mayor población joven para llevar a delante cambios cualitativos dentro políticas municipales de desarrollo como parte de una cultura de cambio.

Número de Familias y Promedio de Miembros por Familia

Cuenta con un promedio de 1.525 familias, con un promedio de cinco (5) miembros por familia.

Densidad Demográfica

DENSIDAD POBLACIONAL (Hab/Km²)		
1992	2001	2010
7,99	7,28	6,36

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Estructura Poblacional Urbana y Rural

Aproximadamente el 30% está ubicada en los centros poblados considerados urbanos provinciales, en cambio el 70% se encuentra ubicado en la comunidades rurales.

Dinámica Poblacional

180 personas por año migran hacia otros lugares por diferentes necesidades, una de las cuales está el tema de ingresos económicos, otra por estudios y la poca capacidad para generar actividades agrícolas debido al cansancio de la

actividad agrícola. Las causas se resumen en: Problemas económicos, situaciones de trabajo, problemas sociales dentro de la comunidad, migraciones voluntarias.

Emigración Definitiva: Proporción según Épocas, Edad, Sexo y Ocupación

El Cantón de Consata presenta mayor emigración de la población, la parte educativa es una de las razones de emigración definitiva, los jóvenes, buscan mejorar sus niveles de conocimiento y aprendizaje.

Inmigración Temporal: Proporción según Épocas, Edad, Sexo y Ocupación

Los inmigrantes provienen en su mayoría del altiplano (Provincias, Omasuyos, Los Andes, Camacho y Manco Kapac) durante la época seca de mayo a noviembre, como producto de la explotación minera. Este aspecto explica su constante crecimiento de población dentro el área urbana.

Inmigración Definitiva: Proporción según Épocas, Edad, Sexo y Ocupación

La demanda del metal precioso a nivel mundial es alta y constante, lo cual no incentiva la inmigración definitiva, donde solamente se ha identificado a la parte educativa, en el que los jóvenes se ven obligados a migrar para dar continuidad a la formación de conocimientos superiores y/o técnicos.

Tasa de Natalidad

En el 2008 es de 32 nacidos vivos por cada mil, 2009 es de 34 nacidos vivos por cada mil, 2010 es de 57 nacidos vivos por cada mil, 2011 es de 52 nacidos vivos por cada mil, y 2012 es de 85 nacidos vivos por cada mil habitantes.

Tasa de Mortalidad: General, Materna e Infantil

Se tiene por cada mil niños menores a un año una probabilidad del 0.06 % la cual se refleja en los Indicadores de Vulnerabilidad Social del Ministerio de

Autonomías para el municipio de Tacacoma. Lo que expresa que de cada mil nacidos vivos, seis niños/niñas fallecen.

Tasa de Crecimiento Poblacional

En los datos poblaciones se identificó que el municipio no tiene un crecimiento significativo por el motivo de que la población en muchos casos migra hacia la ciudad.

Tasa de Analfabetismo Por Sexo (Total Funcional)

La tasa de analfabetismo es de 11.27% de la población en edades entre 15 y 44 años con analfabetismo, pese a la existencia del programa de "analfabetismo cero" y "Yo sí puedo", el grupo social mayor afectado es el de las mujeres mayores de la tercera edad.

Esperanza de Vida

Se tiene los siguientes estándares de vida según sexo:

Sexo Femenino: 65 a 70 años

Sexo Masculino: 60 a 65 años

Por lo tanto, son las mujeres tendientes a vivir más en comparación con los hombres, pero este dato contrasta con el alto índice de mortalidad de las mujeres en relación con los hombres, siendo una de las causas principales durante la etapa de gestación.

En resumen, la población del municipio de Tacacoma de manera comparativa con otros municipios vecinos se ubica como el segundo municipio con mayor población, pero se debe destacar que la población mayoritaria se encuentra en el Municipio de Sorata como capital de la Provincia Larecaja.

6.9. Acceso y Uso del Suelo

Situación del Proceso de Saneamiento

No se cuenta con procesos de saneamiento de tierras tanto del área rural como del área urbana; según el INRA sólo se ha logrado avanzar en los Municipios de Teoponte y Caranavi, precisamente por las actividades mineras suscitadas en la Provincia Larecaja, quedando pendiente hasta un plazo de cuatro años más para consolidar este proceso.

Tenencia de Tierra

Se determinó que el 70% de la población cuenta con territorios comunales y el 30% con propiedades particulares y/o individuales, este hecho es en parte causante del efecto migratorio de la población.

El uso de los suelos cada vez genera mayor división de tierras comunales en relación a las familias, donde ven restringidas sus demandas de tierras.

6.10. Situación Socio – Económica

Índice de Pobreza

El Municipio se encuentra estratificado en: población no pobre (población con necesidades básicas satisfechas y población en el umbral de la pobreza) y población pobre (pobreza moderada, pobreza indigente y pobreza marginal). Esta estratificación la realiza el Instituto Nacional de Estadística aplicando el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Entre sus componentes se encuentran: Vivienda (Materiales de construcción, disponibilidad de espacios de vivienda), Servicios e insumos básicos (Saneamiento básico e insumos energéticos), Educación (Asistencia escolar, años aprobados y alfabetización), Salud (Atención medica).

Población Pobre Moderada. Bajo este concepto la población presenta las condiciones de vida ligeramente por debajo de las normas de pobreza¹⁴⁷. Para Tacacoma representa el 34.74% del total de su población, más de la tercera parte de la población no cuenta con las condiciones adecuadas de vivienda, salud, educación y saneamiento básico.

Población Pobre Indigente. Considerando a la población que presenta inadecuación muy debajo de las normas establecidas para la medición de pobreza¹⁴⁸. Representa el 53.63% del total de la población, más de la mitad de la población no cuenta con las condiciones adecuadas de vivienda, salud, educación y saneamiento básico.

Población Pobre Marginal. Es la población que carece de servicios de agua y saneamiento, reside en viviendas precarias, tiene muy bajos niveles educativos y severo déficit en la atención de salud. La población pobre marginal representa el 6.83% de la población.

6.11. Salud

El Municipio cuenta con dos Centros de Salud, uno en la localidad de Tacacoma y otro en la localidad de Consata, ambos dependientes del Distrito de Salud Illampu ubicado en Sorata.

Éstos brindan servicios de primeros auxilios, vacunas, control prenatal, atención de partos, enfermedades intestinales y respiratorias. Los casos complejos o de gravedad que requieren intervención quirúrgica son enviados a los hospitales de Sorata y La Paz, debido a la falta de equipamiento y personal especializado.

¹⁴⁷ Estratificación de la pobreza, indicadores socio demográficos Productivos Financieros de La Paz- Instituto Nacional de Estadística año 2005.

¹⁴⁸ Según el Decreto 2078 de 13 de agosto de 2014, el total de la población en el Censo Nacional de Población y Vivienda - 2012 para el Municipio de Tacacoma es de 8.182 habitantes.

La Cobertura de los Centros de Salud es en general el 65% de la población para el Centro de Salud Tacacoma y el 35% para el Centro de Salud Consata. En el Cantón de Consata, las comunidades Pasto Horco, Huaynapata, Pillcopata, Machaca, Urkupiña, Incachaca, Asipita, Alto y Bajo San José se encuentran aisladas del Centro de Salud Consata y sólo accede al mismo el 50% de la población del Cantón. No existe un control médico de seguimiento a los niños, principalmente por la falta de carreteras y las largas distancias que separan a las comunidades.

6.12. Educación

Se sabe que existen dos tipos de educación:

- 1.- Educación Formal
- 2.- Educación no Formal y/o Alternativa

La primera hace mención a la educación a nivel de bachillerato técnico y humanístico, la segunda a la formación de educación complementaria. Tacacoma solo cuenta con el nivel formal en sus tres niveles, hasta el ciclo de bachillerato no incluyendo otros tipos de educación alternativa técnica.

Estructura Institucional: Número y Tipo de Establecimientos

Solo se cuenta con 23 Unidades Educativas. El 76% se encuentra devaluado según registros; se considera que el 65% se encuentra apto para el uso. El 35% del total no es apto para el uso y equipamiento educativo por lo que debe ser reemplazado con nuevos equipamientos educativos.

Ubicación y Distancia de los Establecimientos Educativos

No se tiene una información precisa sobre la distancia en km² y/o metros desde una comunidad y otros lugares que permitan contar con un indicador claro y preciso.

Estado y Calidad de la Infraestructura, Equipamiento Disponible del Establecimiento

Según la autoridad educativa todos los años son las mismas demandas, pese a que se realizan reparaciones y equipamientos; en la actualidad no se ha realizado un levantamiento de información para la gestión 2012.

Dotación de los Servicios Básicos por Establecimiento

Las Unidades Educativas al menos el 85% cuentan con piletas y baños sanitarios, siendo que en las áreas rurales se tiene baños con pozo ciego para evitar focos de infección.

Deserción Escolar por Sexo; Tasa y Principales Causas

Los datos no son muy precisos, un porcentaje de abandono escolar de 2.83% en el nivel primario y en el nivel secundario es de 2,55%.

Las causas frecuentes son: embarazos de jóvenes a temprana edad, actividades mineras por la creciente demanda de mano de obra, demandas de servicios domésticos en áreas urbanas: Ciudad de La Paz e incluso en Sorata.

6.13. Saneamiento Básico

A partir de 1994 el Gobierno Municipal es el encargado de la dotación de agua potable, alcantarillado y/o letrinas a las comunidades y juntas vecinales. No existen empresas privadas ni cooperativas de dotación de servicios básicos.

DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA (%)

Total Hogares	Agua de cañería de red		Energía eléctrica		Servicio Sanitario	
	Tiene	No Tiene	Tiene	No Tiene	Tiene	No Tiene
1,920	40.21	59.79	20.16	79.84	36.20	63.80

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

En los sistemas de agua potable existentes, no hay ningún tipo de tratamiento y control de calidad del agua, las tomas de agua son captadas generalmente de las vertientes sin previo análisis y sin realizar ningún control de calidad para el consumo humano.

Por otro lado, no existe ningún sistema de eliminación de desechos sólidos en el Municipio, la basura es depositada al borde de los ríos y alrededor de las viviendas en terrenos baldíos causando mayor nivel de contaminación de suelos.

Calidad, Cobertura y Estado de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado

Si bien existen los Comités de Agua, no se cuenta con datos precisos sobre el grado de cobertura del servicio de agua para consumo, sólo se tiene información a nivel de población urbana quienes cuentan con este servicio.

Servicio Sanitario

Menos del 50% de los habitantes tiene acceso a un baño privado o compartido. La mayoría de la población usa como servicio sanitario pozo ciego y cámara séptica con procesos de absorción y otros espacios como las quebradas o ríos para utilizar como sistema de desagüe de manera muy rudimentaria principalmente en la parte urbana de Tacacoma, Consata y centros poblados donde se realiza actividades mineras. Esto causa altos niveles de contaminación en suelos y aguas subterráneas.

6.14. Cultura

Origen Étnico e idioma

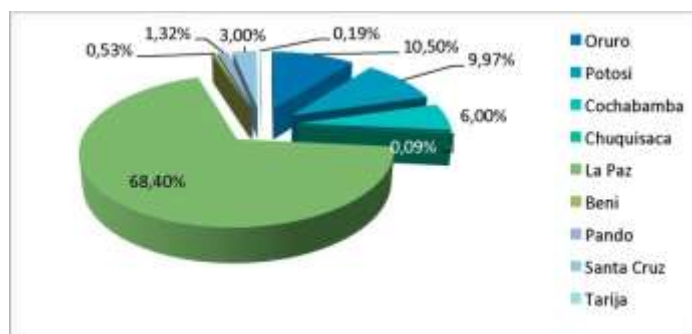
No se evidenció la existencia de grupos étnicos predominantes; sin embargo, la población se identifica como aymaras, es parte de un proceso de migración desde la colonia, hasta la actualidad por temas de actividad minera.

El idioma predominante es el aymara seguido por el castellano y quechua.

6.15. Minería

Identificación y mapeo de Concesiones Mineras

Según el boletín 4 de SERGEOTECMIN presentado en el año 2012 en Bolivia se tiene un total de 1.133 un 68,40% pertenece al departamento de La Paz y de este total el 51% pertenece a la provincia Larecaja.



Fuente: Boletín Especial N° 4, Agosto 2012, SERGEOTECMIN - Min. Minería.

La mayor presencia de las Cooperativas, se encuentra en la parte Central y Norte de la Cordillera Oriental, con explotación de minerales de wólfram, estaño, plata-plomo-zinc, antimonio y oro, sobre estructuras mineralizadas que son albergadas en rocas paleozoicas (principalmente de edad ordovícica y silúrica); así como sobre mineralización alojada en cuerpos magmáticos.

Existen cooperativas que explotan minerales hospedadas en rocas de edad terciaria y ambientes volcánicos.

CONCESIONES MINERAS Y SUPERFICIE POR MUNICIPIO

MUNICIPIO	SUPERFICIE HA	N° DE CONCESIONES	SUPERFICIE DE CONCESIONES MINERAS	%
TIPUANI	29.876	24	6.656	9
TEOPONTE	159.055	52	10.530	13
TACACOMA	81.980	83	12.374	16
MAPIRI	150.921	53	11.804	15
IXIAMAS	3.719.009	6	2.510	3
GUANAY	393.803	101	24.424	31
APOLO	1.386.246	19	10.431	13
SAN BUENAVENTURA	282.202	1	193	0,1
TOTAL	6.203.092	339	78.922	100%

Fuente: Boletín Especial N° 4, Agosto 2012, SERGEOTECMIN - Min. Minería

Principales Productos

El principal producto obtenido de la minera tradicional es el oro como materia prima llevada para su venta al mercado nacional e internacional, como ser el vecino país del Perú principalmente.

Tecnología Empleada

La tecnología empleada es la manual o con implementos tradicionales de la explotación minera como las compresoras. Actualmente, se observa la explotación intensiva a través de maquinaria pesada como ser: tractores con palas, retroexcavadoras, volquetas de alto tonelaje y otros.

Si bien la relación de cooperativas mineras que existen a nivel departamental son en un 50% sólo de La Paz, la relación de explotación y obtención de ingresos es menor a los departamentos de Potosí y Oruro los cuales tienen una explotación en moneda extranjera aproximadamente del 83.81% y el departamento de La Paz solo tiene un 11.75%. En este caso, la relación de explotación del sector cooperativista es menor al ingreso de las empresas grandes o medianas que mayormente se ubican en el departamento de Potosí y Oruro.

Organización de la fuerza de trabajo

Las cooperativas mineras en su mayoría se asocian a FENCOMAN y FENCOMIN las cuales representan y velan por los intereses de las mismas. No existe una asociación a nivel municipal o Departamental sobre el ingreso de las cooperativas.

Costos de Producción

No existen registros contables que realicen un seguimiento o una producción organizada puesto que el personal con el que cuenta no es fijo; tampoco tiene establecido un cronograma de actividades o un manual de procesos y procedimientos para realizar la explotación a través del río o en boca de mina.

6.16. Electricidad

Fuentes y Uso de Energía

Tacacoma cuenta con energía eléctrica, destinada para el uso de aparatos domésticos, pero para la cocina y como medio de combustión se emplea la leña, quedando en segundo lugar el gas licuado cuyo abastecimiento son los días domingos en Tacacoma. Queda restringido el abastecimiento a las demás comunidades por falta de acceso carretero.

Empresas de servicio

Existen dos empresas que realizan el suministro: Empresa Eléctrica de Larecaja y ELECTROPAZ¹⁴⁹, tienen diferentes tarifas y servicio de atención.

Cobertura Domiciliaria y Uso Per Cápita

Solo el 64% tiene acceso a energía eléctrica, el resto de la población sin acceso a este servicio por la distribución espacial de sus poblaciones hace imposible

¹⁴⁹ Hasta la fecha del levantamiento de datos ELECTROPAZ, se encontraba en proceso de nacionalización por lo cual se ha considerado esta base de datos mientras no se cuente con el dato oficial de nacionalización.

que el servicio pueda llegar a lugares lejanos y poco accesibles, porque no cuentan con caminos vecinales.

6.17. Recursos Ambientales

Suelo

MUNICIPIO	SUP. km ²	SUPERFICIE DE ECOREGIONES							
		Bosque amazónicos de inundación	Bosques amazónicos sub andinos	Bosques amazónicos pre-andinos	Bosques amazónicos de Pando	Cerrado paceño	Yungas	Bosques secos interandinos	Vegetación alto andina
Tacacoma	819,80	0	0	0	0	0	716,07	65,06	38,84

DISTRIBUCIÓN DEL USO DE SUELO POR ECOREGIONES

Fuente: Plan de Desarrollo Integral Sostenible y Concurrente del Norte de La Paz - Mancomunidad del Norte Paceño Tropical, año 2008

Se debe indicar que el sistema de riego existente en el Municipio es tradicional (rústico en un 100%). Se carece de una infraestructura específica de micro riego, donde solo la humedad existente y las precipitaciones fluviales son utilizadas para el proceso de la actividad agrícola.

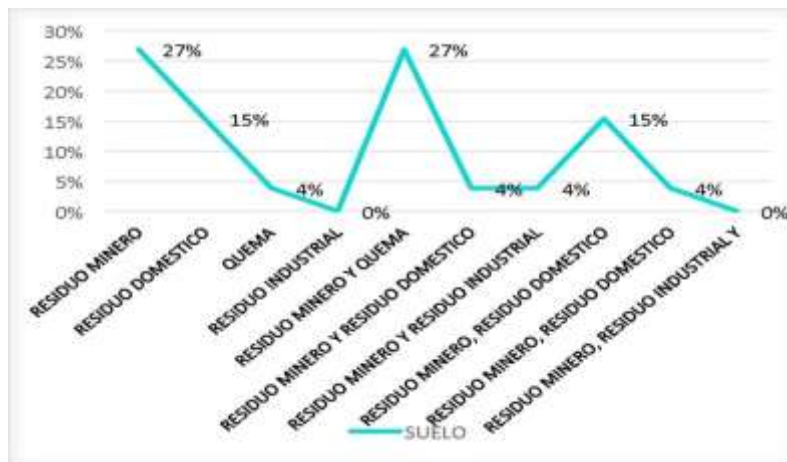
Cambio de aptitud de Uso de Suelo

El uso del suelo principalmente se lo utilizaba para la agricultura, pero el sector minero en los últimos años tiene una incidencia en el sector productivo puesto que se lo utiliza para la explotación minera.

La ley establece que la superficie pertenece a la comunidad, con la explotación minera se está realizando el desmonte de algunos lugares lo cual no lo hace

apto para realizar la agricultura. Como puede observarse en la siguiente gráfica el Municipio utiliza su territorio para el cultivo y para la minería:

PRINCIPALES FUENTES DE CONTAMINACIÓN DEL SUELO



Fuente: Diagnostico Comunal

Los tres elementos más comunes de contaminación son: la contaminación minera y la existencia de basura.

Aire

No existe un estudio que determine la calidad de sustancias suspendidas por ningún elemento químico. La contaminación del aire es por el humo, la quema y chaqueo que provienen de otros municipios.

Agua

Los principales contaminantes son los residuos de la minería y la basura. Los ríos son utilizados como un sistema de tratamiento y/o deposición de la basura; en el caso de la minería es utilizada para el lavado del oro y cortes denominados tajos para la remoción de tierra vía mangueras de presión con agua.

Calidad del agua para consumo humano, animal y riego

La red de cañería instalada alcanza el 34%, pero no llegan a tener acceso las zonas extensivas mucho menos las zonas dispersas en las cuales la mayoría de las viviendas están ubicadas en las riberas del río.

En el siguiente mapa se observa los principales ríos de Tacacoma:

OBTENCIÓN DE AGUA DE VIVIENDA

DISPONIBILIDAD DE AGUA EN VIVIENDAS	TOTAL	PORCENTAJE
Cañería de Red	757	34%
Pileta Pública	264	12%
Carro Repartidor (Aguatero)	3	0%
Pozo o Noria con Bomba	28	1%
Pozo o Noria sin Bomba	60	3%
Río/Vertiente/Acequia	736	33%
Lago/Laguna/Curiche	6	0%
Otro	27	1%
Sin Respuesta	332	15%
TOTAL	2.213	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

Los dos medios de obtención de agua son vía cañerías y de vertientes, ríos y acequias; sin embargo, el servicio de agua por cañería no es potable y provoca numerosos cuadros diarreicos que son atendidos por las postas de salud.

6.18. Biodiversidad

En el tema de la biodiversidad no existe una identificación clara en lo que se refiere a las áreas protegidas a nivel del Municipio de Tacacoma, con lo cual no se puede tener un mapeo exacto sobre el tema de biodiversidad.

Identificación de Principales Especies Aprovechadas (Caza, Pesca, etc.)

Las principales especies en la caza es el venado, chanco de monte o sari, la perdiz y liebre principalmente entre el valle y las alturas. No existe un sistema de comercialización sobre este tipo de actividad, puesto que es más para consumo familiar.

Sistema de Manejo Forestal

No existe un manejo forestal además que las pocas especies maderables son aprovechadas para uso doméstico o la construcción. Según los pobladores de Consata, existen empresas clandestinas de explotación de maderera, pero los recursos no son captados por el Municipio debido a su clandestinidad y su difícil acceso imposibilita su control al mismo.

Definición del Estado de Deforestación o Degradación de los Bosques

Para el caso de la deforestación se tiene como peligro el desmonte que es por causas de la minería no existiendo una deforestación por el aprovechamiento de la madera por parte de sus propios pobladores.

6.19. Desarrollo Agropecuario

Productos principales para sembrar: Los principales productos que siembran son: maíz (25%), papa (25%), naranja (18%), coca (14%), morrón (7%), plátano (7%) y mandarina (4%).

Productos secundarios para sembrar: Los productos secundarios para sembrar son: oca (24%), papa (18%), maíz (12%), plátano (12%), mango (12%), naranja (6%), mandarina (6%), ají (6%) y trigo (6%).

Insumos: Semillas, Fertilizantes y Fitosanitarios

En el aspecto del uso de “fertilizante y fitosanitarios” los productores mencionan que no dan utilidad a los mismos para mejorar las condiciones de su

producción, por lo cual, es una producción ecológica y que parte de su producción está destinado a la semilla para dar continuidad al ciclo de producción agrícola.

Destino de la Producción

Solamente el 38% es puesto a la venta y la diferencia (62% de la cosecha) se lo destina para el autoconsumo. De los productos secundarios para sembrar solamente el 25% es puesto a la venta y el resto de su cosecha (75%) lo destinan para el autoconsumo.

Por último se encuentran varios productos, solo el 16% es considerado para la venta y el resto (84%) se lo destina para el autoconsumo.

Infraestructura Productiva: Depósitos, Almacenes y Maquinaria

Para la agricultura no cuentan con depósitos de almacenamiento de ningún tipo, esto dificulta su acopio y su tratamiento post cosecha de varios productos. En algunos casos la cosecha no es abundante, solamente la producción de la papa sufre un proceso de almacenamiento en pozos cubiertos con paja para su mantenimiento y resguardo.

Costos de Producción y Rentabilidad

Los datos relacionados a la producción y su rentabilidad no son claros puesto que en la actividad de la agricultura en su gran mayoría el costo de la fuerza de trabajo no está considerado¹⁵⁰.

¹⁵⁰ El contrato referente a jornaleros para la preparación de suelos, siembra y cosecha solo se enmarca en un pago en especies en relación a la misma cosecha o en su caso son trabajo de ayni, de apoyo al vecino comunario que este también devuelva a la ayuda cuando lo requiera.

6.20. Turismo

IDENTIFICACIÓN DE ATRACTIVOS TURÍSTICOS

N°	NOMBRE	LUGAR	ATRACTIVO
1	RUINAS TUILLI MARCA	TACACOMA	Ruinas de una antigua de origen inca. Alrededor de la misma se encuentran muros de piedra
2	RUINAS CHACAHUAYA	ANANEA	Ruinas antiguas de origen inca en el cual se ahorcaban a los incas.
3	IGLESIA RESAPATA	RESAPATA	Iglesia Jesuita del tiempo de la Colonia.
4	RUINAS INKACHACA	CONSATA	Ruinas de origen de los incas.
5	LAGUNAS TACACHACA	TACACHACA	Lagunas que se encuentran encima del cerro de la población de Tacachaca.
6	IGLESIA ANANEA	MACHACAMARCA DE ANANEA	Iglesia Jesuita del tiempo de la Colonia.
7	IGLESIA TACACHACA	TACACHACA	Iglesia Jesuita del tiempo de la Colonia.

Fuente: Talleres comunales Tacacoma - año 2013

Capacidades del Municipio Para la Gestión del Turismo

Existe la propuesta de construcción de un museo con restos arqueológicos identificados en cerámicas y otros encontrados en el lugar. También se pretende impulsar la construcción de un hotel turístico.

Pese a estas iniciativas la actividad turística es muy incipiente por la falta de servicios y emprendimiento tanto pública como privada sobre el mismo.

6.21. Empleo

Las actividades laborales más importantes que se desarrollan en el Municipio de Tacacoma son la agricultura, minería y comercio.

En la agricultura los productos a los que se dedican con mayor preponderancia son: papa, choclo y algunas hortalizas. En el cantón Consata, por su condición tropical, la producción está orientada al banano, cítricos y mango.

Otra de las actividades es la minería al cual se dedica casi el total de la población activa, puesto que el mismo sector agrícola también dedica como parte de su actividad a la minería como jornalero y/o cooperativista.

El comercio es otra actividad lucrativa teniendo referencia como la venta de productos por medio de tiendas de barrio y en otros casos ofreciendo productos a los centros mineros.

Mano de Obra Asalariada

La única mano de obra asalariada son aquellos que realizan actividades mineras bajo el concepto de barranquilleros (personas que seleccionan el mineral), perforistas, encargados de bomba de agua, tractoristas, volqueteros.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN POR ACTIVIDAD

ACTIVIDAD	TOTAL	PORCENTAJE
Agricultura, Ganadería y Silvicultura	1.049	45%
Pesca	0	0%
Explotación de Minas y Canteras	506	22%
Industria Manufacturera (Elaboración de sogas)	31	1%
Producción y Distribución de Energía Eléctrica, Gas y Agua	0	0%
Construcción (albañiles)	40	2%
Comercio al Por Mayor y al Por Menor, Reparación de Vehículos Automotores, Motocicletas, Efectos Personales y Enseres Domésticos	117	5%
Servicio de Hoteles y Restaurantes (Pensiones)	27	1%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (tiendas)	26	1%
Intermediación Financiera	0	0%
Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	0	0%
Administración Pública, Defensa y Seguridad Social Obligatoria	10	0%
Educación (profesores)	59	3%
Servicios Sociales y de Salud	8	0%
Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	13	1%
Servicio Doméstico	48	2%
Servicio de Organizaciones y Órganos Extraterritoriales	0	0%
Sin Respuesta	382	16%
TOTAL	2.316	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

6.22. Transporte

Red Vial Aeroportuaria y Fluvial

No se cuenta con una red aeroportuaria y fluvial debido a sus condiciones geográficas y tampoco existe una demanda respecto al mismo, sólo existe el servicio de transporte terrestre.

Principales tramos longitudinales, accesibilidad según clase

El acceso vial es por la ruta asfaltada La Paz - Achacachi - Sorata - Quiabaya - Tacacoma (capital de sección), con una distancia de 232,5 km., transitable en gran parte del año: La Paz - Achacachi - Sorata (4 horas); mientras que el tramo Sorata - Quiabaya - Tacacoma tiene como características: Camino de tierra, ripio y se encuentra en apertura y ensanche de camino llegando a demorar hasta un total de 5 a 6 horas de viaje por los desvíos y la condición del camino.

TRAMOS, LONGITUDES Y ACCESIBILIDAD

DESDE	COMUNIDAD	DISTANCIA KM	TIEMPO	TIPO DE RODAJE
TACACOMA	CHUMISA	4	20Min.	TIERRA
TACACOMA	MACHACAMARCA	6	40 Min.	TIERRA
TACACOMA	ANANEA	8	1 Hora	TIERRA
TACACOMA	WILAWILANI	1	15 Min.	TIERRA
TACACOMA	CONSATA	20	3 Horas	TIERRA
TACACOMA	LLACHANI	4	30 Min.	TIERRA
TACACOMA	TACACHACA	8	1 Hora	TIERRA
TACACOMA	CAMAQUERI	8	1Hora	TIERRA
TACACOMA	MI UNBAYA	4	30 min.	TIERRA

Fuente: agencia estatal de vivienda – proyecto 2012

6.23. Telecomunicaciones

Servicios de Diter, Radioaficionados y Otros

En Tacacoma y Consata están las empresas de telecomunicaciones Tigo y Entel en algunos lugares se encuentra la Telefonía de Cotel. Existe el servicio de Internet vía TELECENTRO que presta el Gobierno Municipal.

En cuanto a la recepción para canales de televisión, esta es deficiente en todos los canales del nivel nacional.

Los medios de comunicación radiofónica están limitados en su cobertura por el aspecto geográfico del Municipio; por lo que la población se ve obligada a adquirir antenas satelitales para mejorar la recepción de canales nacionales e internacionales.

6.24. Gestión de Riesgos

Principales Amenazas

Tacacoma se caracteriza por presentar sobre su territorio amenazas por inundación, deslizamiento, vientos fuertes, riadas, mazamoras, plagas y enfermedades, sequías, heladas, granizo, contaminación e incendios.

Las áreas con mayor impacto de amenaza por inundaciones que afecta la producción agrícola, se encuentran en áreas cercanas a los ríos Tacacoma, Consata y Camata afectando a los cantones de Ananea, Challapata, Llachani, Millimbaya, Consata y San José, en los meses de enero a marzo.

La amenaza por plagas y enfermedades tiene su efecto en todo el Municipio, poniendo en riesgo también a la producción agrícola. Esta se presenta entre los meses de septiembre a mayo durante la época de cultivo o en algún caso durante todo el año como ocurre en las zonas bajas del Municipio. Las principales plagas son: polilla en la papa, gusano cogollero en el maíz, mosca blanca en las hortalizas, ulo en la coca, etc., y enfermedades como: el tizón tardío y temprano en la papa, torque en el durazno, marchitez bactriana en los cítricos, sigatoca negra y amarilla en el banano, etc.

6.25. Principales Factores de Vulnerabilidad

Vulnerabilidad por fragilidad

El 80% de las poblaciones del Municipio presentan una vulnerabilidad por fragilidad alta, debido a que la cobertura de servicios básicos llega a cubrir solo al 20% de la población, con una cobertura de telefonía del 20%.

La responsabilidad de salud llega a cubrir solo al 30% de la población por limitaciones en transporte y distancias alejadas hacia las postas de salud.

En la educación, llega a cubrir solo al 40% de la población estudiantil.

A esto se suma las deficientes condiciones de los caminos, sobre todo en la época de lluvias.

La vulnerabilidad de estas poblaciones también se hace evidente por tener una población infantil por encima del 40%, lo que significa que debe existir mayor inversión en salud y educación.

Capacidades del Gobierno Municipal

En temas relacionados con la gestión de riegos y atención de desastres es reducida, por la falta de instrumentos de planificación en la gestión del riesgo y la dificultad de vincular este con el Desarrollo Municipal, tanto económico, social, productivo y ambiental, la falta de conocimiento de leyes y normas.

Las acciones destinadas a reducir los riesgos de desastre no son considerados en programas ni proyectos.

Recursos Físicos

No se ha previsto la adquisición de maquinaria y equipos para el Gobierno Municipal que puedan coadyuvar en la reducción, mitigación y atención a desastres. Al momento, el Municipio solo cuenta con una topadora; cuatro

vehículos que permite movilizar al personal del Municipio para realizar sus múltiples actividades; cuatro ambulancias que son utilizados por los Centros y Puestos de Salud para la atención de la población.

7. Gestión Pública y Transparencia

Los mecanismos de planificación están enmarcadas dentro las necesidades coyunturales con las que demanda la población de cada comunidad, no cuentan con demandas estratégicas en el ámbito productivo u otras áreas, esto implica que aún el proceso de institucionalización en el ciclo de gestión municipal tiene debilidades en su aplicación entre la relación del Gobierno Autónomo Municipal, las organizaciones sociales y el actual Control Social¹⁵¹.

7.1. Visión del Municipio de Tacacoma

La Visión Municipal, busca que: el MUNICIPIO AUTÓNOMO DE TACACOMA se convierta en un territorio organizado en base a sus tres pisos ecológicos y genere un desarrollo sostenible y competitivo, minero, agrícola y turístico; a través de políticas de desarrollo productivo integral y que reconozca el valor de la vida armónica de la madre naturaleza promoviendo los valores de nuestra identidad cultural.

Ejes de Desarrollo a nivel Municipal

Se ha identificado y priorizado cuatro ejes estratégicos de desarrollo para el Municipio de Tacacoma:

1. Municipio con Desarrollo Humano y Dignidad Social.
 - Consolidar los servicios de educación, salud y saneamiento básico con calidad humana.
2. Municipio Agro - Minero Productivo.
 - Consolidar la capacidad productiva andina comunitaria.

¹⁵¹ Bajo la nueva normativa, refiere que el Comité de Vigilancia deja de ser un ente locutor principal, pasando a ser un actor más dentro del contexto del control social.

- Desarrollar capacidades extractivas de menor impacto medio ambiental.
3. Municipio Democrático Participativo.
 - Fortalecer las capacidades institucionales público-privadas y de organizaciones sociales, en base a acuerdos y convenios interinstitucionales público/privados reconocidos en políticas municipales.
 4. Municipio con prevención de riesgos.
 - Desarrollar capacidades técnicas, normativas e institucionales en el proceso de prevención de riesgos y desastres.

CAPÍTULO V

**PROPUESTA JURÍDICA:
“PROYECTO DE LEY AUTONÓMICA MUNICIPAL DE CREACIÓN DE
DISTRITOS MUNICIPALES”
GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE TACACOMA**

El hecho de que se encuentre establecida como cualidad principal de la autonomía la facultad de dictar su propia legislación; y teniendo el gobierno municipal como competencia el desarrollo de la legislación nacional; entonces este nivel de gobierno podrá determinar los términos para la identificación, creación y delimitación de Distritos Municipales.

Para ello, en el ámbito del Derecho Administrativo, el presente Proyecto de Ley Municipal busca establecer los instrumentos técnicos normativos para la creación de Distritos Municipales, que posibilite al Gobierno Autónomo Municipal de Tacacoma regular el proceso de distritación en su jurisdicción.

LEY MUNICIPAL AUTÓNOMICA N° 0.../2015
GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE TACACOMA
H. Carlos Alberto Aguilar Blanco
ALCALDE MUNICIPAL DE TACACOMA

Por cuanto el Concejo Municipal de Tacacoma ha aprobado la siguiente Ley Autónoma Municipal:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La transición constitucional de un “Estado colonial, republicano y neoliberal” a un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, (...), descentralizado y con autonomías”¹⁵², implica que pueden coexistir, en un mismo ámbito territorial, dos tipos de ordenamientos jurídicos: el ordenamiento estatal nacional y los ordenamientos autonómicos.

Esto significa que en un Estado Autonómico, el nivel subnacional puede ser emisor de normas con rango de ley; dicho de otro modo, los niveles subnacionales pueden legislar desde y para su jurisdicción territorial obedeciendo y respetando un marco general que es la Constitución Política del Estado. Asimismo comprende la adecuación y el desarrollo de la normativa autonómica municipal a los mandatos constitucionales y leyes nacionales; esta potestad legislativa y el ejercicio de las competencias exclusivas.

En ese marco, la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales N° 482, en su artículo 16, preceptúa como atribuciones del Concejo Municipal: “Aprobar mediante Ley Municipal, la creación de Distritos Municipales”, la cual deberá establecer criterios, requisitos y procedimientos generales.

¹⁵² *Constitución Política del Estado Plurinacional*, preámbulo, 2009.

Estas consideraciones, nos impulsan a realizar un estudio y análisis de la doctrina y legislación nacional sobre ordenamiento territorial y distritación municipal para plantear los lineamientos generales y elaborar una Ley Municipal de Creación de Distritos Municipales que contenga criterios, requisitos y procedimientos técnico jurídicos y aplicarlos en el Municipio de Tacacoma.

CONSIDERANDO:

El municipio como jurisdicción territorial de los Gobiernos Autónomos Municipales es producto del mandato del artículo 12 de la Ley de Participación Popular N° 1551 que establece que el municipio abarca a la sección de provincia y en consecuencia se constituye en la jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, respondiendo de ese modo a la división política del país establecida en el artículo 108 de la anterior Constitución Política del Estado, del cual la sección de provincia formaba parte. Este precepto es formalizado y conceptualmente dimensionado por la Ley de Municipalidades en cuyo artículo 3º, definió al municipio como unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la sección de provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano, cuyo gobierno y administración se ejerce por un Gobierno Municipal.

La autonomía municipal de la que se parte, es aquella que la reforma constitucional de 1995 redefinió en su naturaleza y alcance, cuyos propósitos centrales fueron, por un lado, constitucionalizar la nueva realidad municipal emergente con la Ley de Participación Popular y, por otra, cambiar la visión municipal del contenido de la Constitución Política del Estado de 1967, adecuando al contexto político del momento y modernizando la filosofía de las instituciones municipales.

En su artículo 17, párrafo III, de la Ley de Participación Popular N° 1551 del 21 de abril de 1994, establecía que: “en los lugares donde exista una unidad geográfica sociocultural, productiva o económica, menor o mayor a un cantón, el gobierno municipal aprobará la creación de un distrito municipal y la designación de un(a) subalcalde”. Este artículo fue el único instrumento jurídico que permitió trabajar el tema de la distritación municipal.

A finales del año 1999 se promulga la Ley de Municipalidades N° 2028, incorporando un capítulo relacionado a los distritos municipales que desarrolla algunos aspectos sustanciales como: “la idea de una tipología de los distritos municipales, la correspondencia demográfica entre los servicios y la organización municipal y otros temas”.

El aporte de las autonomías municipales al nuevo modelo de Estado, tiene que ver con la capacidad política de los gobiernos locales de haberse constituido en la célula estatal básica de la democracia y el espacio público no sólo cercano a la gente sino fundamentalmente el hogar de los ciudadanos y ciudadanas donde se tejieron las aspiraciones, objetivos y proyectos de vida comunes.

CONSIDERANDO:

En lo que se refiere a la planificación del desarrollo municipal en relación con el Ordenamiento Territorial, el ordenamiento jurídico nacional actual, dicta algunos lineamientos generales sobre las competencias de los gobiernos autónomos municipales.

La norma fundamental, en el artículo 302, párrafo I, numerales 6 y 42, exteriorizan como competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos en su jurisdicción: la Elaboración de Planes de Ordenamiento

Territorial y de uso de suelos, además de la Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional.

Por otro lado, los artículos 18, 27 y 28 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, preceptúan que los distritos municipales que pudiesen conformarse serán espacios desconcentrados de administración, planificación y gestión de la administración pública, de participación ciudadana y descentralización de servicios en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica y la legislación municipal.

Finalmente, la Ley de Gobiernos Autónomas Municipales N° 482, en su artículo 16, numerales 25 y 26, identifican como Atribuciones del Concejo Municipal: A propuesta del Órgano Ejecutivo Municipal, aprobar mediante Ley Municipal, la creación de Distritos Municipales que establecerá los requisitos y procedimientos generales, teniendo en cuenta como criterios mínimos la dimensión poblacional y territorial, provisión de servicios públicos e infraestructura.

CONSIDERANDO:

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional marca un punto fundamental para la consolidación definitiva de las autonomías municipales dentro la realidad política, cultural, económica, social e histórica del país.

Bajo esa premisa y lineamiento jurídico, el Gobierno Autónomo Municipal de Tacoma, requiere contar con una normativa más completa sobre el tema de la distritación municipal; en el marco de las competencias exclusivas y la atribución legislativa autónoma municipal, permite a los Municipios plantearse este instrumento del modo más adecuado por la cercanía de la problemática.

La fundamentación e importancia de la Ley de creación de distritos municipales radica en los siguientes fundamentos: Conveniencia jurídica y legal. La cualidad gubernativa que adquiere el nivel municipal, implica el ejercicio de la facultad legislativa por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones.

En ese sentido, la normativa será un aporte a la estructuración y desarrollo de la legislación autonómica municipal a partir de la necesidad de incorporar y perfeccionar el ordenamiento jurídico autonómico respecto a los lineamientos generales para normar la distritación municipal, ya que los distritos municipales se consideran como espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, la normativa municipal propone construir un instrumento normativo adecuado que permitirá, por un lado, que el Gobierno Autónomo Municipal cumpla de mejor modo sus funciones, competencias y atribuciones en cuanto a la planificación, programación y ejecución de la gestión política, administrativa, técnica, económica y financiera en su jurisdicción territorial y, por otro lado, que la población del Municipio tenga un vínculo más directo con sus autoridades para canalizar de mejor modo sus necesidades y demandas para mejorar su calidad de vida.

La adecuada planificación del uso del territorio, permite determinar criterios útiles para la toma de decisiones relacionadas con la promoción y ordenamiento del suelo, para poder contar con un desarrollo sostenible eficiente de las actividades productivas, industriales, agropecuarias y del sector de servicios. También conlleva a la proposición de un reequilibrio socio urbano, global y zonal que evite la expansión desmedida, desordenada sin planificación de las zonas legislando el uso sostenible y racional de los recursos naturales del territorio.

De igual modo, la distritación permite al gobierno autónomo municipal, en lo técnico: desconcentrar la gestión municipal, mejorando la eficiencia técnica y administrativa en la prestación de servicios y programas y la ejecución de obras de demanda ciudadana; en lo social: recuperar sus ámbitos culturales, ambientales, económicos y proyectarlo hacia una nueva dinámica fortaleciendo sus potencialidades en la totalidad de su conjunto territorial.

Ya que muchas de las falencias en la adecuada organización territorial se deben a la carencia de criterios de planificación en la creación de entidades administrativas, sin ninguna norma técnico legal que oriente esta temática del modo más adecuado, el nuevo ordenamiento jurídico autónomo puede inaugurar un nuevo ciclo del proceso de distritación municipal, el cual podría convertirse en un mecanismo viabilizador de la organización progresiva del territorio municipal para la efectiva gestión de los requerimientos de la población asentada en el territorio de cada distrito del municipio destinados a mejorar la calidad de vida.

Bajo esa línea, el Asesor del Concejo Municipal de Tacacoma, recomienda al Pleno del Concejo Municipal la aprobación de la presente la Ley Municipal Autónoma.

En mérito a todo lo expuesto, el ejercicio de la facultad legislativa y las competencias exclusivas establecidas en la Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” No 031 de 19 de julio de 2010, y Ley de Gobiernos Autónomos Municipales N° 482 del 09 de enero de 2014: en Sesión Ordinaria No ... de ... de junio de 2015 previa lectura del informe de la Comisión Territorial se aprobó en sus dos estaciones en grande y detalle por el Pleno del Concejo Municipal la Ley Municipal Autónoma para la Creación de Distritos Municipales” que establece los criterios, requisitos y procedimientos técnico-jurídicos que permitan normar la

distritación en el Municipio de Tacacoma, Provincia Larecaja del Departamento de La Paz.

LEY MUNICIPAL AUTONOMICA N° ...

LEY DEL DE JUNIO DE 2015

H. Carlos Alberto Aguilar Blanco

**ALCALDE MUNICIPAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE
TACACOMA**

Por cuanto, el Órgano Legislativo Municipal de Tacacoma ha aprobado la siguiente Ley Municipal:

DECRETA:

“LEY MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS MUNICIPALES”

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

**OBJETO, COMPETENCIA, DELEGACIÓN, FINALIDADES Y ÁMBITO DE
APLICACIÓN**

ARTÍCULO 1. (OBJETO).- La presente Ley tiene por objeto establecer los criterios, requisitos y procedimientos técnico-jurídicos que permitan normar la creación, consolidación y modificación de Distritos Municipales en el Municipio de Tacacoma, Provincia Larecaja del Departamento de La Paz.

ARTÍCULO 2. (COMPETENCIA).- Se asigna al Gobierno Autónomo Municipal, la competencia exclusiva del Ordenamiento Territorial en su jurisdicción, establecido en el párrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, y en el Artículo 16, numerales 25 y 26 de la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, como Atribuciones del Gobierno Municipal aprobar mediante Ley la creación de Distritos Municipales.

ARTÍCULO 3. (DELEGACIÓN).- Se delega la facultad técnica administrativa del artículo precedente a la Dirección de Organización Territorial Administrativa, para tramitar los procedimientos administrativos de creación, consolidación y modificación de Distritos Municipales que no comprometan los límites de la Unidad Territorial de Tacacoma.

ARTÍCULO 4. (FINALIDADES).- La presente Ley tiene como finalidades:

- a) Establecer criterios, requisitos y procedimientos técnico-jurídicos para la creación, consolidación y modificación de Distritos Municipales, con límites precisos y georreferenciados, ligados a una Red Geodésica Nacional.
- b) La obtención, administración y sistematización de información de la ubicación geográfica de los asentamientos humanos para efectos de la planificación del desarrollo económico, social y del ordenamiento territorial.
- c) La participación directa, de sus habitantes a través de los acuerdos y otros mecanismos a utilizarse en la creación, consolidación y modificación de Distritos Municipales.
- d) Establecer la responsabilidad de la Dirección de Organización Territorial Municipal para la correcta creación, consolidación y modificación de los Distritos Municipales.

ARTICULO 5. (ÁMBITO DE APLICACIÓN).- La presente Ley Municipal se constituye de uso y aplicación obligatoria, al que deben sujetarse las unidades organizacionales y servidores públicos que intervienen en los procesos de consolidación y modificación de los Distritos Municipales en el Municipio de Tacacoma.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

ARTÍCULO 6. (PRINCIPIOS).- A los efectos de la presente Ley, los principios que rigen la organización territorial del Estado, además de los establecidos en el Artículo 270 de la Constitución Política del Estado y el Artículo 5 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, son:

1. **Celeridad.** La aplicación ágil y oportuna del procedimiento para la creación, consolidación y modificación de los Distritos Municipales.
2. **Integralidad.** La valoración de factores económicos, sociales, culturales, ambientales, geográficos, políticos, legales e institucionales, considerados de manera articulada y complementaria en los procesos de creación, consolidación, modificación y delimitación de los Distritos Municipales.
3. **Integridad del distrito.** Lograr que los Distritos Municipales estén claramente delimitadas preservando los límites de la Unidad Territorial.
4. **Buena Fe.** Que la conducta y las acciones que realicen las partes dentro del procedimiento de creación, consolidación y modificación de Distritos Municipales, deben enmarcarse en la honradez y el respeto de los acuerdos arribados.
5. **Transparencia.** Es el acceso a toda la información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable.
6. **Voluntad Democrática.** Garantizar la participación de las y los habitantes para decidir sobre la creación, consolidación y modificación de Distritos Municipales, conforme a los procedimientos establecidos en la presente ley y su reglamento.

ARTÍCULO 7. (DEFINICIONES).- Para efectos de esta Ley, entiéndase por:

1. **Distrito Municipal.** Espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales.
2. **Entidad Territorial.** Es la institucionalidad reconocida legalmente para la administración o gobierno con jurisdicción en una determinada unidad territorial. Es decir que son parte dependiente de una institución u órgano superior.
3. **Creación de Distrito Municipal.** Es la conformación de una nueva entidad territorial por la necesidad y utilidad pública, mediante Ley Municipal sobre la base de procedimiento desarrollado para el efecto.
4. **Delimitación del Distrito Municipal.** Es el proceso que consiste en el conjunto de actividades técnicas y científicas, mediante las cuales se identifican, precisan, actualizan, codifican y georreferencian en el terreno, y se representan cartográficamente en un mapa los elementos descriptivos del límite del Distrito Municipal.
5. **Continuidad Territorial.** Es que todo Distrito Municipal sea unitaria y continua territorialmente.
6. **Mapa de Distritos Municipales.** Es la representación geográfica mediante polígonos, líneas y puntos de los accidentes naturales (arcifinios) o elementos artificiales que definen el límite del Distrito Municipal.
7. **Cartografía Oficial.** Es la representación geográfica en coordenadas de los accidentes naturales (arcifinios) y accidentes artificiales o líneas imaginarias que definen el límite del Distrito Municipal y tiene carácter oficial.
8. **Conciliación.** Es el medio de solución concertada, pacífica e inmediata de conflictos de límites como parte del proceso administrativo iniciado a solicitud de las autoridades facultadas.

9. **Colindancia.** Es la referencia cardinal y nominal entre el distrito municipal otra u otras contiguas a la unidad territorial.
10. **Coordenadas.** Es el conjunto de valores que permiten la ubicación de un punto en la superficie terrestre y su representación conforme al sistema de proyección cartográfica.
11. **Georreferenciar.** Es determinar las coordenadas de un punto o elemento en la superficie terrestre con precisión, permitiendo su ubicación geográfica.
12. **Límites Precisos.** Aquellos definidos por Ley y que permiten su ubicación exacta en el terreno a través de coordenadas y/o accidentes geográficos y naturales, cuyas coordenadas pueden ser reconocibles en el terreno y representadas en la cartografía.
13. **Ordenamiento Territorial.** Es el proceso de organización del uso y ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del municipio.
14. **Participación.** Es la acción e involucramiento de buena fe de los habitantes de los distritos municipales en el proceso de la organización territorial Municipal, considerando el bien social, basados en la cultura de paz en el espacio geográfico, garantizando la unidad e indivisibilidad del territorio municipal.
15. **Red Geodésica.** Red de puntos georreferenciados ubicados con exactitud y precisión, que se encuentran materializados en el terreno.
16. **Necesidad y Utilidad Pública.** Conveniencia colectiva de creación de un Distrito Municipal, demostrada fehacientemente mediante información oficial sobre población, historia, cultura, infraestructura social y caminera, así como sobre su sostenibilidad económica y medioambiental.

TÍTULO II
AUTORIDAD COMPETENTE PARA LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
MUNICIPAL

CAPÍTULO I
INSTANCIAS EJECUTIVA-TÉCNICA, NATUTALEZA Y ATRIBUCIONES

ARTÍCULO 8. (NATURALEZA).- I. El Órgano Ejecutivo Municipal a través de la Dirección de Organización Territorial, será responsable de la creación, consolidación y modificación de distritos municipales, de acuerdo a los principios y criterios técnicos legales de la presente ley municipal.

II. La Alcaldesa o Alcalde Municipal es la Autoridad competente para conocer los Recursos Jerárquicos Administrativos.

III. La Directora o Director de la Dirección de Organización Territorial Municipal, conocerá, rechazará y resolverá los procedimientos administrativos de creación, consolidación y modificación de Distritos Municipales siempre que no comprometa los límites de la unidad territorial municipal.

ARTÍCULO 9. (ATRIBUCIONES DE LA DIRECCIÓN DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ADMINISTRATIVA MUNICIPAL).- Son:

1. Atender los procedimientos administrativos de creación, consolidación y modificación de los distritos municipales.
2. Actualizar con información al Sistema de Información de Organización Territorial Municipal.
3. Prevención y gestión de conflictos que pudiesen presentarse en los procedimientos de creación, consolidación y modificación de los distritos municipales.
4. Coordinar con la entidad competente del nivel Departamental, Nacional y otras instituciones responsables de organización territorial.

5. Resolver los recursos de revocatoria interpuestos contra las resoluciones finales o definitivas dictadas en el marco de los procedimientos administrativos de creación, consolidación y modificación de distritos municipales.
6. Remitir a la Alcaldesa o Alcalde municipal los actuados de los procedimientos administrativos de creación, consolidación y modificación de distritos municipales con los recursos jerárquicos, cuando estos fueren interpuestos.
7. Elaborar las propuestas de Proyectos de Ley Municipal de creación, consolidación y modificación de los distritos municipales y remitirlas conforme a procedimiento legislativo al Concejo Municipal.

ARTÍCULO 10. (APROBACIÓN DE CREACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y MODIFICACIÓN DE DISTRITOS MUNICIPALES).-

I. El Órgano Legislativo Municipal aprobará mediante Ley Municipal la creación, consolidación y modificación de los Distritos Municipales.

II. Las leyes deberán emerger de procedimientos administrativos de creación, consolidación y modificación de entidades territoriales y obligatoriamente fijarán los límites con precisión.

III. El anteproyecto de Ley Municipal será remitido al Órgano Legislativo Municipal por el Órgano Ejecutivo Municipal.

CAPÍTULO II

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

ARTÍCULO 11. (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL).-

I. El Sistema de Información de Organización Territorial Municipal es la herramienta técnica para capturar datos, integrar, generar y compartir información base, cuyo objeto es la sistematización, seguimiento, valoración y

verificación de las condiciones y requisitos en los trámites de creación, consolidación y modificación de distritos municipales.

II. El Sistema de Información de Organización Territorial Municipal será administrado por la Dirección de Organización Territorial.

III. La aplicación de este sistema es para fines de organización territorial y elaboración de mapas de distritos municipales.

CAPÍTULO III

LINEAMIENTOS TÉCNICOS GENERALES

ARTÍCULO 12. (INTERPRETACIÓN CARTOGRÁFICA).- I. Los límites expresados en las normas legales de los distritos municipales anteriores a la vigencia de la presente Ley, en cuanto a su ubicación geográfica, deberán ser sometidos al procedimiento de creación de distritación municipal.

ARTÍCULO 13. (CARTOGRAFÍA OFICIAL).- La cartografía oficial es aquella elaborada por el Instituto Geográfico Militar en sus diferentes escalas establecidas, siendo esta institución autorizada de proporcionar información actualizada física y digital.

ARTÍCULO 14. (REPRESENTACIÓN DEL MAPA DE DISTRITOS MUNICIPALES).- La creación, consolidación y modificación de los distritos municipales, serán representadas en el mapa del municipio.

ARTÍCULO 15. (ARCHIVO).- Es obligación de la Dirección de Organización Territorial Administrativa Municipal, custodiar las copias de los documentos de los procedimientos técnico administrativos, cartografía limítrofe y de las leyes de creación, consolidación y modificación de los Distritos Municipales para su resguardo y sistematización, debiendo conservarse en formato digital y físico.

ARTÍCULO 16. (NORMAS SUPLETORIAS).- A todo lo no regulado por esta ley o su reglamento en los procedimientos de creación, consolidación y modificación se aplica supletoriamente las normas del procedimiento administrativo.

TÍTULO III

CONDICIONES, CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO PARA LA CREACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y MODIFICACIÓN DE DISTRITOS MUNICIPALES

CAPÍTULO I

CONDICIONES GENERALES Y CRITERIOS

ARTICULO 17. (CONDICIONES GENERALES). I. El Distrito Municipal a crearse, consolidarse y modificarse deberá garantizar la viabilidad, sostenibilidad y desarrollo así como de los distritos colindantes.

II. El Distrito Municipal a crearse, consolidarse y modificarse no podrá definir jurisdicción sobre cuerpos de agua y salares, cuyo uso y administración de carácter estratégico son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y corresponde al Estado su administración en función al interés colectivo, de conformidad a lo dispuesto en los Artículos 348 y 349 de la Constitución Política del Estado.

III. No se podrán crear Distritos Municipales que dividan la población y territorio de comunidades y centros poblados.

IV. Los Distritos Municipales deben tener ineludiblemente, continuidad territorial y no podrán crearse un distrito municipal que deje sin continuidad territorial a otros Distritos Municipales.

V. La información de los datos de población, será la del último Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística.

VI. Los límites de los distritos municipales tienen naturaleza distinta a los límites de la propiedad agraria individual o colectiva y de los derechos reconocidos para uso y aprovechamiento de recursos naturales.

ARTÍCULO 18 (CRITERIOS).- Son condiciones específicas de vialidad, equidad y sostenibilidad de los distritos municipales:

I. Para la creación de Distritos Municipales:

1. Densidad poblacional (base poblacional).

- a) Contar con una población mínima de 1.000 habitantes pudiendo flexibilizarse este criterio, siempre que el proceso administrativo demuestre la necesidad y utilidad pública de su creación.
- b) Los Distritos Indígena Originario Campesino deberán de contar con una población igual o mayor a 500 habitantes suficiente para su desarrollo y planificación administrativa.

2. Superficie del Distrito Municipal.

- a) Los Distritos Municipales deberán de tener una superficie mayor a 200 kilómetros (km²) (20.000 Ha.).
- b) Se respeta la superficie territorial de los pueblos Indígena Originario Campesino convertidos en distrito municipal.

3. Organización de los asentamientos humanos. Identificación y descripción de las organizaciones sociales, naciones y pueblos indígena originario campesinos, otras comunidades poblacionales y organizaciones económicas comunitarias.

4. Cobertura y acceso a servicios públicos básicos, educación, salud, infraestructura, otros y su capacidad de gestión:

- a) Infraestructura educativa hasta el nivel secundario.

b) Centro de Salud de primer nivel con sistemas de administración y de recursos humanos.

c) Otras infraestructuras

5. Aspectos físico-ambientales y ecosistemas.

6. Aspectos económicos-productivos, visión cultural económica y productiva.

a) Las áreas demandadas como nuevos distritos municipales deberán demostrar sus potencialidades económicas productivas, por rubro, que les permita su sostenibilidad y mejores condiciones de vida para su población.

b) Contar con infraestructura y recursos técnicos básicos para su administración.

7. Accesibilidad y vinculación.

a) Ofrecer condiciones de integración a todo el distrito municipal que permita a sus habitantes tener fácil y mejor acceso a su capital municipal.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO PARA LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE DISTRITOS MUNICIPALES

ARTÍCULO 19. (PROCEDIMIENTO).- Los procesos administrativos de creación o consolidación de distritos municipales, se iniciará, en primera instancia, a través de la Dirección de Organización Territorial Administrativa del Órgano Ejecutivo Municipal.

ARTÍCULO 20. (HABILITACIÓN).- Están habilitadas para solicitar la creación o consolidación de Distritos Municipales, ante la autoridad competente:

1. Las autoridades tradicionales de las comunidades, pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales, juntas vecinales

y/o sindicales organizadas y reconocidas legalmente y debidamente acreditados por sus organizaciones.

2. La directiva en pleno de los actores de Participación y Control Social orgánicos y comunitarios interesadas.
3. El Comité Impulsor conformado por representantes debidamente acreditados por las organizaciones sociales dentro del área del nuevo distrito municipal que se quiere crear como distrito municipal.
4. Las subalcaldesas o los subalcaldes de la subalcaldía y/o distrito municipal ya existente de forma transitoria.

ARTÍCULO 21 (REQUISITOS).- El memorial de solicitud de creación o consolidación de un Distrito Municipal, debe contener:

1. La documentación que acredite la personería jurídica del o de los solicitantes.
2. Los fundamentos de la petición y los argumentos que demuestran la necesidad y utilidad pública de la solicitud.
3. Mapa de ubicación geográfica georeferenciado en base a la cartografía oficial del área territorial propuesta a crearse o consolidarse como Distrito Municipal con nombres de las localidades involucradas.
4. Personalidades jurídicas y mapas de las comunidades que conformaran el distrito municipal.
5. Certificación de la existencia y cantidad de habitantes del área territorial propuesta a crearse o consolidarse como Distrito Municipal con nombres de las localidades involucradas emitidas por el Instituto Nacional de Estadística.
6. Actas de conformidad de colindancias del perímetro del área propuesta como nuevo distrito municipal.
7. La identificación del nombre y sede administrativa del distrito municipal.

ARTÍCULO 22 (PROCESO ADMINISTRATIVO).- I. Recibido el Memorial de solicitud, la autoridad competente instruirá la organización del proceso administrativo correspondiente, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior.

En los procesos de creación o consolidación de distritos municipales, serán consultadas las comunidades colindantes, salvo aquellos que oficien de solicitantes.

II. La autoridad competente exigirá los siguientes documentos:

1. Informe técnico del Instituto Geográfico Militar sobre la ubicación geográfica del distrito municipal propuesto a crearse o consolidarse. El informe estará acompañado y se basará en mapas oficiales a escala 1:50.000 o, en defecto de éstos, 1:100.000.
2. Certificación del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la población total, crecimiento poblacional proyectado de diez a quince años del distrito a crearse o consolidarse.
3. Información de la instancia máxima de gestión local de salud municipal sobre las condiciones de servicios de infraestructura de salud existentes dentro el espacio territorial del distrito municipal cuya creación o consolidación se busca.
4. Información de la Dirección Distrital de Educación sobre la infraestructura y condición actual de los servicios educativos existentes.
5. Informe Técnico del Servicio Departamental de Caminos y/o de la Dirección Técnica Vial Municipal sobre las vías de comunicación existentes detallando las condiciones de accesibilidad hasta y desde los principales centros poblados del distrito municipal a crearse y las distancias entre estos centros y la capital municipal.
6. Certificación, de la autoridad competente departamental, sobre la existencia de áreas protegidas, territorios indígenas y comunitarios de origen, unidades socio - culturales, del distrito municipal a crearse.

III. La producción y acopio de todos los informes detallados anteriormente serán cubiertos económicamente en su totalidad por los peticionarios.

ARTÍCULO 23. (RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA).- I. Concluido el proceso, la autoridad competente recomendará la procedencia o improcedencia de la creación o consolidación del Distrito Municipal o rechazando la solicitud cuando no se hayan demostrado esos extremos.

II. Contra esta resolución procederá el recurso de revocatoria y jerárquico en concurrencia con las previsiones establecidas en la Ley de Ordenamiento Jurídico Administrativo Municipal, antes de su envío al Concejo Municipal para su tratamiento del Proyecto de Ley Municipal de Creación del distrito municipal correspondiente.

III. Ejecutoriada la resolución de creación o consolidación de distrito municipal se remitirá con el anteproyecto de ley municipal al Concejo Municipal.

ARTÍCULO 24. (CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO).- El Procedimiento en el Órgano Ejecutivo Municipal concluye cuando:

- a) Dictada la Resolución de Creación de Distrito Municipal por la autoridad competente y esta no sea impugnada.
- b) Dictada la Resolución de Revocatoria y esta no sea recurrida.
- c) Dictada la Resolución de recurso jerárquico y no se demande el recurso Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO III

CREACIÓN DE DISTRITOS MUNICIPALES INDÍGENA ORIGINARIO CAMESINO

ARTICULO 25. (CONDICIONES Y REQUISITOS).- Conforme a la competencia asignada a los Municipios, descriptas en el párrafo I, Art. 28 la Ley N° 031

Ley Marco de Autonomías y Descentralización, los requisitos de creación de Distrito Indígena Originario Campesino son:

1. El Memorial de Solicitud de creación de un Distrito Municipal Indígena Originario Campesino, debe contener:
 - a) La documentación que acredite la personería jurídica de las autoridades propias.
 - b) Certificación de la existencia y cantidad de habitantes del área territorial propuesta a crearse como Distrito Municipal Indígena Originaria Campesino emitido por el Instituto Nacional de Estadística.
 - c) Título ejecutorial o certificado de título del o los territorios indígena originario campesino emitido por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.
 - d) Mapa Georeferenciado del territorio o territorios indígena originario campesino de acuerdo a los títulos ejecutoriales.
 - e) Certificado de condición de territorios ancestrales actualmente habitados por los pueblos o naciones demandantes, emitido por el Ministerio de Autonomías.
 - f) Los Distritos Indígena Originario Campesino deberán de contar con una población igual o mayor a 500 habitantes suficiente para su desarrollo y planificación administrativa.
 - g) Vialidad gubernativa, equidad y sostenibilidad de la entidad territorial municipal indígena originario campesino.

CAPÍTULO IV

CONSOLIDACIÓN DE DISTRITOS MUNICIPALES

ARTÍCULO 26. (APLICACIÓN EXCLUSIVA).- El procedimiento administrativo de consolidación establecido en la presente Ley Municipal se aplicará única y exclusivamente en los casos de distritos municipales existentes y cuya delimitación no esté definida.

ARTÍCULO 27. (PROCEDIMIENTO).- Los procesos administrativos de consolidación de distritos municipales se tramitarán, en primera instancia, ante la Dirección de Organización Territorial del Órgano Ejecutivo Municipal. Substanciado en primera instancia dicho proceso, será remitido al Concejo Municipal, para su tratamiento legislativo municipal.

ARTÍCULO 28 (HABILITACIÓN).- Están habilitadas para solicitar la consolidación de los distritos municipales:

1. Las subalcaldesas o los subalcaldes de las Subalcaldías y distritos municipales ya existente de forma transitoria.
2. Las autoridades tradicionales de las comunidades, pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales, juntas vecinales y/o sindicales organizadas, reconocidos legalmente.
3. La directiva en pleno de los actores de participación y control social orgánico y comunitario involucrado.

ARTÍCULO 29. (REQUISITOS).- El Memorial de Solicitud de Consolidación del Distrito Municipal debe contener:

1. La documentación que acredite la personería jurídica del o de los solicitantes.
2. Los fundamentos y antecedentes de la petición y los argumentos que demuestran la necesidad y utilidad pública de la solicitud.
3. Instrumento legal (Resolución, Ordenanza o Ley Municipal), que demuestre la existencia de la Subalcaldía y/o distrito municipal con anterioridad, cuya consolidación se solicita. Otros documentos que, en la vía supletoria, llenen la exigencia del presente numeral.
4. Mapa de ubicación geográfica georeferenciado a consolidarse identificando comunidades, localidades o predios, en base a la cartografía oficial de la Unidad Territorial.

5. La identificación física-geográfica, nombre y sede administrativa del distrito municipal.
6. Un listado de comunidades, localidades y poblaciones existentes legalmente en el Distrito Municipal cuya consolidación se tramita.

ARTÍCULO 30. (PROCESO ADMINISTRATIVO).- Presentado el memorial se instruirá la organización del proceso administrativo correspondiente, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos anteriores.

ARTÍCULO 31. (CONSULTA).- Los Distritos Municipales legalmente existentes que colindan con un distrito municipal cuya consolidación se solicita, serán consultados.

ARTÍCULO 32. (PRUEBAS Y CONCILIACIÓN).- I. Todos los medios probatorios serán aceptados cuando el proceso de consolidación se haga contencioso.

II. La autoridad competente en primera instancia, convocará a tres (3) reuniones conciliatorias que fuesen necesarias para lograr una consolidación concertada. De no arribarse a la suscripción de acuerdos, concluye esta vía, aplicándose en consecuencia la conclusión de esta etapa y prosiguiendo el procedimiento administrativo.

III. Las actas de conciliación y/o acuerdo, deberán ser refrendadas por autoridad competente, suscritas por las partes, las autoridades legítimas de las comunidades y/o vecinos del área limítrofe, y deberán establecer de manera precisa los acuerdos alcanzados que tienen fuerza de Ley.

IV. La autoridad competente refrendará las actas de conciliación elaboradas y rubricadas entre las partes involucradas con anterioridad.

ARTÍCULO 33. (RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA).- I. Concluido el proceso, la autoridad competente, pronunciará resolución fundamentada estableciendo

los límites del distrito municipal respectivo y concluirá con un Proyecto de Ley de Delimitación de Distrito Municipal.

II. Contra esta resolución procederá el recurso de revocatoria y jerárquico en concurrencia con las previsiones establecidas en la Ley de Ordenamiento Jurídico Administrativo Municipal, antes de su envío al Concejo Municipal para su tratamiento del Proyecto de Ley Municipal de Creación del distrito municipal correspondiente.

III. Ejecutoriada la resolución de Consolidación de Distrito Municipal se remitirá con el anteproyecto de Ley Municipal al Concejo Municipal.

ARTICULO 34. (CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO). El Procedimiento en el Órgano Ejecutivo Municipal concluye cuando:

- a) Dictada la Resolución de Consolidación de Distrito Municipal por la autoridad competente y ésta no sea impugnada.
- b) Dictada la resolución de revocatoria y ésta no sea recurrida.
- c) Dictada la resolución de recurso jerárquico y no se demande el recurso Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 35. (PLAZOS COMUNES).- Los procesos administrativos de creación, consolidación y modificación de Distritos Municipales, sustanciados por el Órgano Ejecutivo Municipal, en ningún caso durarán más de noventa (90) días hábiles, computables desde el día de la admisión del Memorial de solicitud.

CAPÍTULO V

MODIFICACIÓN DE DISTRITOS MUNICIPALES

ARTÍCULO 36. (MODIFICACIÓN DEL DISTRITO MUNICIPAL POR AGREGACIÓN O DISGREGACIÓN).- I. Un Distrito Municipal puede modificarse por agregación o disgregación de uno o varios distritos municipales.

II. El Distrito Municipal o Distrito Indígena Originario Campesino, se modificará por agregación de las áreas contiguas remanentes de distritos municipales disgregadas, producto de la creación de Distrito Municipal o Distrito Municipal Indígena Originario Campesino.

III. En caso de que las áreas remanentes descritas en el párrafo anterior, colinden con más de un distrito municipal, la población del área remanente definirá a cuál de ellas agregarse.

IV. Podrán modificarse por agregación los distritos municipales que se encuentren en una de las siguientes condiciones:

- a)** Aquellos que tengan población menor a 500 habitantes
- b)** Aquellos que tengan índices de Necesidades Básicas Insatisfechas iguales o por encima del 90%.
- c)** Aquellos que por voluntad democrática de sus habitantes decidan agregarse, independientemente de la situación en la que se encuentren.

V. Los distritos municipales conformados a partir de un proceso de agregación podrán convertirse en un distrito municipal o modificar uno de los Distritos Municipales ya existentes.

ARTICULO 37. (AGREGACIÓN A DISTRITO INDÍGENA ORIGINARIO

CAMPESINO).- I. Conformado el distrito municipal se podrán agregar a éstos, territorio indígena originarios campesinos y comunidades, previo procedimiento de consolidación conforme a lo dispuesto en la presente Ley, debiendo contar con:

- a)** Decisión democrática de sus habitantes definida conforme normas y procedimientos propios.
- b)** Acuerdo con las autoridades del distrito municipal agregante.
- c)** Título Ejecutorial o certificado de título de la comunidad indígena originaria campesina de la misma nación o pueblo indígena originario campesino o afines que se agregaría.

II. Deberá desarrollarse el procedimiento de los distritos municipales indígena agregados al procedimiento de consolidación, establecido en la presente Ley.

III. La Ley que consolida los distritos municipales por agregación también deberá delimitar los Distritos Municipales disgregados.

ARTÍCULO 38. (PARTICIPACIÓN).- Es derecho y obligación de los habitantes, y/o por medio de sus representantes que habita en las áreas territoriales limítrofes, participar en los actos de conciliación para tomar acuerdos sobre los límites del distrito municipal.

TÍTULO IV RECURSOS

CAPÍTULO I RESOLUCIONES RECURRIBLES

ARTÍCULO 39. (RESOLUCIONES RECURRIBLES).- I. Son recurribles los actos de carácter definitivo y las resoluciones finales.

II. Rechazada la solicitud de creación o modificación de distritos municipales podrá ser presentada nuevamente cuando se hayan subsanado las observaciones que provocaron el rechazo o se podrá recurrir por la vía administrativa y Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 40. (RECURSOS ADMINISTRATIVOS).- I. Los recursos administrativos procedentes son el Recurso de Revocatoria y el Recurso Jerárquico.

II. El recurso de Revocatoria se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución Administrativa de Consolidación.

III. El Recurso Jerárquico se interpondrá ante la autoridad que emitió la Resolución Administrativa que resuelve el Recurso de Revocatoria para que la remita a la máxima autoridad jerárquica del Órgano Ejecutivo Municipal.

ARTÍCULO 41. (PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).- Resueltos los recursos administrativos se agota la fase administrativa, pudiendo las partes acudir por la vía del proceso Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 42. (EXCLUSIVIDAD).- I. El recurso de apelación procederá únicamente en contra de la resolución final que rechaza o aprueba la solicitud de la creación o consolidación de un distrito municipal.

II. Toda apelación planteada en contra de decretos de mero trámite o de resoluciones que resuelvan incidentes durante el proceso administrativo será declarada improcedente y rechazada sin trámite alguno.

ARTÍCULO 43. (REMISIÓN AL CONCEJO MUNICIPAL).- Pronunciadas las resoluciones en los trámites de creación, consolidación y modificación de distritos municipales, o concluido el recurso señalado en la presente Ley, los expedientes serán enviados al Alcalde Municipal para su remisión al Concejo Municipal.

CAPÍTULO II REVISIÓN DE OFICIO

ARTÍCULO 44. (REVISIÓN).- Si las partes no hicieren uso del recurso de apelación, el expediente será elevado a conocimiento de la Alcaldesa o Alcalde Municipal para la revisión de oficio. El procedimiento, los plazos y condiciones serán establecidos en el Decreto Reglamentario.

ARTÍCULO 45. (ALCANCES).- La autoridad revisora tendrá competencia para:

1. Corregir aspectos de forma e introducir modificaciones en la Resolución Administrativa de procedencia y el Proyecto de Ley a ser enviado al Concejo Municipal.
2. Devolver a la autoridad de primera instancia cuando encuentre fallas o errores de fondo para su enmienda.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- El Órgano Ejecutivo Municipal, aprobará el Decreto Municipal reglamentario de la presente Ley, dentro de los noventa (90) días calendario posterior a su promulgación.

SEGUNDA.- Los trámites que se encontraren radicados en el Concejo Municipal serán remitidos al Órgano Ejecutivo Municipal para su adecuación a la presente ley.

TERCERA.- Cuando un distrito municipal cuente con norma de creación, pero no cuente con información geoespacial en cuanto puntos y coordenadas, éstos serán resueltos mediante procedimientos de delimitación y aprobados mediante Ley.

CUARTA.- La distritación municipal, en lo posible, conservará la estructura territorial del cantón, allá donde exista coincidencia de factores geográficos, sociales, culturales, económicos y productivos, debiendo adecuarse a la presente normativa para ser un distrito municipal.

QUINTA.- Los informes, sugerencias y Proyectos de Ley Municipal que se encuentren en trámite, deberán someterse a los procesos previstos en esta Ley caso contrario se declaran nulos.

SEXTA.- Los distritos municipales legalmente existentes a la fecha de promulgación de la presente Ley, se consolidan como tales exceptuando aquellos que, a recomendación de los estudios técnicos realizados por el Gobierno Municipal, deben adecuarse al proceso de consolidación cumpliendo los requisitos y procedimientos técnicos para ser aprobado mediante Ley Municipal.

SEPTIMA.- Toda modificación de la organización territorial administrativa vigente, estará condicionada a la puesta en vigencia de un Plan de Desconcentración Municipal.

DISPOSICIÓN ABROGATORIA Y DEROGATORIA

ÚNICA.- Se abrogan y derogan todas las disposiciones Municipales contrarias a la presente Ley Municipal.

DISPOSICIONES FINALES

ÚNICA.-

La presente Ley Municipal, entrará en vigencia plena una vez sea publicada, por única vez, en un órgano de prensa de circulación local.

Es dada en la sala de sesiones del Honorable Concejo Municipal de Tacacoma, a los..... días del mes de junio del año dos mil quince.

Firmado por:

Por tanto la Promulgo para que se tenga y cumpla como Ley Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de Tacacoma, a los..... días del mes de junio del año dos mil quince.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de una contextualización del proceso de organización territorial intramunicipal o Distritación, y la revisión de los instrumentos técnico-legales en el marco de la gestión pública descentralizada en Bolivia, es importante resaltar algunos temas.

El Estado boliviano históricamente mostró debilidad de desarrollo institucional, lo cual determinó que en los espacios rurales la mayoría de las tareas no fueran cumplidas por ninguna instancia estatal, nacional o local, tales los casos de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad), promoción del desarrollo económico, cultura, deportes, medio ambiente, protección de la mujer, de la niñez y la adolescencia.

En ese contexto, uno de los objetivos básicos de la Ley de Participación Popular era el fortalecimiento progresivo de la gestión autonómica de las instituciones públicas a nivel municipal, así como de una sensibilización sobre la importancia del ordenamiento territorial y uso de sus instrumentos operativos por parte de la sociedad civil. Asimismo, este ciudadano debía tener la posibilidad de ejercer sus derechos y participar plenamente en los eventos de planificación y control municipal y estas actividades no eran factibles a ejecutarse en espacios demográficamente grandes.

En ese marco, también la LPP posibilitó las condiciones para acceder a un territorio más ordenado – no sólo a nivel municipal – donde las unidades administrativas sean más homogéneas, en cuanto a sus características culturales, de organización social, vocación productiva, pisos ecológicos, población, etcétera. De cumplirse ese objetivo, se facilitaría la coordinación entre los sectores de salud y educación, principalmente, y hasta se aprehenderían los criterios de integralidad y complementariedad mediante la ejecución de proyectos que satisfagan a comunarios, pueblos indígenas y juntas de vecinos.

En ese sentido, el proceso de Distritación Municipal, ha sido de vital importancia para la reorganización de los municipios en el ámbito rural y urbano, y actualmente, en el ámbito local, hay una mayor valoración del gobierno municipal como espacio de empoderamiento, de presencia estatal y ámbito de representación política cercano al ciudadano.

El continuar y consolidar el trabajo de distritación municipal en el país, puede marcar definitivamente esta segunda etapa por un simple principio lógico que nos indica que no es posible construir participación popular en espacios territorial y demográficamente grandes; es necesario construir y desarrollar espacios territoriales y demográficos donde el ciudadano tenga posibilidad de desarrollar relaciones “cara a cara” con las y los otros ciudadanos de su respectivo entorno territorial y sociocultural.

Además que cuanto más pequeño es el espacio de planificación y gestión, el porcentaje de personas que participan es mayor, y cuanto más grande es, disminuye el porcentaje de ciudadanos activos que participan en estas actividades.

La autonomía constituye el medio y el sistema que posibilita la construcción desde lo local, es decir desde lo propio. En ese escenario, estamos no ante un proceso de descentralización de tareas, sino de diseño de una nueva área de acción institucional como espacio de desenvolvimiento del gobierno autónomo municipal. Esto significa un fortalecimiento de la institucionalidad estatal desde lo local; sin embargo, desde la perspectiva del principio de subsidiariedad, la pregunta que cabe plantearse es sobre la capacidad institucional local para cumplir tareas que son nuevas para los gobiernos locales y que tampoco eran cumplidas por instancias superiores previamente.

Con lo descrito se puede asegurar que, en la actualidad, el gobierno local municipal cuenta con los elementos jurídicos básicos para plantear en su jurisdicción una estrategia de ordenamiento territorial necesaria para potenciar el uso de los espacios físicos y sociales. En otras palabras, tiene ahora las mejores condiciones para organizar su territorio a través de la distritación municipal.

El Gobierno Autónomo Municipal, cuenta con tuición sobre la organización de su espacio submunicipal identificando y consolidando espacio de planificación y gestión administrativa y esta motivación debe fundamentarse, en esta segunda fase, en la búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios públicos locales.

En la perspectiva de consolidar progresivamente este ordenamiento local como un eje fundamental de la reorganización en búsqueda de un mejor desarrollo, se debe enfrentar algunas tareas a ser encaradas.

La primera tarea estratégica es que una nueva gestión pública autonómica debe sentar presencia del Estado en la gestión colectiva del espacio vital local; debe asumir el desafío de hacer efectivo el derecho a un hábitat accesible a todos/as. De acuerdo a esta propuesta para la identificación y delimitación de espacios de

planificación y gestión, se tomará en cuenta la voluntad democrática de sus habitantes o la iniciativa del gobierno autónomo municipal.

Otra de las tareas estratégicas se encuentra estrechamente ligada al tema legal-normativo; ya que en la medida en que no se avance en la aprobación y promulgación de la Ley Autonómica Municipal de Creación de Distritos Municipales, el factor institucional se verá debilitado y con probabilidades de no lograr apoyar los procesos de gestión, planificación y desarrollo local, tan importantes en este momento para los Municipios y la concreción de las autonomías locales.

Este instrumento jurídico, permitirá establecer una estructura institucional estable, de continuidad, operacionalidad y facultades de control en la temática de ordenamiento territorial o distritación municipal. Por otro lado, normará la identificación y consolidación de los espacios de planificación y gestión otorgándole seguridad jurídica a dicho espacio identificado como “Distrito” y permitirá el acceso a recursos públicos para la ejecución de sus proyectos, así como la inversión municipal en el ámbito intermunicipal.

Lograr constituir legalmente los Distritos, cumpliendo los requisitos que la normativa jurídica propuesta establece, hará que éstos funcionen de manera real y operativa con acciones de planificación y gestión que permitan encaminarlas hacia el logro de sus objetivos, procurando un verdadero desarrollo y fortalecimiento del municipio.

En ese sentido, el Proyecto de Ley Municipal para la Distritación Municipal pretende orientar a los tomadores de decisiones del gobierno autónomo municipal de Tacacoma la organización de su territorio en base a criterios y procedimientos técnico jurídicos.

Una tercera tarea tiene que ver con la posibilidad de organizar y articular el territorio en función de sus características, potencialidades y limitantes, pasando por la incidencia que deben tener estos aspectos en la formulación e implementación de las políticas públicas. Se trata de identificar el “lugar óptimo” dónde asentarlas, sobre qué espacio geográfico y cómo trabajar estimulando las inversiones públicas y privadas.

La localización de los espacios, es base para la planificación y gestión del territorio municipal, para avanzar con la organización de la planificación participativa y atención de los servicios en espacios más manejables, procurando un manejo sostenible de los mismos, a fin de reducir en forma progresiva los desequilibrios espaciales, contribuyendo a elevar el nivel de vida de todas y todos los habitantes del municipio.

La identificación del espacio local, por parte de sus protagonistas, les permite conocer sus problemas, potencialidades y restricciones evidentes para poder encarar, en forma conjunta y coherente, un desarrollo sostenible fundado en la distritación, porque en el nivel local se generan mayores incentivos para la participación directa de los ciudadanos. La prestación de ciertos servicios se efectúa con un mayor nivel de eficiencia en el ámbito local, porque en éstos se pueden observar con mayor facilidad las preferencias de los ciudadanos.

Cada caso demandará un estudio técnico sólidamente fundamentado para demostrar que articulando espacios con criterios económicos, culturales y geopolíticos podemos estructurar y vertebrar de mejor forma, el territorio municipal y plurinacional, que le permita a la gente que vive en las áreas resagadas participar más efectivamente de las actividades productivas y obtener mayores beneficios de los procesos de desarrollo.

Tomando en cuenta estos aspectos, podemos concluir que:

El ordenamiento territorial se constituye en la base para comprender las características y condiciones que tienen los municipios, aportando a la planificación territorial en la definición de acciones de inversión para mejorar la calidad de vida de la población en el mediano y largo plazo.

Se concluye que el tema territorial, especialmente la distritación municipal, puede aportar con importantes elementos al desarrollo económico productivo de los municipios.

Se concluye que los distritos municipales tienen muchas posibilidades en su desarrollo por su tamaño y otras características. Se deberá propiciar la discusión para que en la futura normativa de reglamentación, se busque consolidar la tipología de distritos municipales.

El trabajo de distritación municipal constituye una de las posibilidades más prometedoras para el avance en la aplicación de una planificación global desde las comunidades hacia arriba, insertando a las y los ciudadanos en las decisiones políticas de sus gobiernos locales.

Promover la corresponsabilidad de la sociedad en la gestión pública y el fortalecimiento de la democracia.

Es el adecuado para dar respuesta a las demandas y necesidades concretas de la población y complementar el diseño autonómico competencial territorial en su dimensión material.

La propuesta de Ley Municipal es sólo un instrumento de todo un proceso que debe complementarse con las acciones y esfuerzos del gobierno autónomo

municipal y de las organizaciones sociales inmersas en la organización territorial. Sin embargo, su total cumplimiento requiere de voluntad y capacidad, principalmente del gobierno autónomo municipal.

Por lo que como recomendación, este trabajo de investigación plantea que las y los miembros del Gobierno Autónomo Municipal de Tacacoma consideren los siguientes aspectos para el mejor desarrollo del proceso:

Respecto al tema de la capacidad municipal:

- Contar con una base mínima de funcionarias o funcionarios técnicos que dirijan la implementación de la norma, pues éstos tienen una relación directa con su funcionamiento operativo. Pero además, que evalúen los Informes Técnicos de Propuesta de Conformación de Distritos.
- Crear las condiciones administrativas necesarias para afrontar el proceso de distritación desde el gobierno autónomo municipal.
- La incorporación del proceso de distritación en los planes y actividades del municipio.
- La Ley Municipal requiere, en lo posterior, de una estrategia y metodología de implementación para conseguir que la sociedad civil y las instancias involucradas en la temática se apropien del proceso para poder asegurar su aplicación óptima.

Respecto a la dimensión estratégica del proceso de distritación:

- Trabajar en la línea de conformación de espacios locales de planificación y gestión, que guarde relación con las necesidades de desarrollo municipal y su visión estratégica.
- Concretar una organización espacial con características de equilibrio y utilidad para el desarrollo del municipio.

- Este proceso debe estar fundamentado en la búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios públicos básicos locales.
- Enriquecer el proceso de distritación municipal con la aplicación complementaria de los principios de las reformas estructurales y normativa vigente.
- Promocionar el carácter técnico y estratégico del proceso, a fin de sensibilizar en la temática a las autoridades municipales y representantes de las organizaciones de base.
- Frente al peligro de la fragmentación de la demanda social, asumir una visión integral del municipio, lo que favorecería la implementación de políticas públicas complementarias e integrales.
- Se recomienda apoyar trabajos ya iniciados en la temática de la distritación municipal, como son: la planificación participativa por distritos municipales, reconfiguración de la instancia de Participación y Control Social por distritos municipales. Estas actividades requieren ser perfeccionadas para que su aplicación favorezca las tareas futuras de gestión y control social.

Bibliografía

Aguilar V., Luis, 2006. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica, México.

Ameller, Vladimir, 2004. "Territorio. El mito del desarrollo en municipios inviables", en "Municipalización: Diagnóstico de una década" (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Álvarez P., Mauricio, 2004. "Mancomunidades de municipios: Una visión de progreso", en "Municipalización: Diagnóstico de una década" (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Aramayo C., Fernando, 2012. "Ritmos para la implementación del régimen autonómico", en "Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

Argirakis, Helena, 2012. "Regionalismo y mitos ideológicos como dispositivos de poder para la construcción del imaginario de la autonomía departamental", en "Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

Assies, Willem. "La descentralización a la boliviana y la economía política del reformismo". Urbared comunidad de investigación promovida por la Universidad Autónoma de México y Universidad Nacional de General Sarmiento Argentina. El documento virtual, 2002, <http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/descentralizacion%20a%20la%20boliviana.doc> (4 de noviembre de 2014)

Ayo, Diego, 2003. Municipalismo/Participación Popular. Apuntes de un proceso. Muela del Diablo Editores, La Paz, Bolivia.

Barrios S., Franz, 2004. La Descentralización en la Constitución Boliviana. Diagnóstico Crítico. Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente, dependiente del Ministerio de la Presidencia Ministerio sin Cartera de Participación Popular, Agencia Española de Cooperación Internacional, La Paz, Bolivia.

Blanes J., José. La Descentralización en Bolivia: Avances y Retos Actuales. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM). El documento virtual, 1999, <http://www.cebem.org/centdocum/documentos/docpdf/d-descentralizacion-bol-def.PDF> (12 de noviembre de 2014)

Blanes J., José, 2004. “Las Zonas Metropolitanas en Bolivia”, en “Municipalización: Diagnóstico de una década” (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Bonifaz, Gustavo, 2012. “La emergencia de las autonomías departamentales en el contexto de la brecha entre legalidad y legitimidad”, en “Descentralización y democratización en Bolivia”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.

Centro de Documentación e Información en Bolivia (CEDIB), 2011. “La gestión de los gobiernos locales”, Equipo Problemática Urbana – CEDIB, Cochabamba, Bolivia.

Costa A., Rolando, 1994. Archipiélago de los Paca-Haques, Cordepaz, La Paz, Bolivia.

Dirección Nacional de Organización Territorial Administrativa (DNOTA), 1997. “Distritación Municipal o el sueño de un orden territorial. Informe del proceso de distritación municipal”. Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

DNOTA, SNPP, 1996. Manual de Distritación para la Participación Popular, 2da edición, La Paz, Bolivia.

Errejón, Íñigo y Canelas, Manuel, 2012. “Las autonomías en Bolivia y su horizonte: un análisis político”, en “Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

Faguet, Jean-Paul, 2012. “Gobernabilidad desde abajo en Bolivia. Una teoría del gobierno local y dos pruebas empíricas”, en “Descentralización y democratización en Bolivia”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.

Galindo, Mario, 2004. “Diez años de planificación participativa en el proceso de la participación popular”, en “Municipalización: Diagnóstico de una década” (Tomo II). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Heredia V., Oscar, 2007. La locura de la “Administración Pública”, es cuestión de gestión. La Razón, La Paz, Bolivia.

Hinojoza D., Jaime, 2003. Ordenamiento Territorial en Bolivia para el Desarrollo Sustentable. Latinas Editores, Oruro, Bolivia.

Jiménez B., Maritza, 2002. Cuaderno de Control Social y Vigilancia Ciudadana. Fundación La Paz y KAS, La Paz, Bolivia.

Martínez A., Luís E., 2012. “Dirección estratégica para las Entidades Territoriales Autónomas (ETAS)”, en “Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

Mazurek, Hubert, 2006. “Espacio y Territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social”. Fundación U-PIEB, La Paz, Bolivia.

Medina, Javier, 1997. “A manera de Prólogo: Organizar participativamente el espacio”, en “Territorio y Participación Popular”. Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

Mendoza, Nelson, 2004. "El ordenamiento territorial: política para profundizar la descentralización departamental y municipal", en "Municipalización: Diagnóstico de una década" (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Mesa G., Carlos D., 2012. "Bolivia: autonomías y pluralismo político. Un modelo condicionado por el horizonte indígena", en "Descentralización y democratización en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.

Miranda L., Jorge, 2004. "El desarrollo social y económico de los municipios frente a la problemática territorial y limítrofe en Bolivia", en "Municipalización: Diagnóstico de una década" (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Molina Argandoña, Wilder, 2012. "El nuevo Estado vive en las leyes, el viejo en las actitudes. ¿Ahora quién podrá cambiarnos?", en "Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

Lastra, N., 2004. "Cobro de Impuestos", en "Municipalización: Diagnóstico de una década" (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Pardo V., Elizabeth, 1997. "Implementación territorial de la participación popular", en "Territorio y Participación Popular". Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

Peña C., Claudia, 2012. "Gobiernos autónomos hoy – El desafío de los cambios", en "Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

Pérez, Martín, 2012. "El proceso de descentralización municipal y la construcción de ciudadanía en Bolivia", en "Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

Prada A., Raúl, 1996. Territorialidad, Ed. Punto Cero - Mythos, La Paz, Bolivia.

Ramírez V., Luís, 1997. "Recuperación de la conciencia territorial", en Territorio y Participación Popular. Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

Rodríguez S., Luís, 1997. "De la Desestructuración del Territorio a la Reestructuración Territorial", en "Territorio y Participación Popular". Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

Rodríguez, Gustavo, 2012. "Las antinomias del nacionalismo revolucionario. Documento para el debate", en "Descentralización y democratización en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.

Seoane U., Javier, 1997. "La lógica territorial de la participación popular", en "Territorio y Participación Popular". Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

Velásquez, R., 2004. "La coparticipación tributaria y el HIPC II en el proceso de descentralización municipal en Bolivia", en "Municipalización: Diagnóstico de una década" (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Vidaurre R., Blanca M., "Los Municipios frente a las Autonomías Departamentales y el Estado Plurinacional en Bolivia". Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, D.F. El documento virtual 2008,

http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/vidaurre_bm.pdf (19 de noviembre de 2014).

Vilaseca S., Fernando, 1997. "Distritación Municipal, algunas ideas", en "Territorio y Participación Popular". Secretaría de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, Bolivia.

Vilaseca S., Fernando, 2004. "Distritación Municipal", en "Municipalización: Diagnóstico de una década" (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Yaksic F., Fabián II. "Autonomías y Organización Territorial del Estado". Documento virtual, sin fecha, <http://econstitucional.com/ensayos/Autonom%C3%ADas%20y%20organizaci%C3%B3n%20territorial%20del%20Estado%20F.%20Yaksic.pdf> (8 de enero de 2015)

Zegada, María Teresa, 2012. "Las identidades y las especificidades socio-políticas regionales como condiciones para la construcción autonómica", en "Ensayo sobre la Autonomía en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Ministerio de Autonomías, La Paz, Bolivia.

Ziccardi, A., 2000. "Municipio y región". Sans Serif, México D.F.

Zuazo, Moira, 2012. "Bolivia: cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución", en "Descentralización y democratización en Bolivia". Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.

Normas jurídicas:

Constitución Política del Estado, Bolivia: Ley de 2 de febrero de 1967, Ley de 20 de febrero de 2004, Ley de 6 de febrero de 2005, Ley de 7 de febrero de 2009.

Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales de 9 de enero de 2014.

Ley N° 341 de Participación y Control Social de 5 de febrero de 2013.

Ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales de 31 de enero de 2013

Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 19 de julio de 2010, La Paz-Bolivia.

Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas (UPAs) de 20 de noviembre de 2000

Ley N° 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999.

Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995.

Ley N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994.

Decreto Supremo N° 2078 Información del Censo Nacional de Población y Vivienda – 2012 de 13 de agosto de 2014.

Decreto Supremo N° 26520 Reglamento a La Ley N° 2150 (Unidades Político Administrativas) de 21 de febrero de 2002.

Decreto Supremo N° 23858 Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base de 9 de septiembre de 1994.

Resolución Suprema N° 216961 Norma de Planificación Participativa Municipal de 23 de mayo de 1997.

Metodología, métodos y técnicas.

Aranzamendi, Lino, 2010. La Investigación Jurídica. GRIJLEY, Perú.

Hernández S., Roberto; Fernández S., Carlos y Bautista L., Pilar, 2006. Metodología de la investigación. Cuarta edición, McGraw-Hill, México.

Herrera, Enrique, 2002. Práctica metodológica de la investigación jurídica. Astrea, Buenos Aires, Argentina.

Ibañez M., Efraín, 2013. Técnica Legislativa en el Estado Autonómico. Herramientas para la Construcción Normativa en Bolivia. Editorial Presencia S.R.L., La Paz, Bolivia.

Zambrana S., Fernando y Claros P., Marcelo, 2009. Manual de Técnica Legislativa. Instrumentos para la Construcción de Normas. Comunidad de Derechos Humanos y Asociación de Instituciones de Promoción y Educación, La Paz, Bolivia.

ANEXOS