

BOLIVIA CON PARTICIPACIÓN POPULAR: UN ESTUDIO DE CASO NACIONAL

Carlos Hugo Molina Saucedo

1. El país y el contexto

El presente estudio, considera los aspectos generales, relevantes, y significativos de una investigación efectuada sobre el proceso de Participación Popular en Bolivia. Se busca establecer una relación entre las propuestas teóricas y los avances prácticos considerando el contexto boliviano en el cual se aplica la Ley de Participación Popular, experiencia simultánea de descentralización y participación ciudadana.

El esfuerzo está orientado a estudiar las lecciones aprendidas que las origina, compararlas con las dificultades sociales y políticas en las cuales se aplicó, y regresar al escenario nacional para verificar sus avances. Las particularidades y los componentes generales encontrados, refuerzan el perfil de un Estado con una experiencia municipal y descentralizadora en ejercicio.

Como todo proceso en construcción, los hallazgos no son definitivos y plantean nuevas preguntas e inquietudes; esa quizá es otra de las características de lo que está viviendo Bolivia. El presente documento ofrece las líneas de trabajo con las cuales es posible conocer lo que ocurre, y permite establecer elementos válidos para otras experiencias municipales.

La investigación se realiza desde la perspectiva de la Ciencia Política práctica, fundamentando cada una de las afirmaciones y demostrando su aplicación. La referencia sistemática a normas legales tiene por objetivo ratificar la voluntad política estatal que le dio sustento y establecer la importancia que ese conjunto de disposiciones posee, si se aplican acompañando procesos y reconociendo realidades sociales. La Participación Popular boliviana no es una acción administrativa, aunque existen las normas para reconocerla y fortalecerla, es una acción esencialmente política e ideológica.

1.1. Datos generales

La República de Bolivia, con una población de 8.280.184¹, está dividida en 9 departamentos que se subdividen en 112 provincias y 315 municipios. La autoridad que se encuentra al frente del departamento es el Prefecto, y en la provincia, es el Subprefecto. La división administrativa experimenta un proceso de ajuste ante las nuevas realidades sociales y económicas, y ello se traduce en las tensiones de las divisiones existentes.

Las provincias se dividen en secciones municipales, que corresponden al territorio del municipio.

Departamento	Superficie (km2)	Capital	Nº de Provincias	Nº de municipios
Beni	213.564	Trinidad	8	19

¹ Censo de Población y Vivienda, 2001. El Censo de 1992 arrojó una población de 6.429.792 habitantes. Instituto Nacional de Estadísticas, INE. www.ine.gov.bo

Chuquisaca	51.524	Sucre	10	28
Cochabamba	55.631	Cochabamba	16	44
La Paz	133.985	La Paz	20	75
Oruro	53.588	Oruro	16	34
Pando	63.827	Cobija	5	15
Potosí	118.218	Potosí	16	38
Santa Cruz	370.621	Santa Cruz de la Sierra	15	51
Tarija	37.623	Tarija	6	11
TOTAL	1.098.581		112	315

1.2. El marco jurídico

El proceso de descentralización y participación ciudadana se desarrolla sobre cinco instrumentos normativos:

1. La Constitución Política del Estado (CPE), que consagra la autonomía municipal como la “Potestad Normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales”; establece la elección de los concejales por votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años. El alcalde es elegido por mayoría absoluta de votos válidos y a falta de ello, por el consejo en una elección de segundo grado; la CPE incorpora la revocatoria del mandato de los alcaldes y alienta la libre asociación municipal.

La CPE establece que la descentralización administrativa deberá ser regulada por una ley específica en lo relativo a las competencias y asignación de recursos; determina que cada departamento tendrá una autoridad político administrativa designada por el Presidente de la República, y un consejo departamental, cuya conformación y atribuciones, definirá la ley.

2. La Ley 1551 de Participación Popular (LPP), cuyo análisis, desarrollo y evaluación forma parte del presente estudio.
3. La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, o Ley SAFCO, sancionada el 20 de julio de 1990, y que establece cómo administrar los recursos públicos y las sanciones para los infractores. Los objetivos de la Ley son el lograr una administración de recursos públicos en función de lo presupuestado; una gestión transparente y documentada; la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre la utilización de los recursos y sobre los resultados conseguidos; y una administración con trabas para la corrupción.
4. La Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA), que establece las competencias, atribuciones y recursos transferidos al departamento, las competencias del Prefecto, las atribuciones, número y forma de designación de los consejeros departamentales.
5. La Ley de Municipalidades (LM), que regula el Régimen municipal establecido por la CPE, y su ámbito de aplicación comprende la organización y competencias de los gobiernos municipales, y el establecimiento de los regímenes de recursos y de control social municipal.

1.3. Marco político de referencia

La historia de Bolivia desde 1952 muestra un itinerario rico en experiencias y matices. El periodo de la Revolución Nacional, conquistó el voto universal, la reforma agraria y la

nacionalización de las minas, sufriendo un quiebre militar en 1964; con algún interregno democrático, desde el 10 de octubre de 1982 se produce la vigencia constitucional plena.

Producto de una crisis institucional, el 9 de julio de 1992 se arriban a importantes acuerdos entre los partidos políticos con representación parlamentaria, estableciéndose una agenda a ejecutarse con carácter de necesidad nacional; una de ellas era la descentralización administrativa.²

La Constitución Política del Estado de 1967 había incorporado la descentralización en su texto y el debate sobre ella se inició formalmente en 1981; la crisis del centralismo político que decidía la vida del Estado desde la capital del país, había generado una crisis de imposible sostenimiento. Se exigía que la sociedad civil democrática fuese reconocida como actor del desarrollo social pues los grupos de poder tradicional expresados en la iglesia, los militares, los empresarios privados y los sindicalistas, habían mantenido la institucionalidad del estado de una manera corporativa, desconociendo a mucho de los actores sociales territoriales. Las organizaciones indígenas y campesinas, eran consideradas ilegales, irregulares, insurrectas y cuantos calificativos suelen utilizarse para descalificar realidades que demandan soluciones.

De la misma manera, la población se había acostumbrado a requerir respuestas del nivel nacional de manera directa, ante la ausencia de instancias subnacionales con capacidad para ello.

Las propuestas de descentralización tenían como base la demanda de transferencia de competencias y recursos desde el nivel central hasta el nivel departamental, nivel territorial intermedio; la elección por sufragio popular del Prefecto y de los consejeros departamentales y la transferencia de mayores recursos a las instancias intermedias de gobierno, que repetían las diferentes propuestas como una reacción contra el centralismo gubernamental, no consideraban la posibilidad de incorporar al municipio como parte de las reformas³; se suponía, siguiendo otras experiencias de América Latina, que luego de lograda la descentralización intermedia, se incorporaría a los gobiernos municipales como actores públicos. La administración del Presidente Gonzalo Sánchez de Losada (1993 - 1997), marca una modificación en el debate tradicional, al proponer la Ley de Participación Popular que reconoce a los municipios como base para descentralizar el país.

La Ley dispone la reorganización del territorio⁴, pero además, define que el trabajo de los órganos públicos responsables de los servicios públicos se ejecuten en relación con la

² Los Acuerdos comprendían:

- a) Reforma Constitucional,
- b) Reforma y modernización del Poder Judicial
- c) Institucionalización del Registro Civil
- d) Reforma del sistema electoral
- e) Reforma educativa
- f) Descentralización administrativa
- g) Elección del Contralor General de la República
- h) Elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia
- i) Ley de Partidos Políticos
- j) Ley de industrialización de la hoja de coca
- k) Juicio de responsabilidades a Luis García Mesa, último militar que quebró el proceso constitucional

³ En esa lógica se aprueba en el Senado Nacional en 1992 un proyecto de Ley de Descentralización que recoge estos aspectos, y que no llega a convertirse en Ley en razón de que el debate que la generó tenía la intención más que de aprobar una Ley, la de dar respuesta de circunstancia a la presión de las organizaciones cívicas que la alentaban.

⁴ Marco General para el Ordenamiento Territorial. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz, mayo de 1997.

jurisdicción municipal; los órganos del gobierno central responsables de las competencias de salud, educación, saneamiento básico, caminos, deporte y cultura, para citar los más significativos, debieron modificar el sistema de gestión territorial que cada uno de ellos había creado, por la jurisdicción municipal para lograr coherencia de su acción.

Similares dificultades sufrieron las organizaciones sociales, cívicas, sindicales, acostumbradas a organizarse y resolver sus asuntos desde las capitales de departamento; las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional debieron superar una relación que repetía iguales comportamientos pues el apoyo a los procesos sociales, productivos y de desarrollo, en la mayoría de los casos desconocían al municipio tomando a la comunidad como base institucional.

El nuevo diseño reconoció la existencia de la instancia nacional, departamental y municipal como responsables de administrar recursos, planificar, aprobar y ejecutar presupuestos a través de sistemas nacionales elaborados por los órganos rectores correspondientes, estableciendo la ley SAFCO el andamiaje institucional necesario.⁵

La Participación Popular adquirió la calidad de ley por la necesidad de dotarla de una condición de irreversibilidad que otra medida administrativa, no le garantizaría; el reconocerse las organizaciones excluidas, con sus usos, costumbres, autoridades y mecanismos estatutarios, unido a la transferencia efectiva de recursos y competencias, permitiría que la población tuviese a su favor la posibilidad de hacer respetar su nuevo derecho y su calidad de ciudadano, más allá de los cambios circunstanciales de autoridades políticas.

2. La participación popular y la descentralización en Bolivia

2.1. La participación ciudadana boliviana

El 20 de abril de 1994 se inicia en Bolivia una nueva forma de enfrentar la democracia. En el momento que se aprueba la LPP, se habían recorrido doce años de debate sobre cómo aplicar la descentralización administrativa del estado y se habían presentado 22 proyectos de ley al Parlamento con las más diversas posiciones y enfoques; el denominador común era la falta de voluntad política para aprobarlos, pues más allá de los discursos, el país seguía siendo un estado de centros poblados, de exclusión y de centralismo político.

La Ley se propuso lograr entre sus objetivos filosóficos:⁶

- a) cercanía y presencia ciudadana en los niveles de decisión,
- b) establecimiento de mecanismos de control social,
- c) creación y fortalecimiento de instrumentos para lograr una democracia participativa,

⁵ La Ley, aprobada el 20 de julio de 1990, crea como sistemas integrales:

1. Sistema de Programación de Operaciones
2. Sistema de Organización Administrativa
3. Sistema de Presupuesto
4. Sistema de Administración de Bienes y Servicios
5. Sistema de Personal
6. Sistema de Contabilidad Integrado
7. Sistema de Tesorería y Crédito Público

⁶ Molina, Carlos Hugo: La descentralización imposible y la alternativa municipal. Editorial El País. Santa Cruz, Bolivia, octubre de 1994, segunda edición. Página 118.

- d) fortalecimiento municipal,
- e) potenciación de las comunidades de base en niveles vecinales, campesinos e indígenas,
- f) descentralización y/o desconcentración de la administración pública para lograr justicia y equidad social,
- g) respeto a la diversidad organizativa y social.

2.2. El municipio en Bolivia

Antes de abril de 1994, el municipio estaba encerrado en el "radio urbano", categoría que exigía poseer una población igual o mayor a 2.000 habitantes y que se extendía exclusivamente a la población urbana; esta absurda previsión marginaba al 42 % de la población que vivía en comunidades menores de esa cantidad poblacional, y por ello tenían la calidad de "población rural" careciendo de un gobierno municipal.⁷

El sistema tributario boliviano establecía que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se haría efectivo en el domicilio legal del contribuyente⁸; esta definición técnica determinaba que las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en las cuales tenían su domicilio legal las empresas más importantes de la república, quedaba el 81% de los recursos nacionales asignados a los municipios⁹ y que correspondían a los impuestos nacionales coparticipables¹⁰; de 124 alcaldías existentes en el país por poseer la cantidad poblacional señalada, sólo 24 adquirían la calidad de gobiernos municipales por administrar recursos suficientes para ejecutar las competencias que la Ley de Municipalidades le asignaba; los demás municipios, tenían sólo una referencia geográfica.

La LPP divide el territorio de la república en 315 jurisdicciones municipales y proporciona los instrumentos para que la función pública se democratice en gobiernos municipales¹¹; en materia de ingresos, clasifica los ingresos del estado y establece que "de la recaudación efectiva de las rentas nacionales... el 20% será destinado a los gobiernos municipales"¹² bajo la modalidad de coparticipación tributaria que realiza el estado a favor del municipio para el ejercicio de las competencias definidas por la Ley; para hacerlo efectivo establece un procedimiento automático y cotidiano a favor de cada uno de ellos, en la cuenta abierta en el banco de su elección.

⁷ Censo de Población y Vivienda, 1992.

⁸ Bolivia, La Participación Popular en cifras, 1996. Secretaría Nacional de Participación Popular. Págs. 8 y sgtes.

La Ley 843 de Reforma Tributaria, aprobada en mayo de 1986, inicia un proceso de simplificación, ordenamiento y recuperación del rendimiento tributario por el que se amplía la base imponible hacia la riqueza y el consumo, se reducen los 15 impuestos existentes y las más de 100 rentas destinadas a sólo siete, se simplifica la administración tributaria y se incorpora al sistema bancario al cobro de los impuestos. Esta medida permitió que la presión tributaria ascendía de 2,92 en 1986 a 14,65 en 1995, segundo año de la vigencia de la Ley de Participación Popular, y hoy se encuentre en el 16%.

⁹ El grado de irracionalidad se ampliaba si consideramos, que con las otras seis ciudades capitales de departamento, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija, el porcentaje ascendía al 92%. Bolivia, La Participación..., pág. 11.

¹⁰ Estos impuestos son: el Impuesto al Valor Agregado IVA, Régimen Complementario del IVA, RC-IVA, Impuesto a la Renta Presunta de Empresas IRPE, Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes IRPPB, Impuesto Especial a la Regularización Impositiva IERI, Impuesto a las Transacciones IT, e Impuesto a los Consumos Específicos ICE.

¹¹ Forman parte de esos instrumentos, la Planificación Municipal Participativa, la Metodología para la Constitución de Distritos, Desarrollo Municipal y equidad, Manual para el Comité de Vigilancia, Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal, Sistema Nacional de Fortalecimiento Comunitario, etc.

¹² Ley 1551 de Participación Popular, Artículo 20.

La Ley transfiere a los gobiernos municipales el derecho propietario sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a los servicios de salud, educativos, deportivos, caminos vecinales, infraestructura de micro riego, casas de cultura, bibliotecas y museos¹³, y amplía las competencias a la administración, mantenimiento, dotación de equipamiento y ampliación de la infraestructura, la supervisión de la calidad de los servicios afectados y el desempeño de los servidores públicos responsables de los mismos, la promoción del desarrollo y la responsabilidad de incorporar la participación ciudadana en la definición del desarrollo municipal.¹⁴ La Ley permite que los habitantes necesiten menos del Presidente de la República, de los Ministros y Prefectos Departamentales, proporcionando los instrumentos para que decidan por ellos mismos.

2.3. El componente humano y social

La Ley reconoció a las organizaciones de la sociedad civil que habían sido excluidas sistemáticamente; en las áreas rurales a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, y en las áreas urbanas, a las juntas vecinales; se les reconocía personalidad jurídica mediante un trámite muy simple y sin costo alguno, y bajo el nombre genérico de Organización Territorial de Base (OTB), se facilitó su articulación y relación con el gobierno municipal.¹⁵

El reconocimiento de la realidad existente¹⁶, permitió que las organizaciones se reunieran en torno del Comité de Vigilancia, y a través de él, pudieran participar y hacer efectiva la contraloría social; el gobierno municipal está en la responsabilidad de aprobar un Plan de Desarrollo Municipal (PDM)¹⁷ de manera participativa y debe concertar con el Comité de Vigilancia la elaboración del Programa de Operación Anual (POA)¹⁸ que contará con un dictamen afirmativo social para tener plena validez. La fuerza real del Comité de Vigilancia está en la posibilidad, luego de cumplido los procedimientos establecidos, y demostrada la arbitrariedad de las autoridades municipales, de requerir al Senado nacional la suspensión de los recursos de la participación popular, mientras se corrija la infracción denunciada.¹⁹

¹³ Ley PP, Artículo 13.

¹⁴ Ley PP, Artículo 14.

¹⁵ Ley PP, Artículos 3 al 11.

¹⁶ Participación Popular en Cifras, Volumen III, Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular, enero de 2000. Existen 14.000 organizaciones incorporadas voluntariamente al proceso. Pág. 369.

¹⁷ Guía Metodológica para la profundización del PDM en la dimensión del desarrollo económico. Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, marzo de 2000.

¹⁸ Guía Metodológica para la formulación participativa y aprobación de Programas de Operaciones Anuales Municipales. Secretaría Nacional de Participación Popular. La Paz, julio de 1997.

¹⁹ Ley PP, Artículo 11. Decreto Supremo N° 23813, reglamentario de los aspectos económicos y patrimoniales, Artículos 7 y 8.

Tres constataciones empíricas han sido reconocidas por el proceso boliviano; la primera se refiere a que las personas no participan como consecuencia de leyes, decretos o actos de autoridad, y que ese tipo de disposiciones serán necesarias en la medida que exista una realidad social que la demande y sustente y una voluntad política que la ejecute. Este es el componente ideológico del proceso al reconocer que la base social debe coincidir en su comportamiento, con los instrumentos públicos que sostienen la democracia.

La segunda es la afirmación que la gente participa cuando hay necesidades concretas que requieren su presencia y acción, y que dicha participación se dará, exista o no marco jurídico expreso; estos aspectos definieron el aliento de la participación ciudadana existente, dándole contexto legal para reforzar la descentralización que se iniciaba.

La tercera, es la necesidad de acompañamiento instrumental, técnico y administrativo, para facilitar la participación. El proceso de Participación Popular se dotó de un conjunto de disposiciones que le han dado un sello particular y masivo; al reconocerse que la planificación participativa era la base de los acuerdos, los consensos y la información, se reconoció la práctica que desarrollaban las organizaciones no gubernamentales y se la convirtió en política de Estado. Eso ha permitido que los presupuestos participativos aplicados con éxito internacional en algunos municipios brasileños, tengan en Bolivia la calidad de práctica habitual y obligatoria.²⁰

2.4. Los matices de la descentralización

Utilizando las categorías conceptuales tradicionales de descentralización y aplicándolas a Bolivia, es posible sostener que existe descentralización en razón de transferencia de funciones y competencias a favor de órganos subnacionales de naturaleza departamental y municipal²¹; éstos órganos, en el marco de sus competencias y jurisdicciones específicas, satisfacen parte de las responsabilidades del estado, acercando los instrumentos administrativos a los habitantes.

La descentralización fiscal se establece desde el momento que competencias de recaudación y cobro, son transferidas a los niveles subnacionales para que sean ejecutadas en el marco de sus propias capacidades y arbitrios. El marco legislativo y administrativo está establecido para lograr generación de ingresos y disposición de los mismos.²²

La descentralización política se consolida al reconocerse los derechos ciudadanos para ejercer capacidades electorales, de control, fiscalización y participación en instancias públicas y territoriales, con multiplicación de ciudadanía. La participación ciudadana, la planificación

²⁰ Ver:

- a) Manual de planificación participativa. Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal. Abril de 1997. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. Impreso por Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana.
- b) Inventario Nacional de Planes de Desarrollo, Secretaría Nacional de Participación Popular. La Paz, diciembre de 1996.
- c) Experiencias de Planificación Regional en Bolivia, Relevamiento. Rodolfo Soriano. G-DRU, COTESU. La Paz, 1994.

²¹ La base de estas transferencias está en las Leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa y de Municipalidades.

²² En esta materia, además de las Leyes del numeral anterior, ver:

- a) Ley 843 de Reforma Tributaria
- b) Participación Popular en Cifras, tres volúmenes, correspondientes a los años 1996, 1997 y 2000
- c) Galindo, Mario; Medina, Fernando. La Descentralización Fiscal, el Caso Boliviano. CEPAL - GTZ. Santiago de Chile, 1996.

participativa y el control social son componentes incorporados a la vida institucional del estado, reconociéndose en el municipio, el nivel pleno de la descentralización política.

La construcción institucional de este andamiaje, permitirá dar los pasos que correspondan en el nivel intermedio de gobierno, ya no para constituir o reforzar oligarquías capitalinas que ven con desdén el esfuerzo de lo local, sino para integrarlo a un esfuerzo que tiene en la base de la democracia la fortaleza de su práctica.

2.5. Algunos resultados mensurables²³

La promulgación de La Ley de Participación Popular ha generado cambios cuantitativos y cualitativos en el panorama social, económico, político e institucional de Bolivia:

1. La conformación de 315 municipios.
2. El reconocimiento de 14.500 OTB, organizaciones de la sociedad civil, fortaleció la ciudadanía, la sociedad civil, ONG, los gremios, sectores sociales y productivos. Se estableció el derecho del control social efectivo y la participación de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de los planes municipales.
3. El 20% de los recursos nacionales se vuelven coparticipables, realizándose una transferencia automática a las cuentas municipales, sin intervención del nivel central de gobierno, transfiriéndose 200 millones de dólares a los gobiernos municipales, y administrando ellos 500 millones de dólares de manera global. El incremento sustancial de la transferencia de rentas estatales a los gobiernos municipales, desde \$US 76.5 millones en 1990 a \$US 200 millones el año 2000 administrados por los gobiernos municipales con capacidad de generar obras, demandar bienes y servicios y movilizar a los sectores involucrados.
4. La equidad en la distribución de los recursos estatales; mientras que en 1990 las ciudades capitales acaparaban el 92% de los fondos de coparticipación tributaria, en 1997 las capitales recibieron el 39% y las provincias el 61% restante.
5. La descentralización municipal, base de la administrativa, ha originado que desde 1997, los departamentos y municipios ejecuten el 75% de la Inversión Pública Nacional, quedando en manos del Gobierno Nacional el 25% restante.
6. La definición que el municipio es la base del Sistema de Ordenamiento Territorial.²⁴
7. Existencia de un Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal que convierte en potenciales usuarios a la totalidad de los gobiernos municipales y establece una responsabilidad pública de cumplimiento. Aprobación de la Norma de la Planificación Participativa Municipal que convierte en obligatoria la consulta y la intervención de la sociedad civil en la definición de la inversión municipal, su ejecución y control.²⁵

²³ ICMA - IULA CELCADEL - CEPAD. Diagnóstico sobre Capacitación para la Gestión Local en América Latina. Compendio sobre Bolivia. 3 volúmenes. Ver www.netassessment.org/icma, www.cepad.org, www.municipio.gov.bo

²⁴ Ley de Municipalidades, Artículo 3.

²⁵ Resolución Suprema 216961 del 14 de marzo de 1997.

8. Diseño de un Sistema Nacional de Fortalecimiento Comunitario para ofrecer capacitación a los sectores de ciudadanía con menos información y conocimiento de la dinámica estatal.
9. El Sistema Nacional de Inversión Pública está integrado a la planificación, programación de operaciones y al presupuesto. El 35% de la inversión nacional es ejecutada por los gobiernos municipales, lográndose una socialización del gasto.
10. Se definió el papel del nivel central como normador, aprobador de políticas, el departamental como articulador, y el municipal como ejecutor de políticas sociales. Se innovó y se incorporó instituciones de derecho público como la designación cruzada de las autoridades y la inversión concurrente entre los tres niveles del estado.
11. Se ha iniciado un proceso de ordenamiento territorial que comprende sus componentes de recursos, sociedad, órganos públicos y territorio. Se descubrió la potencialidad de la mancomunidad municipal,²⁶ y se cuenta con el distrito municipal, como unidad flexible para gestionar servicios, inversión y planificación.
12. La dinámica del proceso a incorporado de manera natural la demanda económica; el debate sobre el desarrollo económico local y el papel de actores privados en alianzas con los sectores públicos, corresponde a una realidad que utiliza la institucionalidad existente para buscar respuesta a una crisis económica que se manifiesta en los niveles locales.

2.6. Las búsquedas del estudio de caso

Después de 7 años de aplicación de la Ley de Participación Popular, el estudio crítico permite conocer el grado de profundidad de las acciones. El análisis de experiencias en ámbitos municipales con dificultades, ponen a prueba la eficacia de las medidas adoptadas, a partir del abordaje de cinco cuestionamientos:

1. ¿Los gobiernos municipales bolivianos están priorizando la ejecución de inversión pública teniendo una visión de mediano y largo plazo?
2. ¿Están logrando los gobiernos municipales el desarrollo de su capacidad de gestión para aplicar instrumentos fiscales y catastrales adecuados?
3. ¿Están sirviendo los municipios, efectivamente, como base para lograr y consolidar la participación ciudadana?
4. ¿Es la Ley de Participación Popular un instrumento válido para desarrollar ciudadanía efectiva, ejercicio de derechos y deberes y contraloría social sobre los órganos públicos, y por ello, para lograr gobernabilidad democrática?
5. ¿Es útil el proceso de Participación Popular para dar respuestas de desarrollo económico local a la pobreza de los actores sociales?

²⁶ Ley de Municipalidades, Artículo 155: "Dos o más municipios, a través de sus gobiernos municipales de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines que le sean comunes."

3. La descentralización económica, premisa de la participación

Los procesos de descentralización tienen en el tema económico y fiscal, sus aspectos más conflictivos.²⁷ Ello es comprensible si el equilibrio macroeconómico de los países resulta siendo un objetivo nacional, mayor todavía en un caso como el boliviano que ya había conocido las consecuencias de su ruptura. Por otro lado, resulta imposible hablar de descentralización sin los recursos suficientes para ejecutar las competencias transferidas.

La contundencia de la transferencia económica del 20% de los recursos nacionales, se acompañó de un procedimiento que determina su efectivización de manera automática y cotidiana; no hay intervención de funcionarios públicos que puedan desviarlos apelando a razones técnicas, y los mismos se depositan en la cuenta abierta por el municipio en el banco privado de su elección.

El Gobierno nacional, al proponer la Ley, aceptaba la imposibilidad de controlar el gasto desde las ciudades capitales, y por ello incorporó un mecanismo de control social para que sea la comunidad quien lo certifique; la Ley crea el Comité de Vigilancia²⁸, con derechos para acompañar la definición de la inversión y del gasto de los recursos transferidos; aprovechando la experiencia en el sistema cooperativo que existe en Bolivia, se pudo entender su función asimilándola a la que practica el Consejo de Vigilancia.

Los recursos que el gobierno municipal recibía, debían tener una definición del objeto del gasto conjuntamente con la comunidad organizada en razón de corresponder ellos al número de sus habitantes; esta definición se incorporaba luego en el presupuesto para su ejecución correspondiente; si la ejecución no se realiza de acuerdo a lo pactado, el Comité de Vigilancia representa la situación y hace funcionar los instrumentos de contraloría. El presupuesto es aprobado mediante una ordenanza municipal del Concejo Municipal; el Comité de Vigilancia, actuando en momentos claves de la ejecución presupuestaria, recibe la información pertinente que le permite sostener los intereses de su comunidad ante las autoridades municipales, el mismo alcalde en primer lugar, y ante el Concejo Municipal si no recibe respuesta satisfactoria de aquel; por ley, las autoridades municipales están obligadas de dotar de infraestructura, mobiliario y recursos básicos para el trabajo de los vigilantes.

La Ley determina que los gastos corrientes del gobierno municipal, no deberán ser mayor al 15% de los recursos de transferencia, debiendo contar el presupuesto con un dictamen afirmativo del Comité de Vigilancia para certificar aquello y comprobar la inversión del otro 85% en el Plan Operativo Anual (POA)²⁹. El poder ejecutivo definió, luego de analizar la tendencia del gasto en partidas urbanísticas, que los gobiernos municipales que quisiesen beneficiarse de recursos originados en fondos de inversión³⁰, debían demostrar que estaban gastando por lo menos un 35% en materias relacionadas a Desarrollo Humano y un 25% en apoyo a la producción³¹.

²⁷ Ver las investigaciones desarrolladas para el sistema interamericano por el Programa de Descentralización Fiscal CEPAL - GTZ, dirigido por Gabriel Aghón. Santiago de Chile.

²⁸ El Comité de Vigilancia debía servir como escuela de ciudadanía y como instrumento para incorporar a la población y las necesidades de áreas rurales en Gobiernos Municipales elegidos y administradores de lo urbano.

²⁹ Este porcentaje se ha modificado al 25% para gastos de gestión y 75% para inversión.

³⁰ Los Fondos nacionales funcionan como facilitadores de la inversión y del equilibrio social; por su naturaleza, están divididos dependiendo de la relación que tienen con los municipios; el Fondo de Desarrollo Campesino trabaja con los municipios de población hasta 15.000 habitantes, y para los municipios con población mayor a ese número, el Fondo de Desarrollo Regional.

³¹ Decreto 24182, diciembre de 1995.

El PDM es un instrumento que incorpora la información básica de naturaleza social, cultural, económica, productiva, geográfica, medioambiental y de potencialidades de desarrollo; debe ser elaborado por el gobierno municipal hasta el mes de octubre de su primer año de gestión, y se constituye en el marco de referencia para la inversión anual; el PDM se elabora una sola vez en cada gestión municipal, aunque por su carácter dinámico, puede ser revisado para su adecuación.

En materias de salud y educación, se crearon el Directorio Local de Salud (DILOS), el Directorio Local de Educación (DILE), para cada uno de dichos sectores, que presididos por el alcalde o su representante, e integrados por un representante del Comité de Vigilancia y otro del sector público vinculado al servicio, debían definir la ejecución operativa de las políticas locales; el funcionamiento de ambos no ha sido regular en todos los lugares.³²

4. Los sujetos sociales y sus relaciones en el nuevo escenario

4.1. Organización campesina e indígenas vs. gobiernos municipales

Las áreas rurales bolivianas tienen una capacidad productiva ligada fundamentalmente a la tierra y la estructura social del sindicato agrario, es su forma organizativa primaria. La revolución de 1952 organizó a los campesinos bajo la modalidad sindical en cada comunidad, siendo las federaciones sindicales, instancias de segundo grado, quienes mantienen el liderazgo tradicional en la vida comunitaria; esa posición fue la que produjo dificultades para aceptar la nueva institucionalidad ofrecida por el estado a partir de 1994. La relación del sindicato agrario no había sido con el municipio pues en los inicios de su organización, los gobiernos municipales prácticamente no existían. La aparición de este órgano público que mediatizaba su autoridad, fue recibido con susceptibilidades y sospechas.

Algunas investigaciones tratan de demostrar que la Ley de Participación Popular, al canalizar la organización campesina hacia los Comités de Vigilancia, estaría llevando a las organizaciones sociales a un debilitamiento forzado y peligroso.³³ En la práctica, la situación es un enfrentamiento aún no resuelto entre la organización campesina y el órgano público, que se expresa como la disciplina sindical contra la modernidad institucional. Este escenario ha ocupado parte del debate campesino³⁴, en la que el Estado cumple una labor de ordenamiento institucional y social imprescindible para lograr eficacia, y que sin atentar contra la diferencia y la especificidad, proporciona los instrumentos para garantizar su propia continuidad.

Existen conductas normales en los ámbitos sindicales, que dejan en manos de los dirigentes la representación y la interlocución comunitaria³⁵; en dichos niveles, todavía existe el sometimiento de género y la falta de respuesta de los interlocutores campesinos que no cuentan con la autorización expresa del Sindicato para ello, manifiestan la tensión existente entre las dos lógicas.

Los partidos políticos participan de los dos instrumentos que le ofrece la organización sindical; el que corresponde a la calidad de organización de la sociedad civil de confrontación con el Estado, y el que le proporciona cuadros políticos dirigenciales para su estructura orgánica.

³² La Ley 2235 del Diálogo Nacional, del 31 de julio de 2001, establece nuevos recursos y competencias a favor de los municipios; en todo caso, la lógica de aplicación, sigue siendo la misma.

³³ Ayo, Diego. Los desafíos de la Participación Popular. Cuaderno CEBEM. La Paz, abril de 2000. Página 21.

³⁴ Para un escenario territorial distinto, pero bajo la misma premisa, ver: Blanes, José, Mallkus y Alcades. PIEB, CEBEM. La Paz, julio de 2000.

³⁵ Esas conductas aparecen como una dificultad en el momento de analizar la gobernabilidad democrática del proceso.

Es interesante comprobar, por el contrario, el grado de incorporación que ha significado la medida en las organizaciones indígenas integrantes de la Confederación Indígena del Oriente, el Chaco y la Amazonía boliviana, CIDOB. Constitución de gobiernos municipales indígenas, alcaldes y concejales que ostentan tal calidad social, conformación de Distritos Municipales Indígenas, propuestas de administración y gestión de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), reforma educativa multicultural y bilingüe, son expresiones concretas de otra forma de administrar una opción que les brinda el Estado. Las dificultades que se presentan, adquieren la calidad de conflictos que deben solucionarse, y de esa manera permiten su utilización progresiva.

4.2. Los instrumentos estatales de articulación

El Programa de Ajuste Estructural que tiene sus manifestaciones en las políticas macroeconómicas y en la reforma del Estado aplicados desde 1985 con el Decreto 21060³⁶, ha sido fuertemente criticado por la Iglesia y los sectores sociales debido al costo humano que produjo en desempleo y aumento de los índices de pobreza. La estabilización no generó crecimiento económico real y la capitalización con la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones, medida alternativa a la privatización, no ha brindado las respuestas sociales en empleo y redistribución de riqueza que se propusieron. Manteniendo Bolivia índices muy altos de endeudamiento y de ayuda oficial para el desarrollo para continuar con la estabilidad alcanzada los últimos quince años³⁷, calificó para el Programa de Alivio para Países Pobres Altamente Endeudados³⁸, que en su segundo programa, ha significado la condonación de 850 millones durante los próximos diez años; para lograrlo, el gobierno ha presentado un programa de reducción de la pobreza elaborado con la participación de la sociedad civil, con quien se definió su forma de utilización. A ese esfuerzo de consulta y concertación se ha denominado Diálogo Nacional, y su versión nacional se produjo en el mes de julio de 2000; el Diálogo tuvo su base organizativa en los municipios de la república que permitieron la realización de un conjunto de encuentros que en segunda instancia adquirieron la calidad de departamentales³⁹.

Ese es el marco de un proceso municipal en el cual no corresponde a una excepción el interés de los ciudadanos por los programas electores que aparecen incorporados a la vida política y se constituyen en un referente para definir opciones partidarias. De la misma manera se encuentra el reconocimiento de las materias que tiene la LPP, convertida en un instrumento para comprender la profundidad de las medidas adoptadas por el Estado.

Se debe reconocer la dificultad existentes en algunas áreas campesinas de la República, sobre todo en aquellas en las que el sindicato intermedió y gestionó la solución de las demandas sociales directamente con los niveles centrales de gobierno, para concederle al Comité de Vigilancia y a los nuevos actores públicos y sociales, el mismo lugar que tienen en los demás municipios de la república. La existencia de rígidas consignas partidarias ya explicadas, han producido una debilidad formal en las relaciones externas del sindicato con el Comité de Vigilancia y de éste con el municipio, aunque las evidencias demuestran que estos municipios

³⁶ Foro Jubileo 2000, Documentos de Análisis de la Realidad. Conferencia Episcopal Boliviana. La Paz, marzo de 2000. Página 11 y sgtes.

³⁷ Bolivia recibe unos 700 millones de dólares cada año, que significa el 12.1% del PNB. Foro Jubileo...pag. 89.

³⁸ HIPC, por su sigla en inglés.

³⁹ Las demandas sociales manifestadas en los Diálogos Departamentales, se refieren a los pedidos tradicionales de caminos, riego, apoyo a la producción, salud y educación.

pueden ser considerados como de alta efectividad administrativa en el momento de establecer prioridades de desarrollo y hacer funcionar los mecanismos de contraloría social.

La fuerza política de los sindicatos campesinos, ha generado la conformación de un movimiento político que ha adquirido, en alianzas partidarias, representación parlamentaria. En materia de representación social y política, la estructura resulta siendo de difícil impermeabilización en los lugares que la dirigencia campesina y cocalera no lo permite.

La crisis nacional de septiembre de 2000⁴⁰, ha dejado en evidencia, una vez más, la debilidad institucional de la estructura del Estado; el enfrentamiento y los bloqueos generados por el tema de la hoja de coca, colocaron en un segundo plano la débil institucionalidad municipal que nada tiene que hacer en esas situaciones.

4.3. Migración y desarrollo económico

Los resultados preliminares del Censo de población y vivienda de septiembre de 2001, ratifica las tendencias migratorias del campo a la ciudad, aunque en menor proporción de los períodos anteriores, y de los departamentos llamados periféricos hacia el eje central, compuesto por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

El Censo del año 1992 presentó dificultades políticas para lograr eficacia por las denuncias formuladas en su momento por la dirigencia campesina, que el Censo sería un instrumento que buscaba cobrar impuestos, palabra que produce reacciones adversas, y que generó un boicot en zonas rurales por mandato de los sindicatos para impedir su realización; el resultado negativo a esa consigna se produjo cuando, al aprobarse la Ley de Participación Popular y establecerse el criterio de distribución por la población que posea cada municipio, esos municipios vieron disminuidos sus recursos.⁴¹

Los municipios tienen dificultad de recaudar recursos propios en razón de la conformación social de la población; los pequeños productores campesinos, mayoría de la población, están eximidos por ley del pago de impuestos directos; la opción de contar con ingresos por este concepto se encuentra en las actividades gravables en áreas urbanas, y aquí la posibilidad está unida a la puesta en marcha de sistemas catastrales multifinalitarios que no están funcionando.⁴²

La categoría de municipio o Ciudad intermedia, que podría proporcionar un instrumento para desarrollar potencialidades de servicios, no ha sido asumida ni forma parte de la lógica de desarrollo gubernamental y es una de las asignaturas pendientes del Estado.

4.4. Discriminación étnica y de género

En materia social, se presentan dos conductas discriminatorias.

⁴⁰ En abril en Cochabamba, y en septiembre en Cochabamba y Achacachi, La Paz, se produjeron movilizaciones sociales que pensionaron la vida política y social de la república.

⁴¹ Los datos preliminares del Censo de 2001, señalan un crecimiento de población en las áreas rurales, producido, además del que corresponde al crecimiento vegetativo, al superarse las denuncia de destino distinto al de su origen.

⁴² Catastro, mercado de tierras y registro de la propiedad en Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz, diciembre de 1995. Página 127.

En las áreas rurales en las que existe presencia indígena, la debilidad institucional que todavía poseen y el carácter primariamente reivindicatorio de sus demandas, les ha disminuido las posibilidades de ejercicio pleno de ciudadanía.

La segunda corresponde a una conducta reiterada en la sociedad boliviana. Las mujeres sufren de discriminación social, política y cultural, a pesar de los avances legislativos existentes⁴³. Las tasas de analfabetismo femenino en general tienen porcentajes que doblan el analfabetismo masculino.⁴⁴

En las relaciones cotidianas y políticas, existe una conducta encubierta en algunos casos y abierta en otros, en una constante que debe ser interpretada como una limitante de los procesos democráticos y participativos.⁴⁵

El espacio que la sociedad machista⁴⁶ ha reservado para las mujeres campesinas e indígenas se encuentra en las labores domésticas y en la producción, quedando los aspectos de representación y liderazgo para los hombres. Demás está expresar que esta afirmación es cada vez más cuestionada.⁴⁷

4.5. La profundización de la Ley

Las recomendaciones que se proponen en el debate nacional expresan de manera reiterada la necesidad de profundizar la Participación Popular. Los pedidos para lograr capacitación y fortalecimiento por parte de las instituciones sociales, se entienden con relación a un escenario en el que tuvieron dificultad para aceptarlo, pero que ya no pueden desconocer, y por el contrario, pueden aprovechar sus ventajas. Esa realidad es tan evidente como que en la eficacia para resolver necesidades, donde antes no existía gobierno municipal, hoy compiten el municipio y las organizaciones sociales de segundo grado.⁴⁸

Ese escenario plantea una potencialidad pues la necesidad de capacitación ha dejado de ser exclusivamente una oferta gubernamental para convertirse en una demanda comunitaria.

La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), hizo cuestión de estado el término OTB, por considerarlo perverso en el intento de desconocer a sus organizaciones tradicionales y de imponer otra forma asociativa; las razones explicativas que se ofrecieron para demostrar que la OTB era una denominación genérica con fines prácticos para no repetir constantemente “pueblo indígena, sindicato campesino y junta vecinal” a los que

⁴³ Se ha aprobado la Ley del Tercio, que obliga a los partidos políticos que sus candidatos parlamentarios con opción electoral correspondan en esa proporción, a las mujeres. Similar previsión existe para las elecciones municipales.

⁴⁴ Ver Atlas Estadístico de Municipios. INE, COSUDE, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. La Paz, octubre de 1999.

⁴⁵ Ver: Salazar de la Torre, Cecilia. Politización desde abajo, las mujeres en la participación popular. Coordinadora de la mujer. La Paz, agosto de 2000.

Alemán, Silvia. Equidad de Género en el Desarrollo Rural. Ministerio de Desarrollo Humano. La Paz, 1997.

Betancourt García, Rosario. Madres Educadoras, una alternativa para la educación inicial en el área rural. Centro de Promoción Agraria Campesina. Santa Cruz, 1998.

⁴⁶ Bolivia: Informe Nacional sobre Población y Desarrollo. Ministerio de Desarrollo Humano. La Paz, agosto de 1994. Página 76.

⁴⁷ Ardaya Salinas, Gloria. Género y Desarrollo Sostenible. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Temas Bolivia 21. La Paz, 1977.

⁴⁸ Esta afirmación corresponde ser entendida como válida en períodos normales pues ya se ha expresado la diferencia en momentos de tensión institucional en los cuales, el municipio queda subordinado en áreas territoriales de conflicto, a la dirigencia sindical.

interpela, no fueron suficientes y debieron firmarse convenios con el Gobierno luego de un año de negociación, en cuyo transcurso quedó en evidencia lo injustificado de la susceptibilidad.

Otro aspecto que plantea la profundización de la Ley, está en la utilización del instrumento mancomunitario que se incorpora como una opción de desarrollo.⁴⁹ Propuestas concertadas en la provisión de servicios, mantenimiento de caminos, administración de maquinaria, planificación, salud, educación, recolección de residuos sólidos, agua y energía, que corresponden a las materias naturales para lograr servicios públicos mancomunados, en áreas rurales y urbanas.⁵⁰ La Ley de Municipalidades ha incorporado en su normativa, un capítulo expreso sobre ellas, aspecto que será profundizado más adelante.

4.6. Las dificultades de la Ley de descentralización

Resulta evidente la falta de conocimiento y comprensión de la Ley de Descentralización Administrativa por parte de los actores políticos y sociales. La Ley 1654, y que entró en vigencia el 1 de enero de 1996, buscaba convertirse en un instrumento de apoyo al proceso de Participación Popular al establecer que las Prefecturas debían realizar inversión concurrente con los municipios.

Para hacer efectiva la relación, la conformación del Consejo departamental, responsable de aprobar el presupuesto y el Plan de Desarrollo Departamental debía nacer de una reunión de Concejales municipales; queda en evidencia que no ha sido comprendido ni asimilado el procedimiento por el cual ciudadanos notables son elegidos por los concejales municipales en las jurisdicciones provinciales; la figura que la doctrina boliviana ha denominado "Designación Cruzada" en razón que el Presidente de la República designa al Prefecto del Departamento y los concejales municipales a los consejeros departamentales, demuestra dificultades en su comprensión y eficacia.⁵¹

La primera diferencia radical entre las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, se encuentra en la distinta intensidad de los procesos de comunicación que tuvieron; el reconocimiento de que la Participación Popular tiene un grado de comprensión por los sectores sociales por la difusión que se le dio, contrasta con la escasa que existió para hacer conocer la descentralización departamental.

La segunda tiene relación con la propuesta tradicional sobre la cual se había conceptualizado la descentralización departamental y que se expresaba en opciones que proponían elección en la instancia territorial intermedia, las Prefecturas, en las personas de los Prefectos y Consejeros; la modalidad adoptada, técnicamente sostenible y favorable a los municipios, no

⁴⁹ A la fecha en Bolivia existen 47 Mancomunidades Municipales, organizadas para los más diversos servicios. Las que ofrecen más interés por las características alcanzadas, son la Mancomunidad de Municipios de la Gran Chiquitania y la Mancomunidad de Municipios del Cono Sur, con sede en Mizque. Ver:

- d) Molina, Carlos Hugo. Las Mancomunidades Municipales como política de estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitania. Friedrich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. La Paz, mayo de 2000.
- e) Molina, Carlos Hugo, Cuellar Ruddy, Gandarilla Evans, Mancomunidad Municipal: Visión estratégica para una política de estado. Cooperación Técnica Alemana - Gestión Participativa, y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, junio de 2000. .

⁵⁰ Urquidí Jorge. El desafío de las ciudades metropolitanas en Bolivia. Panorama de las condiciones salientes en La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Foro Internacional sobre Metropolitización. Universidad de Toronto, Canadá. Santa Cruz, marzo de 1999.

⁵¹ Molina, García y Landívar: Evaluación de los Consejos Departamentales y Provinciales. ILDIS. La Paz, marzo de 2001.

mereció hasta la fecha el empoderamiento ni de los municipios ni de la sociedad civil⁵². Los Comités Cívicos departamentales habían optado por el camino de la descentralización hacia las capitales de departamentos, y con excepción de la institución cívica de la ciudad de La Paz⁵³, ninguna de las otras asumieron la ley con entusiasmo, como tampoco lo habían hecho con la Ley de Participación Popular.

Los Consejeros departamentales no han sido identificados en los municipios como sujetos de representación social y no han cumplido con su labor de relacionar efectivamente a los municipios con la inversión y la planificación departamental; esta situación los dejó sin legitimidad y sin cumplir una condición elemental de rendición de cuentas.

En tercer lugar, las Prefecturas, siguiendo prácticas paternalistas de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, no entendieron la relación que debían mantener con estos actores públicos emergentes y no ejecutaron el principio de la inversión concurrente. La Ley definía que el nivel intermedio continuara siendo de gestión y administración, dejando la calidad de gobiernos al nivel nacional y al municipal como responsables de ordenar el desarrollo; la calidad de instancia articuladora que debía cumplir la Prefectura no ha sido ejercida.

La falta de funcionamiento orgánico y eficaz de la Prefectura ha dejado sin un instrumento de apoyo para profundizar el desarrollo; el Consejo departamental ha estado fuera de la solución de temas departamentales conflictivos, y la crisis del agua en abril de 2000, el recurrente problema de la droga, el conflicto político de septiembre de 2000, los problemas de saneamiento y titulación de la tierra y la aguda crisis económica que se siente en todo el país, ha generado una opinión ciudadana que ve al Consejo como una estructura inoperante. Esta percepción debilita la eficacia de una instancia técnico-política de relacionamiento con los municipios; un cambio de escenario podría significar la presencia de alcaldes en los Consejos departamentales para aprobar planes, programas y presupuestos.

4.7. La Coca en el ambiente municipal

El problema generado por la producción de la hoja de coca excedentaria requiere ser considerado, dadas las consecuencias que ello ha producido sobre la economía nacional, las relaciones políticas internas⁵⁴, y los acontecimientos políticos producidos como resultado de su erradicación.

El Estado ha intentado varias propuestas para desarrollar una política nacional en esta materia; desarrollo alternativo, coca no es cocaína, opción cero, militarización, destrucción de la hoja de coca, son alguna de las propuestas que han tenido como telón de fondo a la cooperación internacional en general y a la ayuda norteamericana, en particular.

Resulta difícil sustraer de ese contexto cualquier proceso social campesino; la existencia de recursos especiales, la presencia militar, las organizaciones sindicales adversas a las acciones sobre la coca, el manejo económico de las redes delictivas internacionales que operan, configuran un escenario que subordinan cualquier proceso institucional, entre ellos el de la participación popular, por la subsidiaridad económica del mismo.

⁵² Esta situación se vio complejizada por los cambios que operó el gobierno nacional desde agosto de 1997, que modificó en dos años, tres veces la estructura de las prefecturas, con los cambios de personal técnico que le fueron consecuentes.

⁵³ El Presidente del Comité Cívico de La Paz fue el único dirigente cívico de la república que fue designado Consejero Departamental en el inicio de la puesta en marcha de la Ley de Descentralización, en abril de 1996.

⁵⁴ Córdoba, Eduardo. Opinión Pública y el problema de la coca, en: Empujando la concertación, marchas campesinas, opinión pública y coca. Roberto Laserna, coordinador. CERES - PIEB. La Paz, octubre de 1999. Página 65.

Incorporado este componente, es más fácil comprender sistemas organizativos y de control sindical y político, distintos a los que cuenta el Estado, y que resulta difícil suponer que la Ley de Participación Popular pueda resolverlos; no hay duda que la Ley puede facilitar relaciones y consensos, pero evidentemente, no serán suficientes mientras persistan otras realidades que nada tiene que ver con un POA o un PDM.

4.8. El futuro de la participación ciudadana y la descentralización

Estamos frente a un potencial cambio de actitud, que podría pasar de la defensa a la construcción; no sería estratégico desconocer este componente, pues los instrumentos públicos se justifican con la eficacia de acciones que los procesos sociales demandan. El desarrollo requiere de constataciones empíricas y éstas son muy difíciles de lograr cuando, además de las dificultades naturales de procesos complejos, perviven manifestaciones de violencia y de ruptura.

Tomando otra vez el Diálogo Nacional⁵⁵, los acuerdos de la agenda social en materia política, de asignación de recursos para la lucha contra la pobreza y de participación ciudadana, pueden ofrecer un escenario de refuerzo de los aspectos positivos y de superación de aquellos que limitan el desarrollo, para generar procesos desencadenantes en materia productiva, que son, los que movilizan a los pueblos.

No está ausente la radicalización del escenario de confrontación en temas como el agua, la tierra, la crisis económica y el problema de la hoja de coca, y que tiene en otros ámbitos latinoamericanos, evidencias que resultan difíciles de resolver.⁵⁶ El esfuerzo logrado por autoridades municipales y actores sociales productivos, desaparece cuando los problemas sociales y económicos de naturaleza estructural requieren de otros instrumentos y políticas mayores a las aprobadas para ámbitos municipales.

Otro escenario es el que se manifiesta en situaciones como las actuales, en las que el Gobierno nacional, olvidando la calidad de política de Estado que le confirió la nación a la Participación Popular, debilita por acción y omisión un proceso del que no fue un entusiasta iniciador. Evidentemente, las fortalezas locales y el diseño de la Ley orientado a convertir a los gobiernos municipales y organizaciones sociales en los actores privilegiados, ha demostrado su eficacia durante los últimos cuatro años de un gobierno que soslayó su compromiso en la materia; pero, obviamente, sólo un acompañamiento desde los niveles nacionales y departamentales puede lograr resultados positivos plenos.

5. Lecciones aprendidas

El estudio de caso ha incorporado constataciones que analizadas integralmente con experiencias similares, permiten señalar las lecciones aprendidas.

5.1. Los nuevos escenarios

Si bien los recursos de transferencia de la participación popular han logrado iniciar el desarrollo municipal, es evidente que cada vez serán más insuficientes para enfrentar solo con ellos las

⁵⁵ Diálogo Nacional 2000. Secretaría Técnica, La Paz, julio 2000.

⁵⁶ Colombia es una muestra de la debilidad a la que pueden llegar los municipios en áreas de conflicto, en un país que tiene una estrategia de fortalecimiento municipal de características radicales.

demandas sociales; esta variable demuestra la necesidad de profundizar sobre cuatro nuevos retos que son emergentes del proceso y que tienen en la LPP, un instrumento válido para su profundización.

El primero está con relación al desarrollo de la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos municipales y las potencialidades de implantar catastros y fortalecer los ingresos propios municipales; el cobro de impuestos municipales tiene en Bolivia una experiencia que no se ha desarrollado a plenitud; se debe a razones de naturaleza política – enfrentarse con el evasor-electoral – y a la existencia de prácticas poco transparentes en los sistemas de recaudación que favorecen la corrupción y el incumplimiento. Este componente debe tomar en cuenta la crisis económica que soporta la nación, la falta de disciplina fiscal, la ausencia de instrumentos económicos de fomento al desarrollo económico local, y la exención de pago del que gozan los pequeños, y numerosos, propietarios de la tierra.

La segunda se refiere a la necesidad que los gobiernos municipales se conviertan en facilitadores de actividades productivas de naturaleza económica en favor de la población; el Desarrollo Económico Local, conocido como municipio productivo y competitivo⁵⁷; se trata de promocionar las condiciones para que la iniciativa económica se desarrolle y mejore las condiciones de vida de los habitantes y sus comunidades. Experiencias que crean Comisiones de Desarrollo Local (CODEL)⁵⁸ o Directorios Locales de Promoción Económica (DILPE)⁵⁹, son la demostración de la importancia que adquiere este nuevo escenario.⁶⁰

La tercera se refiere a reconocer que la mayoría de las materias y competencias municipales no pueden resolverse en el ámbito expreso de la jurisdicción municipal y los municipios requieren mancomunarse para lograr mejores resultados; la conformación de mancomunidades municipales⁶¹ es el resultado de la necesidad de alianzas entre dos o más municipios voluntariamente asociados, para superar limitaciones y efectuar inversión concurrente con otras instancias del Estado y sectores privados, inclusive. La mancomunidad municipal se convierte en un instrumento del Ordenamiento Territorial⁶², facilitador de la inversión, instrumento de apoyo a la gestión de los municipios que la integran y en una propuesta de desarrollo cuando

⁵⁷ Caminando al municipio productivo, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación. La Paz, mayo de 1999. Página 13.

⁵⁸ Centro Para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, FORMASOL. Desarrollo Económico Local, Santa Cruz, agosto de 2000.

Centro Para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible. La Comisión de Desarrollo Local, CODEL. Santa Cruz, octubre de 2000 y noviembre de 2001.

⁵⁹ Municipio Productivo, Promoción económica local. PADER-COSUDE, Segunda Edición. Ivan Arias, coordinador. La Paz, 1999, Página 142.

⁶⁰ La crisis argentina ha demostrado el desprecio que tienen los procesos de globalización, por las iniciativas y las acciones económicas generadas en la base social; el componente ideológico de la economía, demuestra la necesidad de recuperar lo local como base de sostenimiento de procesos, instituciones y satisfacción de necesidades. Estamos volviendo a la economía por un camino distinto de la mano invisible y el dogma; la realidad no está conduciendo a la economía de la mano de la gente.

⁶¹ Además de la referencia de la cita 47:

- a) Molina, Carlos Hugo, Cuellar Ruddy. Propuesta para la gestión administrativa de las mancomunidades municipales. CEPAD, AIPE. La Paz, enero de 2001.
- b) GTZ-Gestión Participativa y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Estudio para el desarrollo económico y la provisión de servicios financieros en la mancomunidad de Cordillera. La Paz, junio de 2000.
- c) Urioste, Miguel, Del Estado anti campesino a la mancomunidad de municipios. La Paz, agosto de 2000.
- d) Pabón Balderas Edgar Antonio, La experiencia de las mancomunidades en Bolivia. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz, marzo 2000.

⁶² Peigne, Alain. Territorialidad Andina, aproximación a la gestión del espacio intercomunal. Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de Las Casas", Cusco. Cusco, Perú, octubre de 1994.

logran elaborar un Plan de Desarrollo Mancomunitario.⁶³ La mancomunidad municipal está ayudando a recuperar el concepto de región territorial que en Bolivia había desaparecido de la nomenclatura administrativa y técnica, por una torpeza de los gobiernos militares.

La sociedad de la información es una oferta de acciones para facilitar las relaciones de lo local con la globalización; la necesidad de superar la satanización de procesos globales, para aprovechar sus instrumentos, no forma parte todavía del discurso político; incorporación al mercado y la utilización de sus reglas de juego para poner en valor las propias posibilidades, requiere de un trabajo sostenido que ayude a superar las reacciones adversas que despiertan propuestas de esta naturaleza y que permitan alcanzar producción y competitividad, superando las limitaciones que tienen los Estado y pueblos vulnerables económicamente.⁶⁴

5.2. La visión de medio y largo plazo

La planificación estratégica es el resultado de un trabajo político y técnico que requiere sostenibilidad y continuidad; el Estado ha diseñado los instrumentos de planificación necesarios para lograr resultados, pero éstos no están siendo utilizados de manera coherente.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES), el Plan de Desarrollo Departamental (PDD), y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), tendrían que corresponderse de manera natural para lograr una visión estratégica de desarrollo; si bien la casi totalidad de los municipios bolivianos ya tienen sus PDM, éstos no están integrados ni responden a una articulación con los otros instrumentos de desarrollo del Estado. Como en otros casos, el PDM ha sido elaborado para cumplir una formalidad antes que como un instrumento real de desarrollo, y por ello, tampoco han tomado en cuenta el plan departamental.

Se hace necesario insistir en la compatibilización de los esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional en un tema que planteará dificultades si se lo ejecuta sectorialmente.

5.3. Condiciones para la participación

Los gobiernos municipales tienen los instrumentos para planificar y actuar en consecuencia, y ello requiere una propuesta que les permita integrar la participación ciudadana al desarrollo económico local para que se complemente con la demanda social vinculada a infraestructura y servicio que ha caracterizado hasta ahora el proceso. La riqueza organizativa y la fuerza social de la misma, es un atributo social de los municipios, y los ciudadanos estarían en posibilidades de profundizar el ejercicio de sus derechos.

La participación política efectiva está bloqueada por presiones partidarias planteando un escenario de democracia limitada, y no obstante los instrumentos formales existentes, existirá dificultad de responder a las necesidades de una democracia representativa.

Las tendencias segregacionistas, de género y étnicas, plantean una debilidad que debe ser enfrentada pues limitan las posibilidades de lograr sociedades justas e integradas.

⁶³ La Ley de Municipalidades ha incorporado dos Capítulos expresos sobre la materia mancomunitaria. Artículos 155 a 162.

⁶⁴ Chávez Corrales, Juan Carlos. Estado y Competitividad. Fundación Milenio. La Paz, abril de 1997. Página 24. Desarrollo Humano en Bolivia, 1998. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, enero de 1998. Página 77.

5.4. Las alianzas estratégicas

La mancomunidad municipal puede ser un instrumento válido para aunar esfuerzos productivos y sociales; no se han comprobado todavía sus potencialidades plenas en la zona ni se están utilizando sus mecanismos.

Es necesario desarrollar el concepto de las alianzas estratégicas para incorporar a sujetos económicos y productivos que hasta ahora no han comprendido ni utilizado el valor del proceso municipal. Las instancias de concertación y resolución de conflictos en esta materia, se facilitan más rápidamente que en otras, y permitirán ganar experiencia para incorporarla como una práctica que priorice a los sujetos productivos, privados y sociales. El trabajo en este aspecto requiere ser entendido como parte de una estrategia de mediano y largo plazo y requiere ser asumido en toda la globalidad productiva que se genera en el ámbito municipal y corresponde, además de los actores tradicionales, aquellos que se relacionan de manera estratégica con el desarrollo agropecuario y forestal.⁶⁵

5.5. Gobernabilidad democrática

El marco político institucional de la sociedad civil debe reforzarse en el ejercicio de los derechos ciudadanos; como se ha visto, ésta no es una conclusión positiva por el grado de manipulación al que son sometidos los actores sociales. Un trabajo concertado de los actores políticos y de la sociedad civil democrática, puede lograr la profundización de la gobernabilidad.

La demanda por formación y capacitación política debe ser interpretada como una necesidad que requiere pronta respuesta para reafirmar una tendencia democrática de cuyo fortalecimiento, podrán lograrse mejores resultados en los aspectos de fortalecimiento institucional.

El marco institucional de la Participación Popular, no se ve apoyado con acciones permanentes de los órganos públicos de desarrollo; la Prefectura y sus instrumentos administrativos, no acompañan las propuestas de la base social, y por ello, refuerzan la crítica a la falta de eficacia pública para resolver los problemas.

No se han integrado a los municipios todavía, propuestas apoyadas en los instrumentos de la sociedad de la información; otros lugares en los cuales estos instrumentos han sido incorporados a la vida cotidiana a partir de necesidades concretas - precios de mercados, oferta y relaciones productivas, solución a problemas productivos, integración cultural efectiva -, han logrado ampliar el espectro social de relaciones y la visión filosófica de la vida.

5.6. Aprovechamiento de potencialidades

Resulta un espacio común en Bolivia, el utilizar las categorías participativas y descentralizadoras por parte de los actores sociales y municipales de manera natural y espontánea; el debate es por mejorar el funcionamiento o por demanda de profundización, no ya por carencia. Este elemento no debe perderse en el momento que se establezcan las debilidades del proceso y de los actores.

⁶⁵ Lineamientos de Estrategia de Desarrollo Agropecuario y Forestal, Informe Técnico del Anteproyecto de Ley. Danilo Paz Ballivian, Director. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. La Paz, enero de 2000.

Debe reiterarse la importancia que tiene el cambio de mentalidad y actitudes en procesos administrativos de descentralización y que no siempre se dan en simultaneidad. Las estructuras burocráticas requieren firmeza en la aplicación de reforma administrativa pues las rutinas superan la reglamentación, y casi siempre se orientan a la pesadez y la inoperancia. De ahí porqué, resulta necesario unir a las medidas administrativas, la participación ciudadana efectiva.

La Participación Popular está integrada a la vida cotidiana de los municipios, con diferentes grados de profundidad. La constante, es la comprobación que el proceso se ha convertido en una acción ideológica y política, que supera ampliamente, los márgenes administrativos a los que se ha intentado mantenerlo. Y que puede ofrecer a Bolivia, una base para fortalecer su democracia.