

Luis Marcelo Renjel R.
**MARCOS LEGALES Y
POLÍTICAS PARA LA
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN
GOBIERNOS LOCALES**
El caso **Bolivia**

Editor: Alfredo Rodríguez Peña
(alfredo@gntparticipa.org)
Diseño : Espíritu del Tiempo
Impreso : Editorial El País
Santa Cruz, marzo de 2004

Intentando consolidarse como una comunidad de aprendizaje de individuos e instituciones que fomenten la participación en todos los niveles, el Grupo Nacional de Trabajo para la Participación pone a consideración de sus socios, de la comunidad académica, de la sociedad en general, del Estado y de la cooperación internacional, los **documentos** de trabajo resultantes de pesquisas y sistematización de procesos de aprendizaje desarrollados por sus miembros, técnicos, colaboradores y líderes temáticos. No se trata sólo de un registro de las actividades o de proyectos específicos del GNTP, si no, de experiencias, entendimientos y aportes que pretenden una mayor y mejor articulación entre el Estado y la sociedad civil en su conjunto.

Cuatro series agrupan la producción editorial del GNTP.

Documentos de trabajo: Son sistematizaciones de diversos procesos y actividades desarrolladas por el GNTP y sus miembros como talleres, intercambios, indagaciones y otras iniciativas de promoción y aprendizaje de la participación ciudadana.

Innovaciones: Aquí se encuentran clasificados trabajos, experiencias y prácticas inéditas o nuevas sobre procesos participativos en el ámbito político e institucional y que deben ser socializados por su originalidad o por contar con elementos novedosos y útiles.

Aprendizaje y Cambio: Esta serie incluye investigaciones que representan lecciones y oportunidades de aprendizaje. Sistematizaciones de mejores prácticas de participación ciudadana.

Traducciones: No solo incluye el producto de **documentos** traducidos de diferentes idiomas; son publicaciones cuyo contenido y alcance son de interés complementario y enriquecedores en la construcción de marcos conceptuales, metodologías e instrumentos. Es posible que algunas de estas publicaciones puedan compartir características de dos o

Presentación

más series. Algunos **documentos** de trabajo, por ejemplo, pueden dejar lecciones al referirse a experiencias innovadoras o mejores prácticas, como también haberse basado en una publicación de otro idioma. Sin embargo, pese a que el lector pueda encontrar una suerte de hibridación en algunos textos, notará que la clasificación no es infundada. Los criterios no solamente están basados en el sentido que se ha querido dar a cada documento, si no también en el aporte que brinda.

Ninguno de los materiales presentados pretenden ser **documentos** concluidos, son más

bien recursos de aprendizaje para que coadyuven a un pensamiento crítico y fomenten la reflexión, tanto de académicos, como de servidores públicos, ciudadanos, y practicantes de la participación.

Sírvanse también aprovechar de nuestro portal, donde todas nuestras publicaciones pasadas y presentes se encuentran en formato electrónico: Fernando Dick Director Nacional

Introducción

La adopción de la democracia como sistema de gobierno y la consecuente modernización de los Estados, en diferentes países y regiones del mundo, en un contexto de globalización de la economía, han contribuido a modificar las formas de representación e interacción de los ciudadanos y su vinculación con el marco legal e institucional resultante de las distintas reformas y políticas emprendidas por los gobiernos para consolidar esta elección.

En este contexto, la formulación y aplicación de políticas y marcos legales, orientados a promover la participación social, no sólo en las iniciativas públicas, sino también, en un sentido más amplio, para el ejercicio de la ciudadanía, representan una práctica común de las naciones, por supuesto, con diferentes enfoques, procedimientos y logros. Precisamente, las reformas de segunda generación introducidas en **Bolivia** a partir de 1990, sentaron las bases de una reforma del Estado cuyo propósito medular era devolver al ciudadano un conjunto de derechos políticos, económicos y sociales que el centralismo le había arrebatado.

Esta determinación encuentra sustento en dos hechos que serán explicados más adelante, el primero, “la marcha indígena por el territorio y la dignidad” y, el segundo, los acuerdos políticos de julio de 1992, que traducían la voluntad del sistema político para dotar al país de un órgano electoral independiente y de una Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución Política del Estado¹

Fue, precisamente, la discusión y aprobación de la Constitución de 1995, la que abriría el paso al desarrollo de las políticas y el marco normativo que nos ocupan.

En consecuencia, el presente estudio está orientado a: identificar los conceptos y términos clave que respaldan las políticas y el marco normativo para la participación ciudadana, describir los objetivos que los sustentan y, exponer el contexto histórico, político, social y cultural en el que emergieron y se desarrollaron en **Bolivia**. Este forma parte de un esfuerzo regional mayor –LogoLink-², que intentará establecer hallazgos y recomendaciones en torno a los beneficios atribuidos a la legislación y políticas en materia de participación ciudadana.

Contexto

El Grupo Nacional de Trabajo para la Participación (GNTP), en su condición de institución responsable de la ejecución del proyecto LogoLink en **Bolivia**, ha considerado pertinente respaldar la investigación regional, aportando la experiencia del país en esta materia. El GNTP, entre sus objetivos, pretende estimular y fomentar, entre sus miembros y otras partes interesadas, la investigación y sistematización de experiencias locales sobre gobernabilidad participativa y contribuir a los procesos de descentralización y desarrollo local en **Bolivia**, a través de la generación de políticas y procesos de fortalecimiento institucional, dirigidos a instituciones del gobierno y sociedad civil, respectivamente.

1 Segunda La Constitución Política del Estado (CPE), establece un procedimiento de reforma parcial, el mismo que debe ser declarado previamente, en una Ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras, Art. 230, Constitución Política del Estado.

2 La Iniciativa de Aprendizaje sobre Participación Ciudadana y Gobernancia Local es un programa del Instituto de Estudios en Desarrollo, que está siendo implementado en colaboración con la red de Gobernancia Local de la Fundación Ford.

El estudio partirá de la identificación y descripción de los conceptos y términos clave que promueven, respaldan o consolidan la participación social en el proceso de gestión y decisión pública, introducidos por las Leyes, Decretos Supremos y Resoluciones ³ que configuran el marco normativo. Seguidamente, se realizará una evaluación de las políticas que respaldaron la formulación de los instrumentos legales, en un esfuerzo por identificar los avances y retrocesos, para dotar al proceso democrático de mayores niveles de participación, transparencia y eficiencia en la gestión estatal.

Su alcance está basado en las normas con las que cuenta el país y que han despertado el interés de otros países en la región; este hecho contrasta con la carencia de **documentos** oficiales en materia de políticas, estas han sido más bien producto de la interpretación de la norma y no al revés. Los expertos consultados, responden a criterios de experiencia institucional diferenciada, vale decir que no provienen únicamente de organizaciones de la sociedad civil o del gobierno. Pese a que en el diseño de la propuesta se decidió entrevistar a autoridades municipales y representantes de las organizaciones sociales, en la ejecución, esta idea fue desestimada, debido a que la elección de un reducido número de alcaldes y líderes de comunidades, hubiera carecido de niveles adecuados de representatividad. Peor aún, si caíamos en la tentación de asumir sus apreciaciones como si fueran del conjunto. Este hecho, sumado a la necesidad de contar con mayores elementos de evaluación de las políticas y normas que promueven la participación ciudadana en los gobiernos locales, forman parte de las limitaciones del trabajo.

Conceptos y términos contenidos en las políticas y marco normativo

Para introducir el análisis de los conceptos y términos clave, recurriremos al orden cronológico de aprobación de las leyes, el mismo que, como mencionaremos más adelante, permite además encontrar una suerte de hilo conductor en el proceso de formulación y aplicación de las normas y políticas.

Entendida como un hito histórico, la Ley 1551, de Participación Popular (LPP) inaugura el ciclo de un esfuerzo estatal destinado a promover la participación ciudadana en la gestión pública, como parte de las reformas de segunda generación, que buscaban revertir los problemas centrales del ajuste estructural. Desempleo, producto del repliegue estatal de las actividades productivas⁴, migración, como consecuencia de este y la incapacidad de contar con una política social de largo plazo, configuraban un escenario caracterizado por la inequidad en la distribución del ingreso y en el acceso a los servicios públicos provistos por el Estado. A esto se sumaba la incapacidad histórica para copar el territorio y la pervivencia de lógicas de suma cero para gestionar el desarrollo, evitando el establecimiento de reglas claras del juego para participar en la formulación y ejecución de políticas públicas ⁵.

La LPP “reconoce, promueve y consolida el proceso de participación social, articulando a las Comunidades Campesinas, Comunidades y Pueblo Indígenas y Juntas Vecinales, respectivamente en la vida jurídica, política y económica del país”⁶.

3 Existe una primacía constitucional, Art. 228, Constitución Política del Estado. Ala constitución le siguen las Leyes, ya sean propuestas por el Legislativo o el Ejecutivo, de acuerdo a procedimiento establecido y, a éstas los Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales, como instrumentos de gestión que permiten el cumplimiento de las atribuciones de los Ministros. En el nivel prefectural y municipal, existen las Resoluciones y Ordenanzas, respectivamente.

4 El cierre de la minería estatal generó un despido masivo de más de 25.000 trabajadores mineros y que fue bautizado, en una suerte de intento por aminorar el impacto causado por esta medida en la sociedad, con el eufemismo de relocalización.

5 Entrevista a Javier Medina, experto en gestión participativa, Componente Tamaña, Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo, GTZ.

6 Gaceta Oficial de Bolivia, Ley No. 1551, de Participación Popular, Art.1.

Así, el Estado otorga personalidad jurídica a las organizaciones sociales, reconociéndolas como Organizaciones Territoriales de Base (OTBs); son territoriales porque representan un espacio geográfico determinado, y de base porque promueven la participación de todos los miembros de la comunidad. A su vez, la Ley 1551 reconoce a las Asociaciones Comunitarias constituidas por las OTBs ⁷ según usos y costumbres y disposiciones estatutarias, promoviendo la ampliación de la base social para la participación y control de la sociedad en los asuntos públicos.

Se define a las OTBs como los sujetos del proceso de Participación Popular, en tanto células de representación social del ámbito comunal, otorgándoles derechos y deberes en la gestión del desarrollo.

Hasta ahora son 15.000 las OTBs identificadas, de las cuales 14.546 han solicitado su Personería Jurídica y 13.931 ya cuentan con ella ⁸.

Cabe destacar, que el reconocimiento de las organizaciones sociales no altera los usos y costumbres del tejido social del Estado Boliviano, debido a que la LPP no crea nuevas formas de organización social, sino que respeta las propias. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas se preserva el derecho de identidad, de acuerdo a la Constitución Política del Estado (CPE) ⁹ y la Ley 1257 de la República, que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Las OTBs tienen los siguientes derechos y deberes ¹⁰:

Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de las obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias en materia de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.

Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.

Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.

Proponer la ratificación o el cambio de las autoridades educativas y de salud de la respectiva jurisdicción municipal, participar y supervisar en el manejo de los servicios en el marco de la Ley.

Acceder a información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.

Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.

Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos.

Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.

Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación.

⁷ *Ibid.* Art. 9

⁸ Según el Registro Nacional de Personerías Jurídicas, entre las 13.931 OTBs reconocidas, existen: 237 Comunidades Indígenas, 216 Pueblos Indígenas, 3.269 Juntas Vecinales y 10.209 Comunidades Campesinas.

⁹ El Art. 171 de la CPE, establece no solo el respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, sino también los relativos a las tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

¹⁰ Ley de Participación Popular; Título I, De La Participación Popular; Capítulo II, De Los Sujetos de la Participación Popular, Arts. 7 y 8.

Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos por Ley.

Promover el acceso equitativo de hombres y mujeres a niveles de representación.

Con el objeto de articular los derechos y deberes de las OTBs con el Gobierno Municipal (GM), se crea el Comité de Vigilancia (CV), “constituido por un(a) representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción, elegido (a) por la Organización Territorial de Base respectiva...”. Asimismo, la LPP faculta al CV en materia de participación y vigilancia y control social ¹¹.

Participación y vigilancia en la formulación y cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y ejecución física presupuestaria del Plan Anual Operativo (PAO); y control social sobre los recursos del Gobierno Municipal que corresponden a la participación popular, contando para ello con la posibilidad de solicitar la inamovilidad de los recursos de la Participación Popular ¹².

El Comité de Vigilancia tiene las siguientes atribuciones:¹³

Vigilar que los recursos municipales de Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por Ley.

Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la Participación Popular.

Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de la Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

Por lo tanto, el CV persigue una mayor legitimidad de la representación social en el municipio, a través de la generación de espacios de intermediación ajenos a la dinámica del sistema político, promoviendo una genuina integración de la diversidad de los actores sociales. Del mismo modo, la LPP organiza el territorio de la jurisdicción municipal mediante la creación de distritos municipales, que en el caso de los sujetos de la participación popular como los pueblos indígenas, adquieren la particularidad de Distritos Municipales Indígenas (DMIs), tendiendo al respeto de la heterogeneidad sociocultural de las OTBs.

En lo que se refiere a la prestación de servicios de salud, educación, saneamiento básico, defensorías del niño, niña y adolescente, los mecanismos de organización del territorio establecidos en la LPP consideran la participación de la sociedad civil en el control social a la calidad de los mismos, creando para ello los Concejos Municipales de Salud y las Juntas Escolares, respectivamente.

Por otra parte, la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) regula el régimen de descentralización del Poder Ejecutivo a nivel Departamental, que consiste en la “transferencia y delegación de atribuciones técnico administrativas no privativas del Poder Ejecutivo a Nivel Nacional”. Así, la Prefectura en el nivel departamental está conformada

¹¹ Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo N.º. 24447, Reglamentación Complementaria de las Leyes de Descentralización Administrativa y Participación Popular, Arts. 14 y 15.

¹² El procedimiento de suspensión de recursos de la LPP es conocido mayormente como congelamiento y descongelamiento de cuentas del Gobierno Municipal

¹³ Ley de Participación Popular, Art.10

por el Prefecto y el Consejo Departamental, éste último integrado por un representante de cada provincia, elegido por los respectivos concejos municipales de las secciones de provincia, estableciéndose de esta forma un mecanismo de representación y control social indirecto entre los niveles local y departamental.

A través del marco descrito, podemos señalar que el Estado Boliviano decide dejar, de manera inédita, el olvido al que estaban condenadas las organizaciones sociales. Introduce un proceso de formalización de la participación social, basado en dos criterios centrales: el primero, el reconocimiento de las organizaciones y de sus mecanismos de representación, de acuerdo a usos y costumbres y, el segundo, la puesta en vigencia del criterio territorial, como un elemento importante para asentar las intervenciones del Estado.

De igual forma, el reconocimiento de las organizaciones sociales está destinado a mantener la vigencia de los usos y costumbres del tejido social, debido a que la LPP no crea nuevas formas de organización social, sino que respeta las propias. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas se preserva el derecho de identidad, de acuerdo a la Constitución Política del Estado (CPE)¹⁴ y la Ley 1257 de la República, que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La asignación de recursos bajo criterios per cápita y el reconocimiento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), como los sujetos del proceso de Participación Popular, en tanto células de representación social del ámbito comunal, sientan las bases para la aplicación de instrumentos políticos que permitan la representación social en la definición del uso de los recursos por parte de los gobiernos municipales.

La medida busca revertir las inequidades en la redistribución del ingreso.

Complementariamente, se reconoce a las Asociaciones Comunitarias, constituidas por las OTBs, según sus usos y costumbres, y disposiciones estatutarias, promoviendo la ampliación de la base social para la participación y control de la sociedad en los asuntos públicos.

Contexto social, político, económico e histórico en el que emergen y desarrollan las políticas y el marco normativo para la participación ciudadana.

La historia de **Bolivia** ha mostrado distintas facetas en las formas de articulación del Estado con la sociedad civil. En la fase colonial se estableció una clara dicotomía entre una casta criolla y mayorías indígenas confrontadas en veredas opuestas, dualidad mantenida sólidamente en la fase republicana con el aditamento de disfrazar este antagonismo con el eufemismo de paganos versus cristianos. La Revolución de 1952 modificó parcialmente este panorama a partir de la implementación de aspectos nítidamente modernizantes que colaboraron a derogar las relaciones personales y laborales de tipo servil, lograr la apertura de mercados agrícolas y la generalización de mecanismos de intercambio como el dinero, ampliar e incrementar la utilización de la red de transportes y comunicaciones en el área rural, posibilitar en forma substancial una mayor movilidad social, expandir cualitativamente las oportunidades de educación básica y sentar las bases para el masivo incremento de la participación política con la introducción del sufragio universal y el notable crecimiento del movimiento sindical campesino. Como contra cara, sin embargo, se dispuso el inicio de un proceso de homogeneización capaz de eludir las

¹⁴ El Art. 171 de la CPE, establece no solo el respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, sino también los relativos a las tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

particularidades socioculturales propias de un país abigarrado como **Bolivia**, y una estructuración maniquea novedosa con el oriente y el occidente como polos contrapuestos, al albergar el primero, el anhelado desarrollo de una burguesía agroindustrial y su vecino, al mantener estructuras premodernas sólo atenuadas levemente por los esfuerzos de modernización que se desplegaron con remozadas categorías como campesino – el campesinado se entendía como una etapa supuestamente superior en el proceso de civilización - o ciudadano, que en los hechos escondieron estructuras jerárquicas socioeconómicas y socioculturales férreas con ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda categoría.

Estos obstáculos consolidaron un Estado centralista imbuido de un paradigma de desarrollo urbano-industrial, caracterizado por una administración pública sobredimensionada e ineficiente y cuyo sello distintivo fue la preservación de una cultura señorial y oligárquica. El retorno a la democracia representativa en 1982 significó un avance substancial en el ejercicio de los derechos ciudadanos, en la medida que posibilitó sentar las bases para la incorporación de la sociedad civil en el desarrollo social, económico y político del país. Este propósito fue sólo parcialmente cumplido, en vista de que el centralismo, la orientación urbano-industrial del desarrollo, el talante oligárquico y la visión sectorialista de la administración del poder, aunque debilitados, permanecieron incólumes. Situación que condicionó la necesidad de promover una “segunda transición” -en el entendido de que la primera transición nos permitió pasar de un régimen autoritario a otro democrático- desde una democracia en ciernes hacia otra consolidada, o, al menos, con perspectivas de consolidarse.

Dicho objetivo encontró un asidero en la década pasada, en la continuidad institucional ofrecida y reflejada en la aplicación de reformas estructurales entre las que destacan la Reforma a la Constitución Política del Estado, que reconoce la condición multiétnica y plurilingüe de **Bolivia**, pone los cimientos para la elección directa por circunscripciones de 68 diputados nacionales sobre 157 parlamentarios en ambas cámaras, y norma el régimen administrativo del Estado a través del establecimiento de gobiernos municipales y administraciones departamentales; las leyes de descentralización departamental – Ley de Descentralización Administrativa (LDA) – y municipal – Ley de Participación Popular (LPP), Ley de Municipalidades (LM), Ley del Diálogo Nacional (LDN) y las reformas judiciales que crean el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo.

Esta segunda transición abrió las puertas a una gestión pública descentralizada en la que la responsabilidad compartida, como principio rector, condicionó la articulación del nivel nacional con las instancias departamentales y municipales, a tiempo de trastocar el paradigma industrial citadino por otro que privilegia lo local como vía para quebrar el sesgo urbano y sectorial del desarrollo, así como para vincular lo urbano y lo rural -realidades secularmente contrapuestas- en una dinámica integral y armónica.

Ello ha exigido rebasar la representación monopólica y unilateral del nivel nacional, dando lugar a instancias de representación en esferas territoriales intermedias capaces de promover la participación social en el proceso decisorio público, garantizando la corresponsabilidad de la sociedad civil en el desarrollo del país.

Los períodos que a continuación se describen, buscan identificar lecciones sobre la generación de consensos de la sociedad civil, respecto del accionar estatal y con ello, bases conceptuales y operativas para el involucramiento de esta en su modernización.

El Período de los Regímenes Militares (1964 a 1982)

El golpe militar del año 1964, prorroga la aplicación de la Constitución recién aprobada y, por ende, las libertades ciudadanas para ejercitar la representación político partidaria. Esta intervención militar, dio inicio a un período de inestabilidad política y social muy fuerte en el país, marcado por los constantes “cuartelazos” y por la vigencia esporádica de intentos de democratización del país; inestabilidad que duró hasta el año 1982, en el que se inicia el actual proceso democrático.

Durante los distintos mandatos militares, se buscó fortalecer el carácter centralista y vertical en la gestión del Estado, impidiendo el resurgimiento de las demandas de descentralización de las sociedades regionales, bajo el pretexto de que tras las mismas se cobijaban los grupos extremistas que querían desestabilizar el régimen vigente. Sin embargo, el régimen militar adopta un esquema de desconcentración administrativa que da lugar a la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES), en el marco de un esfuerzo Estado-centrista de planificación del desarrollo traducido en el Plan Decenal de Desarrollo Nacional, que pretendía frenar las disparidades regionales de crecimiento económico e iniciar un proceso de industrialización del país aplicando la teoría de los polos de desarrollo.

Las CORDES tenían la misión de planificar y ejecutar el desarrollo en los nueve departamentos del país y, si bien su accionar no estuvo basado en la existencia de gobiernos regionales, fueron el intento más cercano a un modelo de descentralización que se impulsó durante los regímenes militares. Para su funcionamiento se transfirió el 10 % de los recursos nacionales y se les otorgó también regalías departamentales provenientes de la explotación de recursos petrolíferos y mineros, lo que brindaba la posibilidad de acceder al financiamiento externo para impulsar los procesos de industrialización en las regiones. Orgánicamente estaban constituidas por un Directorio Regional (compuesto por representantes de las organizaciones sociales de representación corporativa, grupos económicos y políticos regionales afines a las dictaduras) y por un cuerpo ejecutivo dirigido por el presidente de la corporación. El régimen en el que operaban las CORDES era el de una desconcentración funcional y operativa del Ministerio de Planeamiento y Coordinación quien, en última instancia, era el responsable de aprobar las orientaciones y acciones de desarrollo que emprendían las mismas.

Las CORDES tuvieron un fuerte impacto en las distintas regiones del país, pues durante su existencia se crearon e hicieron funcionar aproximadamente 60 empresas productivas estatales de distinta índole, que conformaron la base de la economía de entonces ya que en su concepción se buscaba generar procesos integrados de industrialización regional en los que las empresas estatales constituían el foco que creaba las condiciones iniciales para articular las inversiones e iniciativas privadas que permitirían la modernización y el desarrollo económico del país.

El Retorno a la Democracia y el ajuste estructural (1982 a 1993)

Después de un proceso largo de luchas y movilizaciones sociales y regionales, en el año 1982 el país retorna a la vida democrática, en el momento en el que se profundizaba la crisis económica que nos llevó en los años siguientes a padecer un proceso

hiperinflacionario que alcanzó una proporción del 22.000 por ciento de inflación acumulada entre el año 1982 y agosto de 1985.

El primer gobierno democrático enfrentó desde sus inicios una situación social convulsionada, marcada por las exigencias sindicales de retornar al esquema de gobierno vigente al finalizar la revolución de 1952 (Cogobierno Obrero), por las renovadas demandas regionales de autonomía y descentralización y por la profundización de los desequilibrios económicos internos y externos. Bajo estas difíciles condiciones, el régimen de entonces gobernó haciendo concesiones a las distintas presiones, pero sin tener un hilo programático que permitiera retomar un proceso ordenado de regulación y acumulación estatal, por lo que la crisis en todas sus dimensiones se fue profundizando de manera permanente e incontrolada.

Respecto a la descentralización, el Gobierno de entonces, formuló y aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades que permitía por fin dar curso a la instauración de gobiernos municipales autónomos reconocidos por la Constitución de 1964. Sin embargo, esta ley tuvo el objetivo de distraer las presiones descentralizadoras que acorralaban al gobierno, razón por la que perdió su oportunidad para ser el primer eslabón de un proyecto pensado y estructurado de descentralización para todo el país; pues los gobiernos municipales de entonces, se circunscribían al área urbana de las principales ciudades del país y no colmaban las expectativas de autonomía por las que se movilizaban las regiones encabezadas por los Comités Cívicos.

En 1985, luego de un acuerdo de las principales fuerzas políticas del país, se decidió llamar a elecciones nacionales, acortando el período constitucional del gobierno del Dr. Hernán Siles Suazo. El nuevo gobierno que se instaló en agosto de 1985, tenía la misión principal de enfrentar los graves problemas económicos que atravesaba el país, concentrando todos sus esfuerzos en esta tarea. Así, el 24 de Agosto de 1985 el gobierno dictamina el Decreto Supremo No. 21060, que dio inicio a un conjunto de definiciones y medidas estructurales que terminarían configurando la llamada "Nueva Política Económica".

El D. S. 21060 apuntó en principio, a frenar los fuertes desequilibrios económicos que afectaron al país desde inicio de la década de los 80, explicándose no sólo por la necesidad de ajustar la denominada "brecha externa", sino también, porque asistíamos al agotamiento del estilo de desarrollo seguido desde 1952, pues entran en crisis las fuentes de financiamiento de ese Estado, los mecanismos de acumulación social y política del régimen.

La primera fase del ajuste, que dura aproximadamente 10 años, estuvo fuertemente signada por la regulación e implementación de las medidas para recomponer las condiciones macroeconómicas y cuya orientación asume los principios del neoliberalismo económico, al margen de cumplir con las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades que ordenaba la elección e instalación de los primeros Gobiernos Municipales para el año 1987, no logra impulsar desde la órbita estatal la descentralización del Estado.

Por el contrario, las demandas regionales y sociales por descentralizar el país cobran un protagonismo central luego de la instauración de un gran debate nacional sobre el tema, del que participaron las Representaciones Cívicas Regionales, los principales Partidos Políticos, el Congreso y Ejército Nacional, entre otros actores. En 1992 se presenta al Gobierno Nacional un proyecto de Ley de Descentralización consensuado, con el que el gobierno de entonces decide convocar a una primera cumbre de partidos políticos con la participación de los principales liderazgos políticos para acordar una agenda pública

que contemple los temas urgentes a ser resueltos en el país, partiendo de la necesidad de reformar la Constitución Política del Estado, el tratamiento de las demandas por descentralización y la Ley de Partidos Políticos y la Reforma Educativa.

Esta primera cumbre se constituyó en la base sobre la que el próximo gobierno, que se instauró en agosto de 1993, inició las reformas estructurales de segunda generación, cuyo alcance abarca los diferentes ámbitos de gestión del Estado.

Reformas de segunda generación e Institucional del Estado Boliviano (1993 a la fecha)

Como se mencionó los acuerdos políticos de junio de 1992 sientan las bases para la promulgación de la constitución vigente, que por primera vez se reforma de acuerdo al procedimiento constitucional establecido para este propósito y cuya filosofía reconoce la condición multiétnica y plurilingüe de la nación, la ciudadanía a partir de los 18 años, y no a los 21, la ampliación de los mandatos electorales para el Presidente, de cuatro a cinco años, y para los Gobiernos Municipales de dos a cinco. También se introducen cambios profundos en el Poder Judicial con la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo, así como otras normas que modifican la elección y funcionamiento del Ministerio Público.

De igual forma se introducen cambios en el mecanismo de elección de los diputados y en sus atribuciones, con el fin de modificar la legitimidad del sistema de representación - procurando acercar a los representantes nacionales a la población e insertarlos a las dinámicas locales - precedido por los alcances introducidos en esta materia en la LPP.

Nos referimos en primera instancia a las reformas introducidas a la Constitución, por que creemos que este es el marco en el que se orientan las llamadas reformas de segunda generación, entre las que destaca la Ley 1551 de Participación Popular (LPP), cuya aprobación es previa a la de la carta magna vigente. Así, el 20 de abril de 1994 se promulga la LPP, cuyo objeto es el de incorporar a las organizaciones sociales a la vida jurídica, política y económica del país, mejorar la calidad de vida del hombre y mujer boliviano y redistribuir de manera más equitativa los ingresos nacionales; para lo que el Estado transfiere de manera automática a favor de los municipios - creados a partir de la ampliación de su jurisdicción a la sección de provincia - el 20% de los recursos nacionales de acuerdo al número de habitantes existentes en su territorio (coparticipación tributaria), según el censo de población y vivienda de 1992; complementariamente a las competencias de infraestructura y equipamiento en salud, educación, saneamiento básico, microriego, deportes y cultura.

No obstante, el debate, aprobación y posterior aplicación de la LPP demandó de parte de los actores comprometidos una capacidad de diálogo y concertación poco común a las prácticas del sistema político hasta ese entonces ya que, por ejemplo, el antecedente a la LPP fue una ley de descentralización vía departamentos que llega a ser aprobada por el Senado como respuesta a las aspiraciones regionales por mayor autonomía que durante dos décadas los movimientos cívicos habían reivindicado y que tuvieron que dejar de lado en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Así, se origina una curiosa controversia en la que más allá de las aspiraciones de los diferentes actores, prevalecía la certeza de que el país debía descentralizarse, dando lugar a lo que podría llamarse el empate de la descentralización, ya que una vez que ceden las regiones sus aspiraciones ante un esquema distinto al inicialmente concebido, se inicia un proceso para restablecer el planteamiento de estas, con lo que se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), que delega

y transfiere competencias técnico administrativas no privativas del nivel central a las Prefecturas de Departamento.

En este sentido, la LDA como producto de la persistencia de las regiones es el resultado de la búsqueda de equilibrios y contrapesos para la LPP, ya que después de un año de vigencia de esta última y del menor rol y posterior cierre de las CORDES, se evidencia en ese momento la necesidad de una instancia de articulación que permita armonizar las políticas en el nivel municipal, gracias al establecimiento de canales de comunicación entre los tres niveles de administración del Estado. Sin embargo, la LDA no llega a ser una descentralización in estricto sensu, puesto que un proceso de esta naturaleza requiere de la elección de sus autoridades, y en el caso boliviano el Prefecto es designado por el Presidente de la República; y tampoco, por que en un modelo descentralizado el órgano público es el único responsable de sus actos que emanan del ordenamiento jurídico, y no se reserva al nivel central la facultad de interferir en el accionar de las Prefecturas, guardándose para sí el carácter privativo de las competencias delegadas para el Poder Ejecutivo central, como ocurre en el caso de la LDA.

A pesar de las dificultades anotadas en la LDA, el impulso mayor de la LPP conduce a un proceso franco de formulación y ejecución de políticas de descentralización que persiguen el afianzamiento de las organizaciones sociales reconocidas y de los gobiernos municipales en la gestión del desarrollo mediante el diseño de metodologías e instrumentos que posibiliten el ejercicio de derechos, deberes y atribuciones conferidos en todos los niveles. Para ello, el gobierno de Sánchez de Lozada otorga la máxima prioridad a esta reforma, procurándole el respaldo político necesario y la asignación de recursos propios, así como la búsqueda de recursos de cooperación internacional para alcanzar los objetivos esperados; situación no compartida por los partidos de oposición y por las organizaciones de representación social corporativas, que en un momento de impotencia y pérdida de protagonismo, llegan a bautizar a la LPP como la "Ley Maldita".

Al margen de la resistencia, la LPP termina generando impactos sorprendentes en lo que se refiere a los niveles de inversión pública y en el incremento de la cobertura en la prestación de servicios sociales, motivo por el que destacados críticos la reconocen como el eje de la política de desarrollo humano, que a la par del desarrollo económico y el desarrollo sostenible, impulsados por el Gobierno de Sánchez de Lozada como parte de un enfoque de abordaje multisectorial de las políticas públicas, conduce a

reformas económicas como la capitalización, consistente en la transferencia del 50% de la propiedad de las empresas estatales al sector privado a cambio de la inversión de los recursos pagados por esta participación en el mejoramiento de tecnología y gerencia de las mismas. La capitalización conlleva a otras reformas como la seguridad social que pasa de un sistema colectivo a uno de reparto o individual para el que se requiere un sistema de regulación, que en el marco del alcance de las otras reformas como la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), Forestal y las restantes del ámbito económico sectorial, conforman el Sistema de Regulación Sectorial.

El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada concluye con un proceso exitoso de reformas, pero con una marcada necesidad de profundizar las mismas a partir del reconocimiento tácito, aunque un poco tardío de que estas son políticas de Estado, y que su revisión está lejos de la realidad por la apropiación y esfuerzo puesto en ellas por la sociedad boliviana. Sin embargo, la evaluación a estas plantea la necesidad de ajustar algunos aspectos para alcanzar los objetivos y mejorar el impacto deseado, que por ejemplo en el caso de la Participación Popular y Descentralización Administrativa, se traducen en la precisión de

una nueva política denominada Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal (DIM) y que persigue la articulación de los dos ámbitos del fortalecimiento institucional a municipios, el municipal y comunitario; y la pertinencia de responder a la demanda de estos y no inducir la oferta de servicios.

A ello se suma las dificultades de la LDA ya mencionadas en cuanto a su diseño, pero agravadas por la poca eficiencia de las Administraciones Departamentales o Prefecturas de Departamento, convertidas actualmente en el más claro referente de la ineficiencia y la exagerada politización.

Paralelamente, se han presentado problemas de endeudamiento en los municipios, particularmente en aquellos que cuentan con niveles aceptables de recaudación de ingresos propios, y cuyo manejo de la deuda pública ha sido poco pulcro o dispendioso; poniendo en apuros al Tesoro General de la Nación y en tela de juicio a los municipios menores. La respuesta a esta dificultad esta siendo abordada a partir de la fusión de los fondos de inversión en un Directorio Único de Fondos (DUF), que ha planteado la necesidad de una política de cofinanciamiento basada en criterios diferenciados para las transferencias condicionadas de recursos y para la redistribución de los provenientes de la coparticipación sobre la base de incentivos y que ordena las intervenciones discrecionales. Finalmente, se presentan las dificultades sectoriales que resultan de la persistencia de actitudes centralistas en los sectores, sobre todo sociales, que imposibilitan un adecuado ejercicio de competencias, que dicho sea de paso, no están claramente definidas, ocasionando el solapamiento de acciones y la discrecionalidad en la asignación de los recursos. A ello se suman los problemas institucionales que, en el caso del nivel intermedio y municipal, son más agudos y han dado lugar a la reciente aprobación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público que tiene como objetivo central institucionalizar la carrera administrativa.

A manera de conclusión, sostenemos que la participación social en **Bolivia**, transita de una motivación social en el momento inaugural caracterizado por los movimientos cívicos de reivindicación regional; a uno político, en el que las ansias de democratización y mayor participación política son una constante; para pasar a un escenario en el que el retorno a la democracia y las demandas por mayor eficiencia en la gestión del aparato público determinan la necesidad de ejercer control social al órgano público, hecho que se concreta en la LPP; culminando en la urgencia de introducir nuevos esquemas para la eficiencia en la gestión de un Estado, hoy por hoy, débil y sin visión alternativa de desarrollo.

Conclusiones preliminares

Los impactos de la participación popular son claros. Antes de la LPP, los recursos de coparticipación, beneficiaban en un 92% a las ciudades principales y sólo el 8% al resto de los departamentos. Desde 1995 a la fecha, esta relación cambió a favor del resto de los departamentos a los que se transfieren el 61% de esos recursos.

La redistribución de los ingresos nacionales de 24 a 311 municipios, y el incremento de estos del 10 al 20%, han ampliado sustancialmente las inversiones municipales, que de 1994 a 1997 crecieron en un porcentaje acumulado de 185%. Asimismo, los efectos en términos de flujo de inversiones hacia las áreas rurales son significativamente mayores a los recursos históricamente asignados por el Estado centralista. La inversión per-cápita rural se incrementó de \$US 28 en 1993 a \$US 77 en 1996 y \$US 117 para el año 2001. En el campo social, a partir de la Ley 1551 se ha registrado la mayor movilización de inversiones en el ámbito local en este rubro. Los gobiernos municipales han incrementado

la inversión en salud, educación y saneamiento básico, de manera que este esfuerzo ha significado que la inversión per-cápita se incrementó de \$US 9,03 en 1994, a \$US 32,14 en 1996 y a \$US 37 para el 2001. Relacionado a ello, la inversión pública nacional ha cambiado sustancialmente su composición ya que para el 2001 el 70% se programó en los niveles departamental y municipal. El cambio es evidente ya que en 1994 el nivel nacional definía y manejaba el 79% de la inversión pública del país.

Para garantizar la concreción de los acuerdos y demandas sociales por los órganos públicos a través de sus POAs, la LPP incorporó una nueva forma de distribución de los ingresos nacionales, ampliando al 20% la transferencia de éstos recursos a los gobiernos municipales, los que se distribuyen de manera diaria y automática bajo el criterio per cápita. Asimismo, se transfirieron al dominio exclusivo municipal los impuestos a la propiedad rural, los inmuebles urbanos y vehículos automotores y transacciones sobre estos bienes. La inversión municipal con estas fuentes (además de tasas y patentes municipales), puede ser cofinanciada con recursos nacionales provenientes de los Fondos de Desarrollo e Inversión, de programas nacionales y prefecturales asignados para la concurrencia en materias de competencia conjunta. Esta distribución más equitativa de los recursos públicos hacia el nivel departamental y municipal, amplía las capacidades económicas de los municipios dotando al proceso de posibilidades reales de concreción.

Complementariamente a los impactos fiscales y de inversión, el establecimiento de relaciones entre el órgano público y la sociedad civil ha generado en la dinámica cotidiana de la planificación, administración, gestión y control del proceso de desarrollo municipal, la participación de aproximadamente 14 mil OTBs, 1.600 ciudadanos que conforman los Comités de Vigilancia, 311 Alcaldes Municipales y 1.624 Concejales Municipales democráticamente elegidos (de los cuales 131 son mujeres, y 437 pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas).

Consiguientemente, y con el propósito de profundizar el proceso es necesario:

Promover el establecimiento de espacios de concertación departamental a través de la constitución de Mesas de Diálogo con participación de las organizaciones sociales territoriales, funcionales y cívicas, los gobiernos municipales y las instituciones públicas y privadas, para concertar las políticas del desarrollo municipal y establecer un escenario de resolución de conflictos. Conformar Consejos Provinciales de Participación Popular como instancias de consulta, concertación y coordinación en las provincias, puede contribuir a este propósito.

Consolidar la participación y el control social a través del fortalecimiento de los Comités de Vigilancia, recomponiendo su estructura en función a los distritos, apoyando inicialmente el financiamiento de sus actividades con recursos externos vía el Fondo de Control Social estableciendo una línea de capacitación especial en desarrollo institucional municipal, que permita abordar esta temática desde una perspectiva integral.

Articular la participación y el control de las Organizaciones Territoriales de Base a los procesos de desarrollo municipal, implementando sistemas de monitoreo participativo a los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) y a las Programaciones Operativas Anuales (POAs), promoviendo una mayor relación con las organizaciones sociales funcionales. Fortalecer instancias municipales de coordinación para velar por la calidad de los servicios públicos, especialmente en materias de salud y educación, con participación comunitaria y de los órganos públicos correspondientes, desde una perspectiva de desarrollo institucional que articule al órgano público con la sociedad civil.

Profundizar los procesos de Planificación Participativa Municipal, consolidando la participación de las organizaciones sociales en los procesos de planificación estratégica y operativa del desarrollo municipal.

Para ello, se han redistribuido las condiciones de acceso de los grupos sociales a las instancias de decisión estatal. La estructura descentralizada de gobierno debe atender las iniciativas de la sociedad civil, en el entendido que la participación, más allá de la Ley, es un proceso en marcha, en continua formulación, abierto a múltiples dinámicas sociales locales y regionales. Estas opciones amplían el campo de la participación política, antes restringida a la delegación electoral en el juego competitivo de los partidos, y promueve la intervención de los actores en los espacios municipales, posibilitando la participación igualitaria de aquellos que tienen menores recursos de poder.

La participación social, en esa medida, requiere de una influencia en la toma de decisiones sin mediaciones, buscando una relación más íntima de los actores con su identidad social. La Participación Popular, por tanto, debe constituirse en una forma específica de hacer participación social, apuntando hacia la equidad en situaciones en que los actores disponen desigualmente de los recursos económicos y políticos, apelando a las identidades sociales primarias y convirtiéndose en el catalizador de la vocación de intervención de la población boliviana.

Consiguientemente, en **Bolivia** se está viviendo el fortalecimiento de una cultura política y ciudadana democrática que ha refundado la concepción de la democracia en el país, por la institucionalización de la democracia participativa, pero que lastimosamente no encuentra eficiencia en el Estado.

1. ARDAYA, Ruben,

1998 El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal, La Paz - **Bolivia**, ILDIS.

2. BLANES, José y otros,

1997 Tendencias socio-políticas de la implementación de la Ley de Participación Popular en las comunidades rurales: configuración de “nuevas” relaciones socio-políticas. (inédito).

3. BORBIO, Norberto,

1989 Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política, México, Fondo de Cultura Económica.

4. Comité de Coordinación del Proceso de Descentralización Administrativa y Participación Popular.

1998 Estrategia de Acción para la Profundización del Proceso de Participación Popular y Descentralización Administrativa, La Paz - **Bolivia**.

5. DAHL, Robert,

1964 Who governs? Democracy and power in an American City, United States of America, Yale University Press.

6. GUZMAN, Boutier Omar,

1998 Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social en Participación Popular. Una evaluación aprendizaje de la Ley (1994-1997), Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, La Paz - **Bolivia**.

7. MANSILLA, H.C.F.

1992 “Gobernabilidad, elite del poder y cultura política”, en: René A. Mayorga (coord.), democracia y gobernabilidad en América Latina, Venezuela, CEBEM-ILDIS-Nueva Sociedad.

8. MAYORGA, Fernando, 1995 “Efectos sociales y políticos de la participación popular”, en: Mario Arrieta y otros, Participación y desarrollo rural, La Paz - **Bolivia**, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.
9. MAYORGA, René A, 1995 Antipolítica y neopopulismo, La Paz - **Bolivia**, CEBEM.

Bibliografía

10. Memoria del Encuentro Gubernamental sobre Descentralización y Participación Popular. 1998 Desafío del Plan de Acción 1997-2002, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz - **Bolivia**.
11. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION, 1998 Profundización del proceso de participación popular y descentralización administrativa: estrategia de acción, La Paz - **Bolivia**, MDSP.
12. 1997 Manual de planificación participativa: lineamientos para la formulación de planes de desarrollo municipal, La Paz - **Bolivia**, MDSP.
13. MINISTERIO DE HACIENDA, 1998 Primer censo de gobiernos municipales, La Paz - **Bolivia**, Ministerio de Hacienda - Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
14. NOHLEN, Dieter (ed.), 1991 Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur, Venezuela, Nueva Sociedad.
15. OPORTO, Henry 1998 Descentralización y Participación Popular. “El difícil camino hacia la descentralización”, ILDIS, La Paz - **Bolivia**.
16. SARTORI, Giovanni, 1989 Teoría de la democracia: el debate contemporáneo, México, Alianza, V. 1.
17. SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR, 1997 Diagnóstico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias y listado de organizaciones funcionales, La Paz - **Bolivia**, SNPP.
18. TAMAYO, Rosa y otros, 1998 Evaluación Técnico Administrativa del Proceso de Descentralización en las Prefecturas de Santa Cruz, Beni y Potosí, Ministerio de la Presidencia, La Paz - **Bolivia**.
19. VICEMINISTERIO DE PARTICIPACION POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, 1999 Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal, La Paz - **Bolivia**. (inédito).
20. VICEMINISTERIO DE PARTICIPACION POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, MUNICIPIO PRODUCTIVO, 1999 Una estrategia de implementación, La Paz - **Bolivia**. (inédito).
21. VICEMINISTERIO DE PARTICIPACION POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, 1999 Análisis de los Datos del Voto Constructivo de Censura, Unidad de Análisis e Investigación, La Paz - **Bolivia**.
22. VICEMINISTERIO DE PARTICIPACION POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, 1999 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Problemática de los Gobiernos Municipales de Escasa Población: consideraciones socioeconómicas para un tratamiento diferenciado, Unidad de Economía y Finanzas Municipales, La Paz - **Bolivia**.

