

CAPÍTULO 3

Antecedentes del proceso de descentralización en Bolivia

Las medidas descentralizadoras, como todo tipo de intervención para el desarrollo, son implementadas en procesos sociales y políticos locales dinámicos. Este capítulo apunta a establecer el telón de fondo de estos procesos en Bolivia y a describir las características del modelo boliviano de descentralización. El capítulo se divide en tres partes. La primera parte ofrece un recuento de los principales eventos históricos que afectaron la vida de las provincias después de lograda la independencia en 1825. Una descripción más detallada de estos impactos en los municipios de estudio se ofrece en los capítulos 4 y 5. La parte dos del capítulo enfatiza el papel de las organizaciones involucradas en el proceso de descentralización. Posteriormente, presenta una explicación de los orígenes y contenidos de la Ley de Participación Popular (LPP), Ley de Descentralización Administrativa (LDA) y Ley del Diálogo Nacional (LND) como los pilares principales del proceso de descentralización. Finalmente, ofrece un resumen del estado actual del proceso y el contexto socio-político.

3.1. Contexto histórico

Después de lograda la independencia de la dominación española, Bolivia mantuvo su composición multiétnica –varios grupos

indígenas, mestizos y criollos— bajo un nuevo régimen social y político. Las “Medidas Bolivarianas” de 1825 intentaron eliminar la práctica colonial del trabajo no remunerado y la explotación indígena y el asignar tierras a las poblaciones indígenas, sin embargo, los criollos mantuvieron control sobre la distribución de la propiedad de los recursos y el usufructo de los derechos sobre la tierra. Los criollos y de manera creciente, los mestizos, tomaron bajo su propiedad extensas áreas y, particularmente en el occidente, controlaron los ricos recursos minerales. La estructura económica post-colonial continuó descansando sobre dos pilares: la minería y la estructura agraria latifundista conformada por la hacienda, la comunidad indígena y el minifundio marginal (García, 1970).

3.1.1. El sistema de haciendas y las explotaciones mineras

Los primeros cincuenta años de vida republicana vieron las Medidas Bolivarianas disminuidas a través de la imposición de altos impuestos y la venta de tierras indígenas.¹ El sistema de haciendas, basado en la explotación de grandes y medianas extensiones de tierra y en la servidumbre de sus habitantes indígenas, se expandió con fuerza, particularmente a finales del Siglo XIX. Su principal característica fue la relación de patronaje y dominación basada en la retención de peones e incluso comunidades, adeudados de por vida mediante la provisión de alimentos y ropa a cambio de mano de obra y sumisión absoluta. Junto con el sistema de haciendas, subsistieron también otras formas de tenencia de la tierra, tales como pequeñas propiedades y comunidades indígenas libres (KADASTER, 1998).

Los hacendados ejercieron poder sobre sus dominios locales pero comprendieron un grupo dominante poco estructurado en

1 Urioste (2002: 3) remarca los decretos del presidente Mariano Melgarejo (1967) que intentaron eliminar las formas tradicionales de organización de comunidades y Ayllus. Melgarejo declaró la tierra como propiedad del Estado y autorizó su venta en audiencias públicas.

el contexto nacional. Sus principales obstáculos fueron la falta de conexiones al mercado y su alta dispersión geográfica a lo largo del país.

Después de un periodo corto de recesión de la exportación minera nacional, la exportación libre de minerales fue declarada en 1872. Desde entonces, los capitales privados explotaron las ricas minas de plata primero y estaño posteriormente, proceso del cual emergieron algunos de los hombres más ricos del mundo. El cambio de control administrativo desde Sucre hasta La Paz en 1899 como resultado de la Revolución Federal (1898 – 1899) fue resultado de las diferencias políticas entre Liberales y Conservadores, pero la caída del precio de la plata y el incremento de los precios del estaño influyó el cambio de los intereses económicos desde las zonas centrales de Sucre a las tierras altas de La Paz. Los poderosos propietarios mineros dominaron las esferas social, política y económica desde dos centros de poder, Sucre y La Paz, hasta principios del Siglo XX.

Pugnas políticas formaron parte de los intereses privados sobre la explotación y transporte de minerales, involucrando a las más altas autoridades del país. Como resultado, el Estado boliviano estuvo supeditado a las grandes empresas minerales, dominadas por poderosos propietarios mineros y apoyados por los patrones latifundistas del área rural (Echazú, 2000). La explotación minera, como en el caso de las haciendas, descansó en la fuerza de trabajo barata provista por la población indígena, que no mantenía ningún tipo de representación política en ninguno de los sucesivos gobiernos, sean Liberales o Conservadores.

3.1.2. Cambios en las estructuras de poder: La Guerra del Chaco (1932-1935)

La Guerra del Chaco (1932 – 1935) y la revolución nacional (1952) fueron dos eventos transformadores del balance de poder en Bolivia y sentaron nuevas bases para nuevas configuraciones de poder nacional, regional y local. Según Urioste (2001)

la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay significó el fin del sistema de poder construido alrededor de las explotaciones mineras y latifundistas. La Guerra del Chaco despertó fuerzas sociales –incluidos el ejército, trabajadores urbanos, clases medias y campesinos– que cuestionaron no solamente cómo un país con algunos de los hombres más ricos del mundo pudo haber sido derrotado por falta de recursos, sino también la falta de habilidad del Estado para satisfacer las necesidades más esenciales de la población (ver Echazú, 2000 y García, 1970). Como resultado, fuerzas liberales tomaron control del gobierno y aplicaron una serie de medidas para construir un Estado menos dependiente de los grandes capitales privados. Entre estas medidas estuvieron la primera modificación de la Constitución vigente desde 1880 (1938) y el Código Busch (1939) y el primer Código de Trabajo en Bolivia otorgando derechos a la formación de sindicatos, al paro y a las vacaciones con disfrute de salario, entre otros.

Un golpe de Estado finalizó el periodo de reformas sociales en 1939 como resultado de las divisiones internas entre grupos de poder y la influencia de grandes propietarios mineros. A partir de entonces, las revueltas indígenas y la violencia en las partes altas y valles de Bolivia se incrementaron en frecuencia mientras que en la zona Este y el Chaco el poder de los grandes hacendados permaneció prácticamente indiscutido. Gran parte del pueblo Guaraní, empleado para la apertura de caminos y transporte de provisiones durante el conflicto del Chaco retornaron a su trabajo como peones en las haciendas, mientras que otros escaparon al Brasil o al Paraguay. Más aún, la Guerra del Chaco significó la expansión del sistema de haciendas en la zona del Chaco; como relata Chávez: “(Después de la Guerra) varios excombatientes civiles y militares eligieron permanecer en los poblados y áreas agrícolas, sumándose a la población regional” (1995: 19). Apoyados en las políticas gubernamentales, algunos de ellos tomaron tierras desocupadas o de propiedad Guaraní y establecieron nuevas haciendas en el Chaco.

En las zona altas, el 9 de abril de 1952 cuando todas las ideas liberales y las rebeliones indígenas se materializaron en una insurrección popular dirigida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Los cambios principales traídos por la revolución fueron la nacionalización del sector minero, la abolición de la servidumbre, el voto universal y la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1953. Para entonces, el Estado centralista estaba consolidado. Según Urioste (2001: 7) “Después de la guerra del Chaco (1932-35) los gobiernos militares nacionalistas promovieron gobiernos fuertemente centralizados tomando en cuenta que el nacionalismo boliviano dio al antiliberalismo su mayor énfasis conceptual y político; al libre mercado se opuso la planificación; a las libertades individuales, la organización corporativa; a las demandas descentralizadoras, el Estado fuerte y centralizado”.

3.1.3. La Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996

La Ley de Reforma Agraria (2 de agosto de 1953) inició el proceso de redistribución de la tierra basado en principios de justicia (“La tierra es de quien la trabaja”). La ley apuntó particularmente a la distribución de tierras a los campesinos, la abolición de su estatus de servidumbre, la estimulación de la migración interna y la industrialización del sector agrícola. A fin de cumplir con estos objetivos, muchas grandes haciendas fueron expropiadas legalmente o tomadas por la fuerza en todo el país y fueron ocupadas por familias campesinas. Este proceso inició la caída del sistema de haciendas² que continuó más adelante con el incremento del costo de la fuerza de trabajo y la caída del precio de los productos agrícolas.

2 Antes de 1952, el 70% de toda la tierra agrícola cultivable permanecía en manos del 4,5% de propietarios rurales. El tamaño de estas propiedad oscilaba entre 1.000 y 10.000 hectáreas (datos proporcionados por Urioste, 2002: 4).

La población indígena–campesina adquirió mayor relevancia a medida que el Estado desarrollista y centralista se fortalecía. Según Yashar (1997), las prácticas dirigidas a los indígenas–campesinos en lo económico y lo social resultaron en un mayor patronaje estatal en las áreas rurales agrícolas y los campesinos incrementaron su independencia económica de los todavía grandes y medianos propietarios. Evidentemente, la revolución nacional resultó en la reafirmación de los indígenas como clase campesina y la formación de fuertes sindicatos campesinos a lo largo del país bajo el control estrecho del partido político en el poder (MNR).

La revolución de 1952 y la Reforma Agraria de 1953 tuvieron consecuencias muy diferentes, e incluso opuestas, a lo largo del país. En gran parte del altiplano y los valles, significaron la distribución legal o forzada de la tierra entre la población indígena y el fortalecimiento de sus organizaciones sindicales campesinas. En las zonas bajas y el Chaco, el proceso fue aplicado sólo parcialmente debido a limitaciones prácticas (por ejemplo, los deficientes sistemas de comunicación y la dificultad de alcanzar a la escasa y altamente dispersa población) y la acción de los grupos dominantes que lucharon por mantener su posición privilegiada. Como resultado, extensas áreas todavía constituyen latifundios³ y ciertas formas de servidumbre ilegal persisten (ver Urioste 2002 y Healy, 1982 y capítulo 4 de este estudio). Paralelamente a la distribución de tierras, se establecieron proyectos de desarrollo rural que, como política de Estado, se concentraron en áreas preparadas para operar como empresas (en relación a los bancos comerciales privados y mercado de servicios) y dejaron a un lado a la población organizada en comunidades tradicionales (García, 1970).

3 El Censo Agrícola de 1984 reveló que grandes extensiones improductivas (latifundios) cubrían todavía 63% de la tierra en el departamento de Chuquisaca, representando menos del 1% de las unidades agrarias, mientras que las unidades más pequeñas (minifundios) cubrían solamente 6% del departamento y representaban 68% de las unidades agrarias (KADASTER, 1998: 22).

A partir de la Reforma Agraria de 1953, los gobiernos consecutivos utilizaron la distribución de la tierra como mecanismo para devolver o comprar favores políticos. Los retrasos en la titulación de tierra a las poblaciones indígenas, grados alarmantes de corrupción e ineficiencia llevaron, en 1992, a la intervención de las organizaciones gubernamentales responsables de la distribución de la tierra: el Concejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC). El proceso de intervención planificado inicialmente para cuatro meses se extendió por tres años, hasta la promulgación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996⁴.

A través de la Ley INRA, el Estado boliviano apuntó, una vez más, a la eliminación del latifundio y a favorecer a los pequeños propietarios a través de la promoción de la reversión y redistribución de tierras que no cumplen una función económica social o cuyos impuestos no son pagados. La aplicación de la Ley INRA enfatiza el saneamiento de los derechos propietarios más que en la reversión y titulación de tierras. Esto significa que los límites de terreno son claramente definidos y asignados a sus actuales usuarios. Aunque este proceso es necesario, el proceso de saneamiento enfrenta varias críticas debido, primero que nada, a que en más de 10 años no ha logrado alcanzar siquiera a la mitad del país. Por otro lado, ha decepcionado a la mayoría de los campesinos al iniciarse en las áreas menos pobladas y donde los propietarios medios y grandes aseguran primero sus derechos propietarios. Debido a la ausencia del Estado y autoridades competentes, algunos campesinos iniciaron procesos internos de saneamiento a fin de solucionar querellas sobre límites al interior de sus comunidades. Algunos municipios en Chuquisaca, apoyados por la Fundación TIERRA, fueron los primeros en este proceso.

4 La Ley INRA o Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria fue promulgada después de una serie de debates en 1996, pero sin alcanzar la aceptación de un gran número de organizaciones campesinas.

Luego de más de diez años de aplicación tímida e incompleta, según revelaron entrevistas de campo, el contenido de la ley y sus propuestas de modificación permanecen desconocidos para gran parte de la población rural. Más aún, los conflictos sobre la tierra se vieron incrementados en términos de frecuencia y violencia, particularmente en las zonas del oriente y del Chaco. Los tres partidos más importantes sugirieron modificaciones a la Ley INRA durante su campaña electoral en el 2005 (MAS, PODEMOS y UN). El partido ganador y con las propuestas más radicales (MAS), no ha logrado hasta hoy implementar la anunciada “revolución agraria” en medio de críticas sobre el carácter tímido y de lógica de mercado de sus propuestas por un lado, y por el otro, de duras resistencias de parte de grandes propietarios del oriente.

3.1.4. La consolidación del Estado centralista

Fuerzas militares tomaron el poder en 1964, después de 12 años de gobierno del MNR (1952-1964). Regímenes dictatoriales gobernaron el país aplicando medidas populistas así tanto como violentas represiones. El coronel René Barrientos, presidente entre 1964 y 1969, desarticuló el sindicato minero de trabajadores, suprimió todas las actividades de protesta, desarmó a los mineros, exilió a los líderes sindicales y ocupó las minas con tropas militares incluyendo la masacre minera de 1967. Por su parte, Hugo Banzer, presidente entre 1971 y 1978, abolió los sindicatos de trabajadores, cerró las universidades y suprimió violentamente todo tipo de oposición. Una serie de periodos militares más cortos, pero también violentos, se alternaron con gobiernos civiles hasta 1982, cuando el país recuperó finalmente la democracia.

Durante el periodo de dictaduras, montos importantes de crédito fueron asignados a procesos de modernización a través de la creación de industrias agrícolas e infraestructura moderna. Muchos de estos recursos fueron invertidos en la promoción de cultivos agroindustriales en el oriente del país junto con la construcción de caminos y la apertura de los Comités de Desarrollo y

Obras Públicas (más tarde llamados Corporaciones de Desarrollo CORDES) en los nueve departamentos del país.

Gobiernos fuertes, en tono con “la tradición burocrática-patrimonialista, corporativista, centralista y autoritaria de América Latina” (Vellinga, 1998: 27, t.p.) reforzaron este proyecto político y económico del cual Bolivia no fue la excepción. En realidad, los regímenes militares consolidaron el fuerte centralismo jerárquico y autoritario. Como para el caso de otros Estados de la Región, Vellinga señala que los gobiernos militares, grandes propietarios y el clero manejaron la expansión del Estado frecuentemente a través de estructuras corporativistas en combinación con redes clientelares extensas (Vellinga, 1998). En la misma línea Hofmeister (1995) y Yashar (2004) resaltan la naturaleza clientelista y paternalista que caracterizó la relación entre el Estado boliviano y los campesinos después de 1952. El ejemplo más importante lo constituye posiblemente el Pacto Militar Campesino firmado en Febrero de 1964. Bajo este pacto, milicias campesinas aceptaron adoptar una posición anti-izquierdista y subordinarse al ejército. El pacto, sin embargo, finalizó cuando el gobierno trató de imponer impuestos sobre los hombros campesinos, ocasionando la respuesta violenta y la pérdida de apoyo en las áreas rurales.

Las Corporaciones de Desarrollo (CORDES) fueron creadas a finales de los años 1960s en cada uno de los nueve departamentos con el fin de ejecutar proyectos estatales. El entonces fuerte Estado central actuó como el principal inversor y propietario de los recursos naturales, explotaciones y servicios de comunicación e identificó áreas geográficas específicas como “polos de desarrollo” para la inversión privilegiada y el desarrollo de mercados de exportación. Los regímenes militares claramente favorecieron a las áreas bajas y del Chaco debido a su riqueza en petróleo y otros recursos naturales.

Al final del periodo marcado por regímenes militares a principios de los 1980s, Bolivia y particularmente las áreas rurales ya estaban familiarizadas con el término “participación popular”.

Programas tales como los implementados por la FAO y algunas ONG se aplicaban ya bajo el supuesto de que en el pasado proyectos de desarrollo rural habían logrado pobres resultados debido a la falta de consulta y participación de grupos de base. Más aún, ya se aseveraba entonces que solamente si los campesinos participaban plenamente las prácticas del desarrollo podrían alcanzar sus objetivos.

Varios proyectos, consiguientemente, adoptaron enfoques participativos; vale decir, procesos de consulta, diagnóstico y obras públicas con participación de la población. La riqueza de la organización comunal de las tierras altas y los valles hicieron eco de las intervenciones de las ONG y la cooperación internacional al facilitar el auto diagnóstico de las necesidades y prioridades comunales y sus estructuras socio-económicas⁵. Eventualmente, las corporaciones regionales, cuya tendencia era la elaboración centralizada y sistemática de planes de desarrollo, asumieron métodos participativos en la discusión formal de sus proyectos⁶.

Los regímenes militares finalmente fracasaron en Bolivia debido a una serie de factores tales como la declinación de la producción del petróleo, gastos excesivos en el sostenimiento de agencias gubernamentales, división entre los rangos altos del ejército, presión social –particularmente desde los trabajadores mineros e ideólogos de izquierda– y el retiro del apoyo norteamericano. La transición a la democracia en 1982 coincidió con

5 Un informe de la FAO (1994) menciona proyectos regionales de años anteriores con participación local, principalmente en forestería y otros del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), Programa Mundial para la Alimentación, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, Banco Mundial y otros.

6 En Chuquisaca, el Consejo Departamental para el Desarrollo Social existía ya en 1989, y estaba comprendido por 13 ONGs. El Consejo trabajaba en asuntos sociales y medio ambientales, desarrollo rural y otros. Pese a que operaba de manera vertical y en algunos casos las élites locales lo instrumentalizaron para satisfacer sus propias demandas (Nijenhuis, 2002: 49), fue uno de los intentos más tempranos de diálogo y participación de la sociedad en la planificación regional.

la manifestación de una crisis económica en fermentación durante varios años. El Programa de Ajuste Estructural (PAE) apuntó a solucionar esta crisis en el año 1985, bajo la prescripción del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El PAE fue adoptado por el gobierno boliviano a través de medidas tales como la reducción del aparato del Estado así como su papel de principal inversor, regulador y propietario de servicios y explotación de recursos naturales⁷.

Para el año 1994, varios factores favorecieron el inicio de un proceso radical de descentralización con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) y, un año más tarde, de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) “elaboradas en un contexto de amplias reformas al conjunto de la economía y de la política conocidas como las ‘reformas de segunda generación’, debido a que sucedieron al PAE aplicado en el país a partir de 1985” (Urioste, 2001:1). Estos factores son explicados en detalle en la sección 3.3.

3.2. Acerca de las organizaciones socio-políticas en Bolivia

Esta sección provee una breve descripción de las formas más extendidas y tradicionales de organizaciones en Bolivia: los sindicatos campesinos, ayllus, capitánías, direcciones barriales, comités cívicos y partidos políticos.

7 El PAE redujo los alarmantes niveles de inflación pero, al mismo tiempo, incrementó el número de desocupados y empeoró las condiciones de vida a lo largo del país. Desde entonces, los sucesivos cuatro gobiernos elegidos democráticamente continuaron aplicando las políticas de ajuste y profundizaron los procesos de privatización de las propiedades estatales. Estos cuatro gobiernos fueron el Movimiento de Izquierda Revolucionario, MIR (1989-1993); el Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR (1993-1997); la Acción Democrática Nacionalista, ADN (1997-2002) y el MNR nuevamente (2002 hasta octubre 2003, cuando un gabinete independiente lo reemplazó).

3.2.1. Organizaciones sociales rurales

Las comunidades indígenas campesinas se organizan en sindicatos; las comunidades indígenas tradicionales en ayllus (algunas también forman sindicatos paralelos) y los Guaraní y otros habitantes de tierras bajas bajo la forma de capitanías. Ellos operan sobre la base de decisiones colectivas acordadas en reuniones comunales donde, comúnmente, las autoridades internas elegidas hacen las propuestas. Las autoridades toman decisiones relacionadas a conflictos familiares y comunales, representación social y política y el uso y/o propiedad de los recursos naturales y otros asuntos; decisiones que deben hallar el consenso de la comunidad antes de su aplicación.

La revolución de 1952 propició la creación de una red de las organizaciones comunales, regionales y nacionales que involucra a todos los campesinos del país en sindicatos campesinos. Según Yashar (2004), la creación de redes sindicales desplazó a los patronos como mediadores con el Estado y los partidos políticos.

La afiliación a los sindicatos campesinos está directamente asociada a la propiedad de la tierra al interior de los límites de la comunidad y se asigna a la persona jefe de familia, comúnmente un hombre adulto. La seguridad sobre la tierra es la principal preocupación para la mayoría de los pequeños y medianos campesinos, pues la tierra heredada de sus padres comúnmente carece de respaldo documental legal que pruebe la dotación o el cambio de nombre de los nuevos herederos. Ellos también enfrentan el excesivo fraccionamiento de la tierra (minifundio) debido a las sucesivas divisiones ocurridas durante tres generaciones. Sus pequeños terrenos (a veces sólo algunos surcos) no son suficientes para proveer los medios de subsistencia y constituye un importante motivo para la migración. Campesinos sin tierra suelen ocupar las categorías sociales más bajas en las áreas rurales. Ellos no poseen los mismos derechos, porque carecen de la adscripción como miembros plenos de la comunidad. La situación de las mujeres rurales suele ser más precaria pues son los

hijos y no las hijas los sujetos comúnmente considerados como herederos (Fundación TIERRA, 2002). Tradiciones y estereotipos todavía limitan el acceso de las mujeres a la tierra. La Ley INRA de 1996 modifica la provisión de la ley de 1953 mediante la cual solamente viudas o mujeres con hijos pequeños podían acceder a la tierra. Sin embargo, la nueva provisión no logra establecer preferencia hacia las mujeres, dejando la decisión a los mecanismos tradicionales de distribución de la tierra. Esto en la práctica, se traduce en la perpetuación del sistema de tenencia dominado por los varones bajo las estructuras de los sindicatos campesinos y patrones de herencia excluyentes (Avilés, 1997). Para el caso de Chuquisaca, por ejemplo, datos obtenidos por la red de ONG UNISUR (2000), apuntan a que entre cuatro tipos de bienes: tierra, tierra con riego, animales y viviendas, las mujeres heredan con mayor probabilidad a los animales.

Otras formas de organización comunal la constituyen los ayllus. Estos son asociaciones que corresponden a antiguos asentamientos (algunos datan del tiempo del Incario) y poseen una composición sociopolítica relativamente homogénea. Actualmente, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), comprende aproximadamente 543 ayllus en Chuquisaca, Potosí, Oruro y La Paz.

En las tierras bajas y el Chaco, los Guaraní se organizan en capitanías. Después de un largo periodo de desorganización bajo el sistema de las haciendas, cuando sólo unas pocas capitanías libres subsistían, la década de 1980s fue testigo de la re-emergencia de fuertes organizaciones. Estas fueron apoyadas por ONG locales, particularmente el Centro de Promoción e Investigación Campesina (CIPCA) en el Sudeste boliviano, hasta finalmente constituir, en 1987, la Asamblea de los Pueblos Guaraní como organización representativa máxima constituida por más de 80.000 guaraní⁸. La Central Indígena de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) fue fundada en 1982 en

8 www.cidob-org/regionales/apg.htm

las tierras bajas de Santa Cruz y el Chaco. Para los años 1990s, la CIDOB expandió su alcance hasta formar una confederación inclusiva de los grupos indígenas de toda la amazonía boliviana, sumando nuevas organizaciones indígenas locales emergentes en años sucesivos (Yashar, 2004). En Chuquisaca, el Consejo de Capitanes Guaraní (CCCH) creado en 1994, tuvo un papel preponderante en la liberación de muchos guaraní ligados de por vida a tradicionales propietarios de tierras a través de ciclos de adeudamiento. Recursos provenientes de la comunidad internacional fueron empleados en la compra de tierras y la provisión de medios técnicos de producción (el capítulo 4 describe con detalle esta situación para el caso de los guaraní del área de estudio).

3.2.2. Los comités cívicos

Mientras que las organizaciones rurales mencionadas líneas arriba juegan un papel social, económico y político cercano a la vida de sus habitantes, lo contrario se puede afirmar para las organizaciones urbanas. Estas suelen responder a necesidades prácticas tales como seguridad, electricidad y saneamiento básico. La cohesión de los barrios alrededor de organizaciones es muy pobre cuando se compara con las organizaciones rurales, particularmente en las grandes ciudades cuyos habitantes persiguen intereses más diversos.

Los comités cívicos (CC) constituyen otra forma de organización de la sociedad civil ampliamente extendida en el país. Estos se establecieron durante los años 1950s como “los instrumentos más efectivos de lucha regional” (Nijenhuis, 2002: 47). Desde su creación, la composición elitista y capacidad de capitalizar los sentimientos regionalistas de la población en defensa de los recursos naturales regionales constituyó la fuerza de estos CC. Éstos asumen la representación de extensas regiones (provincias y departamentos), pero nunca llegaron a democratizar su composición interna y sus procesos de decisión. Según Hofmeister (1995), durante los regímenes autoritarios, varios CC actuaron

como sectores importantes de representación social. Sin embargo, algunos CC regionales sirvieron como agentes de control político instrumentales a los regímenes autoritarios (entrevistas de campo). Con la recuperación de la democracia, los CC intensificaron sus propuestas por una descentralización federalista del Estado, basada no en municipios sino en gobiernos departamentales (De la Fuente, 2002 y Mayorga, 1991). Según varios entrevistados, los CC de las provincias con mayores recursos naturales fueron siempre los más activos. Esto se demuestra por la fuerza renovada con la que re-emergieron varios de ellos a partir de la confirmación de la existencia de grandes reservas de gas al interior de sus regiones en el año 2003. El impulso de los CC y sus demandas por mayor poder de decisión sobre sus recursos a fin de profundizar el proceso descentralizador constituye una de las fuerzas principales detrás de las demandas sobre autonomías departamentales.

3.2.3. Los partidos políticos

Liberales y conservadores iniciaron el debate político partidario en Bolivia a fines del siglo XIX. Ambas corrientes, sin embargo, competían por representar a las clases dominantes, capturar privilegios y ganar espacios regionales y locales mientras mantenían relaciones de patronaje con la población indígena (Echazú, 2000 e Irurozqui Victoriano, 1997). Durante los años 1930s, nuevos partidos emergieron bajo influencias marxistas, pensamiento indigenista y fuerzas fascistas y nacionalistas que determinaron “una verdadera inflación de nuevos partidos y un esfuerzo poco exitoso de readecuación de las viejas organizaciones” (Mesa Gisbert, 2001: 590). El papel de los partidos políticos (MNR, Partido Comunista, Partido de Izquierda Revolucionaria) fue fundamental en el desafío a las élites de propietarios mineros y latifundistas después de la Guerra del Chaco. Las elecciones de 1951, después de un periodo de violencia política marcado por 10 gobiernos militares entre 1936 y 1952, dieron el triunfo al MNR. El MNR

gobernó durante 12 años⁹, entre 1952 y 1964. El golpe de Estado en 1964 inició un nuevo periodo de inestabilidad marcada por dictaduras militares y elecciones que no se concretaron en el ejercicio de los mandatos democráticos. Nueve militares y tres civiles ejercieron la presidencia entre 1964 y 1982. Este año se inició el periodo democrático más sólido en Bolivia; si bien marcado por fuertes convulsiones sociales y políticas, pero también por la consolidación de instituciones del Estado. Según Mesa Gisbert (2001), nunca en su historia Bolivia había vivido la práctica de una democracia universal regida por la Constitución como hasta el periodo iniciado en 1982.

Sin embargo, a principios de los años 90s, y sólo una década después de recuperada la democracia, los partidos políticos en Bolivia habían perdido prestigio y credibilidad debido a sus prácticas centralistas y clientelistas, su tendencia a ser dirigidos por líderes-caudillos y su falta de renovación y democratización interna. Así mismo, prácticas tales como incremento de salarios parlamentarios, gastos superfluos, casos de corrupción, abuso de poder y sucesivos pactos políticos que demostraron altos niveles de pragmatismo más que integridad ideológica provocaron un descontento general.

Además de los llamados partidos tradicionales (MNR, MIR y ADN), el final de los años 1980s atestiguó la emergencia de nuevos partidos llamados 'populistas'. Líderes-caudillos fundaron Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unión Cívica Solidaridad (UCS) en 1989. Poco después de la muerte de sus líderes, quienes mantuvieron relaciones paternalistas con sus seguidores, CONDEPA colapsó en disputas y divisiones internas y vio su última votación en las elecciones de 2002. Mientras tanto, la UCS triunfó por última vez en las elecciones municipales de 2004 en el departamento de Santa Cruz.

9 Los resultados fueron desconocidos por el presidente Urriolagoitia que entregó el poder a una Junta Militar. Esta fue derrocada durante la revolución de abril de 1952.

Cuadro 3.1
Resultados de las elecciones nacionales 1985-2005, en porcentaje de votos

Posición	1985	1989	1993	1997	2002	2005
Primero	32,8 (ADN)	25,8 (MNR)	35,6 (MNR)	22,26 (ADN)	22,46 (MNR)	53,74 (MAS)
Segundo	30,4 (MNR)	25,2 (ADN)	21,1 (ADN)	18,20 (MNR)	20,94 (MAS)	28,59(PODEMOS)
Tercero	10,2 (MIR)	21,8 (MIR)	14,3 (CONDEPA)	17,10 (CON- DEPA)	20,91 (NFR)	7,79 (FRENTE DE UNIDAD NAL)
Cuarto	26,6 (Otros 15)	12,3 (CON- DEPA)	13,4 (UCS)	16,77 (MIR)	16,31 (MIR)	6,46 (MNR)

Fuente: Datos para 1985, 1989, y 1993 tomados de Hofmeister (1995: 71) basados en Hofmeister (1993) y Mayorga (1994). Datos para 1997, 2002 y 2005 corresponden a la Corte Nacional Electoral disponible en www.cne.org.bo

En 1999, después de una década de consideración, el parlamento aprobó la Ley de Partidos Políticos como regulador de sus procesos internos. Si bien éste fue un avance más que se sumó a la modernización del sistema democrático boliviano, los resultados parecen ser todavía mixtos. Según varios miembros de partidos políticos entrevistados, se mantienen resistencias al establecimiento efectivo de prácticas democráticas en la nominación de candidatos nacionales y regionales, particularmente al interior de las células regionales. Lo cierto es que tanto la LPP como la LDA y la posibilidad de elegir Diputados Uninominales desde 1997¹⁰ motivaron la organización de una presencia más articulada y continua de los partidos a nivel local.

Finalmente, otros dos partidos fuertes y otros tres de importancia regional emergieron a partir de 1997. El MAS fue fundado en 1997 alrededor de líderes de extracción campesina y mestizo-indígena. Aunque la defensa de la producción y comercialización

10 La elección de diputados uninominales responde al cambio en la Constitución de 1995 y puesta en práctica por primera vez en las elecciones nacionales de 1997. Su elección corresponde a la división territorial en 68 circunscripciones electorales. 68 diputados uninominales y 62 plurinominales componen la Cámara de Diputados. Los últimos son elegidos de acuerdo con la votación alcanzada por el candidato presidencial.

de la coca constituyó la fuerza del MAS en sus inicios, éste fue sumando fuerzas en la demanda por mejores condiciones para los indígenas campesinos, el descontento de la población con prácticas políticas vigentes¹¹ y la permanente relegación de grupos marginados en beneficio del modelo económico liberal aplicado desde 1985.

Cuadro 3.2
Resultados de las elecciones municipales 1995, 1999 y 2004,
en porcentaje de votos

Posición	Elecciones 1995*	Elecciones 1999	Elecciones 2004
Primero	21,3 (MNR)	20,4 (MNR)	17,1 (MAS)
Segundo	17,4 (UCS)	15,9 (MIR)	8,1 (MSM)
Tercero	15,4 (CONDEPA)	14,6 (ADN)	6,1 (MNR)
Cuarto	13,2 (MBL)	11,8 (UCS)	6,1 (PP)

Fuente: Datos para 1995 fueron extraídos de Hofmeister (1995: 89). Datos para 1999 y 2004 fueron extraídos de la página de la Corte Nacional Electoral disponible en www.cne.org.bo

Las elecciones nacionales de 2002 sentaron el escenario para la emergencia de líderes de origen indígena en alianza con intelectuales de izquierda apoyados por productores de coca, movimientos indígenas de base y movimientos urbanos de clase media organizados alrededor del MAS. La fuerza de los sindicatos y su pasado combativo como contribuyente a la radicalización de organizaciones campesinas mencionada por Hofmeister (1995), se evidenciaron una vez más en la reivindicación de lo indígena y la votación casi militante de los sectores campesinos en las

11 Como señaló Romero Ballivián (2005: 47) “El ejercicio del gobierno tuvo un costo muy elevado para los miembros de la coalición de gobierno de Sánchez de Lozada: MNR, MIR, NFR, UCS y MBL. Estos partidos acumularon más de la mitad de los sufragios en 1999, en la municipal de 2004 no reunieron ni 20%. Tan drástico descenso no puede atribuirse únicamente a los candidatos: los electores pudieron no estar convencidos por algunos postulantes pero también desearon sancionar a los partidos”.

elecciones municipales de 2004 y nacionales de 2005. El MAS ocupó el primer lugar en ambas elecciones, con un incremento de 32 puntos porcentuales entre ambas contiendas (ver cuadros 3.1. y 3.2).

El Movimiento sin Miedo (MSM) fue fundado en 1999, pero su proyección así como sus bases estuvieron predominantemente conformadas por habitantes de las áreas urbanas. En las elecciones municipales de 2004 obtuvo el segundo lugar a nivel nacional. Por otra parte, del MIR se desgajaron dos nuevos partidos. Primero, en 2003, el Frente de Unidad Nacional (FUN) que obtuvo el tercer lugar en las elecciones de 2005. Segundo, el Plan Progreso (PP) que, en alianza con PODEMOS, obtuvo el cuarto lugar en las elecciones municipales de 2004 y cuenta con una de las prefecturas más importantes, la del departamento de La Paz.

PODEMOS fue fundado en el año 2005 a partir del debilitado y casi desaparecido partido ADN (ver cuadro 3.1), e incluyó en sus líneas a disidentes del MIR y el MNR. Reconocido como un partido de derecha, liberal-conservador, PODEMOS constituyó hasta hace poco el principal partido opositor del MAS. La ADN ocupó el tercer lugar en los comicios municipales de 1999 y 2004 (Cuadro 3.2). En las elecciones nacionales de 2005, PODEMOS obtuvo el segundo lugar. Pese a los más de 25 puntos porcentuales de diferencia con el MAS a nivel nacional, PODEMOS logró la elección de tres prefectos departamentales en La Paz, Beni y Pando, mientras que el MAS logró el mismo número en Chuquisaca, Oruro y Potosí.

Las elecciones municipales de 2004 estuvieron marcadas por la modificación de la Constitución Política del Estado promulgada en febrero de 2004. Ésta abrió paso a la participación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como actores capaces de representarse y representar sin la intermediación de los partidos políticos. De acuerdo con Romero Ballivián (2005: 73) los resultados fueron desalentadores para las reciente creadas agrupaciones ciudadanas en parte porque “Los electores no se precipitaron hacia figuras ajenas a las actividades públicas, optaron por políticos con

experiencia y cuando apostaron por nuevos rostros a menudo lo hicieron por gente que venía de profesiones próximas a la política o de intenso contacto con el público, como en el caso de los periodistas.” Sobre los pueblos indígenas, el mismo autor señala que éstos no consiguieron buenos porcentajes por su limitada presencia en lo local y falta de consistencia en la búsqueda de candidatos y autoridades con amplia legitimidad. Aún así, en varias zonas rurales los pueblos indígenas lograron concejalías que les fueron negadas a las agrupaciones ciudadanas, un fenómeno principalmente urbano.

Los resultados de las tres elecciones municipales confirmaron la disposición de la población para ver sus intereses específicos representados en el sistema político, en la cercanía de sus espacios cotidianos y la creciente importancia de los actores locales en la reconfiguración de sus espacios de actuación y negociación. Además, confirmaron la relevancia de los partidos políticos como mecanismos privilegiados en el sistema democrático representativo debido principalmente a su estructura orgánica y presencia de militantes con orientación política, lo que los pone en ventaja sobre agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

3.2.4. La Cooperación Internacional

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2005: v): “El financiamiento externo que recibe el país ha representado alrededor del 65% de recursos destinados a la Inversión Pública en el año 2004, e históricamente, el promedio de los desembolsos de recursos provenientes de la Cooperación Internacional en la última década alcanza a 640 millones de dólares, equivalente a un poco más del 10% del Producto Interno Bruto de nuestro país”. En un primer periodo y luego de la aplicación de la LPP, los donantes internacionales canalizaron recursos para la elaboración de planes municipales y la diseminación del contenido de la ley. A finales de los 1990s, los donantes enfocaron su apoyo en el ajuste de los planes municipales, capacitación en aspectos financieros

tales como la implementación del Sistema de Ingresos Municipales, y en el fortalecimiento de la capacidad de control los comités de vigilancia y OTB sobre los GM. Un tercer periodo de la intervención de la cooperación puede identificarse en el apoyo a las mancomunidades y asistencia hacia la llamada modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente en el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y buen gobierno. El accionar de la cooperación tuvo lugar de manera más directa en este periodo, posiblemente debido a la incapacidad de los gobiernos de turno de absorber todos los recursos disponibles.

Durante entrevistas realizadas el año 2003, miembros de la cooperación internacional identificaron como uno de los mayores problemas de su apoyo al proceso de descentralización a los constantes cambios de estructuras organizativas de gobierno y la consecuente necesidad de firma de nuevos acuerdos o de un nuevo proceso de negociación para dar continuidad a los proyectos. Si bien muchos de estos problemas respondieron sobre todo a la inestabilidad política de principio de la década, otros emergían de las diferentes dinámicas burocráticas y expectativas de la comunidad internacional por un lado, y del gobierno de turno, por el otro.

Cuadro 3.3
Distribución geográfica de la cooperación internacional
en apoyo a mancomunidades, 2003

Agencias de cooperación internacional apoyando a mancomunidades de municipios	Área geográfica
DANIDA. Dinamarca	Chuquisaca y Potosí
GTZ. Alemania	Chaco (Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija)
ACDI. Canadá	Beni
Holanda	Santa Cruz y Chuquisaca
Bélgica	Santa Cruz (Norte)
USAID. Estados Unidos	Cochabamba, Tarija
PDCR-II. Estado boliviano –Banco Mundial	Pando

Fuente: Trabajo de campo, 2003

Las agencias de cooperación multi y bi-laterales respaldaron la institucionalización de la LPP y la LDA en proyectos gubernamentales financiados por ellas, particularmente en las prefecturas, limitando influencias político partidarias en los cambios de personal¹². Por su parte, críticas tanto de profesionales como de productores en campo durante las entrevistas apuntaron principalmente a tres problemas en la intervención de la cooperación internacional. Primero, la provisión de información y capacitación en varios ámbitos municipales está dirigida casi exclusivamente a un grupo privilegiado de actores, tales como los alcaldes, concejales y personal administrativo de los GM. Segundo, la extrema dependencia de recursos externos para la sostenibilidad de los proyectos. Tercero, la rigidez de las ofertas técnicas sobre las cuales se condiciona el apoyo financiero y técnico. Por ejemplo, las mancomunidades dependen casi totalmente de recursos humanos y económicos externos, al punto de que algunos profesionales las llaman “la creación de la cooperación internacional”. Otro ejemplo, provisto por un oficial de la prefectura de Chuquisaca, lo constituyen proyectos de irrigación de más de 100 ha promovidos por la cooperación a través de la asignación de créditos y que, según el entrevistado, fueron ejecutados para atraer los recursos ofertados sin el más mínimo cuestionamiento sobre su impacto. Estas críticas coinciden con lo señalado por Ayo (2003) y Blanes (2003). Ayo advertía sobre debilidades persistentes y estructurales tales como el aislamiento y la dispersión de los esfuerzos de la comunidad internacional y la creación de pequeños estados con sus propias regulaciones al interior de las áreas de intervención. Blanes, por su lado, señalaba la necesidad

12 La Cooperación Alemana (GTZ), Canadiense (ACDI/CESO) y Danesa (DANIDA) ejemplifican a las agencias internacionales cuyo trabajo apoya la implementación de la LPP y LDA, trabajando en temas tales como el fortalecimiento de la legislación, desarrollo institucional, gobiernos locales y sociedad civil, seguridad alimentaria, promoción económica y manejo de sistemas de contabilidad. Todas ellas promovieron la formación de mancomunidades.

de evitar la importación de proyectos sin considerar las condiciones locales.

3.2.5. Organizaciones no-gubernamentales (ONG)

Como en gran parte de los países de América Latina, las ONG en Bolivia tienen sus orígenes tanto en el trabajo de la Iglesia como en la organización de la sociedad civil durante los regímenes autoritarios de los años 1970s. Una vez recuperado el proceso democrático en Bolivia, varias ONG dedicaron su atención a la reducción de la pobreza en las zonas rurales y periurbanas trabajando en salud, educación y sectores productivos. La imposición del Programa de Ajuste Estructural y crisis económica de los 1980 fortaleció el énfasis dado a la reducción de la pobreza a través de la realización de proyectos específicos destinados a promover la seguridad alimentaria y la generación de ingresos. Las ONG asumieron un papel importante al reemplazar de manera creciente las responsabilidades del Estado en amplias zonas rurales y manteniendo casi acceso exclusivo a fondos sociales y de desarrollo. Además, disfrutaban de gran autonomía, no sólo en la fijación de sus objetivos sino en sus términos de funcionamiento (Nijenhuis, 2002).

La aprobación de la LPP y LDA implicó para las ONG la necesidad de otorgar espacios al Estado anteriormente ausente, representado por los GM como sujetos directos de negociación para la implementación de proyectos locales. Es claro que las ONG, a través de su acción política y rica experiencia en planificación y acción participativa, contribuyeron de manera importante en la promoción, diseño e implementación de la LPP. Trabajos de consultorías, provisión de cursos de capacitación, elaboración de PDMs e incluso la ejecución de trabajos de infraestructura fueron asignados a las ONG por los GMs. Según Nijenhuis (2002) esta nueva combinación de esfuerzos tuvo resultados positivos pues encontró que, cuando una ONG presente en el área es responsable de la elaboración del PDM, las posibilidades de que sea

ejecutado son mayores, dado que las ONG locales contribuyen positivamente a la capacidad de inversión de los municipios.

Otro cambio importante lo constituyó el enfoque de las ONG y las agencias internacionales en un nuevo grupo objetivo: las organizaciones económicas campesinas. Algunas experiencias habían mostrado ya relativo éxito en el apoyo a la exportación de productos con alta demanda en el mercado externo, tales como las artesanías. En el ámbito municipal, el trabajo de las ONG reforzó su apoyo a los pequeños productores cuyos productos no tradicionales tienen posibilidades en el mercado nacional e internacional. Sin embargo, entrevistas con personal de ONG mostró que éstas todavía enfrentaban desafíos en el nuevo contexto municipal, entre los cuales resaltan los siguientes tres. Primero, la contradicción frecuente entre la necesidad de acceder a los lineamientos de las organizaciones cooperantes y, simultáneamente, a las demandas de la población local. En este sentido, varias ONG actúan como agentes intermediarios entre diferentes visiones del desarrollo representados por la cooperación, la comunidad o municipio y la propia ONG. Segundo, no existe consenso entre las ONG en relación a estrategias de desarrollo. Por ejemplo, algunas de ellas argumentan que el trabajo exclusivo con los municipios con ventajas económicas genera una diferenciación creciente con los municipios más pobres y, por lo tanto, los proyectos pro-pobres continúan siendo una prioridad. Otras ONG asumen que se ha invertido suficiente en la lucha contra la pobreza, la organización de capacidades y derechos humanos y lo que realmente hace falta es enfocarse en grupos poblacionales con potencial económico. Tercero, no existe acuerdo en cómo abordar temas de empoderamiento y equidad de género en relación a las formas tradicionales de poder. Aunque este dilema se remonta a varias décadas atrás, se acentúa por el hecho de que muchas ONG han ampliado su área de acción de los sectores de salud y educación hacia el sector productivo. En este ámbito, algunas ONG promueven el papel de las mujeres en el mercado mientras que otras han optado por ignorar este dilema, de modo

que mantienen y profundizan la brecha al asumir a los hombres como únicos sujetos económicos.

3.3. La Ley de Participación Popular

Gran parte del debate sobre los orígenes de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa apuntan a una serie de condiciones socio-políticas y técnicas emergentes a principios de los años 1990s. Las condiciones socio-políticas internas emergieron principalmente de tres fuentes. Primero, la constante presión de los comités cívicos departamentales y provinciales, caracterizada por su énfasis en la devolución de beneficios de la explotación de los recursos naturales regionales. Segundo, la presión de algunos miembros de los partidos políticos que apoyaron y vieron con simpatía la posibilidad de la participación de la población en las decisiones locales. Tercero, la presión social por mayor autonomía y representación reflejada en el reconocimiento de la identidad y territorios indígenas y movimientos sociales de mujeres y trabajadores organizados. Un número creciente de profesionales de sectores gubernamentales y no gubernamentales formaban parte de una fuerza social no articulada, pero dispuesta a impulsar el rediseño del estado centralista. Finalmente, experiencia acumulada en procedimientos técnicos y burocráticos también contribuyeron a crear condiciones apropiadas, pues se habían dado ya varias experiencias de desarrollo local con participación social en diversos escenarios tales, como municipios urbanos y fondos de desarrollo (Medina, 2001), la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca (Nijenhuis, 2002) y varias ONG a lo largo del país. En el plano externo, la influencia de las agencias internacionales, principalmente el Banco Mundial, fue instrumental en la concretización del proceso descentralizador, bajo la premisa de un estado más eficiente y liberal.

Todas estas condiciones dieron nacimiento a un proyecto particular de descentralización iniciado por la promulgación de

la LPP el 20 de abril de 1994¹³. Todavía hoy, la LPP es reconocida como el intento más ambicioso en el sub-continente por incluir grupos sociales históricamente marginados de la vida nacional. El primer artículo de la LPP señala:

“La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres” (Art. 1, LPP).

Como se señaló en el Capítulo 1, la LPP originó cuatro cambios fundamentales en la vida nacional: impulsó la participación de la población en el desarrollo local, reformuló la jurisdicción territorial incluyendo áreas rurales como parte de los municipios, reformuló el gasto público nacional y acercó el sistema político partidario de representación a la población. Las siguientes secciones proveen una descripción de estos cambios.

3.3.1. La participación de la población en el desarrollo local

Cuatro fueron las medidas principales de la LPP para la inclusión de la población en el desarrollo local. Primero, el artículo 2a de la LPP otorgó estatus legal a las comunidades indígenas, poblaciones indígenas, comunidades campesinas y organizaciones

13 La LPP fue una de una serie de reformas legales lanzadas por el gobierno del presidente Sánchez de Lozada (1993 – 1997): reformas en la Constitución (1994), Ley de Capitalización (1994), Ley de Reforma de la Educación (1994), Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996), Ley de Participación Popular (1994) y Ley de Descentralización Administrativa (1995).

urbanas al reconocerlas como Organizaciones Territoriales de Base (OTB). “(La LPP) reconoció casi automáticamente 20.000 OTB, entre ellas 12.000 comunidades campesinas y 8.000 organizaciones barriales” (Grebe, 1997: 173).

Segundo, asignó derechos y deberes a las OTB (Art. 7 y 8), entre los que resaltan la identificación, priorización y cooperación en la ejecución y administración de trabajos públicos y la promoción del acceso equitativo a niveles de representación para hombres y mujeres. Esto implicó, entonces, no solamente el reconocimiento legal de formas tradicionales de organización y sus autoridades sino su asociación directa con el Estado al asignarles un papel activo en el desarrollo local¹⁴. Este modelo de descentralización tiende a prevenir la monopolización de poder por parte de grupos elitarios, sin embargo no logra incluir explícitamente a grupos excluidos por condiciones estructurales, tales como a la población sin tierra que carece de voz y voto en las reuniones comunales debido a su falta de membresía en los sindicatos campesinos. Así mismo, aunque el texto de la Ley tendió a hacer visibles a las mujeres como sujetos políticos, al reconocer al mismo tiempo a los “usos locales y costumbres” no llegó a desafiar las prácticas tradicionales de elección representativa. En todo caso, la cuota del 30% de mujeres requerida por mandato por la Ley de Partidos Políticos (Ley No 1983 de 25 de junio de 1999) suplió en parte este vacío al promover más participación femenina en los concejos municipales.

Tercero, la LPP expandió las atribuciones de los Gobiernos Municipales (Alcalde y Concejales) y oficiales municipales. Sus nuevas atribuciones implicaron una nueva forma de planificación municipal establecida en la Norma de Planificación Participativa Municipal (RS 216961, 1997) centrada en la participación

14 La LPP reconoce a las autoridades tradicionales (Capitanes, Jilacatas, Curacas y Mallkus) y a los secretarios generales de los sindicatos campesinos como representantes de las OTB de acuerdo con sus “usos y costumbres y disposiciones estatutarias”.

de organizaciones sociales en el diseño del desarrollo local. La planificación participativa cuenta con dos instrumentos principales a nivel municipal: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Operativo anual (POA). Debido a su carácter técnico, la elaboración de los PDM suele ser encargada a ONG o consultores quienes elaboran planes quinquenales basados en consultas y diagnósticos de base¹⁵. Los funcionarios municipales elaboran el POA con base en demandas de las OTB y el propio PDM. Los CV, en representación de las OTB, evalúan el POA pues el paso a la fase de implementación requiere de su aprobación.

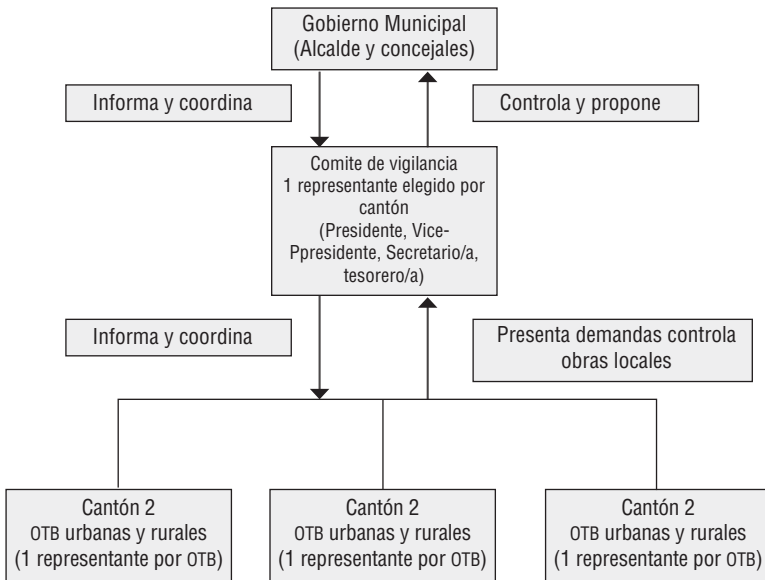
Cuarto, los CV constituyen una creación fundamental de la LPP cuyo objetivo final es la participación de la población en el control de las acciones de los gobiernos locales. Los CV articulan a las OTB con los gobiernos municipales a través de la vigilancia de la distribución equitativa de los recursos entre las poblaciones urbanas y rurales, control sobre los gastos y pronunciamientos sobre los presupuestos e informes municipales. Comúnmente, las OTB de cada cantón eligen un representante para el comité. Los comités ejercen poder al denunciar malos manejos de recursos a las autoridades regionales y nacionales. Si los GM no aclaran estas denuncias, las autoridades nacionales pueden ordenar el congelamiento del flujo de recursos a estos GM (Art. 11, LPP).

El trabajo y representación en los CV implica trabajo voluntario pues no es retribuido económicamente, tal como es el caso de alcaldes, concejales y sub alcaldes, pero conlleva estatus e influencia sobre los asuntos municipales. En los más de 10 años de aplicación de la LPP, las experiencias de los CV han sido extensamente evaluadas, particularmente durante los primeros años, haciendo evidentes las serias limitaciones para su funcionamiento. Entre ellas se menciona a la frecuente cooptación de los partidos políticos, falta de recursos, falta de experiencia, las distancias enormes que deben cubrir desde los cantones rurales

15 Los PDM contienen un diagnóstico municipal, una visión estratégica y el plan quinquenal.

hasta los poblados donde operan los GM y otros. Sin embargo y pese a estas limitaciones, y como este estudio corrobora, los CV en las zonas rurales gozan de gran consideración como instancia de representación y control.

Figura 3.1
Relación del Comité de Vigilancia con el Gobierno Municipal y las OTB



3.3.2. Municipios urbano-rurales en Bolivia

La Ley de Municipalidades de 1985 instruyó ya la realización de elecciones de concejos municipales a través del sistema de representación político partidaria (Art. 14, Ley 696 10/01/85). En 1987 se llevaron adelante elecciones municipales después de varias décadas en Bolivia: “Entre 1878 y 1942 un nuevo código municipal autorizó la realización de elecciones directas, pero fue aplicado solamente por cinco años. De 1949 hasta 1987, ningún

gobierno local fue electo, los concejos municipales fueron abolidos en su conjunto, y los alcaldes fueron nombrados una vez más por el gobierno central” (Banco Mundial, 1999: 13). Las elecciones de 1987 y subsiguientes tuvieron una pobre participación, en parte porque 36% de la población vivía en comunidades menores a 250 habitantes que, en general, no se beneficiaban de las inversiones. De las 124 poblaciones urbanas (con un número encima de los 2.000 habitantes), sólo 24 manejaban recursos suficientes como para administrar algunos proyectos (Molina, 1997). La falta de recursos y la concepción tradicional del pueblo percibido como “urbano” versus el campo percibido como “rural”, originó el desinterés de la población de los pequeños pueblos por tomar acciones en el campo. Por su parte, los habitantes del campo tendían a ignorar lo que se consideraba como asuntos del pueblo. Adicionalmente, ellos enfrentaban limitaciones prácticas para participar, tales como la promoción de candidatos exclusivamente del pueblo por parte de los partidos políticos (Rojas, 1997) o la falta de documentos de identificación necesarios para votar (Nijenhuis, 2002).

La elección directa de agentes cantonales tiene una larga tradición en las zonas rurales. Puesto que estos eran elegidos con el fin de promover el desarrollo de los pueblos más poblados (Ley 696, Art. 40) sin recursos a excepción de sus propios salarios, su posición tenía solamente carácter nominativo. Los agentes cantonales son todavía reconocidos como autoridades, sobre todo de consulta, en las áreas rurales, pero ejercen menor influencia que los líderes sindicales campesinos (ver Rojas, 1997). Las ONG, Iglesia y agencias internacionales fueron los reales agentes encargados de llevar adelante proyectos de desarrollo en las áreas rurales, particularmente entre los años 1970s y 1980s. Su presencia, sin embargo, se caracterizó por su distribución desigual a lo largo del país y por la falta de líneas estratégicas comunes. Por su parte, el Estado estuvo presente a través de sistemas de salud y educación, manejado bajo condiciones técnicas y económicas muy pobres en las áreas rurales.

La LPP estableció explícitamente, por primera vez, la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales de las secciones provinciales (municipios) y las competencias del gobierno municipal sobre áreas urbanas y rurales (Art. 2, LPP). Esta medida constituyó la base para un cambio fundamental en el balance de poder local en muchos municipios donde la población del campo ganó acceso a los gobiernos municipales asentados en los pueblos.

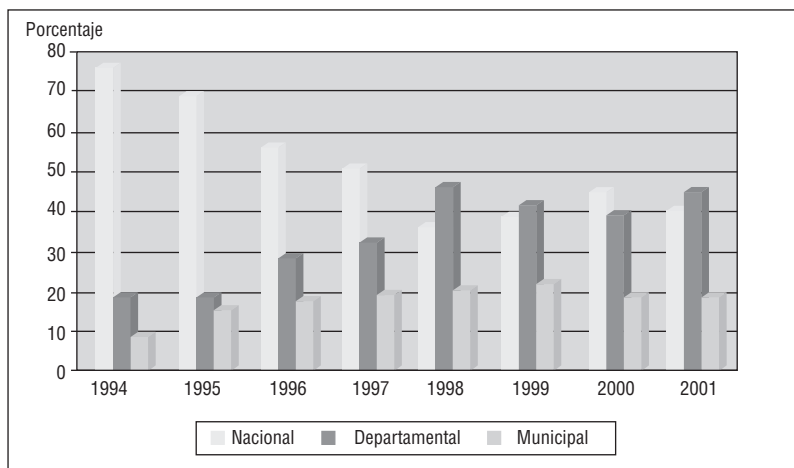
3.3.3. La reforma del gasto público

La LPP estableció la distribución equitativa del 20% de los recursos de coparticipación tributaria¹⁶ entre los entonces 314 municipios, a los que se sumaron otros 13, haciendo un total de 327. El criterio de distribución de recursos es el número de habitantes por municipio (Art. 2 c). Esta provisión implicó el incremento de los ingresos de un 7 a un 46% para la mayor parte de los municipios mientras que para aquellos municipios de las tres ciudades más grandes de Bolivia (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) significó una importante reducción del 92 al 70% (Medina, 1997). Datos de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP, 1996) mencionados por Nijenhuis (2002) señalaban que la distribución de los ingresos nacionales por impuestos en 1993 era de 92% entre las diez ciudades más grandes del país mientras que la mayoría de la población recibía solamente 7,9%. Esta figura cambió en 1995-1996 a 39% y 61% respectivamente. Casi de un día al otro, más de 300 municipios vieron asegurada su capacidad de invertir recursos y, aún más, de atraer recursos adicionales a través de los fondos nacionales de inversión social y de desarrollo (ver figura 3.2).¹⁷

16 La coparticipación tributaria consiste de la transferencia de recursos de los ingresos nacionales en favor de los gobiernos municipales y las universidades públicas.

17 A tiempo de promulgarse la LPP, las secciones municipales podían acceder al financiamiento del Fondo de Inversión, Fondo de Inversión Social, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Campesino y Fondo Nacional del Medio Ambiente.

Figura 3.2
Porcentaje de gastos en inversiones públicas, 1994 – 2001



Fuente: Figura con base en datos provistos por el VIPFE y VPEPP mencionados por Peres (2003: 14).

La LPP también reguló los derechos municipales sobre el uso de recursos provenientes de impuestos a la propiedad rural, construcciones urbanas y vehículos (Arts. 19 y 20). El ejercicio de estos derechos ha recibido el apoyo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a través de la construcción de mejores sistemas de catastro urbano con el fin de ampliar la capacidad municipal de recolectar impuestos. Así mismo, durante los primeros años que siguieron a la promulgación de la LPP y gracias a la Iniciativa para los Países Altamente Endeudados (HPIC por su acrónimo en inglés) y la Ley Nacional del Dialogo (LND) los municipios extendieron aún más sus posibilidades de financiamiento.

La norma de la LPP estableció cuotas fijas por ítem en los gastos municipales: 20% en gastos corrientes tales como salarios, material de escritorio y otros para el funcionamiento técnico y burocrático; un mínimo de 30% para el sector social (20% en educación y 10% en salud); 25% para la promoción del sector productivo; y el 25% restante para sectores múltiples. Los años

que siguieron a la promulgación de la LPP, reportaba Ayo (2003), persistió una abrumadora predominancia de inversiones en el sector social¹⁸. Los motivos identificados para esta predominancia podrían resumirse en tres. Primero, las inversiones en salud y educación son consistentes con las líneas apoyadas desde los niveles más altos de administración, prefecturas y ministerios del ramo, los cuales hacen seguimiento a las acciones municipales. Segundo, los centros de infraestructura en salud y educación así como los ítems asignados al personal son más fáciles de planificar y ejecutar que otras acciones insertas en planes estratégicos de desarrollo. Tercero, las demandas locales establecen como prioridad a la educación y a la salud, porque su identificación implica menor conflictos de interés y benefician a la comunidad en su conjunto. Según el Ministerio de Desarrollo Sostenible (2000), las ofertas desde los GM también tendían a influenciar las demandas de inversión, ofertas que a su vez respondían al menú de proyectos ofrecidos por ONG y la comunidad de donantes.

Las normas sobre asignación de recursos establecida por las regulaciones de la descentralización suelen ser percibidas como complejas por la población rural, principalmente por las varias modificaciones, excepciones y diferenciaciones que transformaron tanto las fuentes como la forma de distribución de recursos. En general, los ingresos municipales provienen de dos fuentes:

- 1 Transferencias del Estado:
 - Coparticipación Tributaria
 - HIPC II (ver Ley Nacional del Diálogo, sección 3.5.1)
 - Impuesto Directo a los Hidrocarburos (desde el 2005)
- 2 Ingresos Propios:
 - Impuestos
 - Tasas y patentes
 - Otros ingresos

18 Ayo (2003: 144) subraya que en el año 2000, los municipios invirtieron 70,5% en el sector social, 18% en infraestructura, 10% en “varios sectores” y 1,5% en apoyo a las actividades productivas.

3.3.4. Sistema político cercano a la población: elecciones locales y gobiernos municipales

La promulgación de la LPP abrió la posibilidad de votar y ser elegido como representante de la jurisdicción de la sección municipal a gran parte de la población indígena y mestizo-indígena históricamente alejada del sistema formal de representación político partidaria. Alcalde y concejales elegidos comprenden el gobierno municipal (GM). El número de consejeros por municipio varía de acuerdo al número de habitantes. Municipios con menos de 25 mil habitantes eligen cinco concejales. Cada fracción adicional en el número de habitantes otorga al municipio el derecho de contar con dos consejeros adicionales hasta un límite de 11. Los consejeros eligen al alcalde y nombran el directorio del concejo (presidente, vice-presidente y secretario) en la primera sesión. Comúnmente, el alcalde electo representa al partido más votado, sin embargo negociaciones intensas ocurren cuando no existe una clara mayoría. En muchos casos, estas negociaciones resultan en pactos políticos entre dos partidos que dividen el periodo del GM en dos sub periodos, uno para cada partido.

El 3 de diciembre de 1995 se realizaron las primeras elecciones municipales bajo las regulaciones establecidas por la LPP. En la ocasión, fue notable el incremento en el porcentaje de votantes en comparación a las elecciones previas de 1993 (Rojas, 1997). No es posible, sin embargo, identificar claramente en qué medida influyó en este cambio una de las reformas a la Constitución en 1994, sobre la reducción de la edad necesaria para votar de 21 a 18 años. De los datos presentados por Rojas (Ibíd.) quedó claro que la brecha entre el porcentaje de votantes entre las zonas rurales y urbanas fue la más baja (10 puntos) entre las cinco elecciones municipales desde 1987¹⁹. Adicionalmente, datos presen-

19 La brecha más grande fue de 33 puntos porcentuales en 1991. Según Rojas (1997), la población joven de las áreas rurales en 1995 era menor que la de la urbana. Por tanto, la disminución de la brecha entre votantes urbanos y rurales fue más remarcable.

tados por Nijenhuis (2002) muestran que el número absoluto de la población votante en las elecciones municipales de 1999 dobló el de las elecciones municipales anteriores a la LPP (1993) y que el porcentaje de no votantes de la población habilitada decreció de 47.1 al 31%.

La participación general fue impresionante tanto en términos de votación como en elección de representantes. En 1995, 464 autoridades indígenas y campesinas fueron elegidas como concejeros o alcaldes y más de 500 fueron elegidos en las subsecuentes elecciones municipales de 1999, representando más de un cuarto de los asientos municipales (Ayo, 2003). Durante las elecciones municipales de 2004, modificaciones a la Constitución permitieron la inclusión de candidatos indígenas sin la intermediación de partidos políticos. Ellos ganaron 105 consejeros en 65 municipios (5,8% de los asientos municipales). Sin embargo, y pese a un importante número de grupos indígenas y ciudadanos presentes en las elecciones, los partidos políticos atrajeron el 77% de los votos. Estos resultados permitieron entonces ya percibir lo que posteriormente se confirmaría a través de las elecciones nacionales. Primero, la tendencia de los votantes a retirar su confianza en los partidos tradicionales en poder por dos décadas sin desafiar ni poner en riesgo a las normas e instituciones democráticas, tales como las elecciones municipales y la Constitución misma. La segunda y más relevante conclusión para este estudio subraya la relevancia de la promulgación de la LPP como el principio de un proceso político, social y técnico sin precedentes, sobre cuya base se diseñaría una nueva relación entre el Estado y la sociedad y al interior mismo de la sociedad.

3.4. La Ley de Descentralización Administrativa

La Ley de Descentralización Administrativa (LDA) promulgada en julio 28 de 1995 constituyó una de las medidas más relevantes al proceso de descentralización iniciado con la LPP, pues estableció a las prefecturas como estructuras del poder ejecutivo en

el ámbito departamental. La LDA estableció las atribuciones de los prefectos, como máxima autoridad, y de los consejos departamentales, como entes fiscalizadores y de consulta de los prefectos. De esa manera, Bolivia evitó el modelo federalista y mantuvo su carácter unitario. Más allá de ello, la LDA tuvo el efecto de disminuir la capacidad de las élites y organizaciones locales de ejercer presión sobre el gobierno central al ubicar a las prefecturas como el eslabón intermedio responsable por la administración de servicios sociales e inversiones en infraestructura y sector productivo en todo el departamento.

La particularidad de la LDA es su base en el proceso de participación popular (Verdesoto, 1997). Así, la LDA implicó más que un proceso de transferencia de recursos económicos y atribuciones desde el gobierno central hacia los gobiernos departamentales y se convirtió en una herramienta designada a fortalecer a los gobiernos municipales. La LDA apuntaló a la LPP al asignar a los gobiernos municipales el papel de contrapartes en la coordinación de los planes departamentales de desarrollo, transferencia de recursos, atención a demandas específicas y el fortalecimiento de sus capacidades (Art. 5, LDA).

La paradoja de la LDA, sin embargo, recaía en la nominación directa de los prefectos por parte del Presidente de la República (establecida en la Constitución Política del Estado vigente hasta entonces). Los prefectos, por su parte, nombraban a los subprefectos y corregidores en las provincias y cantones, respectivamente²⁰. De esta manera y, considerando la cantidad de recursos económicos administrados por las prefecturas (ver figura 3.2), el gobierno central mantuvo el control de las decisiones políticas y de desarrollo en el ámbito departamental, influenciando al mismo tiempo la capacidad de acción de los gobiernos municipales. Para

20 Las provincias y los cantones corresponden a divisiones territoriales político administrativas mayores y menores, respectivamente, al de las secciones municipales. No existe la figura de elección directa de representantes en estos ámbitos.

muchos (ver Verdesoto, 1997 y Ameller, 2002), la LDA fue un paso atrás en el proceso de descentralización con participación, porque manifestaba la falta de confianza en los actores regionales e implicaba la reafirmación del poder central. Además, una serie de evaluaciones sobre la LPP y LDA identifican a las prefecturas como el lazo más débil en el proceso de coordinación y acción entre los poderes nacional, departamental y municipal debido al alto grado de influencia político partidaria en la toma de decisiones y los constantes cambios de personal. Por un lado, debido a que las elecciones nacionales y las municipales no se llevan a cabo al mismo tiempo, los cambios de gobierno central ocurren en el curso del periodo municipal y afectan la continuidad de los trabajos municipales. Cambios internos y nuevas negociaciones toman lugar, incluso entre partidos que ya forman parte de una coalición, retrasando e incluso paralizando la ejecución de proyectos. Por otro lado, los consejos departamentales se ven también influenciados en su labor de control, pues las nuevas configuraciones políticas influyen su relación con los concejos municipales que los eligen directamente, por un lado, y con el prefecto y sus colaboradores, por el otro. El año 2005 marcó la primera elección directa de prefectos departamentales durante las elecciones generales, descrita en más detalle en la sección 3.5.3. El rango de tiempo del presente estudio no comprende más allá del año 2005, sin embargo pretende contribuir a la comprensión de los mecanismos de retención y negociación de poder que trascienden esta modificación.

3.5. Profundización del proceso: los avances

3.5.1. La Ley Nacional del Diálogo

La Ley del Diálogo Nacional 2000 (LDN) promulgada el año 2001 representó, después de las LPP y LDA anteriormente descritas, la siguiente medida de importancia en la profundización

de la participación local. El Diálogo 2000 fue organizado con el fin de otorgar prioridad a las inversiones provenientes de fondos condonados por concepto de la deuda externa bajo la iniciativa de los países pobres altamente endeudados (HIPC). En el evento se hicieron evidentes una serie de descontentos de las representaciones municipales, ONG, asociaciones de productores y otros sectores sociales, sobre el pobre o inexistente impacto de la LPP y LDA en la mejora de las condiciones económicas de vida de la mayoría. Como lo planteaban ya algunos autores (Urioste, 2001 y Ayo, 1999), el impacto de la LPP y LDA fue más evidente en el ejercicio de los derechos ciudadanos y la democracia que en la mejora de las condiciones económicas locales.

La falta de mecanismos para mejorar las condiciones económicas de las áreas rurales pueden explicar en parte las preocupaciones expresadas en el Diálogo 2000. Antes de la promulgación de la LDA, las Corporaciones de Desarrollo Departamental (CORDES) constituían las agencias estatales de desarrollo regional encargadas de promover los proyectos agrícolas destinados a incrementar la seguridad alimentaria y los ingresos económicos. Una vez que la LDA fue promulgada en 1995, el papel de las CORDES fue parcialmente delegado a las prefecturas y parcialmente a los GM, pero sin los importantes recursos económicos y claros mecanismos de intervención técnica característicos de los desaparecidos CORDES²¹.

La LDN definió criterios de distribución de recursos originados del alivio a la deuda multilateral externa para reducir la pobreza y estableció mecanismos de control social sobre su uso. Los recursos canalizados hacia los municipios se distribuyeron de la siguiente manera: 20% para la mejora de servicios

21 Adicionalmente, y como parte de la privatización de servicios provistos por el Estado, el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) cerró y fue reemplazado por fundaciones de carácter semi-privado. Estas fundaciones apuntan a dar respuesta a las demandas de los “clientes” en contraste con el enfoque de “beneficiarios” anteriormente aplicado por el IBTA.

de educación, 10% para mejorar los servicios de salud y 70% para la inversión en infraestructura económica y social. Este último 70% se distribuía bajo criterios de niveles de pobreza de los municipios a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

Además del FPS, la LDN en su artículo 20 proveía un segundo fondo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como responsable por la provisión de crédito a los GM y mancomunidades²². Ambos, el FPS y el FNDR, constituyen la Dirección Única de Fondos. Previos fondos de desarrollo fueron eliminados, bajo alegaciones de burocracia extrema y corrupción. De esta manera, la LND abrió las posibilidades para un flujo adicional de recursos hacia los GM, recursos idealmente invertidos a través de la planificación participativa reflejada en POAs y PDMs.

La LND reconoció a los CV como mecanismos para el control social y, además, creó los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES) para apoyar a los CV. Los GM quedaron como responsables para la organización de CODEPES entre los sectores productivos y proveedores de servicios. Los debates del Diálogo 2000 se enfocaron en el desarrollo productivo local pero, el texto de la ley resultante, se enfocó fuertemente el aspecto social²³. La LND también reconoce a las organizaciones funcionales (i.e. pequeños y medianos productores y proveedores de servicio) como actores económicos de la Estrategia Boliviana

22 La LPP menciona a las mancomunidades como figuras legales comprendidas por la organización de dos o más municipios con menos de cinco mil habitantes, con el fin de acceder a recursos de coparticipación. Aunque la formación de mancomunidades primero apuntó a facilitar la canalización de recursos, su carácter actualmente depende de los objetivos fijados por los GM involucrados y del apoyo y áreas de trabajo de la comunidad donante que los apoya. Según el diario “La Razón” (Enero 19 de 2004), más de 75 mancomunidades fueron creadas pero sólo entre 15 y 20 trabajaban efectivamente.

23 El Diálogo 2000 estableció la formación de los CODEPES en cada municipio, sin embargo el texto de la LND fue promulgado estableciendo los Consejos Productivos, Económicos y sociales (Art. 28).

de Reducción de la Pobreza. La LND aprobó la demanda por el estatus legal de los pequeños productores en el ámbito municipal al aprobar la propuesta de la Carta Empresarial como medio para que estos productores organizados presenten sus propuestas al GM sin el prerequisite de registro en el sistema nacional de impuestos y facturas. Esta Ley también fue un intento por conectar los gastos de los GM con los problemas de la tenencia de tierra al permitir la canalización de recursos al proceso de saneamiento, sin embargo sólo algunos municipios apoyados por ONG tomaron esta oportunidad, tal como el municipio de Tomina en Chuquisaca.

En resumen, la LND complementó a las LPP y LDA al reforzar y ampliar la capacidad de los gobiernos municipales de invertir sus propios recursos, reafirmando mecanismos de supervisión, expandiendo la representación social y reconociendo legalmente la capacidad de los pequeños y medianos productores de actuar como agentes económicos en el ámbito local.

3.5.2. Ruptura del monopolio político partidario

Como consecuencia de las tensiones y demandas sociales, el 20 de febrero de 2004 se aprobaron cambios a la Constitución Política del Estado. Uno de los cambios más relevantes introducidos comprende la eliminación del monopolio de representación de los partidos políticos y la posibilidad de que grupos ciudadanos e indígenas puedan presentar sus propios candidatos a presidente, vice-presidente, senadores, diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales (modificación al artículo 224 de la CPE). Durante las elecciones de diciembre de 2004, grupos ciudadanos y pueblos indígenas presentaron candidaturas a los gobiernos municipales, obteniendo 23% de los asientos municipales. Las reformas a la constitución también redujeron poder de los partidos políticos en favor de otras instancias al limitar la inmunidad parlamentaria ahora en manos de la Corte Suprema y la apertura de la Asamblea Constituyente y el Referéndum (Artí-

culos 52 y 232). Un referéndum sobre políticas de Estado en gas y petróleo tomó lugar en el año 2004, con implicaciones para la votación directa más allá de la intermediación político partidaria o de otra naturaleza.

3.5.3. La elección de prefectos departamentales

Aunque el trabajo de campo de este estudio finalizó antes de la elección general de presidente y prefectos a fines de 2005, la importancia de las Prefecturas en este estudio hace relevante el presentar un resumen del proceso que les otorgó nuevos poderes con base en el camino avanzado por la LPP y LDA. El 18 de diciembre de 2005 se realizaron las primeras elecciones de prefectos por voto universal y directo. Esta elección fue realizada de manera conjunta con la elección para Presidente de la República (originalmente prevista para el 2007), como consecuencia de una crisis política, represiones violentas y levantamientos de varios sectores sociales que determinaron la renuncia y salida precipitada del país del presidente en ejercicio Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR a fines de 2003 y la nominación de dos sucesivos presidentes, Carlos Mesa (octubre 2003-junio 2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (junio 2005-enero 2006). La actuación de estos últimos fue fundamental para la concretización de las demandas sociales sobre el establecimiento de la Asamblea Constituyente y los referéndums como mecanismos de consulta directa (Mesa), así como de convocatoria a elecciones de prefectos por voto directo (Veltzé).

La Ley 3090 interpretativa del Art. 109 de la Hcpe de julio de 2005 estableció: “la designación presidencial de los Prefectos del Departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría” y “los Prefectos cumplirán períodos de gestión de cinco años coincidentes con las elecciones municipales”. Los nueve prefectos electos, y cuyo mandato se extiende hasta el 2009, responden a los partidos políticos y alianzas señalados en el cuadro siguiente.

Cuadro 3.4
Resultados elecciones de Prefectos 2005

Departamento	Partido político ganador	Porcentaje
Chuquisaca	MAS	43,30
La Paz	PODEMOS	37,98
Cochabamba	AUN*	47,64
Oruro	MAS	40,95
Potosí	MAS	40,69
Tarija	Encuentro Regional: Camino al Cambio	45,64
Santa Cruz	Autonomía para Bolivia (agrupación ciudadana)	47,87
Beni	PODEMOS	44,63
Pando	PODEMOS	48,03

* La Alianza Unidad Cochabambina y Encuentro Regional: Camino al Cambio, agruparon a partidos políticos y agrupaciones ciudadanas.

Fuente: Corte Nacional Electoral. Disponible en: www.cne.org.bo

La elección directa de prefectos fue vista por muchos como un paso inicial hacia un modelo autonómico de descentralización del Estado²⁴. La discusión sobre el modelo de Estado que Bolivia asumiría en el futuro fue uno de los temas de debate en la Asamblea Constituyente encargada de la aprobación de un nuevo proyecto de Constitución Política inaugurada en julio de 2006 y que concluyó en diciembre de 2007. El debate sobre el grado y forma de autonomías fue uno de los principales puntos de desencuentro que, entre otros, determinó que sólo 164 de los 255 miembros de la Constituyente aprobaran el proyecto constitucional. Finalmente, el reféndum constituyente de 25 de enero de 2009, determinó la aprobación de la propuesta del gobierno central que en su artículo primero establece: “*Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías*”. Pese a la resistencia de quienes se oponían a la

24 El recientemente electo Prefecto de Santa Cruz específicamente manifestó que la prioridad de su gestión sería “la preparación de la administración prefectural para la autonomía plena”. (La Razón, 5 de enero de 2006).

nueva constitución, Bolivia permanece como Estado Unitario, donde los gobiernos departamentales, provinciales y municipales se subordinan al gobierno central.

3.5.4. Fortalecimiento de la gestión y de los ingresos municipales

Es momento, sin embargo, de continuar con la descripción del marco de intervenciones en el que se realizó el presente estudio, la LPP y la LDA. Datos del Ministerio de Hacienda mencionados por la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) y el Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM) muestran que, a 14 años de “municipalización” (1994-2007), los municipios bolivianos mostraron eficiencia administrativa en dos aspectos. Primero, elevaron sus ingresos de manera permanente, mientras que mantuvieron sus gastos de funcionamiento casi de manera constante. En promedio, en 14 años, recibieron un ingreso de 7.252 millones de dólares, de los cuales el 84% se dedicó a la inversión, y el 16% a gastos de funcionamiento. Segundo, hubo una evolución del ingreso propio en un 198% (de 65 millones en 1994 a 194 millones de dólares en el 2007). Además, pese a las preocupaciones de los primeros años de la LPP sobre la concentración de gastos en el área social, sólo 42% de las inversiones estuvo dedicada a salud, educación, servicios municipales y saneamiento básico.

Además, con el incremento de recursos asignados del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado por ley en el 2005 en cumplimiento al referéndum de julio de 2004 sobre la política de hidrocarburos, los ingresos municipales se incrementaron en un 58% entre el 2005 y el 2007. Más aún, datos del SIAM muestran que los primeros meses de 2008 y debido al alza del precio internacional de los hidrocarburos que repercutió en las recaudaciones impositivas nacionales, el IDH se incrementó nuevamente, y los municipios recibieron 16,9% más de ingresos

del Tesoro General, compuesto por concepto de coparticipación tributaria, HIPC II e IDH.²⁵

Adicionalmente, Salvador Romero (2005: 90) señala otro avance en lo local a partir de las elecciones de 2004: “las negociaciones tendieron a resolverse según afinidades o discrepancias locales sin que se diesen alianzas generales suscritas por las direcciones nacionales. La multiplicación de organizaciones locales limitó la posibilidad de llegar a acuerdos que involucrasen a muchos municipios y la ausencia de partidos en el gobierno restó otro factor nacional para las negociaciones en los Concejos Municipales.” Estos datos, sumados a la regularidad con la que se llevaron adelante las tres elecciones municipales después de promulgada la LPP (1995, 1999 y 2004), con rasgos incluso de continuidad, a decir de Salvador Romero (2005), muestran que la descentralización democrática local en Bolivia ha echado raíces. Los cambios producidos hasta ahora han profundizado los procesos “formales” tales como la realización de elecciones y la asignación de recursos, incluyendo la capacidad de los gobiernos municipales de aplicar la norma de planificación participativa, atraer recursos y ejecutarlos. Los cambios del sistema político, por su parte, han permitido a los municipios mayor autonomía en la estructuración de sus espacios de poder, haciendo aún más importante la capacidad de negociación y actuación de los actores sociales locales.

3.6. Los retrocesos

Una serie de cambios sufridos en la estructura de gobierno a partir de 1997 evidenció la falta de voluntad política y de capacidad para hacer del tema de la descentralización un asunto de Estado. Por ejemplo, en los cambios de nombre y nivel de jerarquía de

25 Datos disponibles en: http://siam.enlared.org.bo/documentos/14_anios_de_Participacion_Popular.pdf, visitado el 2 de junio 2008.

la entidad responsable de llevar adelante el proceso de descentralización (cuatro cambios en tres años). La Secretaría Nacional de Participación Popular en 1994 fue creada con poderes equivalentes a los de un ministerio. El cambio de gobierno (ADN, 1997-2002) disminuyó la relevancia del tema al asignar sus responsabilidades al viceministerio de Fortalecimiento Municipal y Participación Popular del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Durante el periodo comprendido entre agosto 2002 y Octubre 2003, el proceso de descentralización estuvo primero bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo municipal y luego del Ministerio de Participación Popular. Los cambios de personal tanto ejecutivo como técnico y administrativo fueron todavía más numerosos.

Cuando Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) aseguró el poder en el gobierno por segunda vez en las elecciones de 2002, muchos vieron la posibilidad de fortalecimiento al proceso iniciado por la LPP en su primer mandato (1993-1997), particularmente porque el gobierno de la ADN (1998-2002) había relegado e incluso detenido previos avances (ver Ayo, 1999 y Yashar, 2004). Sin embargo, durante su corto tiempo en el gobierno (2002-2003), el MNR mostró incapacidad de reforzar el proceso de descentralización. A diferencia de su anterior periodo de gobierno, el MNR hizo alianza con otros partidos políticos para obtener la mayoría de votos en el congreso, perdiendo así autonomía en la toma de decisiones. Adicionalmente, el escenario internacional de mediados de los 1990s, favorable a las políticas de descentralización y políticas sociales (asuntos de género e indígenas, por ejemplo), había cambiado. Más aún, las acciones anti populares del gobierno se sumaron a las críticas a las políticas privatizadoras de la última década y la insatisfacción con el sistema político en general y explotaron en disturbios callejeros, bloqueo de caminos y confrontaciones mortales desde el principio de este corto mandato²⁶.

26 La crisis política coincidió con la crisis económica durante la cual la deuda externa del país alcanzó su monto máximo, sobrepasando los cinco mil

En octubre de 2003, Carlos Mesa asumió la presidencia del país y aunque mantuvo el organigrama gubernamental, designó un nuevo ministro no afiliado a ningún partido político y nuevos cambios de personal tuvieron lugar.

La tendencia de los nuevos oficiales gubernamentales de iniciar nuevos procesos y proyectos sin considerar previos avances y menos aún la continuidad de políticas estatales fueron evidentes en los frecuentes cambios. Adicionalmente, se produjeron vacíos administrativos a raíz de los cuales el trabajo de las unidades regionales tales como las Unidades de Participación Popular (o Descentralización) de las Prefecturas, sufrieron retrasos o se inmovilizaron ante la falta de dirección y canalización de recursos.

Pero los cambios no sólo se dieron en términos de estructura gubernamental y de personal. Ayo (2003) argumenta que de manera creciente los instrumentos de descentralización adquirieron mayor prioridad en detrimento del valor de sus efectos sociales. De esta manera, los permanentes cambios de estructura y personal y la ingeniería de los procesos de descentralización más que complementar y consolidar a la LPP hicieron sombra sobre su carácter y potencial de cambio.

Durante el trabajo de recolección de información (2003) también se observó la continua amenaza sobre la legitimidad de

millones de dólares. Entre los motivos de protesta, estuvieron los desacuerdos con el Tratado de Libre Comercio, la explotación de recursos naturales, asuntos de tenencia de la tierra y políticas de producción de coca. Los disturbios masivos de septiembre de 2002, febrero de 2003 y octubre de 2003, donde murieron más de 50 personas, terminaron con el establecimiento de soluciones frágiles y transitorias a la profunda crisis social, política y económica. Después de los dos primeros disturbios, los parlamentarios, el gobierno y la Iglesia Católica iniciaron procesos de consultas populares, sin embargo éstas no impidieron una tercera y definitiva explosión social que culminó con la salida del país de Gonzalo Sánchez de Lozada y asunción del poder del vice-presidente Carlos Mesa. Esto dio lugar a la designación de un nuevo gabinete ministerial independiente. Un obligatorio cambios de prefectos siguió a la crisis, con el consiguiente movimiento burocrático y administrativo en las prefecturas.

las LPP y LDA por parte de representantes de los poderes ejecutivo y legislativo en la toma de decisiones inconsultas con los GM en asuntos que les concierne directamente. Tales fueron los casos de la promulgación de la ley SUMI que dirigía recursos del presupuesto municipal al seguro madre-niño, el incremento de las inversiones destinadas al desayuno escolar y la decisión tomada por el gobierno de entonces de centralizar los recursos de la iniciativa “Más allá del HIPC” y no canalizarlos a través de los municipios como se esperaba.

Según Medina (entrevista, Marzo 27 de 2003), los eventos mencionados confirmaron que los partidos políticos nunca consideraron a la LPP como una prioridad y, en todo caso, fue la oportunidad tomada por intelectuales independientes, durante el régimen del MNR en 1994, para introducir una importante reforma.

La inestabilidad política y prácticas no democráticas también afectaron la canalización de fondos a través del Directorio Único de Fondos (DUF) hacia los GM. El DUF administraba alrededor de 100 millones de dólares americanos cada año a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). Desde su creación, el control del DUF se convirtió en una pelea de intereses político partidarios²⁷. Casos de corrupción e ineficiencia afectaron directamente la ejecución de los presupuestos anuales de los GM y la entrega de proyectos comprometidos con la población. Como lo planteó un Oficial del Servicio de Cooperación Holandesa: “Frecuentemente el gobierno dice que el GM no cuenta con capacidad de inversión y que entre 200 y 300 millones duermen en lugar de ser invertidos. Pero este dinero constituye las contrapartes que los GM han reservado para proyectos que deberían ser canalizados a través del FPS. El dinero se reserva, pero la contraparte del FPS no llega nunca...”. Así mismo, el Director de una organización

27 Ver La Razón de 19 de Marzo, 31 de mayo y 5 y 8 de Agosto 2003 y la revista “Foro de Participación Popular” del 10 de octubre de 2002.

semi-estatal de Chuquisaca manifestaba: “El FPS demanda más de 50 pasos para acceder a un proyecto. Si un tecnócrata elabora un proyecto y nunca ha pisado el campo, sólo complica las cosas con su pseudo información y luego rechaza los proyectos que deben ser re-elaborados. Es realmente un proceso pesado”. Este ya complicado proceso, se ve empeorado por el cambio frecuente de los mencionados tecnócratas.

3.7. Escenario actual

El gobierno actual del MAS (2006–) puso la responsabilidad de profundizar y fortalecer el proceso de descentralización en el Viceministerio de Descentralización, dependiente del Ministerio de la Presidencia. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno reconoce los avances de la LPP y LDA, también apunta a lo que llama otras “realidades”: i) la debilidad institucional a nivel subnacional que tiene impacto en la profundización del desarrollo económico y social, ii) la exclusión indígena, iii) la desarticulada inversión pública subnacional que favorezcan su ejecución en regiones más deprimidas y iv) la falta de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación a los resultados e impactos de la inversión pública a nivel municipal y departamental. En función a ellos, el PND propuso políticas y estrategias que apuntaban, entre otros, i) al fortalecimiento de la gestión pública desconcentrada de prefecturas y gobiernos municipales, ii) a programas tendientes a que la gestión pública sea funcional al territorio (fusión de municipios y adecuación de sus límites territoriales, mancomunidades y otros), iii) desarrollo con reducción de desigualdades regionales, municipales y comunitarias y iv) acompañamiento a los procesos de Referéndum Autonómico y Asamblea Constituyente en las decisiones sobre el régimen de descentralización del Estado (PND 2006-2010, 2006).

El PND hace hincapié en la “Democracia con participación” y propone el *poder social comunitario* como base para la construc-

ción de un nuevo Estado “sustentado en la presencia y el poder efectivo de los pueblos originarios y de los movimientos sociales, al igual que de las organizaciones ciudadanas y comunitarias, implica cambiar el poder tradicional excluyente e instaurar el poder social incluyente” (PND 2006 – 2010, 2006: 82). Pese a este discurso casi revolucionario que hacía prever serias modificaciones a la LPP y LDA e incluso un nuevo reordenamiento jurídico en materia de descentralización, la realidad de los últimos años fue dibujada por las autoridades departamentales, la mayoría de ellas en franca oposición al gobierno. Son bien conocidos los “referéndums autonómicos” de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, organizados por las prefecturas y apoyados por los Comités Cívicos. Pese a la cuestionable legalidad de estos referéndums, poco o nada hizo el gobierno para impedirlos o quitarles validez. El discurso autonómico ha ido creciendo en los nueve departamentos del país, o más bien, entre algunos sectores de estos nueve departamentos. Tres de ellos, incluso, han establecido ya “ensayos autonómicos”: Santa Cruz con la creación de Consejos Provinciales que fortalecen la capacidad de planificación y ejecución de proyectos de las provincias, los Comités de Desarrollo Seccional de Tarija que han favorecido enormemente a las subprefecturas y corregimientos creando competencia (y no complementariedad) con los gobiernos municipales, y las Corporaciones de Desarrollo Productivo de Cochabamba. Los dos primeros, al menos, no condicen con el espíritu de descentralización municipal, cuyo eje organizador es la planificación participativa.

Pese a la importancia de las autonomías departamentales para el proceso de descentralización (contemplado ya hace más de tres años como resultado de demandas sociales), dos riesgos inminentes se pueden anunciar a partir del escenario actual. Primero, la falta de control social sobre los crecientes recursos que reciben las Prefecturas y la discrecionalidad con la que pueden actuar las autoridades departamentales. Al respecto, en noviembre de 2006 los prefectos de seis de los nueve departamentos de Bolivia emitieron una resolución en rechazo a un proyecto de

ley de fiscalización de su labor, defendido por el presidente Evo Morales, y prefirieron crear mecanismos internos que aún no han sido efectivos. Respecto a los consejos departamentales contemplados como mecanismos de control por la LDA, estos carecen de recursos y se han convertido más bien en “tramitadores” (enlared municipal, reportaje multimedia, 2007)²⁸. El vacío normativo constituye, entonces, una seria amenaza a la descentralización democrática. Segundo, ante la falta de normas universales y un poder central, así sea mínimo (cada departamento “autonomista” ha pretendido hasta ahora crear sus propios estatutos, sin contemplar su ajuste a la Constitución Política del Estado), existe el riesgo de re-crear constelaciones de poder basadas en estatus, poder económico, privilegio en el acceso a la educación y redes sociales y otros. Los capítulos siguientes describen, a nivel municipal, cómo estos factores influyen en la reconfiguración del poder local y pretenden contribuir a la discusión de los posibles efectos de nuevas intervenciones descentralizadoras, tales como las autonomías departamentales.

3.8. Resumen del capítulo

A modo de resumen, es importante destacar dos aspectos. Primero, las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa abrieron posibilidades de participación política a grupos históricamente marginados y relacionaron al Estado con formas tradicionales de organización de formas no vistas desde la Revolución Nacional de 1952. Además, abrieron el camino para una serie de transformaciones del sistema político y distributivo del gasto nacional; estos cambios, lejos de realizarse de manera paralela o deslegitimizar la descentralización municipal, tomaron como eje articulador a los municipios. Después de más de catorce años de la promulgación de las leyes,

28 Disponible en www.enlared.org.bo: reportaje multimedia.

la descentralización constituye un proceso irreversible, socialmente legitimado y con autonomía económica y política mayor que la prevista por la LPP.

Segundo, un número creciente de regulaciones y una compleja ingeniería descentralizadora así como la falta de estabilidad y compromiso político constituyen amenazas para una real participación de la población local. Así mismo, las demandas autonómicas que no ponen principios de participación popular y democracia al centro de sus propuestas presentan dos amenazas: i) la falta de control social de las autoridades departamentales que pueden actuar a discreción y diseñar su propio “modelo autonomista” en competencia con las atribuciones y representatividad de los gobiernos municipales y ii) el riesgo de re-crear constelaciones de poder basadas en estatus, poder económico, privilegio en el acceso a la educación y redes sociales y otros. Los siguientes capítulos discuten precisamente los aspectos relacionados a la reconfiguración de los poderes locales en el marco de intervenciones descentralizadoras, tomando como ejemplo el estudio de ocho municipios.