

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS**



**“LA CRISIS DEL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA, LA EMERGENCIA DE LOS
GOBIERNOS MUNICIPALES COMO ACTORES DE ROLES ESTRATÉGICOS
EN EL MARCO DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR”**

(TESIS DE GRADO)

**AUTOR: ROLANDO COTEJA MOLLO
ASESORA: DRA. JUANA AIDEE MARIACA VALVERDE**

**LA PAZ – BOLIVIA
2001**

DEDICATORIA A:

*Claudia, Mariana y Rodrigo, mis compañeras de vida.
para, Jacinto, Abel y mi madre Alhina, personas
de talento, dignidad y solidaridad.*

AGRADECIMIENTO

A la Dra. Juana Aidee Mariaca Valverde por sus orientaciones y su decidido apoyo en la elaboración de esta tesis; a los que fueron mis docentes en la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés, recibí de ellos valiosos conocimientos y a todos los compañeros que constantemente me alentaron, mi homenaje y reconocimiento.

INDICE DE CONTENIDO

	Paginas
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1	
POLITOLOGIA DEL ESTADO Y EL MUNICIPIO MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL.....	6
1.1. LA PROBLEMÁTICA DEL ESTADO.....	6
1.1.1. DEFINICION POLITOLOGICA Y PERSPECTIVA HISTORICA DEL ESTADO	7
1.1.2. EL ESTADO, SEGUN LOS FINES QUE BUSCA	8
1.1.3. ENFOQUES TEORICOS DEL ESTADO	12
1.1.4. LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.....	15
1.1.5. EL MUNICIPIO, VISIONES: SOCIOLOGICA Y FORMALISTA	19
1.1.6. EL MUNICIPIO Y EL DESARROLLO LOCAL.....	23
1.2. UNIDADES CONCEPTUALES.....	25
CAPITULO 2	
EL PROBLEMA DE INVESTIGACION Y MARCO METODOLOGICO.....	30
2.1 ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	30
2.1.1. ANTECEDENTES.....	30
2.1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	33
2.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	33
2.3. DELIMITACION.....	34
2.4. HIPÓTESIS	34
2.4.1. HIPOTESIS GENERAL.....	34
2.4.2. HIPOTESIS ESPECIFICAS	34
2.4.3. VARIABLES.....	35

2.5.	ESTRATEGIA METODOLOGICA	35
2.6.	DISEÑO DE PRUEBA DE LAS HIPOTESIS	37

CAPITULO 3

EL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA Y EL MUNICIPIO TRADICIONAL.....	38
--	-----------

3.1.	EMERGENCIA Y AUGE DEL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA	38
3.1.1.	EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL CENTRALISMO POLÍTICO ADMINISTRATIVO.....	40
3.1.2.	LA TENDENCIA NACIONALIZADORA DE LA REVOLUCION DE 1952 Y EL MUNICIPIO	47

CAPITULO 4

LA NUEVA REALIDAD MUNICIPAL Y LOS ROLES ESTRATÉGICOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	56
--	-----------

4.1.	LA NUEVA REALIDAD MUNICIPAL EN BOLIVIA	57
4.1.1.	EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS COMO UNIDADES TERRITORIALES DE PEQUEÑA ESCALA	58
4.1.2.	LA TENDENCIA A LA INTEGRACION ENTRE LAS COMUNIDADES LOCALES Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	65
4.1.3.	EL MUNICIPIO INDIGENA: LAS IDENTIDADES CULTURAL-TERRITORIALES EN LA GESTION PUBLICA MUNICIPAL O LA RUPTURA DE LA LOGICA CORPORATIVA DE PARTICIPACIÓN	66
4.1.4.	EL MUNICIPIO PRODUCTIVO: LA RUPTURA DEL MODELO CENTRALIZADO DE DESARROLLO.....	75
4.2.	LOS ROLES ESTRATEGICOS DEL MUNICIPIO: IMPULSO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROMOCION DEL DESARROLLO LOCAL	83
4.3.	EL MUNICIPALISMO COMO UN NUEVO HORIZONTE POLÍTICO	90

RECAPITULACIÓN	97
----------------------	----

CAPITULO 5

LA CRISIS DEL ESTADO CENTRALISTA. LA REVALORIZACION DE LO LOCAL COMO ORIENTACION DE LA REFORMA DEL ESTADO EN BOLIVIA Y EN AMERICA LATINA.....	102
--	------------

5.1. LA REVALORIZACION DE LO LOCAL EN LA REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA	103
---	-----

5.1.1. LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y LA CONCENTRACIÓN POLÍTICA Y SUS EFECTOS.....	105
--	-----

5.1.2. LA DISTRIBUCION VERTICAL DEL PODER: LA DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA	110
---	-----

5.2. LA REVALORIZACION DE LO LOCAL EN BOLIVIA.....	118
--	-----

5.3. EL MUNICIPIO COMO TEMATICA DE LA REFORMA DEL ESTADO.....	125
---	-----

RECAPITULACIÓN	130
----------------------	-----

CAPITULO 6

LA REVALORIZACION DE LO LOCAL-MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN Y DEL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO NACIONAL (CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACION.....	132
---	------------

6.1. CONCLUSIONES SOBRE LAS HIPOTESIS Y LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	132
---	-----

6.1.1. VALIDEZ DE LAS HIPÓTESIS.....	132
--------------------------------------	-----

6.1.2. LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	136
--	-----

6.1.3. CONCLUSIONES SOBRE LA TEMÁTICA	136
---	-----

6.2.1. EL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA (PRIMERA CONCLUSION....	136
--	-----

6.2.2. LA CENTRALIZACION Y LA TENDENCIA NACIONALIZADORA (SEGUNDA CONCLUSION.....	139
--	-----

6.2.3. LA REVALORIZACION DE LO LOCAL	
--------------------------------------	--

(TERCERA CONCLUSIÓN)	141
6.2.4. DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES DE LA NUEVA REALIDAD MUNICIPAL (CUARTA CONCLUSIÓN).....	143
6.2.5. LA PERSISTENCIA DEL CORPORATIVISMO EN EL PROCESO DE REVALORIZACION DE LO LOCAL (QUINTA CONCLUSIÓN) .	144
6.2.6. LO LOCAL Y LA GLOBALIZACION (SEXTA CONCLUSIÓN).....	145
BIBLIOGRAFÍA	147
ANEXOS	151

INTRODUCCIÓN

En Bolivia, durante gran parte de la historia política del siglo XX, los gobernantes, partidos políticos y los grupos corporativos consideraron al Estado como el gestor del desarrollo socio-económico y el espacio de la participación política, por excelencia.

Estas percepciones estatistas fueron la expresión del centralismo que caracterizó al Estado boliviano desde su fundación. Las medidas de la Revolución Nacional de 1952 fortalecieron ese centralismo con la consolidación del presidencialismo de partido único y la economía estatal y centralizada.

De esta forma, se afirmó en el país una tendencia que situó el crecimiento económico-social y el desarrollo político en el nivel nacional. A esa tendencia se ha denominado en la presente tesis, tendencia nacionalizadora.¹

En el marco del dominio de esa tendencia nacionalizadora, el Estado asumió la planificación del desarrollo bajo la modalidad descendente, es decir, como un proceso que se inicia en la cúpula del gobierno central y culmina en la base de la población.

Una de las consecuencias de esta modalidad de desarrollo fue la desvalorización de la importancia de los espacios locales de la política y del desarrollo social como el Municipio. Al influjo de esta tendencia nacionalizadora y centralizadora del desarrollo y de la política, el espacio local y la institución municipal tuvieron escasa relevancia.

Ello se hace evidente en el hecho de que los Municipios estuvieron sometidos a las directrices emanadas desde el centro decisor gubernamental y carecieron de recursos y capacidad de acción propios. Esta situación del Municipio se agudizó

¹. El término tendencia nacionalizadora está definido en el capítulo I de la Tesis.

especialmente en el periodo histórico de la vigencia del Estado de 1952.

En ese marco de sujeción del Municipio al gobierno central, los Municipios adoptaron roles meramente operativos o ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores.

Así se consolidó un Estado centralista, que restringió el desarrollo y fortalecimiento político y social de la institución municipal.

La afirmación del Estado antimunicipalista,² fue un proceso que condicionó la dinámica político-institucional del país entre 1952 y parte de la década del 80, cuando se inicia el proceso de la democracia.

A partir de finales de la década de los 80 y principalmente en los años 90, el centralismo del Estado empieza a cuestionarse y debilitarse como efecto de la emergencia de varios factores políticos.

Uno de los factores principales es la crisis del Estado antimunicipalista emergente de la Revolución Nacional de 1952.

Como se sabe, ese Estado se formó al influjo de una orientación nacionalizadora que centró el eje del desarrollo en el Estado, en la economía estatal. Esta forma estatal ingresó en una fase de crisis terminal durante la primera mitad de los años 80 del Siglo XX, cuando la economía estatal se derrumbó junto a las formas de organización social y políticas como ser el movimiento minero y los sindicatos obreros. Este factor devaluó las propuestas estatistas al punto que las propuestas de nacionalización de sectores de la economía han perdido fuerza totalmente.

Este factor es común a los países de Latinoamérica que atraviesan dinámicas de

². En el capítulo 3, se describe las características de este Estado. El término antimunicipalista se utilizó para destacar la centralización político-administrativa y la subordinación del municipio, procesos que se registraron en el periodo anterior a 1994.

desmontaje del llamado Estado benefactor con procesos de descentralización política y administrativa.

Otro factor principal es la revalorización de lo local, que se produce con particular intensidad en el ámbito de las élites políticas e intelectuales. Este proceso fue estimulado y fortalecido por las acciones de los movimientos regionales que cuestionaron el centralismo del Estado, y dieron lugar al debate sobre la descentralización (véase anexos) y la municipalización del país; a la reforma constitucional de 1994, la elaboración y aplicación de la Ley 1551 de Participación Popular.

Este factor puede ser considerado propio del proceso político boliviano en la medida en que es una orientación del proceso de reforma del Estado boliviano.

En el proceso abierto por la municipalización y la aplicación de la Ley de Participación Popular, los Municipios adquirieron una importancia en la política y el desarrollo que nunca antes tuvieron.

Algunos de los indicadores de la importancia que adquieren los Municipios son nuevos roles como:

a) Impulsan la democracia participativa en el marco de las unidades territoriales de pequeña escala (los Municipios), dando lugar así al surgimiento de la Democracia Participativa Municipal que se desarrolla paralelamente a la Democracia Representativa basada en los Partidos Políticos.

b) Promocionan las potencialidades económicas, productivas, comerciales y de servicios de las comunidades locales, generando de esta manera una nueva alternativa para encarar el desarrollo económico-social.

Ambos grupos de roles son estratégicos porque implican nuevas formas de encarar el desarrollo económico-social (Municipios Productivo) y la democracia

(Democracia Participativa Municipal), son formas que pueden constituirse en la base de una nueva matriz política que sustituya a la matriz del Estado centralista y del modelo nacionalizador de desarrollo que condicionó la trayectoria del país desde 1952.

En la tesis se investigó esta problemática político-institucional referida al Estado central y al Municipio, el análisis se focalizó en la emergencia de la nueva realidad municipal caracterizada por los roles estratégicos.

Se analizó la crisis del Estado centralista y la emergencia de la nueva realidad municipal, identificó los factores políticos que contribuyeron a esta emergencia y caracterizó los roles que adquieren los Municipios.

Además de ello, intentó caracterizar el nuevo Estado que se va configurando a partir de la nueva realidad municipal emergente.

Con el objetivo de desarrollar de manera sistemática las ideas centrales de la tesis, los capítulos han sido distribuidos de la siguiente manera:

En el capítulo 1, se desarrollan las unidades conceptuales que conforman el marco teórico de la tesis. Los conceptos básicos están referidos a las unidades de estudio como ser el Estado y el Municipio, principalmente.

En el capítulo 2, se plantea el problema de investigación, se definen los objetivos, se formula la hipótesis y se señala la metodología que se ha seguido en la investigación.

En el capítulo 3, se inicia la investigación propiamente dicha con el análisis de las características del Estado centralista y el Municipio tradicional. El análisis destaca el predominio de las instancias centrales del Estado sobre el espacio local-municipal.

En el capítulo 4, se pone a prueba la hipótesis de la investigación. Se identifican los roles estratégicos, que los Municipios están adquiriendo en el proceso de aplicación de la municipalización y de la participación popular y la crisis del Estado centralista.

Posteriormente en el capítulo 5, se señalan los factores políticos que han contribuido a la transformación de la realidad municipal en el país. Se han destacado principalmente la revalorización de lo local por parte de las élites políticas e intelectuales.

Finalmente el capítulo 6, se sintetizan las principales conclusiones de la investigación.

Para concluir esta introducción, debe señalarse que el objeto de investigación que se abordó en la tesis, hace referencia a un proceso en marcha, es decir, una dinámica que todavía no ha concluido y de la cual no se tiene certeza sobre su curso posterior. Es por ello que las conclusiones de la tesis son necesariamente provisionales y no definitivas.

CAPITULO 1

POLITOLOGIA DEL ESTADO Y EL MUNICIPIO

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

En el presente capítulo se desarrollan las principales unidades conceptuales que permitieron el análisis del problema de investigación.

Si bien el problema planteado hace referencia directa a unidades conceptuales como los roles de los Gobiernos Municipales y los factores políticos que determinaron la transición del Estado centralista a una nueva realidad municipal, en el capítulo también se desarrollan los conceptos conexos a dichas unidades conceptuales.

De esta forma se ha construido un marco teórico acerca de las problemáticas en la que se inscribe el tema de tesis. Esas problemáticas son:

- a) La problemática del Estado, en tanto dominación, poder, impulsor del bien público y organización político-administrativa.
- b) La problemática del Municipio, en tanto componente de la estructura organizacional estatal.

A continuación se exploran conceptualmente estas problemáticas desde el ángulo de las Ciencias Políticas.

1.1. LA PROBLEMÁTICA DEL ESTADO.

Desde el punto de vista de las Ciencias Políticas, el Municipio es parte de la estructura política del Estado. Es por ello que la descripción conceptual del Municipio debe estar precedida por el análisis del Estado.

1.1.1. DEFINICION POLITOLOGICA Y PERSPECTIVA HISTORICA DEL ESTADO.

El Estado y la política son impensables e indefinibles al margen del concepto poder. El Estado y la política en general están estrechamente relacionados con el fenómeno del poder. Según Max Weber, el poder es la "probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de imponer su voluntad a pesar de la resistencia". En su significado más general, la palabra poder "designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos".³

En las sociedades modernas existen instituciones especializadas en el ejercicio del poder y de la autoridad como ser las fuerzas armadas, la policía, los tribunales, la legislatura. Estas instituciones, más otras instituciones públicas como la administración pública conforman el Estado en tanto tienen capacidad de producir efectos de poder. Las fuerzas armadas ejercen poder coercitivo y la legislatura poder vinculante al promulgar normas legales.

El Estado que reúne a todas esas instituciones o poderes, es el titular abstracto y permanente del poder política o la personificación jurídica del mismo y tiene el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza para quienes viven en un determinado territorio.

En este sentido, el Estado es la estructura de poder de la organización política de la sociedad.

Algunas concepciones perciben en el Estado un fin en sí mismo y otras como un medio para alcanzar otros fines.

Las concepciones que encuentran en el Estado un fin en sí mismo, concluyen en el autoritarismo. "Si el Estado es un fin en sí mismo, esto es, institución que tiende y se concreta en sí requiere el concurso de todas las fuerzas, actividades, personas y cosas que se pongan a su disposición y servicio, a objeto de acrecentar el poderío

³. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci: Diccionario de Política. V. 2. Editorial Siglo XXI. México, 1987 página 1217.

y el engrandecimiento del mismo mediante la unificación de todos los elementos y factores que se encuentran integrando lo social y económico. El Estado se convierte en un centro que absorbe fuerzas".⁴

Por el contrario, las concepciones que definen al Estado como un medio establecen que el Estado tiene un simple valor instrumental y "en consecuencia está destinada a satisfacer las necesidades físicas, intelectuales y morales de los hombres".⁵

La definición del Estado como un instrumento para alcanzar fines ha conducido al debate sobre los fines que el Estado debe buscar.

Los Estados capitalistas contemporáneos han adquirido características en función de los fines que persiguieron. Históricamente se identifican dos modelos: el Estado de bienestar y el Estado de policía. La comprensión de las características de estas modalidades de Estado, son decisivas para el tema que se desarrolla en el presente trabajo.

1.1.2. EL ESTADO, SEGUN LOS FINES QUE BUSCA

EL Estado de bienestar se caracteriza básicamente por la creación de una economía colectiva o mixta (capital privado y capital estatal o público) "en la cual la lógica de la ganancia individual sea moderada por la lógica del interés de la colectividad (...), el Estado ya no se limita a desempeñar las funciones de guardián de la propiedad privada y de tutor del orden público sino que, por el contrario, se hace interprete de valores como la justicia distributiva, la seguridad, el pleno empleo, etc. que el mercado es incapaz de registrar".⁶

⁴. Rodrigo Borja: Derecho político y constitucional. Editorial F.C.E. México, 1992, páginas 78 y 79.

⁵. Idem .

⁶. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci: Diccionario de Política. V. 1. Editorial Siglo XXI. México, 1987 página 611.

El Estado de bienestar establece como fin estatal central el bienestar de los sectores sociales débiles o vulnerables.

En consecuencia, el desarrollo económico ya no se regula exclusivamente por los mecanismos espontáneos del mercado sino también y en ciertos casos, todo, por las intervenciones económicas y sociales del Estado que se han concretado esencialmente en los siguientes puntos:

- Expansión progresiva de los servicios públicos como la escuela, la casa, la asistencia médica.
- Introducción de un sistema fiscal basado en el principio de tasación progresiva.
- Institucionalización de una disciplina del trabajo orgánica dirigida a tutelar los derechos de los obreros y a mitigar su condición de inferioridad frente a los empleadores.
- Persecución del objetivo del "pleno empleo con el fin de garantizar a todos los ciudadanos un trabajo y por lo tanto una fuente de rédito".⁷

Históricamente, el Estado de bienestar surgió en las primeras décadas del siglo XX, en el contexto de la crisis económica capitalista de la gran depresión y de las propuestas del economista J. M. Keynes.

En gran parte de América Latina la forma del Estado de bienestar se plasmó en el capitalismo de Estado caracterizado por la intervención del Estado en la economía con la organización de empresas públicas y la definición del Estado como ejes del desarrollo económico y social, en las relaciones sociales entre obreros y empleadores, el establecimiento de la seguridad social, la política de subvenciones para determinados productos de consumo masivo, etc.

⁷. Idem. Pág.613.

La definición del Estado como estructura de poder es compartida por diferentes autores y estudiosos del Estado.

Aristóteles, por ejemplo, observó al Estado como una organización, estructura jurídica, política y un sistema de autoridad dotada de poder y de fuerza para hacer cumplir sus propias determinaciones.

Mario Justo López afirma que en Inglaterra durante el siglo XIV, el término *status* se utilizó como el equivalente del moderno concepto de Estado.

"No cabe duda que como uso corriente y con la nueva acepción de primicia, corresponde a Italia y data de principios del siglo XVI. Con la aparición de la idea moderna del Estado nace igualmente la voz que corresponde. No es extraño, entonces, que precisamente debido a esos orígenes la palabra haya servido para simbolizar la santificación de la política de poder, según lo ha señalado Friedrich".⁸

Jellinek, citado por López sostiene que "puede atribuirse con justicia a Maquiavelo el haber introducido en la literatura científica la voz Estado. Y a este respecto cabe afirmar que el uso de la palabra por el famoso florentino en el capítulo inicial de la más difundida de sus obras no era casual ni aislado, ya que el término aparece continuamente repetido a lo largo de la mayor parte de sus numerosos escritos. A partir de entonces, el uso del vocablo se generaliza cada vez más aunque no siempre con el significado atribuido por Maquiavelo".⁹

A principios del siglo XVII, se empieza usar la palabra *Estat* con el sentido que le había dado Maquiavelo. En la misma época, en Alemania, el empleo de la palabra *Staat* tardó algo más en afirmarse y puede decirse que recién en el siglo XVIII llegó a expresar claramente a la comunidad política total.

⁸. Idem. Pág. 317.

⁹. Ibid.

Actualmente, el uso del vocablo *Estado* es prácticamente universal, aunque sigue discutiéndose si corresponde o no a la universalidad de ese uso. Se le atribuye un sentido muy amplio que llega hasta incluir a las comunidades más primitivas. En idioma inglés se utiliza preferentemente en lugar de State la palabra Government.

"Aún en la actualidad no se emplea una terminología precisa para diferenciar en fenómeno político que representa el Estado, de otros fenómenos o situaciones similares. Es así como frecuentemente se utilizan las palabras nación, país, patria o república como sinónimos de Estado".¹⁰

La definición y breve exploración histórica de la noción de Estado permiten establecer que uno de los sentidos más importantes de la misma son las ideas de organización, estructura jurídica, política y autoridad dotada de poder y de fuerza para hacer cumplir sus propias determinaciones.

El Estado tiene fines importantes por realizar. Los autores sostienen que estos fines están por encima o son superiores de los fines que persigue el individuo aislado o una sociedad determinada. El Estado tiene fines propios que no se confunden con los fines de las personas y de la sociedad.

Existe una diferencia notable entre los fines que persigue el Estado y los fines que persigue la sociedad, haciendo énfasis en la importancia superior que puede tener una finalidad estatal a una finalidad individual o social determinada en sí.

La sociedad y el Estado se conforman, se constituyen con el propósito de crear un orden político y jurídico que le dé a estas dos instituciones la seguridad y permanencia que tienen como objetivo último: la convivencia social, la cual se materializa en el llamado bien común o bien social.

¹⁰. Vladimiro Naranjo Mesa: Teoría constitucional e instituciones políticas. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1991. Pág. 63.

"Este bien común no está escrito en algunas leyes o en algún texto, sino que es el propósito permanente y constante de la sociedad de alcanzar los objetivos que tenga como meta, lograr para todos los miembros de la sociedad, para todos los seres humanos considerados en su conjunto, mejores condiciones de vida".¹¹

Widow sostiene que "para el logro del bien común, el Estado, que es el que se organiza, estructura y da forma y sustancia a la sociedad humana, para transformarla en una sociedad política, debe armonizar dos intereses opuestos y siempre en pugna: los intereses personales de los individuos y los intereses sociales de la colectividad; ambos intereses merecen protección y atención de parte del Estado, pero este debe procurar armonizarlos de tal forma que, sin menoscabo o daño de unos, se logren las metas trazadas para los otros. Esta es la finalidad última del Estado, gobernar para los individuos y para la sociedad humana, velar por el equilibrio en la satisfacción de las necesidades de unos y otros".¹²

1.1.3. ENFOQUES TEORICOS DEL ESTADO

En el campo de las Ciencias Políticas y del Derecho Constitucional que también se ocupa del Estado desde la perspectiva normativa, existen diversos enfoques teóricos del Estado, los más importantes son:

a) El enfoque o teoría patriarcal. Esta teoría define al Estado como una asociación de dominación, y parte de la idea de que las asociaciones de dominación surgieron históricamente de las familias y agrupaciones de familias, en las que desempeñaron un papel determinante los jefes de familia, básico y significativo en los inicios de Roma.

¹¹. Juan Antonio Widow: El hombre, animal político. Orden social, principios e ideologías. Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1984, Pág. 36.

¹². Op. Cit. Pág. 24.

"La teoría patriarcal propone como modelo al arcaico Estado Romano, cuya división en *gens*, *curias* (unión de hombres) y *tribus* pudieran indicar una fusión de *clanes* y *fratrías*. De acuerdo con la tradición, diez *gens* forman una *cuna*; diez *curias*, una *tribu*, y tres *tribus* constituían el pueblo romano, así organizado de este modo el pueblo romano; es necesario considerar la composición misma del pueblo dentro de la cual se encuentran dos clases sociales: los patricios y los plebeyos. Los primeros constituían una aristocracia con plenos poderes, mientras los miembros de la segunda carecían de derechos, sobre todo, en esta primera época.. Si bien se discute la correspondencia de la tradición, en todos sus pormenores, con la realidad histórica, en todo caso es posible imaginar que aquí se reflejan estructuras que probablemente sean típicas en los inicios de la organización humana".¹³

b) Enfoque o teoría de la génesis contractual. También llamado enfoque contractualista, generaliza los elementos contractuales del origen de la dominación estatal.

El enfoque contractual del Estado comprende únicamente un factor que el contrato, desempeñó un papel histórico en el nacimiento de las asociaciones de dominación en las que se incluye al Estado.

c) Enfoque o teoría patrimonial. Según este enfoque, el poder de dominación se basa en la propiedad del soberano sobre el territorio del Estado. El Estado es una simple consecuencia de los derechos privados del gobernante, el efecto natural del poder y de la propiedad, de los cuales no puede desligarse.

Este enfoque "encuentra su modelo en el sistema feudal en el que el rey posee la propiedad del suelo y mediante el feudo, vincula así a los vasallos y subvasallos, mientras que los siervos sólo pueden considerarse como accesorios a la tierra".¹⁴

¹³. Reinhold Zepellius, citado por Naranjo en su obra citada.

¹⁴. Vladimiro Naranjo Mesa: Op. Cit. Pág. 60.

Kant había argumentado que "un Estado no es (a diferencia, por ejemplo del suelo que ocupa) un haber, un patrimonio. Es una sociedad de hombres sobre la cual nadie, sino ella misma, puede mandar y disponer". El Estado no es una gran finca rústica, sino un orden de dominación".¹⁵

d) El enfoque del poder. Este enfoque del Estado admite como mera ley sociológica la supremacía del más fuerte en la comunidad y el consiguiente nacimiento del Estado como institución en manos de aquel para su provecho. El proceso por el cual un grupo obtiene el poder sobre otro y lo domina, en el modelo del origen del Estado.

"Al igual que el Estado, lo político en general es concebido en términos de poder. Existen dos medios por los cuales el hombre satisface su instinto de conservación: su trabajo y la apropiación por la fuerza del trabajo ajeno. El primero es el medio económico, y el segundo es el medio político para satisfacer las necesidades, donde encuentra oportunidad y tiene el poder, el hombre prefiere el medio político al económico".¹⁶

e) Teoría marxista del Estado. La teoría marxista sostiene que el Estado es el instrumento jurídico y político de las clases económicamente dominantes. Desde este punto de vista el estado contemporáneo sería el instrumento de la dominación de la burguesía sobre la clase obrera y el conjunto de la sociedad.

"El Estado capitalista, una vez constituido, en lugar de un dador de privilegios como era el Estado feudal es un garante de los derechos individuales del hombre, que con haber sido conquistado históricamente por la burguesía, frente al clero y la nobleza, fueron luego trasmutados por la doctrina liberal, en derechos naturales".¹⁷

¹⁵. Idem .

¹⁶. Idem .

¹⁷. Idem .

Desde el punto de vista marxista, el origen del Estado está relacionado estrechamente a la aparición de las clases sociales, principalmente a la emergencia de la propiedad privada de los medios de producción. El Estado capitalista sería, por ello, el garante jurídico-institucional de la vigencia de dicha propiedad y del dominio de la burguesía sobre el resto de la sociedad.

Por todo ello, la teoría marxista afirma que el Estado desaparecerá cuando desaparezca la propiedad privada y las clases sociales.

1.1.4. LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

El Estado tiene una determinada organización político-administrativa. Rodrigo Borja sostiene que "el punto de referencia al respecto es el grado de descentralización jurídico-política".¹⁸

Una de los grados es la centralización política. Se entiende como la unidad del derecho público y privado (unidad de ley) en todo el territorio de un Estado soberano. "Presupone la existencia de un solo órgano (un parlamento) generador de la totalidad de la legislación de un Estado. Se entiende además que el gobierno central asume toda la autoridad para regir, mediante esa legislación de aplicación general, la totalidad de la actividad del Estado".¹⁹

La centralización política por lo general se mantiene en forma pura en los países unitarios como el nuestro, pues es uno de los elementos más importantes que sustentan la forma de estado unitario. Sin embargo, la concepción moderna de los principios jurídicos de organización administrativa admite que los estados unitarios

¹⁸. Rodrigo Borja: Derecho político y constitucional. Editorial F.C.E. México, 1992, página 95.

¹⁹. Juan Carlos Urenda Díaz: Descentralización Administrativa en Bolivia. Editorial Los Amigos del Libro. La Paz, Bolivia. 1992, página 27.

puedan recoger algún grado de descentralización política sin desnaturalizar su condición de unitarios.

"La centralización política es un concepto inherente al de descentralización administrativa territorial, o dicho de otra forma, la descentralización administrativa bien entendida implica una centralización política".²⁰

Según Urenda, esta forma de administración existe cuando las atribuciones decisorias están agrupadas en los órganos de una persona jurídica única -Estado central- y cuando dichas atribuciones son ejercidas por dicha administración en forma directa. Toda la administración procede del poder central y todas las decisiones importantes las toma el Ministro correspondiente previa consulta, frecuentemente, con el Presidente de la República.

Los elementos formales de la centralización administrativa son:

- a) Concentración del poder público; El gobierno central ejerce la totalidad del poder público y asume él solo la responsabilidad del ejercicio de ese poder.
- b) Concentración en la designación de agentes: el gobierno central nombra la totalidad de los funcionarios públicos de una manera directa o indirecta.
- c) Concentración del poder de decisión: El gobierno central se reserva para sí la facultad de decisión sobre la totalidad de los asuntos que afectan a la administración pública.

Otro grado es la descentralización administrativa. Etimológicamente quiere decir: "administración propia". Concepto genérico que significa transferencia de competencias administrativas de carácter decisorio a personas jurídicas distintas (instituciones públicas), cuyos funcionarios, si bien son pasivos al control de tutela

²⁰. Idem .

por parte de los agentes del Estado, no están sometidos al deber de obediencia jerárquica respecto a éste, siendo frecuentemente elegidos por los ciudadanos interesados.

Los elementos de la descentralización administrativa son:

- a) "La existencia de una persona jurídica distinta (institución pública) del gobierno central.
- b) La transferencia efectiva de competencias.
- c) Los funcionarios no están sometidos a obediencia jerárquica respecto al gobierno central.
- d) El control de tutela por parte del Estado.
- e) Elección directa o indirecta del representante del órgano por parte de los interesados".²¹

La descentralización administrativa se refiere específicamente a las actividades del Poder Ejecutivo, cuyas funciones se las considera administrativas. Están relacionadas con la capacidad de administrar (lo relativo a las atribuciones del gobierno de un país), a través de cualquier herramienta de las ciencias de la administración y sin más restricción que la tutela estatal, los intereses propios de un territorio o entidad.

Este sistema comprende la creación de recursos propios y su utilización con la discrecionalidad -que tendría que ser amplia- que le otorguen las leyes de la república relativas a la transferencia de competencias del gobierno central hacia los departamentos y las de control fiscal (tutela).

²¹. ídem.

La descentralización política es la descentralización del Poder Legislativo.

"Significa que un órgano (departamento en nuestro caso) descentralizado políticamente tendría la facultad de crear sus propias leyes dentro de las competencias que le ha fijado la Constitución y las leyes nacionales. Como resulta poco probable que un órgano que tenga la facultad de crear sus propias normas no pueda administrar sus propios recursos, se considera que este término comprende también el de descentralización administrativa. De ahí que la mayoría de los administrativistas coincidan en afirmar que los entes políticamente descentralizados son autónomos. Si las Asambleas (o Consejos) departamentales a ser creados por la ley de descentralización administrativa tuvieran la facultad de descentralización política, ello equivaldría a afirmar que dichas asambleas pueden crear leyes de vigencia departamental".²²

Rodrigo Borja ha desarrollado sus propios conceptos sobre estos grados de descentralización político-administrativa del Estado.

"La descentralización jurídico-política -señala- otorga a las entidades regionales (llámense Estados, provincias, departamentos o distritos) la facultad de dictar su propia Constitución, legislar sobre determinadas materias y ejercer la parte del poder ejecutivo no reservada a las autoridades centrales del Estado, todo esto dentro del ámbito de su circunscripción territorial".²³

En cambio, la descentralización administrativa o por servicios, llamada también desconcentración, simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central en favor de entidades o instituciones especializadas -tales como los municipios, universidades, organismos públicos de diversa índole- con el fin de que ellas presten a la sociedad determinados servicios públicos que el Estado, en razón de

²². Juan Carlos Urenda Díaz, Op. Cit. página 52.

²³. Rodrigo Borja, Op. Cit. página 100.

sus múltiples ocupaciones, no podría conceder de mejor manera.

"Se trata, nada más, de transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno del Estado, para de este modo descongestionar el trabajo de los órganos centrales y permitir la más eficiente prestación de los servicios públicos. Esta clase de descentralización no afecta la estructura unitaria del Estado, pues busca simplemente dotar de personalidad jurídica a ciertas entidades de carácter técnico, separándolas de la administración central, sin que puedan quedar totalmente desligadas de ella, es decir, sin que se produzca una ruptura de los vínculos jerárquicos que las unen y someten a la autoridad central".²⁴

En la descentralización administrativa se produce un desplazamiento de poderes y facultades hacia los órganos superiores, pero sin romper la vinculación jerárquica que sujeta a los primeros a la autoridad y control de los segundos. De tal manera que los órganos descentralizados de la administración, no obstante tener cierta libertad de movimiento, permanecen bajo la dirección de un órgano central único, que es por eso el superior jerárquico con plenas facultades de control sobre los actos de aquellos.

El análisis del Estado y de los conceptos de centralización y descentralización realizada hasta aquí permiten abordar adecuadamente un componente importante del problema de investigación planteado: el Municipio.

1.1.5. EL MUNICIPIO, VISIONES: SOCIOLOGICA Y FORMALISTA.

Debe señalarse que en Bolivia el enfoque predominante sobre el Municipio es jurídico-administrativo. Los enfoques politológicos recién empiezan a desarrollarse en el marco de la aplicación de la Ley de Participación Popular.

²⁴, Idem .

Antes de hacer referencia a la evolución del Municipio, debe señalarse que desde el enfoque jurídico-administrativo el Municipio es una instancia de la estructura político-administrativa del Estado y está relacionada estrechamente con el funcionamiento de los servicios públicos en el ámbito local.

Desde esta perspectiva, Lindo Fernández caracteriza a la administración municipal a partir de tres elementos básicos que son "la autarquía o autonomía; la esfera local de acción y el desenvolvimiento auténticamente administrativo y económico".²⁵

Pablo Dermizaky, por su lado, define al Municipio como "una forma de prestación de servicios públicos estatales y como el nivel local de la administración estatal y sometido a un régimen jurídico especial".²⁶

Según Carmona Romay el enfoque administrativo del Municipio está dirigido a estudiar "la actividad organizada de los funcionarios y empleados municipales, que tiene por objeto la prestación de los servicios públicos locales y la satisfacción de las necesidades de interés general dentro del término Municipio, en un ámbito de libre determinación reglada por el mismo".²⁷

En resumen, el enfoque administrativo del Municipio estudia las actividades que llevan a cabo los Municipios mediante actos concretos con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas.

En ausencia de enfoques politológicos del Municipio, la perspectiva jurídico-administrativa es útil, aunque se hace necesario complementarla con el punto de

²⁵. Lindo Fernández: Derecho Administrativo. Nuevo enfoque, Editorial Offsetec Gráficas, La Paz-Bolivia, 1981, página 233.

²⁶. Pablo Dermizaky Peredo. : "Derecho Administrativo". Editorial "Los Amigos del Libro". Cochabamba-Bolivia, páginas 156 y 239.

²⁷. Citado por Mario Alzamora: Derecho Municipal. EDDILJ. Lima, Perú, 1983.

vista de las Ciencias Políticas.

Existen dos concepciones principales del Municipio que deben ser consideradas: la sociológica y la formalista o legalista. En términos generales, la primera afirma que el Municipio es una entidad natural anterior al Estado, y la segunda, sostiene que el Municipio es una creación del Estado, es decir, emergen con posterioridad al Estado.

Fernando Albi sintetiza los puntos de vista de la perspectiva sociológica en tres puntos básicos:

- a) El Municipio es una "sociedad-entidad o comunidad natural. El Estado no lo crea, es anterior al mismo, quien ha de reconocerlo, forzosamente, en donde quiera que exista.
- b) La base natural del Municipio está constituida por las relaciones de vecindad, es decir, por la agrupación de familias, concentradas en un territorio reducido, con relaciones de convivencia social.
- c) Este carácter natural produce, como consecuencia indeclinable, que el grupo social posea una peculiar personalidad, una vida propia, un derecho natural al autogobierno, a la autonomía, en una esfera de la vida total".²⁸

Según estas proposiciones de la concepción sociológica, el Municipio es un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento. En consecuencia se entiende por Municipio como la institución primaria sociopolítica por excelencia, pues en el Municipio se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación.

²⁸. Fernando Albi: La crisis del municipalismo. Editorial Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid-España. 1966, página 142.

Desde la perspectiva formalista, el Municipio se define como una forma de descentralización administrativa territorial, por la cual se organiza a una entidad autónoma, hasta cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, mediante un régimen jurídico especial que toma en cuenta los siguientes elementos:

- * Un núcleo de población agrupado en familias.
- * Una porción determinada de territorio nacional.
- * Determinadas "necesidades colectivas ciudadinas o municipales, relacionadas principalmente con el Gobierno de la ciudad y del territorio que comprende".²⁹

Sintetizando las dos concepciones, se puede afirmar que el Municipio es a la vez sociedad natural y parte del Estado. Esta doble naturaleza del Municipio se hace muy evidente en el caso boliviano.

Los Municipios constituyeron históricamente aglutinamientos vecinales o relaciones de vecindad existentes desde antes de la emergencia del Estado en 1825. Sin embargo, esas unidades vecinales fueron reconocidas jurídicamente como Municipios por el Estado.

La Ley de Participación Popular sigue esta orientación: se han creado las circunscripciones municipales sobre la base de las secciones de provincia las que implican la existencia de unidades vecinales rurales, es decir, la Ley reconoció lo que sociológicamente preexistió.

En consecuencia, el Municipio debe ser definido en su doble contenido: por un

²⁹. Juan Carlos Arce Antelo: "Gobierno Municipal Autónomo". Editorial Fondo de Publicaciones Municipales, Santa Cruz-Bolivia. 1993, página 26.

lado, como entidad social o unidad de vecindad preexistente al Estado, y por otro, como una creación jurídica del Estado, sujeta a las normas establecidas: estatal y constitucionalmente. En este sentido, el Municipio está estrechamente relacionado a la sociedad y al Estado.

1.1.6. EL MUNICIPIO Y EL DESARROLLO LOCAL.

Se ha definido al desarrollo como una dinámica de carácter económico y social que satisface las necesidades de los miembros de una determinada sociedad. El desarrollo se diferencia del crecimiento económico en el sentido de que sus beneficios abarcan a sectores amplios de la población y están dirigidos a las satisfacciones de múltiples necesidades y oportunidades como, la salud, la educación, la ocupación, los ingresos, etc. El desarrollo es un proceso y fenómeno más amplio que el mero crecimiento económico.

En las últimas décadas, en el contexto de las instituciones de la Organización de Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), surgió un nuevo concepto de desarrollo: el desarrollo sostenible.

En el Informe Brundtland "Nuestro Futuro Común" (World Commission on Environment and Development, 1987) se ha definido al desarrollo sostenible como "aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias".

³⁰ Aunque este concepto emergió asociado a preocupaciones ecologistas, ha sido extrapolado a otros ámbitos como los procesos de crecimiento económico y desarrollo social.

En este sentido, se hace referencia al desarrollo sostenible para significar la sostenibilidad del crecimiento económico y del desarrollo social ya sea en el nivel

³⁰. Documento citado en "Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y El Caribe", Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 1995, página 13.

nacional, departamental y local. En consecuencia, se produce desarrollo sostenible cuando el crecimiento económico y el desarrollo social de una sociedad constituyen procesos autosostenidos y pueden perdurar en el tiempo.

Este concepto de desarrollo sostenible surgió en el contexto de la economía de libre competencia. Por ello hace referencia también a la competitividad económica. Desde esta perspectiva, el desarrollo sostenible supone una economía competitiva en la cual se fomenta a los agentes económicos grandes empresas, medianas y microempresas. Pero, además, el desarrollo sostenible implica la equidad porque amplia opciones y oportunidades de desarrollo para que todos puedan trabajar en forma productiva y creativa.

En resumen, el desarrollo sostenible tiene tres elementos fundamentales: la sostenibilidad, la competitividad y la equidad.

Ahora bien, el enfoque del rol del Municipio en el desarrollo local que se utiliza en Bolivia hace énfasis en:

- a) La reformulación del sentido tradicional de las normas relacionadas a las atribuciones y competencias de los Gobiernos Municipales, establecidos en la Ley de Municipalidades y Ley de Participación Popular y demás instrumentos legales que conforman el régimen municipal en Bolivia.
- b) La ampliación-orientación de las atribuciones y competencias municipales tradicionales hacia la promoción del desarrollo local sostenible. El Gobierno Municipal no debe limitarse a prestar servicios públicos, también debe promover el desarrollo económico-social.
- c) La elaboración de normas especiales para la incorporación de agentes privados en el desarrollo económico-social municipal y para la asignación al Gobierno Municipal de un rol de intermediación entre las fuentes de crédito y los agentes económicos privados locales.

Este enfoque del rol del Municipio en la promoción del desarrollo local ha sido aplicado en la tesis enfatizando principalmente sus aspectos políticos.

Las referencias conceptuales sobre el Municipio descritas posibilitaron una aproximación adecuada a la realidad municipal del país. Estas referencias conforman el marco conceptual en donde se sustentan las siguientes unidades conceptuales.

1.2. UNIDADES CONCEPTUALES.

Las unidades conceptuales que se definen a continuación cumplieron la función de establecer una relación entre las referencias conceptuales generales, desarrolladas en los anteriores puntos y la realidad empírica analizada. Son pues, los nexos entre ambos niveles de análisis. Su principal propósito es operacionalizar las conceptualizaciones generales ya expuestas.

Primera unidad conceptual: Las tendencias socio-económicas y políticas. Sintéticamente, se entienden por tales a aquellas fuerzas, acciones e ideas que condicionan la trayectoria histórica de una colectividad y definen sus pautas de desarrollo.

Sobre la base de esta definición general, en la investigación se hará referencia a dos tendencias socio-económicas y políticas: la nacionalización y la localización.

1. La nacionalización. Como tendencia socio-económica y política, se caracteriza por hacer del Estado-Nación el eje articulador de la sociedad, la economía y de la política. También se distingue por la concentración del poder en el gobierno central, y por ello, la sujeción de los gobiernos locales a ese centro decisor.

Por eso, bajo la vigencia de la nacionalización:

- Los roles del Estado son, intervenir en las relaciones asalariado-empresariales, establecer un sistema de seguridad social con cobertura para los trabajadores asalariados y empleados públicos, regular las relaciones entre los actores productivos través de los derechos laborales y sociales.

- El gobierno central es el único gestor del desarrollo socio-económico y referente de la participación política de la población. El gobierno local o es inexistente, o es muy débil, con bajo nivel de relevancia política y de escasa actividad política. El Estado adquiere una fuerte orientación antimunicipalista.

- La sociedad civil se concentra en sus componentes asalariados y empresariales, es decir, corporativos. Los actores locales son muy débiles o sus acciones no tienen repercusión y recepción en el gobierno central.

- La economía es de intervención estatal en el proceso productivo. En este tipo de economía, el Estado interviene directamente en el proceso productivo a través de las empresas estatales estratégicas (energía, minería, comunicaciones, etc.). El Estado se convierte en el principal empleador de la fuerza de trabajo, en consecuencia en el principal interlocutor de las organizaciones sociales. Las fuerzas económicas locales no están incorporadas en las políticas públicas ni se constituyen en agentes de desarrollo para el Estado central y sus políticas.

2. La localización. Como tendencia socio-económica y política, la localización se caracteriza por el reconocimiento del ámbito local como el principal referente social, económico y político. También se distingue por la delegación de capacidad de decisión en el gobierno municipal, la ampliación de las atribuciones del mismo y el fortalecimiento de la autonomía del gobierno local respecto al gobierno central.

El localismo es una de las tendencias que se desarrolla al interior de los procesos de modernización, descentralización y municipalización del Estado.

Bajo el localismo:

- El Estado se descentraliza y se afirma en una red amplia de gobiernos locales. *El Estado deja de ser antimunicipalista y por el contrario, se hace localista o municipalista.*

- Los Municipios dejan de ser instancias pasivas y se proyectan como gobiernos que canalizan un número creciente de demandas de la colectividad local, desarrollan funciones dirigidas a la toma de decisiones sobre los aspectos y cuestiones relacionadas a la calidad de vida de la población.

- Se potencian los actores sociales locales adquiriendo relevancia social, política y económica. Asimismo, adquieren importancia práctica en lo económico e institucional, las costumbres, las formas de organización, las pautas de solidaridad, de cooperación inherentes a la cultura y a la historia de la comunidad local.

Segunda unidad conceptual: Política pública. En términos generales, se entiende por política pública "a las actividades gubernamentales en campos específicos como la economía, la educación, la salud, el bienestar de la población, etc."³¹

La política pública también ha sido definida como "el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental".³²

Esto indica que la política pública no es una actividad desarrollada únicamente por los gobiernos centrales. Los municipios o gobiernos locales también pueden diseñar e implementar políticas públicas.

Tercera unidad conceptual: Modelo de desarrollo. Es el conjunto de elementos dirigidos a diseñar e impulsar de manera directa el desarrollo socio-económico de una determinada colectividad ya sea nacional o local.

³¹. Miquel Caminal Badia: Manual de ciencia política. Editorial Tecnos, España. 1996. Pág. 32.

³². Idem.

Al interior de esta definición genérica se especifican dos modelos de desarrollo socio-económico:

a) **Modelo de desarrollo centralizado o nacional-estatal.** Este modelo se caracteriza por el rol protagónico del Estado en la economía y en la planificación de la misma, la existencia de empresas públicas y la importancia de las actividades ya sean de explotación de materias primas o de industrialización.

b) **Modelo de desarrollo descentralizado o local-municipal.** Se trata de un modelo en formación cuya principal característica es el protagonismo de los actores sociales locales y del Gobierno Municipal.

Cuarta unidad conceptual: roles políticos municipales estratégicos. Se entienden por estos roles a las funciones de los Gobiernos Municipales en el campo de la promoción económica y el bienestar social de la población local.

Los roles políticos municipales estratégicos apuntan a objetivos mucho más trascendentales que los tradicionales objetivos municipales de la prestación y administración de servicios básicos urbanos (limpieza de la ciudad, cuidado del ornamento, catastro, etcétera).

En este sentido, dichos roles suponen la ampliación de las atribuciones y funciones que se han asignado tradicionalmente a los Municipios. Estos roles son estratégicos porque precisamente están dirigidos a los componentes fundamentales o estratégicos de la comunidad local como es la economía y el bienestar de la población.³³

El cumplimiento de estos roles políticos municipales estratégicos demanda la participación de un marco amplio y diverso de actores sociales locales. Los roles

³³. Quim Brugué, Ricard Goma: Gobiernos locales y políticas públicas. Editorial Ariel S.A., España, 1998.

municipales tradicionales exigían la participación de los vecinos. Los roles estratégicos demandan la participación de actores estratégicos locales como son los agentes económicos y productivos, por ejemplo.

Tales son las unidades y las referencias conceptuales generales que se utilizaron en el estudio del problema de investigación planteado.

CAPITULO 2

EL PROBLEMA DE INVESTIGACION Y MARCO METODOLOGICO

En el capítulo se presenta el problema de investigación, los objetivos, las hipótesis y la metodología que se ha seguido en el trabajo de Tesis.

2.1. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1.1. ANTECEDENTES

En Bolivia, durante la segunda mitad del siglo XX, la idea del Estado-Nación fue muy fuerte en el pensamiento y la acción política. Intelectuales como Carlos Montenegro, Sergio Almaraz, René Zavaleta Mercado y otros han dedicado su pensamiento a la problematización de esta idea que adquirió fuerza en el proceso de la Revolución Nacional de 1952.³⁴

La idea del Estado-Nación se tradujo en acciones políticas en el contexto de esa Revolución y fue plasmada en la construcción de un Estado (el Estado de 1952), de una economía a través del capitalismo estatal e incluso de una cultura homogeneizadora que ignoró la diversidad étnico-cultural del país.

El nacionalismo revolucionario sintetizó ideológicamente la idea del Estado Nacional, y durante mucho tiempo se proyectó como la ideología hegemónica en el país.³⁵

³⁴. Las principales obras que contienen esta idea son: Nacionalismo y Coloniaje, de Carlos Montenegro; Réquiem para una república de Sergio Almaraz y el desarrollo de la conciencia nacional de René Zavaleta.

³⁵. Al respecto consultar Luis H. Antezana: Sistema y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1979), texto incluido en René Zavaleta (Comp.): Bolivia, hoy, Editorial Siglo XXI, México, 1987.

Bajo el influjo de la idea del Estado-Nación, los partidos políticos de derecha buscaron plasmar el proyecto de la construcción del Estado Nacional ignorando o atenuando la lucha de clases, mientras que los partidos de izquierda pretendieron articular los intereses de la clase obrera con los intereses nacionales.

La idea del Estado-Nación estuvo asociada fuertemente a la centralización y concentración del poder en el gobierno central. Por ello, durante el auge de esta idea, en el periodo de la Revolución Nacional, el poder político se concentró en el gobierno central y en la figura presidencial, acentuando de esta forma el tradicional centralismo y el antimunicipalismo del Estado boliviano.

"La Asamblea Constituyente de 1826, suprimió las municipalidades, cuyas atribuciones debían desempeñarse por un Intendente de policía con sus respectivos comisarios y gendarmes. Las Constituciones de 1826, 1831 y 1834, no establecieron ninguna norma referida al Municipio. Pese a que la Constitución de 1839 y las posteriores señalaron normas sobre esta institución, el Municipio estuvo sometido al Poder Ejecutivo. Aunque tuvo vigencia constante a partir de 1839, durante el siglo XX perdió relieve, principalmente en la etapa posterior a la Revolución Nacional de 1952".³⁶

Una de las consecuencias del fortalecimiento de esta tendencia centralizadora fue el estancamiento político e institucional de los Gobiernos Municipales, los cuales tuvieron una escasa relevancia en los proyectos de desarrollo socio-económico y las formas de participación política durante más de 30 años.

Durante las breves etapas de vigencia de las normas constitucionales de ese tiempo, no se realizaron elecciones democráticas para constituir los Gobiernos Municipales, y los Alcaldes fueron designados directamente por el Presidente

³⁶. Ciro Félix Trigo: Derecho Constitucional Boliviano, Editorial Cruz del Sur, La Paz, Bolivia, Pág. 52.

de la República.

El centralismo político-administrativo también se hizo evidente en el plano de las actividades estatales orientadas a estimular el desarrollo económico-social de la población. El Estado central y las Alcaldías asumieron roles diferenciados.

a) El Estado central jugó el rol de regulación de las relaciones asalariado-empresariales, estableció un sistema de seguridad social con cobertura para los trabajadores asalariados y empleados públicos. Por ello, el principal rol del Estado central fue la regulación de las relaciones entre los actores productivos a través de los derechos laborales y sociales.

b) Las Alcaldías jugaron roles relacionados al mantenimiento de la limpieza de la ciudad, cuidado del ornato público, construcción de infraestructura de servicios básicos (alcantarillado, agua potable, recojo de basura, etc.). Estos roles no estuvieron orientados al desarrollo estratégico de la ciudad, ya que estuvieron dirigidos a la atención de necesidades urbanas básicas.

Estos roles fortalecieron el predominio y monopolio del Estado central en el diseño de las políticas públicas y definieron un modelo de desarrollo centralista y corporativo, y acentuaron la irrelevancia de las Alcaldías en la elaboración de las políticas públicas y en el desarrollo.

Esta situación estuvo vigente desde 1952 hasta los primeros años del actual periodo democrático y empezó a cambiar desde mediados de la década de los 80, y en 1994 se inició un cambio radical en el marco de la Municipalización del país y de la aplicación de la Ley de Participación Popular, proceso que se prolonga hasta el presente.

Ese proceso ha transformado la realidad municipal de Bolivia y ha contribuido a la formación de nuevos roles municipales cuyas principales referencias son la promoción del desarrollo socio-económico y la promoción de la participación de

la comunidad local en el Gobierno Municipal.

2.1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

En el marco de estos antecedentes, se formula el problema de investigación de la tesis.

¿Cuáles son las características de los nuevos roles de los Gobiernos Municipales en el contexto de la aplicación de la Ley de Participación Popular y qué factores políticos contribuyeron a la formación de estos roles municipales?

2.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

Los objetivos que se buscan alcanzar con la investigación de la tesis son:

a) Objetivo general:

Caracterizar los roles que adquieren los Gobiernos Municipales en el marco de la aplicación de la municipalización y de la participación popular, e identificar los principales factores que contribuyeron a la formación de la nueva realidad y roles municipales en el país.

b) Objetivos específicos:

- Identificar las características de la realidad municipal en el marco del Estado centralista en el periodo anterior a la aplicación de la municipalización y la participación popular.
- Identificar las características de la nueva realidad y de los roles municipales en las esferas de la participación y del desarrollo local.
- Identificar los factores políticos que contribuyeron a la formación de los nuevos

roles municipales.

2.3. DELIMITACION

- Espacialmente, la investigación se extenderá al espacio nacional en general, pero también focalizará dos Municipios en particular para demostrar la validez de las hipótesis.
- Temporalmente, la investigación abarcará la etapa 1994-2000, vale decir, el periodo comprendido entre la aplicación de la Ley de Participación Popular y la realización del Diálogo Nacional 2000.

2.4. HIPOTESIS

Para responder y resolver el problema planteado y alcanzar los objetivos definidos, se han formulado una hipótesis general y dos hipótesis específicas.

2.4.1. HIPOTESIS GENERAL

Los roles municipales emergentes en el contexto de la municipalización y aplicación de la participación popular, se caracterizan por promover la democracia participativa y las potencialidades económico-productivas, comerciales de las comunidades locales. Estos roles han sido inducidos por el proceso de la revalorización de lo local que se ha convertido en una de las orientaciones de la reforma del Estado.

2.4.2. HIPOTESIS ESPECIFICAS

- Los roles municipales emergentes están dirigidos a impulsar a una nueva forma de participación democrática la que se desarrolla paralelamente a la democracia representativa.

- Los roles municipales emergentes promueven actividades estratégicas en el plano de la economía, producción y comercio de las unidades territoriales de pequeña escala.
- Los roles municipales emergentes han sido inducidos por la revalorización de lo local en el marco de la reforma del Estado boliviano.

2.4.3. VARIABLES

Las variables que se analizarán son:

- ❖ Los roles municipales emergentes en el contexto de la aplicación de la Ley de Participación Popular.
- ❖ Las actividades municipales definidas normativamente, desarrolladas prácticamente en las esferas económicas y de bienestar social de la población local.
- ❖ La incorporación y participación de actores económicos, productivos y otros, en la gestión y la institucionalidad municipal.
- ❖ La revalorización de lo local en las medidas y actividades de la reforma del Estado.

2.5. ESTRATEGIA METODOLOGICA

El procedimiento metodológico que se siguió para comprobar la hipótesis formulada es el siguiente:

- 1) *Método*, se siguió principalmente el método inductivo.

Este método se aplicó en la observación de hechos de la nueva realidad

municipal emergente en el proceso de la municipalización y aplicación de la Ley de participación popular.

Sobre la base de la observación y descripción de los roles municipales se concluyó que la nueva realidad municipal tiene características que marcan profundas diferencias entre el Municipio actual y el Municipio de la etapa anterior a la Ley de Participación Popular.

La inducción también permitió identificar los principales factores que contribuyeron a la formación de la nueva realidad municipal.

2) *Elección de las técnicas de recolección de datos.* Los datos han sido recolectados a través de dos técnicas:

- El análisis de contenido para los datos secundarios. En este caso, las principales fuentes de datos fueron textos y estudios sobre el Municipio, las políticas públicas, los modelos de desarrollo y el proceso de reforma del Estado.
- El análisis documental para los datos primarios. En este caso, la fuente fue la documentación institucional referida a la Ley de Participación Popular.

3) *Plan de interpretación de datos.* Los datos obtenidos, a través de las técnicas de recolección de datos, se interpretaron siguiendo los siguientes pasos:

- Primero, se caracterizaron los roles municipales estratégicos emergentes en el marco de la vigencia de la Ley de Participación Popular, focalizando el análisis en los campos de actividad municipal y los actores sociales participantes en estos roles.
- Segundo, se identificaron estos nuevos roles municipales con las orientaciones de la reforma del Estado iniciada desde principios de la década

de los 90.

Este plan permitió una interpretación coherente de los datos en el marco de las hipótesis formuladas en la investigación y orientó a la redacción de los capítulos de la tesis.

2.6. DISEÑO DE PRUEBA DE LAS HIPOTESIS.

En virtud al carácter cualitativo de la investigación, el diseño de prueba de las hipótesis formuladas se ha realizado sobre la base de la presentación sistemática de evidencias sobre las variables.

En el capítulo 4 se ha demostrado la validez de la hipótesis 1, y en el capítulo 5 la hipótesis 2.

CAPÍTULO 3

EL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA Y EL MUNICIPIO TRADICIONAL

En Bolivia, el Municipio se ha caracterizado históricamente por su escasa relevancia en la organización administrativa del Estado, la toma de decisiones políticas y el desarrollo económico-social.

La institución municipal estuvo sometida a las directrices emanadas desde el centro decisor gubernamental y careció de capacidad de acción para desarrollar iniciativas propias en el plano local. Además, el Municipio se limitó a desarrollar funciones como la dotación y administración de servicios públicos básicos, dejando de lado las actividades neurálgicas de la comunidad local como la promoción del desarrollo económico-productivo.

El principal factor que hizo del Municipio una instancia de escasa relevancia política y social fue el Estado antimunicipalista, es decir, una forma estatal caracterizada por la excesiva centralización administrativa y el centralismo político y el predominio de una visión nacionalizadora del desarrollo.

En el presente capítulo se analiza la situación del Municipio en el marco de la vigencia de esta forma de Estado vigente en gran parte de la historia política de Bolivia.

3.1. EMERGENCIA Y AUGE DEL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA.

Antes de hacer una referencia de carácter histórico al Estado antimunicipalista, es necesario retomar la definición que se hizo del mismo en el capítulo 1.

Con el término Estado antimunicipalista se desea hacer referencia a la modalidad adoptada por el Estado boliviano en gran parte de su historia. El siguiente cuadro sintetiza esa modalidad estatal.

CUADRO 1 CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DEL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA

- La consolidación y acentuación del centralismo administrativo y político.
- El sometimiento del Municipio a las directrices del gobierno central (Poder Ejecutivo).
- La limitación de las acciones e iniciativas municipales por el Poder Ejecutivo.
- La maximización de un estilo de planificación descendente (del gobierno central hacia la población).
- La minimización de las posibilidades de impulsar el desarrollo desde las poblaciones localizadas territorialmente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las unidades conceptuales del capítulo I.

El Estado boliviano adquirió las características señaladas en el anterior cuadro, desde su fundación. Las mismas se desarrollaron durante el periodo republicano y se consolidaron en el proceso abierto por la Revolución Nacional de 1952.

Para tener una visión histórica-política adecuada del Estado antimunicipalista en Bolivia es necesario hacer referencia al centralismo político-burocrático o administrativo que condiciona la organización y el funcionamiento del Estado insurgente en 1825, a la visión nacionalizadora del desarrollo y de la organización política emergente en el proceso de la Revolución Nacional de 1952.

En este sentido, se puede afirmar que el Estado antimunicipalista, es consecuencia de una forma de organización política heredada de la colonización española que se afirmó frente a la fragmentación y la falta de unificación del país y de la visión nacionalizadora que se elevó como la orientación ideológica de la Revolución

Nacional de 1802

A continuación se desarrolla un análisis diacrónico de la emergencia y consolidación del Estado antimunicipalista y de la situación del Municipio en el marco de dicha forma estatal.

3.1.1 EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL CENTRALISMO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO.

Desde la declaración de la independencia, Bolivia adoptó para la organización de su territorio el régimen presidencialista y unitario para el poder central y el sistema municipal para el nivel local. Siguiendo estos lineamientos, el territorio nacional se dividió en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones. Los niveles políticos de estas instancias eran el Prefecto, el Gobernador, el Corregidor y el Alcalde.

Esta división político-administrativa no funcionó efectivamente en todo el territorio nacional, ya que la misma estuvo sujeta a la ocupación real del territorio determinada por las principales actividades económicas que caracterizaron al país de entonces.

Durante la Colonia, la ocupación del territorio colonial estuvo basada en las actividades mineras de Potosí (explotación de las minas de plata, trabajo de la mita y comercio en función de las actividades productivas mineras) y la sede de la administración colonial, Sucre. (Véase el mapa 1, en anexos)

La ocupación del territorio dependió de la actividad productiva dominante o central. La dinámica política-administrativa en la etapa marcada giraba en torno a dos ciudades, Potosí y Sucre.

Para cuando emergió el Estado boliviano esta "localización territorial se modificó en el proceso de asentamiento de las bases del primer ciclo de acumulación,

implicando su traslación hacia La Paz y Oruro, como los nuevos centros urbanos donde se concentró y centralizó el poder político y económico del país".³⁷

La ocupación territorial cambió como efecto de los procesos económicos ocurridos en la estructura económica y estatal, promovidos por la minería de la plata y del estaño, definiéndose de este modo una nueva realidad nacional, regional e institucional. (Véase el mapa 2. en anexos).

Empero, el cambio señalado no implicó la superación de uno de los problemas cardinales del nuevo Estado, a saber, la fragmentación y falta de unificación de la Nación ya sea en términos socio-políticos y administrativo-territoriales. Bolivia era un país fragmentado y sin unificación aunque formalmente revestía un carácter unitario y centralizado.

En estas condiciones estructurales del país, se impusieron las pautas político-administrativas del colonialismo español, es decir, el centralismo administrativo y político. Más tarde, estas pautas se articularon con el caudillismo y el presidencialismo, que también fueron respuestas a la fragmentación y falta de unificación.

Todo estos factores objetivos dieron lugar a la emergencia de un Estado basado en el centralismo político-administrativo.

Las decisiones políticas se centralizaron en el Poder Ejecutivo y concretamente en la persona del caudillo, y las decisiones administrativas en los niveles nacionales del aparato estatal. El resultado de ello fue la monopolización del poder político por parte del gobierno central, excluyendo de esta forma a las instancias locales y territoriales como los municipios.

³⁷. Guido Céspedes Argandoña: "Bolivia: ciclos de acumulación y períodos de transición", Pontifical Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, 1997, página 66.

Esta estructura determinó que los decretos y resoluciones se congregaran en los niveles nacionales del Estado, donde también se concentraron los ingresos fiscales, una centralización del funcionamiento de los niveles administrativos y judiciales de gobierno como los Departamentos y las Municipalidades, que fueron subordinados a sus intereses al Gobierno Central.

El verdadero predominio de un sistema, que se desarrolló entre 1821 y 1826, reduciendo la excesiva centralización de los decretos y resoluciones en la Presidencia de la República o más exactamente en la persona del Presidente de turno. El poder se personificó en detrimento de la institucionalidad.

El Presidente de la República actuó en muchos asuntos políticos extraordinarios en la conducción de todos los asuntos del Estado.¹² La centralización administrativa y del poder de decisión política en el Gobierno Central, en la persona del presidente, obstaculizaron en gran medida el desarrollo del país.

En el periodo de la Colonia, en la jurisdicción de la Audiencia de Charcas, tuvo vigencia el Cabildo como forma de gobierno local. A esta institución se le asignaron funciones similares a los Cabildos de España.

El Cabildo colonial estaba compuesto por vecinos de la ciudad que eran elegidos para ocupar ciertos cargos, existiendo normas estrictas para su elección. Deben ser españoles y vecinos del lugar, no podían ser comerciantes ni propietarios de tierras.

Durante el siglo XVII, la influencia de los Cabildos creció, a consecuencia de que los cargos más importantes podían ser ocupados de manera legal y permanente. En

¹² El presidente de la República Aquilino Díaz, Caudillo del Sur y los Caudillos Nacionales, Bataillon, 1997, p. 149-150, 151, 152.

esta manera, el gobierno local, ejercido por el Cabildo, que tenía fundamentos democráticos, aun cuando el ámbito democrático fuera muy restringido, pasó al control de grupos de poder".³⁹

En el proceso de la lucha por la Independencia, los Cabildos jugaron un rol decisivo y se proyectaron como verdaderos núcleos democráticos al convertirse en espacios de debate y de toma de decisiones colectivas.

Este proceso que evidencia un fortalecimiento de órganos de carácter colegiado fue interrumpido por la emergencia del Estado boliviano que dió lugar al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, órgano de carácter jerárquico y personalizado por influjo de los caudillos militares.

En este contexto, el Municipio no tuvo autonomía política y competencias propias de la vida local. Fue completamente ignorado hasta 1839, cuando mediante una reforma constitucional fue reconocido como una instancia del Estado asignándole importantísimas funciones como ser:

- "Cuidar que la policía de comodidad, ornato y recreo.
- Promover la agricultura, el comercio y la industria en general.
- Cuidar de las escuelas primarias, de los establecimientos de educación, de seguridad y caridad.
- Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, puentes y de todas las obras públicas que se costeen con fondos municipales.
- Hacer el repartimiento de los reclutas y reemplazos.
- Dirigir al Congreso las peticiones departamentales.

³⁹. Idem.

- Proponer al Poder Ejecutivo directores de establecimientos públicos de educación y caridad.
- Proponer a las Cámaras de Representantes para jueces, al Senado para vocales, fiscales y para Ministro de la Corte Suprema de Justicia".³²

Las normas legales otorgaron al municipio funciones muy importantes, como puede evidenciarse. Sin embargo, esas normas no constituyeron un municipio fuerte y con importantes actividades en el plano local, pues, fueron debilitadas por el predominio factual del centralismo político y administrativo. Esto hizo que el municipio sea una institución de escasa relevancia.

Esta desvalorización del municipio se hizo evidente de manera contundente en el período comprendido entre 1845 y 1861, cuando los municipios merecieron exhortos de las normas constitucionales. En ese período, el poder local fue ejercido por el Gobierno Central a través de las Prefecturas, que negaron el prestigio y los Concejos municipales.

Las Constituciones de 1848 y de 1861 no tomaron en cuenta al municipio como parte de la estructura organizacional del Estado boliviano. La Constitución Política de 1861 volvió a insertarlo en la estructura del Estado, pero sin asignarle las atribuciones que lo había reconocido la Constitución de 1839.³³

Los posteriores textos constitucionales minimizaron el rol del municipio. Las referencias permiten evidenciar la existencia de una desvalorización de lo local y del municipio.

³² Juan María Gutiérrez, *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial La Ley, La Paz, Bolivia, 1948, página 161.

³³ Alejandro Cárdenas, *Los Aspectos Económicos, Políticos y Sociales del Perú 1870-1914*, Editorial Universitaria de Lima, Lima, Perú, 1961.

En efecto, los actores de decisión política como los gobiernos y legisladores no situaban al municipio en un nivel de importancia, no le asignaban funciones cardinales y mucho menos tuvieron la intención de potenciar el espacio local. El centralismo político y administrativo no era sólo una forma de funcionamiento del Estado. También era una forma de pensar, es decir, una mentalidad fuertemente arraigada en el pensamiento de las élites gobernantes.

Estos factores, vale decir, la centralización administrativa y política y la mentalidad correspondiente a estas formas, fueron los soportes del Estado antimunicipalista. La expresión más contundente de este carácter del Estado boliviano fue la desvalorización del municipio.

Ahora bien, en el marco de la primera fase de vigencia del estado antimunicipalista (1925-1952), los municipios en el país fueron sometidos a la conculca entre grupos oligárquicos de caciques locales y de la promoción de figuras provinciales o de "notables".

Uno de los factores que contribuyó a esta proyección del municipio fue la ausencia de remuneración de los cargos edilicios. El ejercicio de los cargos municipales no era pagado. Eran cargos que se debían ejercer sin sueldo.

En consecuencia, las personas interesadas en desempeñar esos cargos y llevar adelante el municipio municipal eran personas de fortuna. El grueso de la población local no manifestaba interés en desempeñar los puestos municipales. De esta forma, el municipio no tenía un voto genuinamente

libre, tampoco la participación en la administración política en los municipios estaba limitada a un reducido grupo de "notables", es decir, que eran los caciques y los caciques provinciales dominantes, los que tenían la voz y el voto y podían convertirse o no en la persona que dirigiera la gestión municipal en el cargo.

En este contexto, la Armada era una provisión del Ministerio de Gobierno, es decir una especie de "Intendencia", sin recursos y competencias claramente establecidos. Por ello, la Intendencia de policía no fue contradictoria con el municipio, era el municipio mismo. La única diferencia era que la Intendencia tenía un poder policial armado que controlaba la vida de la ciudad.⁴²

Después de la Guerra del Pacifico se impuso en el país un orden político civil-pedamentario de características liberales. En ese nuevo contexto político, si bien la institucionalidad del Municipio adquirió cierta estabilidad y continuidad, la sujeción al poder central y la carencia de funciones importantes continuaron siendo los rasgos centrales del Municipio.

"En el Estado liberal existen dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. Legalmente ambos se constituyen por voto calificado y se reconocía la autonomía municipal, pero subordinada. (...) como en el Estado colonial, las autonomías municipales coexistían con la estructura vertical del Gobierno Central. Sin embargo, ellas mismas seguían manteniendo una subordinación jerárquica entre sí: las ciudades capitales de departamento ejercían función sobre las capitales de provincia y estas sobre las, de los cantones".⁴³

Así, el orden liberal emergente después del periodo de los caudillos militares, optó por la monopolización de las funciones estatales por el Estado-Nación descartando una concepción descentralizadora. La centralización del poder político se consolidó como una garantía del orden político. Las relaciones políticas se concentraron en el Estado-Nación, y las unidades territoriales de pequeña escala, continuaron subordinadas al poder central y con un bajo nivel de autonomía.

El centralismo político-administrativo que determinó la minimización del Municipio

⁴² Juan Florio, *Democratizar el Estado: Una propuesta de descentralización*, Editorial EPOD, La Paz, Bolivia, 1995, página 21.

⁴³ Ibídem, Pág. 26.

no fue solo resultado de una mentalidad heredada del pasado colonial. También fue una forma de responder a la necesidad de unificar el territorio social y político fragmentado sobre el que se fundó el Estado boliviano.

Los grupos oligárquicos regionales no buscaban potenciar el espacio local y regional como una unidad territorial de pequeña escala de encuentro democrático. Sus objetivos eran presionar sobre el Estado para conseguir facilidades de carácter grupal.

Ya antes de 1902 el municipio fue perdiendo su autonomía de administración de lo que se encontraba fue pasando al control del gobierno central. El Ministerio de Educación absorbió las escuelas o colegios, creados por los municipios al igual que las universidades. La Revolución Nacional de 1952 no cambió esta situación.

3.1.2. LA TENDENCIA NACIONALIZADORA DE LA REVOLUCIÓN DE 1952 Y EL MUNICIPIO

La Revolución Nacional acentuó el centralismo del Estado e impulsó la tendencia nacionalizadora.

La Revolución nacionalizó las minas, dictó la Reforma Agraria en virtud de la cual se dio a los campesinos de sus propias parcelas, incorporó al grueso de la población a ejercer el voto ciudadano y constituyó una industria nacional desde el Estado, aunque de una manera inopiente.

El centralismo del Estado existente desde la misma fundación de la República se vio reforzado en los mecanismos de planeamiento, así como por la aceptación de los principios de la racionalidad económica. A medida que la conducción del Estado se hacía más autoritaria y menos democrática, más técnico-burocrática y menos popular, el centralismo se acentuó.

A partir de 1952 el Estado asume un papel protagonista en la conducción de la

economía boliviana al nacionalizar la gran minería que constituía la principal fuente de ingresos del país, así como incursionar en actividades de bienestar social, de producción de bienes y servicios, como de intermediación financiera, además de ampliar los sistemas de seguridad, comunicaciones, educación y salud.

En resumen, la dimensión y el ámbito de acción del Estado crecieron sustancialmente impulsados por los siguientes factores principales:

- a) La política de nacionalizaciones de las grandes empresas privadas, en particular de la gran minería, acontecida en los años 50.
- b) La creciente demanda social urbana por servicios públicos, derivada de las transformaciones sociales de 1952 y recientemente acentuada por una migración rural urbana que no había alcanzado los niveles y ritmos dramáticos de otros países de la región debido a la reforma agraria, pero que empezó a manifestarse en forma sostenida.
- c) Las demandas por fomento y protección estatales así como por el desarrollo de infraestructura de apoyo a la producción interna, provenientes de un nuevo empresariado privado boliviano gestado al amparo del Estado intervencionista que se había instaurado en el país.
- d) "Las estrategias gubernamentales de crecimiento que priorizaron sectores productivos intensivos en capital, como la minería y la energía, donde el tamaño de las inversiones implicó la captación de recursos externos que invariablemente fueron canalizados por medio del sector público".⁴⁴

El rol protagónico del Estado en la conducción de la economía boliviana se fortaleció en todo el periodo de la Revolución Nacional. El Estado, no modificó las reglas del juego político tradicional, y se convirtió, frente a la insuficiencia o

⁴⁴ James Mollay-Bellán, *La revolución industrial*. Editorial CERES, La Paz, Bolivia 1992.

De esa manera, el Estado nacional adquirió un conjunto de características contrarias al potenciamiento y desarrollo del Municipio:

- Un verticalismo totalitario que niega la existencia de los espacios locales así también las capacidades regionales y el derecho de autorealización de las comunidades locales, carácter que hace del Estado nacional un Estado centralista y desintegrado en su base geográfica y demográfica.
- Una inequitativa e injusta forma de distribución de la riqueza nacional.
- Un tipo de organización que facilita la ineficiencia, la corrupción, las desigualdades y la exclusión, y que por ello no permite resolver los agudos problemas de la población.
- La concentración de la capacidad decisional y con ello del poder político en el nivel central de gobierno.
- Una ausencia de legitimidad de las autoridades locales (las cuales son designadas a "dedo") y una crisis de representatividad del poder público.
- Un sistema político deslegitimado y poco representativo.
- Una concepción y dinámica marcadamente centralistas de administración.
- Un Estado incapaz de generar consensos y aperturas que posibiliten márgenes aceptables de gobernabilidad, con potenciales exclusiones sociales, consecuencia del agotamiento y la crisis de legitimidad del sistema político sobre la base del cual se estructuran los poderes del Estado.

Estas características del Estado centralista condicionaron el perfil del Municipio, que se caracterizó no sólo por su escasa relevancia e importancia en la dinámica del desarrollo y del proceso político del país.

A propósito, los Municipios tuvieron dos grandes limitaciones:

- i) No establecían una relación adecuada entre el Gobierno Municipal y las comunidades o poblaciones locales rurales urbanas. Las Municipalidades eran ajenas al desarrollo de las comunidades locales y sólo se limitaban a prestar servicios públicos básicos, pero de manera deficiente.
- ii) No conformaban un marco de vinculación institucional entre las políticas nacionales de desarrollo y las comunidades locales. Estas políticas no llegaban a las poblaciones locales por la ausencia de un marco institucional adecuado, además, los Municipios arrastraban graves problemas estructurales.

La Revolución Nacional de 1952 consolidó el debilitamiento del Municipio sometiéndolo a la directriz del Poder Ejecutivo y del Presidente de la República.

En el prolongado periodo histórico, periodo 1952-1985, no se realizaron elecciones democráticas del Gobierno Municipal,

Este debilitamiento del Municipio y la restricción de su desarrollo institucional y político contribuyeron a la generación de graves problemas estructurales.

Después del prolongado periodo de regímenes autoritarios que acentuaron el centralismo autoritario y la tendencia nacionalizadora del desarrollo, el Municipio tenía las deficiencias que se puntualizan en el siguiente cuadro.

CUADRO 2
CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO EN
EL CONTEXTO DEL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA

- Escaso nivel técnico-profesional de los funcionarios municipales.
- Obsolescencia, lentitud y burocratismo de los sistemas administrativos y organizativos.
- Escasa o inexistente planificación y ordenamiento urbano y poca planificación urbano-rural.
- Participación vecinal no sistematizada. Los vecinos no participan orgánica e institucionalmente en la toma de decisiones de los Gobierno Municipales.
- Poca coordinación entre el órgano deliberante y el ejecutivo municipal.
- Desconocimiento de la carrera administrativa municipal y de las normas de administración municipal.
- Problemas en la elaboración de planes anuales operativos y presupuestos municipales.
- Predominio de una visión patrimonial y prebendalista en la mentalidad de Alcaldes y Concejales de la administración municipal.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la investigación de la tesis.

La población local agrupada no disponía de canales de participación en la gestión municipal. Aunque algunos Alcaldes improvisaron, en ciertas ocasiones espacios para la participación vecinal como, por ejemplo, las audiencias públicas entre el Alcalde y las instituciones vecinales, no existían vías institucionales de participación de los vecinos.

La desvinculación entre los Gobiernos Municipales y las poblaciones locales, determinó que importantes sectores de la población fueran marginados del beneficio de las obras y servicios públicos municipales y que la población no pueda canalizar sus demandas e influir en la gestión municipal.

La vida del Municipio se caracterizó por un bajo nivel de participación social y por la ausencia de conductos institucionales para dicha participación. Las Alcaldías no estaban preparadas para promover el desarrollo de las comunidades locales porque estaban desvinculados del elemento básico del Municipio, la población.

En este sentido, la desvinculación entre el Gobierno Municipal y la población era uno de los obstáculos que impedía que el Municipio se perfilara como un agente de promoción del desarrollo local.

Otro factor que impedía que los Municipios impulsaran el desarrollo, fue la falta de definición de la jurisdicción territorial municipal. El régimen municipal inscrito en la Constitución Política del Estado establecía que la jurisdicción territorial de los Municipios debía ser definida por Ley. Sin embargo, no existía una Ley que definiera la jurisdicción territorial de los Municipios.

La falta de normas claras y precisas sobre la jurisdicción territorial de los Municipios determinó la existencia de una situación cuyas principales características fueron: la falta de definición de la jurisdicción territorial de los Municipios, la desarticulación y el desarrollo desigual del territorio nacional, la existencia de una realidad municipal exclusivamente urbana y la exclusión de importantes espacios demográficos y

CAPITULO 4

LA NUEVA REALIDAD MUNICIPAL Y LOS ROLES ESTRATEGICOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

A partir de 1994, la realidad municipal del país ha sido transformada profundamente. Desde ese año, el Municipio tradicional -cuyas características han sido descritas en el capítulo anterior- está siendo superado paulatinamente como efecto de la Municipalización del territorio nacional y la Participación Popular.

Tal como sostiene la hipótesis de trabajo 1,⁴⁶ los Municipios están adquiriendo roles estratégicos en virtud de los procesos de Municipalización y Participación Popular. Estos roles tienen un carácter político-cultural y económico-social estratégicos porque:

- a) Impulsan la democracia participativa en el marco de las unidades territoriales de pequeña escala (los Municipios), dando lugar así al surgimiento de la Democracia Participativa Municipal que se desarrolla paralelamente a la Democracia Representativa basada en los partidos políticos.
- b) Promocionan las potencialidades económicas, productivas, comerciales y de servicios de las comunidades locales, generando de esta manera una nueva alternativa para encarar el desarrollo económico-social.

La adquisición de estos roles estratégicos por parte de los Municipios es una tendencia de la nueva realidad municipal.

En el presente capítulo se demuestra la validez de la hipótesis formulada. Para ello se sistematizan y ordenan las referencias empíricas acerca de la nueva realidad municipal vigente en el país en el marco del proceso de la Municipalización establecida por la reforma constitucional y la Participación Popular, legalizada por la Ley 1551

⁴⁶. Véase el Cáp.2.

De esta forma se contrasta la hipótesis con los datos recopilados sobre la realidad municipal vigente entre 1994, año del inicio de la aplicación de la Ley de Participación Popular y el 2000, año de realización del Diálogo Nacional.

4.1. LA NUEVA REALIDAD MUNICIPAL EN BOLIVIA

En la segunda mitad de la década de los 80, se pone en vigencia la institución municipal en el marco de una nueva Ley de Municipalidades y de elecciones municipales democráticas, las que se realizan después de más de tres décadas, aproximadamente.⁴⁷ Si bien el Municipio adquiere con ello un funcionamiento autónomo y democrático, sus principales roles continúan correspondiendo al Municipio tradicional que se ha descrito en el anterior capítulo.

Años más tarde, en 1994, se inicia un nuevo proceso histórico del Municipio. Los elementos político-normativos que marcan el inicio y el desarrollo de este proceso del Municipio son la municipalización del territorio nacional que establece la Reforma Constitucional y la Participación Popular consagrada por la Ley 1551.

Este proceso no se limita a reforzar la vigencia institucional y democrática del Municipio, también ha generado transformaciones profundas en los tres niveles o componentes del Municipio, a saber: en el nivel territorial, en el nivel del gobierno y en el nivel económico-financiero.

A continuación se describen los principales cambios generados por la Municipalización y la Participación Popular para posteriormente hacer referencia sistemática a los roles estratégicos municipales que se están configurando en el marco de la nueva realidad municipal del país.

Se han considerado dos cambios centrales: el fortalecimiento del Municipio como unidades territoriales de pequeña escala, la integración entre las comunidades

⁴⁷. Entre 1952 y 1983 no se habían realizado elecciones municipales.

locales y los Gobiernos Municipales.

4.1.1. EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS COMO UNIDADES TERRITORIALES DE PEQUEÑA ESCALA

El primer impacto de la Municipalización y Participación Popular es el fortalecimiento de los Municipios como unidades territoriales de pequeña escala reconocidas por el Estado.

Tal como se estableció en el anterior capítulo, el Municipio tradicional se caracterizó históricamente por la ausencia de una definición o delimitación del territorio municipal. Los Municipios carecieron de una jurisdicción territorial establecida legal y políticamente. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que en Bolivia no existían las unidades territoriales de pequeña escala como los Municipios.

El proceso iniciado en 1994 se inicia como una dinámica de municipalización del territorio nacional. El Municipio, institución minimizada por el Estado centralista, empezó a adquirir la dimensión de la referencia territorial más importante.

Desde ese año, el territorio nacional ha sido municipalizado y los Municipios se han territorializado en virtud a la definición de la jurisdicción territorial municipal en la Sección de Provincia. Ello ha resuelto uno de los problemas estructurales del Municipio que fue la ausencia de definición de la jurisdicción territorial.

En la etapa 1994 y 2000, la municipalización del territorio nacional ha sido intensa, han surgido más de trescientos Municipios en todo el país, tal como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 4

NUMERO DE MUNICIPIOS, POR DEPARTAMENTOS Y POBLACIÓN

[illegible]

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría Nacional de Participación Popular.

El cuadro muestra que la municipalización del territorio nacional y la territorialización del Municipio, han incorporado a más segmentos de población en el radio de acción de la institución municipal. Ello significa la reducción de los amplios segmentos de población excluida. El cambio permitió aumentar la población municipalizada.

Además permitió ruralizar o extender el Municipio hacia el área rural. En efecto, en el contexto del auge del Estado centralista el número de Municipios en el área rural era muy limitado con relación al territorio y a la población. Esta situación ha cambiado, tal como se observa en el cuadro que sigue.

CUADRO 5

MUNICIPIOS URBANOS Y RURALES, EN PORCENTAJES

[illegible]

Fuente: Secretaría de Participación Popular.

En el cuadro se observa que el mayor número de Municipios constituidos en el proceso de cambio iniciado en 1994 pertenece al área rural del territorio nacional. El espacio territorial y demográfico rural boliviano se ha municipalizado como nunca antes había sucedido. Ello ha cambiado la geografía institucional y política del Municipio boliviano. La institución municipal ya no está limitada a las grandes ciudades del país como ocurría bajo el auge del Estado centralista y la vigencia del Municipio tradicional.

Los efectos de la territorialización del Municipio y de la municipalización del territorio y población nacional tienden a potenciar política y socio-económicamente las unidades territoriales de pequeña escala como son los Municipios.

La participación política democrática y la promoción del desarrollo socio-económico

han encontrado una nueva dimensión territorial. Las unidades territoriales de la política y el desarrollo ya no son sólo en los Departamentos y las regiones como fueron en el marco del Estado centralista. También son los Municipios, las unidades territoriales de pequeña escala por excelencia.

Elo significa un proceso de descentralización de la participación política y del desarrollo socio-económico.

En consecuencia, la territorialización del Municipio y la municipalización del territorio nacional inauguran condiciones para que los Gobiernos Municipales promuevan la participación democrática y el desarrollo en circunscripciones territoriales definidas. De esta manera se supera uno de los problemas estructurales del Municipio tradicional.

Ahora bien, el proceso de municipalización del territorio y población nacional y la territorialización del Municipio, tropieza con el problema de la dispersión de la población.

Este problema de baja densidad poblacional está siendo superado con la mancomunidad de Municipios, es decir, con la decisión voluntaria de dos o más Municipios de enfrentar juntos la realización de planes, programas y proyectos comunes. La mancomunidad de Municipios es el instrumento que está contribuyendo a la superación del problema de la dispersión de la población.

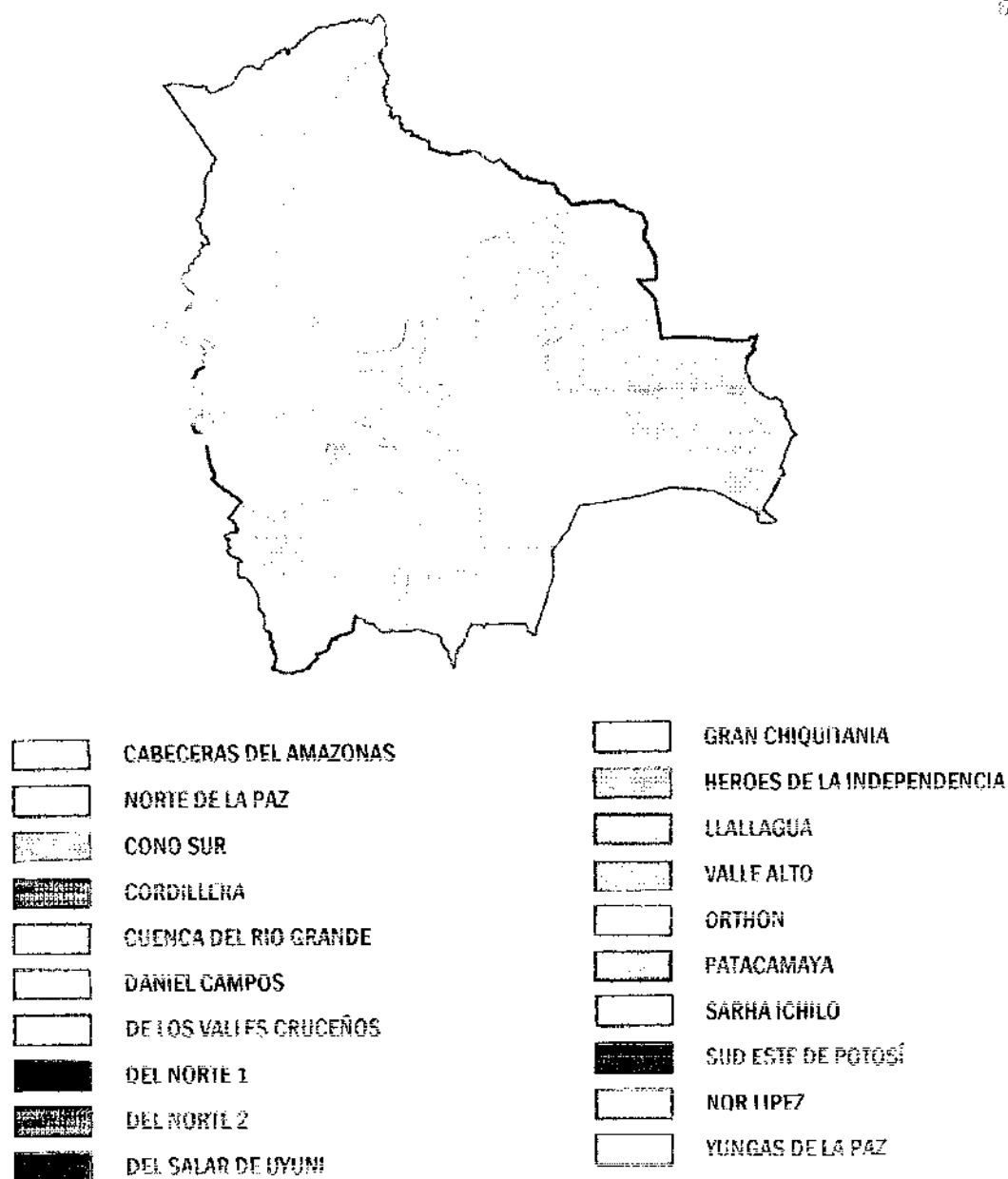
Una muestra de este proceso de mancomunidad se observa en el cuadro que sigue.

CUADRO 6
MUNICIPIOS MANCOMUNADOS

[illegible]

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Viceministerio de Participación Popular.

El cuadro muestra que el proceso de mancomunidad de Municipios incorpora importantes segmentos de la población municipalizada. Esta dinámica también alcanza a una parte importante del territorio, tal como se observa en el siguiente mapa.



La mancomunidad de Municipios se ha realizado en virtud de objetivos que contemplan no sólo la funcionalidad de la institución municipal, sino también, las potencialidades económicas de las comunidades locales, tal como se observa en el siguiente cuadro

CUADRO 7 OBJETIVOS GENERALES DE LAS MANCOMUNIDADES

- Consolidación de Sistemas Productivos y lograr mayor capacidad de gestión.
- Definir estrategias y planes de desarrollo, gestionar créditos internos y externos. Diseño de innovación tecnológica.
- Formulación y elaboración de planes de desarrollo municipal.
- Elaboración, ejecución y seguimiento de programas y proyectos en caminos, electrificación, sistemas de riego, canales, sistemas de comercialización, conservación de los recursos naturales y medio ambiente.
- Desarrollo sostenible, fomento de turismo, deporte, educación, cultura, defensa de los intereses regionales.

Fuente: Bolivia: Atlas estadístico de Municipios de Bolivia, páginas 34-35.

La mancomunidad de Municipios al mismo tiempo de resolver los problemas de la baja densidad demográfica del territorio nacional establece bases para el desarrollo socio-económico de las comunidades locales.

A partir de las referencias descritas hasta aquí, se puede constatar que la territorialización del Municipio y la municipalización del territorio de la población nacional han fortalecido un nuevo espacio político y socio-económico: el Municipio, la unidad territorial de pequeña escala, por excelencia.

Ello muestra que la tendencia político-administrativa del Estado boliviano es el fortalecimiento de las unidades territoriales locales, tendencia que contrasta con el centralismo de la etapa anterior a la Municipalización y a la Ley de Participación Popular.

El fortalecimiento del espacio territorial local es una de las tendencias más

importantes de la dinámica política boliviana de la etapa democrática.

Ahora bien, el proceso iniciado con la Municipalización y la Participación Popular también ha impulsado la participación de las comunidades locales en la dinámica política del Gobierno Municipal. Ha generado la tendencia a la integración entre las comunidades locales y los Gobiernos Municipales.

4.1.2. LA TENDENCIA A LA INTEGRACION ENTRE LAS COMUNIDADES LOCALES Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

El fortalecimiento de las unidades territoriales de pequeña escala (los Municipios) ha contribuido al inicio de un proceso de integración entre las comunidades locales y los Gobiernos Municipales.

El principal indicador de esta tendencia es la participación de las comunidades locales en la gestión municipal a través de dos mecanismos fundamentales como los Comités de Vigilancia y la planificación participativa.

Esta tendencia a la integración local-municipal está transformando o rompiendo la lógica de participación corporativa de la sociedad en la política, e impulsa dos nuevas formas de expresión de la sociedad ante el Estado:

a) Una nueva forma de participación de la sociedad caracterizada por la expresión de los actores sociales territoriales que fortalece y complementa la participación de la sociedad vía actores corporativos. Esta nueva forma de participación se evidencia paradigmáticamente en la formación del Municipio Indígena. El Municipio Indígena es la forma de integración política en el espacio local de las identidades territoriales más importantes del país: los pueblos y las comunidades indígenas.

b) Una nueva forma de expresión de demandas de la sociedad cuyo principal eje, es el fortalecimiento y promoción de las potencialidades económicas, productivas, comerciales y de servicios de los agentes económicos pertenecientes a las

jurisdicciones municipales. Esta forma de expresión de demandas empieza a materializarse en la emergencia del Municipio Productivo. Este tipo de Municipio es la plasmación más genuina de la incorporación de las comunidades locales portadoras de potencialidades económicas en la esfera de la gestión municipal.

A continuación se desarrollan estos indicadores de la tendencia de integración entre las comunidades locales y los Gobiernos Municipales.

4.1.3. EL MUNICIPIO INDIGENA: LAS IDENTIDADES CULTURAL-TERRITORIALES EN LA GESTION PUBLICA MUNICIPAL O LA RUPTURA DE LA LOGICA CORPORATIVA DE PARTICIPACION.

La participación y representación corporativas de la sociedad frente al Estado fue la más fuerte forma de expresión de la sociedad ante el Estado durante la vigencia del Estado centralista.

Tal como se describió en el anterior capítulo, los sindicatos unificados en la Central Obrera Boliviana (COB), constituyeron las únicas vías de expresión, participación y representación de la sociedad frente al Estado.

Esta forma de expresión, participación y representación estuvo centrada y fundada en el predominio de los actores corporativos o funcionales como los mineros, fabriles, constructores y demás actividades gremiales.

Se trataba de una forma mas que excluía a los actores territoriales como las juntas vecinales y principalmente las comunidades y los pueblos indígenas. Era una forma que posibilitaba la expresión, participación y representación de las identidades funcionales o corporativas y no de las identidades sociales territoriales.

La Municipalización y la Participación Popular han hecho posible que las identidades territoriales del país se organicen y sean reconocidas legalmente como Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), Comités de Vigilancia (CV),

Asociaciones de OTBs, Consejos Provinciales, etc.

Los datos referentes a las OTBs y a los Comités de Vigilancia correspondientes a los 9 Departamentos del país, permiten afirmar que en esta etapa las identidades locales han alcanzado un elevado grado de organización y reconocimiento legal, tal como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 8

ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE POR DEPARTAMENTOS

encontrado en el proceso de Municipalización y Participación Popular, vías de expresión, participación y representación.

La referencia que muestra esta nueva forma de expresión, participación y representación de la sociedad es la formación del Municipio Indígena y la definición de los Distritos Indígenas.

El artículo 1 de la Ley 1551 "reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular, articulando a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país".⁴⁸

Para lograr estos objetivos, se "reconoce personalidad jurídica a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales", delimita "como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplia competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con obligación de administrarla, mantenerla y renovarla".⁴⁹

Se reconoce como representantes de las Organizaciones Territoriales de Base a "Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios (as) Generales y otros (as), según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias".⁵⁰

En consecuencia, el proceso de la Participación Popular ha otorgado a las comunidades indígenas personalidad jurídica y ha reconocido como sus representantes legítimos y legales a las autoridades tradicionales

⁴⁸. Ley 1551 de Participación Popular. La Paz-Bolivia.

⁴⁹. Idem.

⁵⁰. Ibid.

En el marco de dicho proceso, las comunidades indígenas, a través de las Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia, forman parte del nuevo municipio.

Este proceso también ha convertido a las comunidades y a sus autoridades tradicionales en sujetos de derecho privado y municipal. La Ley 1551 ha generado un importante vínculo legal entre el órgano público (el Gobierno Municipal) y las comunidades indígenas. Este vínculo legal no existió nunca en el ordenamiento legal municipal boliviano.

Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, en su Título V referido a las relaciones entre las Municipalidades y la comunidad, no establece ninguna norma referida a la participación de las comunidades y Pueblos Indígenas en la esfera municipal, ya que considera como sujetos de la participación únicamente a las Juntas Vecinales y Comités Cívicos.⁵¹

El reconocimiento legal de las comunidades indígenas y sus autoridades tradicionales se ha traducido en la incorporación de las comunidades indígenas en la esfera municipal, tal como se observa en el siguiente cuadro:

⁵¹. Ley Orgánica de Municipalidades del 10 de enero de 1985, Artículos 114 y 115.

municipales de 1999, realizada en el marco de la implementación de la Ley 1551, hizo posible "la elección de 465 autoridades municipales indígenas y campesinas, entre concejales y Alcaldes, cifra que representa aproximadamente el 30% del total de concejales de todo el país".⁶²

Los representantes de las comunidades indígenas, vale decir, las autoridades tradicionales como los jilacatas, mallous, curacas, capitanes, etc. han sido incorporados al Municipio a través de su participación en los Comités de Vigilancia, conformados por representantes de las organizaciones territoriales de base y vigentes en el conjunto de los Municipios del país.

La integración entre las identidades culturales territoriales y los Gobiernos Municipales es la formación de los Distritos Municipales Indígenas. La Ley 1551 establece en el artículo 17, parágrafo III, que "en los lugares donde exista una unidad geográfica socio-cultural, productiva o económica menor o mayor a un cantón, el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un Subalcalde". El artículo 26 del Decreto Supremo de carácter reglamentario 23813 establece que la creación de Distritos obedece a la necesidad de "mantener la unidad sociocultural de las organizaciones sociales de carácter territorial, dentro de la jurisdicción del distrito". Con relación al Subalcalde, señala: "para la designación del Subalcalde del distrito Municipal en las áreas rurales, se tomará en cuenta a las autoridades originarias de la unidad sociocultural...".⁶³

Los Distritos Municipales son unidades territoriales organizadas en la jurisdicción territorial del Municipio. Su objetivo es equilibrar la población y el territorio.

A partir de este marco legal, los Distritos Municipales Indígenas son unidades administrativas y de ejecución desconcentradas del Gobierno Municipal. "Por tanto son el espacio establecido por la Ley para una participación más directa de las

⁶². Interpretación basada en los resultados de las elecciones municipales de 1999.

⁶³. Ley 1501 de Participación Popular.

poblaciones y organizaciones indígenas en la gestión del propio desarrollo en el marco municipal, constituyéndose en el espacio más importante de articulación entre los Pueblos Indígenas y la organización estatal".⁵⁴

Para definir un Distrito debe considerarse elementos político-administrativos, poblacionales, socio-culturales, de servicios, económicos, fisiográficos y medioambientales, antecedentes históricos y tamaño de los distritos. También señala que deben consultarse a las organizaciones territoriales de base, instituciones gubernamentales descentralizadas y representaciones no gubernamentales.

Los Distritos Municipales Indígenas se han formado a partir de estas normas reglamentarias. Un dato sobre la vigencia de estos Distritos en el ámbito nacional es el siguiente cuadro.

⁵⁴. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: Manual de participación participativo en áreas indígenas, Bolivia 1998, página 10.

CUADRO 10

[illegible]

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1998.

Los Distritos Municipales Indígenas están distribuidos en 62 Municipios de todos los Departamentos del país. El proceso de la formación de Distritos Municipales Indígenas se inició en la región oriental del territorio nacional, posteriormente continuó por la región andina. La razón para comenzar este proceso en los municipios del oriente se explica por la visibilidad de las étnias orientales, menos numerosas y fácilmente reconocibles, como los sirionós, guarayos, guaraníes, etc.

En la parte andina, el factor que ha obstaculizado la formación de Distritos Municipales Indígenas ha sido la existencia del sindicato que ha sustituido a las autoridades tradicionales. Recuérdese que la ley de Participación Popular no reconoce a organizaciones de carácter funcional como son los sindicatos agrarios.

sino, a organizaciones territoriales. Este factor obligó a la formación de Distritos Municipales Rurales sobre la base de las comunidades indígenas.

A pesar de este problema, los Distritos Municipales Indígenas existentes en el presente muestran la variedad de los grupos étnico-culturales existentes en todo el territorio nacional. En efecto, existen Distritos quechuas, aymaras, chiquitanos, guaraníes, guarayos, ayoreos, etc. Es evidente el predominio de los grupos étnico-culturales del oriente boliviano.

La formación de los Distritos Municipales Indígenas ha permitido una importante aproximación entre la estructura descentralizada del Estado y las comunidades indígenas. Se ha producido una articulación entre la organización municipal y la organización indígena. Además, las comunidades indígenas se han incorporado a la dinámica municipal de manera directa. El mecanismo que ha contribuido a esta articulación es la Planificación Participativa desarrollada en los Distritos Municipales Indígenas.

La norma que establece y regula esta participación indígena en la planificación municipal es la Planificación Participativa, reglamentada por el Resolución Suprema 216961 de marzo de 1997.

La planificación participativa en los Distritos Municipales Indígenas está orientada al diseño del Plan Distrital de Desarrollo Indígena. Este Plan tiene "como objetivo la identificación y explicación de la situación y problemática de la población perteneciente a grupos o pueblos indígenas y originarios presentes en el municipio y reconocidos como Distritos Municipal Indígena".⁵⁵

El Plan también define los objetivos, las estrategias y las prioridades de desarrollo de las comunidades indígenas existentes en el contexto del Distrito Municipal

⁵⁵. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: manual de planificación participativa en áreas indígenas, página 14.

Indígena.

La constitución del Municipio Indígena y de los Distritos Indígenas constituyen las evidencias más importantes de la ruptura de la lógica corporativa de expresión, participación y representación que primó en el marco del Estado centralista y del Municipio tradicional.

Los procesos de Municipalización y de Participación Popular han quebrado esa lógica, impulsando la integración de las identidades culturales territoriales a los Gobiernos Municipales en las regiones indígenas del país.

4.1.4. EL MUNICIPIO PRODUCTIVO: LA RUPTURA DEL MODELO CENTRALIZADO DE DESARROLLO

La ruptura de la lógica de participación política corporativa por una lógica de participación social territorial está generando las condiciones para la formación de un nuevo modelo de desarrollo local cuya principal característica es la promoción de las potencialidades económicas, productivas, comerciales y de servicios de las que son portadoras las comunidades locales.

Esas potencialidades que fueron ignoradas en el marco del Municipio tradicional, están siendo promovidas por los Gobiernos Municipales a través de la planificación participativa, uno de los principales mecanismos de la participación popular. La planificación participativa ha sido normada mediante la Resolución Suprema 216961 de marzo de 1997. Según la misma, la Planificación Participativa es "la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación al contexto municipal con una efectiva participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo".⁵⁶

Esta norma establece que los actores sociales que intervienen en la Planificación

⁵⁶. Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, Bolivia, 1997, página 1.

no estuvo prevista ni por la municipalización ni por la Ley de Participación Popular.

En los últimos años, es decir, desde 1996 aproximadamente, la idea de Municipio Productivo ha sido trabajada intelectualmente por los especialistas de la participación popular. Este tipo de Municipio se está convirtiendo en un modelo para el conjunto de los Municipios del país, pues en todos ellos existen potencialidades económicas, productivas, comerciales y de servicios.

La idea básica del Municipio Productivo es el impulso de las potencialidades de la comunidad local.

Separándose radicalmente de la idea del Municipio tradicional orientado hacia funciones referidas a la administración y dotación de servicios básicos como el alcantarillado, la reparación de calles y espacios de recreación, la idea del Municipio Productivo pretende responder a los problemas y dificultades como:

- i. El despoblamiento de las circunscripciones municipales generada por la ausencia de alternativas productivas y económicas locales.
- ii. La insuficiencia de las funciones tradicionales del Municipios frente a las necesidades de desarrollo social, económico y político de la comunidad local.

A continuación se describen a modo de ilustración dos experiencias de Municipio Productivo: los casos de Caiza D y Camiri.

a) El Municipio productivo de Caiza D.

El municipio de Caiza D, perteneciente a la provincia Linares del Departamento de Potosí, tiene alrededor de 12.000 habitantes.⁵⁷

⁵⁷ Los datos y referencias relativos al Municipio de Caiza D, han sido extraídos del Atlas estadístico de Municipios, INE/MDSP/COSUDE, Bolivia, 1999.

Desde 1995 las autoridades municipales de Caiza D impulsaron varias iniciativas para promover la actividad económica y productiva de esa región, entre estas actividades se destacaron el apoyo a los artesanos y orfebres de la plata, la promoción del Centro Artesanal de tejidos y telares que pusieron en alto la tradición de los tejidos de la zona y la construcción de una planta de tratamiento de aguas contaminadas por la actividad minera de la región complementada con un sistema de riego.

Mientras los municipios vecinos, más ricos en ingresos, fueron escenario del permanente cambio de autoridades, producto de la confrontación y pugnas por el poder, el municipio de Caiza D apalancó recursos financieros sobre la base de los fondos de coparticipación y tuvo mayor capacidad de ejecución e inversión incrementando significativamente sus ingresos.

Frente a los impactos del fenómeno del Niño, el Gobierno Municipal decidió apoyar la constitución de un crédito bajo la modalidad de Fondo Rotativo de fomento a la producción y mejoramiento de semilla de papa. La política crediticia de fondo rotativo tomo en cuenta a varias asociaciones productivas con un enfoque de eficiencia y equidad de género.

Con la puesta en marcha del fondo rotativo como parte de la política de emergencia y de promoción de la actividad económica y productiva en el área rural se consolida la exitosa experiencia de un grupo de 10 mujeres organizadas en torno a la Asociación Juana Azurduy de Padilla, las cuales acceden a un fondo de 9.700 Bolivianos para la adquisición de semilla de papa de alta calidad.

Organizadas en torno a la producción de la semilla de papa de calidad, con el apoyo inicial del PROSEMPA (Programa de Semilla de Papa) ellas asumieron toda la responsabilidad para desarrollar y consolidar su grupo económico.

Hoy en día cada socia tiene su propia parcela de producción de semilla de papa de

calidad y al mismo tiempo tienen una parcela común trabajada conjuntamente (ayni) para fortalecer su organización, cuentan también con un centro de acopio de semilla.

Desde entonces quisieron recurrir a un crédito comercial, sin embargo, las instituciones crediticias y los dirigentes hombres de la comunidad las desanimaban. superando dificultades insistieron y siguieron adelante y a pesar del severo impacto que tuvo el fenómeno del niño lograron honrar sus deudas sin pérdidas económicas significativas. Con el fondo rotativo propuesto por el Gobierno Municipal de Caiza D.

Las mujeres de la comunidad adquirieron confianza y consolidaron su asociación productiva incrementado a 63.000 Bs., su capital en semilla de papa de alta calidad. Cabe resaltar que no todos los beneficiarios del fondo rotativo registraron similares resultados.

Esta excepcional experiencia no sólo se explica por el crédito obtenido. El fondo rotativo tuvo su importancia, pero, al servicio financiero, se sumaron otros factores como la asistencia técnica y la capacidad organizativa, innovadora y de gestión de este grupo de mujeres productoras que cambiaron el enfoque tradicional de participación de las mujeres en los programas de apoyo al desarrollo rural.

La atención y cuidado permanente del proceso productivo en todas sus fases fueron la clave para que Las "Juanas" sientan hoy el orgullo de contar con un producto de alta calidad cotizado y demandado por el conjunto de campesinos productores de la región. Hoy las "Juanas" establecen sus precios sobre la base del mercado regulado en la feria de tres Cruces, el punto de encuentro comercial de la región que cada semana moviliza más de tres millones de bolivianos.

Con esta iniciativa la municipalidad de Caiza D, aprovechó el trabajo desplegado años antes por PROSEMPA, desde 1998, gracias a la política municipal coordinada de distintas instituciones públicas y privadas, el gobierno municipal no se concentró

únicamente en prestar servicios convencionales, sino que priorizó la promoción de actividades que dinamicen la economía del municipio

b) EL Municipio Productivo de Camiri.

El Municipio de Camiri del Departamento de Santa Cruz es una muestra de lo que se puede hacer para lograr la aplicación del concepto de Municipio Productivo, ya que actualmente cuenta con una Estrategia que fue elaborada con el apoyo técnico del Proyecto "Apoyo a la Planificación y Gestión Municipal Participativa" que ejecuta el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPEPP), con el apoyo de la Cooperativa Técnica Alemana - GTZ.

El gobierno Municipal de Camiri conjuntamente los actores sociales del Municipio y con apoyo del proyecto del VPEPP impulsaron, desde julio del presente año, la elaboración y concertación de esta Estrategia que ha arrojado como un primer resultado la concertación y el inicio de la aplicación de la primera "Estrategia del Municipio Productivo" del país.

El proyecto del VPEPP proporcionó y desarrolló un conjunto de experiencias metodológicas y procedimientos que permitieron a los actores en Camiri convertir la idea del "Municipio Productivo" en una Estrategia con acciones concretas articulando los procesos de planificación participativa y participación social con la dimensión de desarrollo económico.

En el proceso de la elaboración de la Estrategia se utilizó técnicas participativas para levantar, profundizar y consensuar la demanda productiva del municipio, a través de talleres, entrevistas estructuradas, grupos focales, etc., con instituciones comprometidas en el desarrollo del municipio de Camiri, como ser los productores individuales y asociaciones, como la Asociación de Ganaderos, la Cámara de Comercio, la Asociación de Horticultores y muchos otros actores de gran importancia. Con ellos se elaboró una matriz sobre su percepción sobre el desarrollo económico, los problemas y potencialidades, etc., con el fin de concertar

sus expectativas y sus aportes para convertir al Municipio de Camiri en un Municipio Productivo.

El Municipio Productivo no agota las posibilidades que abre la promoción de las potencialidades económicas, productivas, comerciales y de servicios de los agentes económicos pertenecientes a las jurisdicciones municipales.

En efecto, según el carácter de esas potencialidades, los Municipios podrían adquirir distintos perfiles como el de Municipio Turístico, si es que la jurisdicción territorial municipal se caracteriza por el predominio de potencialidades turísticas; el Municipio Comercial responderá al predominio de las potencialidades comerciales, etc.

Lo importante es la promoción municipal de las potencialidades efectivas de la jurisdicción municipal.

Recapitulando lo desarrollado hasta aquí debe señalarse que los procesos de municipalización y de participación popular han transformado la realidad municipal, generando dos tendencias: la tendencia de fortalecimiento de las unidades territoriales de pequeña escala (los Municipios), y la tendencia de integración entre las comunidades locales y los Gobiernos Municipales.

Esta tendencia se desdobla en una nueva forma de participación de la sociedad caracterizada por la expresión de los actores sociales territoriales, forma que se evidencia paradigmáticamente en la formación del Municipio Indígena; y una nueva forma de expresión de demandas de la sociedad cuyo principal eje es el fortalecimiento y promoción de las potencialidades económicas, productivas, comerciales y de servicios de los agentes económicos pertenecientes a las jurisdicciones municipales, cuya plasmación más genuina es la formación del Municipio Productivo.

El siguiente esquema representa las relaciones lógicas que se ha seguido hasta

aquí:

ESQUEMA

PROCESOS		RESULTADOS
	FORTALECIMIENTO DE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE PEQUEÑA ESCALA (MUNICIPIO)	
	INTEGRACIÓN DE LAS COMUNIDADES LOCALES Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la investigación de la tesis.

Ahora bien, ¿cómo se pueden interpretar esas tendencias y los resultados de los procesos de Municipalización y Participación Popular, desde un punto de vista politológico?

La respuesta a esta interrogante se desarrolla en el siguiente punto.

4.2. LOS ROLES ESTRATEGICOS DEL MUNICIPIO: IMPULSO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROMOCION DEL DESARROLLO LOCAL

La hipótesis que se ha formulado en el capítulo 2 de la presente tesis señala que los Municipios han adquirido roles estratégicos en el proceso de Municipalización y de la Participación Popular.

Por lo tanto, esas tendencias y resultados se pueden interpretar como procesos que están configurando dos roles estratégicos: el impulso de la democracia participativa y la promoción del desarrollo económico-social local.

Son roles que configuran una "democracia que llega a las gentes" porque es distinta a la democracia representativa de partidos, y un "desarrollo económico-social que llega a la gente" porque sus actores principales y beneficiarios son las comunidades locales.

a) Los roles de impulso de la democracia participativa. El Municipio como escenario de una nueva forma de participación democrática

El espacio nacional de participación a través de los partidos políticos se ha debilitado profundamente en los últimos años. La democracia representativa ya no se muestra como una alternativa para la participación de la sociedad en la gestión de los asuntos públicos.

Este debilitamiento de la democracia representativa es un fenómeno paralelo al debilitamiento del Estado nacional y de la soberanía estatal en el sistema internacional en tiempos de la globalización.

La municipalización y la participación popular han fortalecido la participación democrática en el nivel local. La participación de la comunidad local ha crecido en las decisiones locales, se ha redefinido los roles de las instituciones político y sociales. El Municipio se convirtió en un importante escenario de la gestión pública con potestad para decidir sobre el destino de la inversión pública. Ello marca una redistribución del poder político en favor de los espacios locales.

Estos procesos crearon condiciones para fortalecer la capacidad de gestión local y abrir la gestión pública a la participación social en la planificación, la asignación de inversiones y gestión del desarrollo local-municipal.

La legitimidad, representatividad y credibilidad de los Gobiernos Municipales han aumentado con esos procesos, pues, han desarrollado nuevos vínculos entre el gobierno municipal y los ciudadanos. Ello ha contribuido a la renovación del sistema político.

b) Los roles de promoción del desarrollo local-municipal. El Municipio como espacio de cobertura institucional de las potencialidades locales económicas, productivas y comerciales de la comunidad local.

Los Municipios continúan desarrollando, la administración de servicios e infraestructura y las demás competencias municipales. Pero ya no se limitan solo a desarrollar esas funciones tradicionales, pues, también promueven los planes de desarrollo municipal a partir de la concertación local.

Los Municipios van constituyéndose en nuevos escenarios para el desarrollo económico local, gracias a la posibilidad de la población de decidir sobre la asignación de las inversiones dentro del municipio en una perspectiva de mediano plazo.

Ello se hace evidente en la importancia que la población asigna a las inversiones en el ámbito económico, en el protagonismo que adquieren las organizaciones de productores, gremios empresariales, en la priorización de inversiones y la definición de políticas de desarrollo en el ámbito local y regional.

La promoción de las actividades estratégicas (económicas, productivas, comerciales) de las comunidades forman un proceso que asegura una amplia y activa participación de los actores económicos públicos y privados para concertar, competencias e interés diversos, y orientarlos hacia el desarrollo de la economía local. De esta forma, los actores locales o territoriales se constituyen en las fuerzas motrices del desarrollo de la comunidad.

La participación de la sociedad civil en el proceso del desarrollo local-comunitario

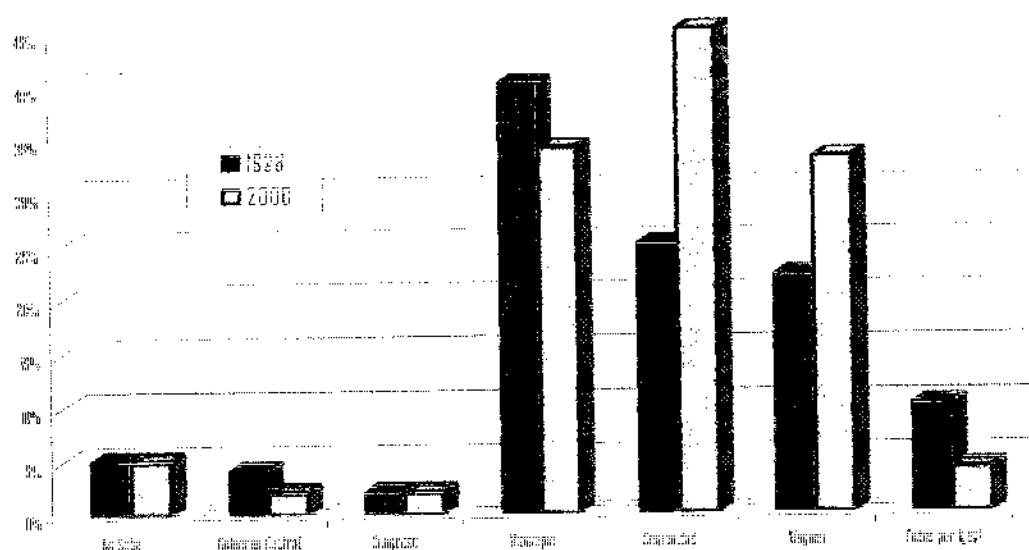
es amplia porque involucra a los diversos agentes económicos del municipio como los pequeños productores, empresarios, comerciantes, organizaciones sociales (sindicatos, juntas de vecinos, OTB's), entidades de cooperación internacional, etc.

Estos actores participan en la tarea de identificar, desarrollar y manifestar sus demandas; fortalecer y desarrollar sus estructuras organizativas e institucionales; precisar sus objetivos y definir las estrategias adecuadas para alcanzarlos; desarrollar y concertar con los otros actores municipales una visión a largo plazo para el desarrollo municipal, etc.

Los roles estratégicos descritos conducen a concluir que el Municipio adquiere un nuevo significado histórico: es el espacio de la democracia participativa de la comunidad local y el espacio del desarrollo económico-social. El Municipio como espacio de la democracia participativa se está consolidando. Esta situación se hace evidente en los siguientes datos.

CUADRO 13

RESPUESTA INSTITUCIONAL A DEMANDAS, SEGÚN OPINIÓN CIUDADANA



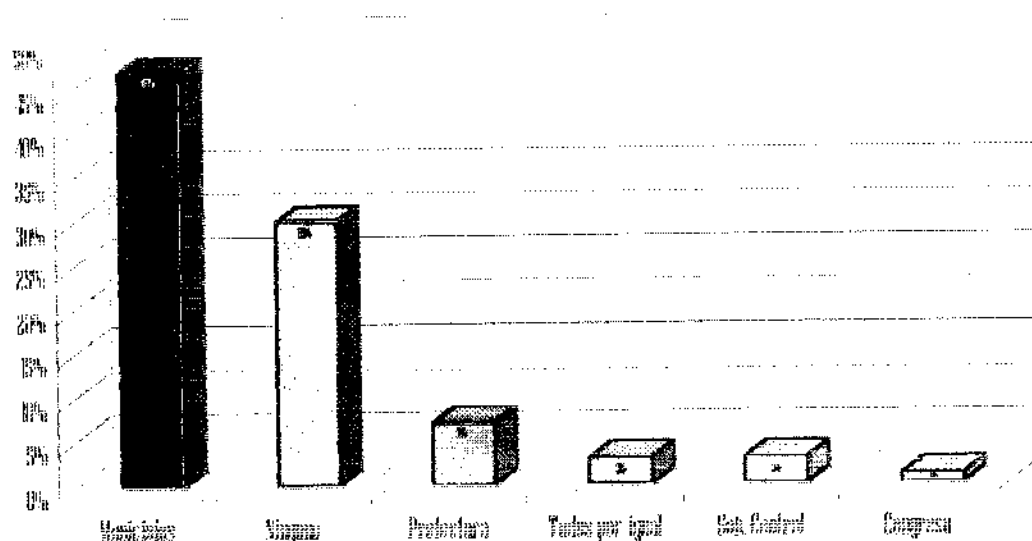
Fuente: Encuestas & Estudios año 2000

Como se observa en el cuadro, los Municipios constituyen las instituciones que mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas tiene, según opinión de la ciudadanía.

Estos datos permiten afirmar que los Municipios tienen mayor legitimidad y credibilidad que las demás instituciones como el Gobierno Central y el Congreso Nacional.

En el cuadro también se observa que la ciudadanía concede una importante puntuación a la comunidad, es decir, la gente piensa que la comunidad resuelve mejor sus propios problemas que las instituciones políticas. El siguiente cuadro confirma la percepción ciudadana sobre los Municipios.

CUADRO 14
LOS MUNICIPIOS COMO INSTITUCIONES QUE RESPONDEN A LAS
DEMANDAS, SEGÚN OPINIÓN DE LA CIUDADANÍA.

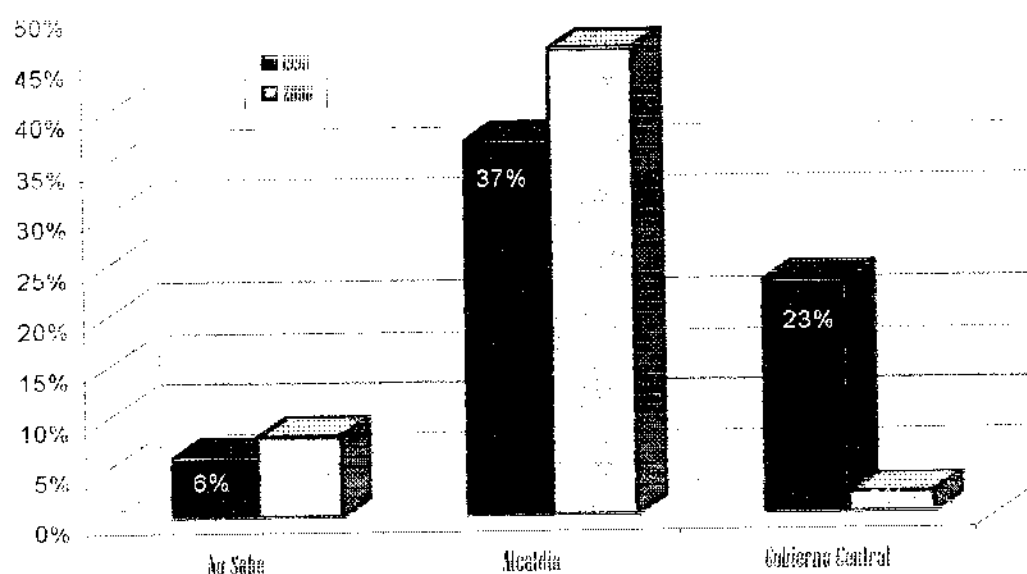


Fuente: Encuestas & Estudios año 2000

Los datos del cuadro confirman la opinión, de que los Municipios responden mejor a las demandas de la ciudadanía, que otras instituciones políticas. También

confirma el bajo nivel de respuesta que tienen el Gobierno Central y el Congreso, en opinión de la ciudadanía, estas instituciones no responden a las demandas de la ciudadanía.

CUADRO 15
INSTITUCIONES QUE DEBEN RECIBIR MAS RECURSOS,
SEGÚN OPINIÓN CIUDADANA



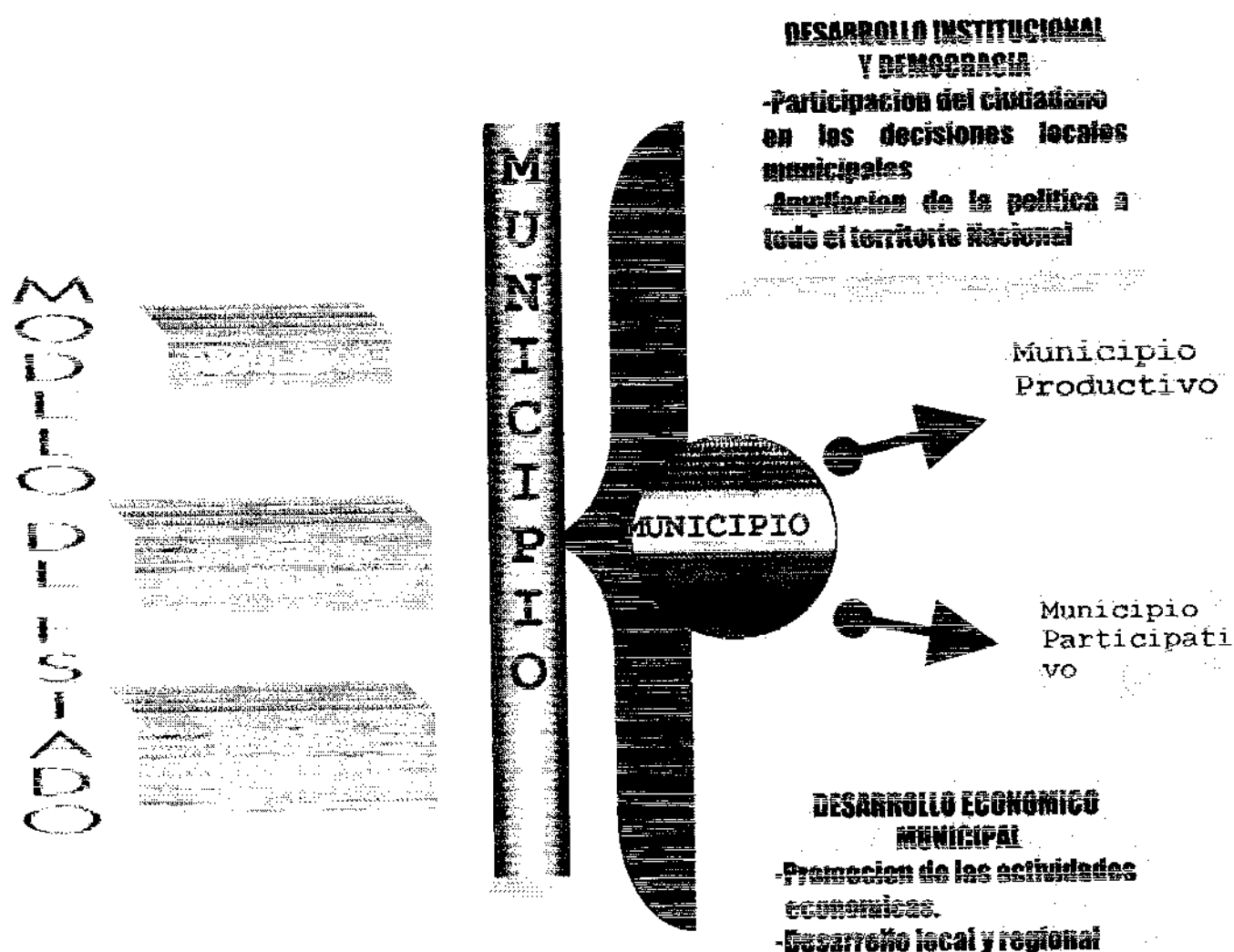
Fuente: Encuestas & Estudios año 2000

El cuadro muestra que la ciudadanía cree que las Alcaldías, deben ser las instituciones que deben recibir más recursos que otras instituciones como el propio Gobierno Central. Estos datos permiten afirmar que la ciudadanía piensa que es más importante y urgente que los recursos sean canalizados a los Municipios que a otras instituciones. Ello muestra una conciencia ciudadana que empieza a valorar la importancia de los Municipios.

Las referencias expuestas expresan la importancia que han adquirido los

Municipios como instancias de una democracia más participativa y legitimada. Los datos han hecho ver que los Municipios son más valorados que el Gobierno Central y el Congreso, instancias que simbolizan y expresan institucionalmente la democracia representativa. Los Municipios han adquirido un nuevo perfil en virtud a los roles que van adquiriendo.

EL SIGUIENTE ESQUEMA REPRESENTA EL NUEVO PERFIL DEL MUNICIPIO.



Sobre la base de esos roles que constituyen la tendencia del desarrollo municipal

en Bolivia, se puede afirmar que en el país se ha configurado un nuevo horizonte político: el horizonte local-comunitario. Así, el Municipio se ha convertido no sólo en un espacio para la solución de los problemas actuales de la población, sino, también, en el referente básico de un nuevo proyecto político.

La proyección de lo local-comunitario como un horizonte político e histórico se constata en las propuestas de los nuevos movimientos políticos que han surgido en el contexto de crisis, de las formas nacionales y centralistas de participación ciudadana y gestión de los asuntos públicos.

A continuación se describen las propuestas que se señalan opciones políticas de futuro, en este nuevo panorama.

4.3. EL MUNICIPALISMO COMO UN NUEVO HORIZONTE POLITICO

Durante la vigencia del Municipio tradicional y del Estado centralista, las opciones políticas que se señalaban como horizontes políticos de la sociedad fueron el Nacionalismo y el Socialismo en sus distintas variantes.

Posteriormente, cuando el Estado nacionalista fue desmantelado, se señaló al Neoliberalismo como un nuevo horizonte asumido principalmente por las élites políticas y los sectores empresariales fuertes del país. En los últimos tiempos han surgido fuertes dudas sobre esta opción en el seno de los sectores sociales y políticos que impulsaron la política neoliberal desde 1985.

Las transformaciones del Municipio, las tendencias que se observan en la realidad municipal, los roles que van asumiendo están generando un nuevo horizonte histórico cuyas principales características son la democracia participativa y el desarrollo económico-social local.

A fin de constatar lo que se afirma, se hace referencia a tres acontecimientos que se han producido en el marco temporal de esta investigación:

a) El Diálogo Nacional 2000. Este Diálogo realizado en el año 2000 en el marco de la discusión sobre la inversión de los recursos del HIPC permitió constatar la importancia de los Municipios en la implementación de políticas públicas.

Tal como lo establecieron los organismos internacionales de financiamiento, los recursos de la condonación de la deuda externa de Bolivia debían ser invertidos en la sociedad. El requisito principal establecido por esos organismos era "consultar a la sociedad civil sobre a quienes y cómo se deberán asignar los recursos de condonación de deuda externa y cómo ejercer control social sobre los mismos".⁵⁸

El Diálogo Nacional fue un acontecimiento que perfiló al Municipio como el espacio de la participación política, del desarrollo y de la lucha contra la pobreza.

Cientos de horas fueron dedicadas a discutir planteamientos que puedan ser volcados en una reforma constitucional en dos eventos distintos efectuados el año pasado. Uno fue el debate convocado por la Iglesia Católica, -bautizado como el Jubileo 2000- y otro ensayo gubernamental fue el Diálogo Nacional 2000.⁵⁹

De esas sugerencias y conclusiones muy pocas ideas han sido recuperadas por el presidente Hugo Banzer en su oferta de reforma de la Carta Magna. Con esa lógica, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM-Bolivia) repuso el debate y las propuestas en el II Congreso Nacional de Municipios.

Una de ellas es la inclusión del concepto de participación popular entre los postulados de la Constitución Política del Estado, por ser este instrumento de

⁵⁸. El análisis del Diálogo 2000 que se desarrolla ha sido realizado basándose en la información proporcionada por la prensa escrita y los documentos Conclusiones del Foro Jubileo 2000, publicado por Presencia en forma de libro, y las conclusiones del Diálogo 2000, publicando en varios documentos institucionales.

⁵⁹. Ídem.

articulación de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas con las instituciones jurídicas, políticas y económicas del país. Por esa ley que redistribuye ingresos de acuerdo a la expansión de la población se logró facilitar la participación ciudadana.

Los actores municipales del país reunidos en La Paz -excepto las autoridades de las capitales- discutieron la necesidad de modificar la ley para que los alcaldes sean elegidos por voto directo y así romper con "la cultura del pacto político, prebendal y de cuoteo entre los partidos", según la explicación del burgomaestre de Coroico y miembro del directorio de la FAM, José Sánchez Chahar.⁶⁰

Los Municipios han sido percibidos en el Diálogo Nacional 2000 como los espacios sociales y políticos adecuados a la inversión social de los fondos provenientes de la condonación de la deuda externa.

En efecto, según las estimaciones de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (ERP), los 314 municipios recibirán anualmente aproximadamente 100 millones de dólares, que serán distribuidos según las definiciones de la fórmula contra la pobreza.

El 70 por ciento de los recursos que reciba cada municipio será destinado a los más pobres, mientras que el restante 30 por ciento (un aproximado de 3,3 millones de dólares por departamento) a los menos pobres.

Para distribuir esos recursos de manera equitativa hay dos fórmulas: la propuesta por el gobierno (-1+0+1+2+3) y la planteada por la Federación de Asociaciones Municipales, FAM-Bolivia, (0+0+1+2+3).⁶¹

La fórmula del gobierno es la definida en el Diálogo Nacional, donde se dijo que

⁶⁰. Véase La Razón, 02. 04, 2001.

⁶¹. Véase La Prensa, 03. 05, 2001.

cada uno de los factores debe ser multiplicado por el número de habitantes (registrados en el Censo de 1992) en cada una de las cinco categorías establecidas: con necesidades básicas satisfechas (NBS) -1; en el umbral de la pobreza (0); pobres moderados (1); indigentes (2); y marginales (3).

Esa multiplicación permitió realizar un recálculo de la población para la distribución de los recursos de alivio de deuda a los 314 municipios.

Como resultado, se observa que si los municipios chicos deciden respaldar a las capitales, recibirán menos dinero del HIPC II. Mientras que las capitales aumentarán sustancialmente sus ingresos.

Por ejemplo, la ciudad de Sucre, según la fórmula del gobierno, recibirá ingresos de coparticipación más dinero HIPC II con un aumento del 20,15 por ciento. Pero si aplica la fórmula propuesta por los municipios grandes, sus ingresos aumentarán hasta 31,84 por ciento.

Lo contrario ocurrirá con el municipio de Pocoata, ubicado en Potosí. Con la fórmula del Diálogo esta Alcaldía iba a recibir un incremento en sus ingresos del 75,94 por ciento. Pero bajo la fórmula de los municipios grandes recibirá sólo 67,17 por ciento. Similar suerte podría correr la ciudad de El Alto, la cual disminuiría de un 35 a un 34 por ciento sus ingresos. El siguiente cuadro representa la forma de distribución de los fondos económicos, según las fórmulas del Gobierno de Hugo Banzer Suárez y de la Asociación de Municipios.

líder del Movimiento Sin Miedo, del Granado -de raíces ideológicas marxista-leninistas- afirma que se debe profundizar la descentralización.

Ello pasa por otorgar más atribuciones y recursos a los municipios, por eliminar a las prefecturas en una primera instancia y avanzar a la república federativa de municipios autónomos. "Hace 180 años que el centralismo no ha podido resolver los problemas del desarrollo. El fruto de ese proceso de centralismo unitarista es un estado desarticulado, una comunidad enfrentada y el resurgimiento de conflictos regionales y étnicos. Lo que necesitamos hacia el futuro es un estado federal muy fuerte desde los municipios".⁶²

La propuesta municipalista de Juan del Granado se afirma en el supuesto de que los bolivianos "estamos ante un falso estado unitario que no tiene sentido real de identidad nacional. Se habla de dos Bolivias: Una urbana y otra rural; una de ricos y otra de pobres; aquella de los collas y la otra de los cambas. Esa es la Bolivia real que tenemos. Se habla de una Bolivia unitaria que está en las leyes y los mapas, pero que no existe en la realidad. Los conflictos de abril y septiembre (del año pasado) nos han demostrado que estamos ante un grave peligro de disgregación enfrentamiento. Gente del oriente que está dispuesta a armarse para matar a los quechuas y aymaras, o gente del campo dispuesta a bloquear y matar de hambre a los ciudadanos con bloqueos irracionales".⁶³

La propuesta del Movimiento Sin Miedo, busca construir un Estado federativo municipal con base en la comunidad. "¿Por qué hablo de federación de municipios? Porque yo creo en el gobierno local y en la participación ciudadana. ¿Qué participación puede haber si cada cinco años se los llama a votar? Pero, con municipios autónomos tenemos posibilidades de promocionar efectivamente la autogestión ciudadana en torno a gobiernos locales. Estos harán mancomunidades y conformarán una federación de municipios autónomos. Este planteamiento puede

⁶². Véase *La Razón*, 02. 23. 2001, páginas 8 y 9.

⁶³. *Idem*.

ser altamente discutible, pero yo pongo las cartas en la mesa porque estoy convencido de que el Estado centralista fracasó", señaló del Granado.

Dicha propuesta pretende reconocer mayor poder a los Municipios. Por eso propongo que el municipio sea el articulador de la reforma estatal y del modelo. Si el 80 por ciento de la inversión pública se va a los municipios, ese será el camino para desarrollar capacidad autogestionaria que sólo las comunidades tienen. Se acabó el tiempo del Estado benefactor, es el tiempo en que la comunidad tiene que desarrollar su capacidad con sus propios recursos.

El líder del Movimiento Sin Miedo señala que "frente a estas propuestas el sistema político tiende a defenderse, a encapsularse y en ese encierro apelará a salidas autoritarias. Estamos preocupados de que esta discusión, entre una reforma de maquillaje frente a una reforma profunda tengamos un punto de quiebre que pueda llevarnos a un retroceso en la vigencia de la democracia".⁶⁴

No hay duda de que en esta propuesta política de uno de los movimientos políticos más nuevos, el Municipio y el Municipalismo se perfilan como un nuevo horizonte histórico-político.

c) Las propuestas políticas emergentes de las movilizaciones de abril y septiembre del año 2000, también apuntan a las unidades territoriales de pequeña escala y a la participación de las comunidades locales en la gestión de los asuntos públicos o comunes.

Surge -escriben los intelectuales identificados con esos movimientos- un nuevo sentido de la soberanía social anteriormente depositado en el estado. "Lo común, lo colectivo no es ya mas el Estado que se ha mostrado como una forma de propiedad privada de los funcionarios gubernamentales. Lo común, lo general, no recae en una "comunidad ilusoria" de burócratas, es la gestión regulada de todos, es un

⁶⁴ Ibid.

sentido ético de la responsabilidad y unas técnicas pertinentes para tal caso, como la asamblea, el cabildo, la rotatividad de cargos, la fiscalización social".⁶⁵

Esta perspectiva política radicalmente opuesta al Estado centralista y al modelo neoliberal define al espacio local-comunitario y a sus potencialidades sociales, económicas y políticas como el nuevo horizonte de acción.

Las referencias desarrolladas hasta aquí señalan al espacio local-municipal como un horizonte de construcción política. Lo local-municipal se ha convertido en un horizonte señalado por muchos actores y desde diferentes ópticas ideológicas y política. Ello es una evidencia de la importancia política que ha adquirido el Municipio en Bolivia.

RECAPITULACION

De las referencias empíricas e interpretaciones de las mismas descritas y realizadas en el capítulo que se cierra, se derivan las siguientes conclusiones provisionales:

1. La realidad municipal en Bolivia ha cambiado profundamente en virtud de la aplicación de la municipalización establecida por la Reforma Constitucional de 1994 que modificó aspectos del Régimen Municipal, y la Ley de Participación Popular.

Este cambio también fue posible por la intervención de las comunidades locales que acogieron positivamente las modificaciones e innovaciones normativo-institucionales.

El cambio de la realidad municipal inicia un proceso de transición del Municipio

⁶⁵. Alvaro García Linera, Raquel Gutiérrez, Raúl Prada y Luis Tapia: El retorno de la Bolivia plebeya. Editorial Muela del Diablo, La Paz, Bolivia, 2000, páginas 176, 177.

tradicional propio del Estado centralista a un Municipio con características diferentes.

2. Las transformaciones de la realidad municipal se hacen evidentes en dos aspectos fundamentales:

a) En el fortalecimiento de las unidades territoriales de pequeña escala (los Municipios) frente a las unidades territoriales de gran escala (el Departamento y la Nación). Actualmente, el territorio nacional está compuesto de unidades de pequeña escala o Municipios como nunca antes.

El territorio ha sido municipalizado en su integridad. No existe espacio territorial y demográfico que no haya sido municipalizado. Esta situación contrasta con la situación anterior, cuando el territorio nacional estaba parcialmente municipalizado.

Junto a este proceso se ha territorializado el Municipio. Actualmente no existe Municipio sin delimitación jurisdiccional territorial, situación que contrasta con la secular falta de territorialización que caracterizó a la institución municipal desde la fundación de la República.

La municipalización del territorio nacional y la territorialización de la institución municipal han contribuido a una mejor integración entre población, territorio e instituciones político-administrativas.

b) En la integración entre las comunidades locales y los Gobiernos Municipales. En el anterior modelo de municipalismo vigente en el contexto del Estado Centralista, esta integración era muy débil porque no existían mecanismos de integración y participación como los Comités de Vigilancia y la Planificación Participativa.

Los Comités de Vigilancia están institucionalizando y dinamizando el control de la comunidad sobre la gestión municipal de tal manera que la dinámica de los Gobiernos Municipales implica ya no sólo la responsabilidad de los titulares del

poder municipal, electos, sino también, de la comunidad representada a través de los miembros de las Organizaciones Territoriales de Base.

El actual modelo municipal incorpora a la comunidad en el control de la gestión municipal, aspecto que establece una importante diferencia con el modelo del Municipio tradicional que no establecía este control de forma institucional o sustentado en la fuerza de la ley.

La interacción entre las comunidades locales y los Gobiernos Municipales también se produce en el plano del desarrollo local. En efecto, la comunidad local eleva sus necesidades y demandas de forma sistemática y directa a través de la planificación participativa.

Aunque estos mecanismos fue inicialmente ideado como una vía para que las poblaciones de los Municipios intervinieran en la programación de obras públicas (agua potable, alcantarillado, limpieza, construcción de obras, etc.), el mismo se ha convertido en un mecanismo para la promoción del desarrollo económico-social de las comunidades locales.

En efecto, la planificación participativa ha sido utilizada por las comunidades como una vía para solicitar a los Gobiernos Municipales apoyo a las actividades productivas, comerciales y de servicio que se desarrollan en el contexto de la jurisdicción territorial municipal.

De esta forma, las comunidades participan en la planificación ya no sólo para la programación de obras públicas o municipales, sino también, para el desarrollo económico-social de la comunidad local.

Como resultado de este proceso se han configurado un nuevo tipo municipal que no existió en el periodo anterior: el Municipio Productivo.

Si bien el Municipio Productivo no ha conseguido generalizarse en el conjunto de

los municipios del país, es la propuesta más importante del actual municipalismo en Bolivia.

3. La transformación de la realidad municipal ha hecho posible la asignación de roles estratégicos a los Municipios. Los principales roles que se han considerado en el capítulo son: El rol político o la proyección del Municipio como espacio de la democracia participativa; y el rol económico-social o la configuración del Municipio como espacio de un nuevo modelo de desarrollo.

Estos roles ponen de relieve la importancia estratégica política y socio-económica de los Municipios. Esos roles son estratégicos porque definen y señalan una proyección general y de largo plazo en el contexto de los problemas del país y de la crisis de las formas tradicionales de participación y representación políticas, y de los modelos de desarrollo centrados en el Estado:

a) El Municipio como espacio de la democracia participativa.

En Bolivia la democracia participativa siempre fue, al menos desde 1952, un impulso de la sociedad frente al Estado. Sin embargo, esta forma de participación no fue institucionalizada y mucho menos encontró mecanismos de realización, aunque los sindicatos corporativos fueron medios para la misma en un tiempo que ha concluido con la crisis de la economía centralizada y estatal.

Las transformaciones que atraviesa la institución municipal, están haciendo que los Municipios se conviertan en espacios donde la comunidad local tiene la posibilidad de participar de forma directa en los asuntos público-municipales. Es en el Municipio, donde la comunidad interviene dialogando y proponiendo sus demandas.

En consecuencia, el Municipio se está convirtiendo en un laboratorio de la democracia participativa, una nueva forma de democracia que se muestra como alternativa frente a la crisis de la democracia representativa y de los partidos

políticos centrados en el Parlamento y las demás instituciones del Estado.

b) El Municipio como espacio de un nuevo modelo de desarrollo.

Frente a la crisis de los modelos de desarrollo centralizados en las empresas estatales y en las inversiones extranjeras y de las grandes empresas privadas nacionales, el Municipio se perfila como un espacio de un nuevo modelo de desarrollo.

La característica central de este modelo es el protagonismo decisivo de los agentes económicos (productivos, comerciales y de servicios) pertenecientes a la jurisdicción territorial municipal. La dinámica de estos agentes combinada con las gestiones de promoción de los Gobiernos Municipales pueden constituir o activar espacios competitivos en el territorio nacional que antes estuvieron inactivos.

El Municipio Productivo, que es el primer resultado de ese proceso, podría contribuir a la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo basado en la autogestión económica de las comunidades locales y potenciada por las posibilidades competitivas de los espacios locales promovidas por la participación comunitaria y los Gobiernos Municipales.

Estos roles estratégicos del Municipio no están consolidados, pero se muestran como alternativas frente a la crisis de la democracia representativa basada en los partidos políticos y la crisis de los modelos económicos ensayados en el país antes y después de 1985.

4. Los roles estratégicos del Municipios señalan o configuran un nuevo horizonte de acción política alternativa a las viejas opciones. Una de las muestras del carácter estratégico de los roles que van adquiriendo lentamente los Municipios en Bolivia está conformada por las propuestas municipalistas de los nuevos movimientos políticos emergentes en el contexto de la crisis de la democracia representativa y de los modelos tradicionales de desarrollo.

CAPITULO 5
LA CRISIS DEL ESTADO CENTRALISTA.
LA REVALORIZACION DE LO LOCAL COMO ORIENTACION DE LA
REFORMA DEL ESTADO EN BOLIVIA Y EN AMERICA LATINA

En el anterior capítulo se describieron y analizaron los roles estratégicos que están adquiriendo los Municipios en el proceso de la constitución de una nueva realidad municipal.

El trabajo realizado hasta aquí ha sido principalmente descriptivo y analítico, es decir, se ha identificado sistemáticamente algunas características de la nueva realidad y de los roles estratégicos municipales.

Tal como se dejó establecido en el capítulo 2, la presente investigación tiene como principal propósito no sólo describir esas características municipales, sino también, identificar los factores que contribuyeron a que los Municipios, adquirieran los roles estratégicos que se describieron y analizaron en el anterior capítulo.

La hipótesis de la investigación, formulada en el capítulo 2 de la tesis, establece que uno de los factores que han contribuido a la adquisición de esos roles estratégicos municipales es la revalorización de lo local por parte de las élites políticas e intelectuales. Esta revalorización se ha plasmado en instrumentos normativos de carácter constitucional y legal: la Reforma del Régimen Constitucional Municipal y la Ley de Participación Popular. Ambos instrumentos normativos expresan un cambio importante en las valoraciones u orientaciones políticas de las élites que han transitado de valoraciones estatal-centralistas hacia valoraciones localistas y comunitarias.

La hipótesis también afirma que esta revalorización se ha convertido en una de las orientaciones fundamentales de la reforma del Estado boliviano.

En el presente capítulo, se presentan evidencias que respaldan la validez de esta

hipótesis. De esta forma, la descripción y el análisis de las roles estratégicos municipales se complementan con el análisis de los factores que hicieron posible la formación de esos roles estratégicos municipales.

Con el propósito de que los argumentos acerca de la revalorización de lo local adquieran mayor consistencia y veracidad, se han considerado evidencias referidas no sólo al caso boliviano, sino también, a la experiencia de otros países de Latinoamérica.

5.1. LA REVALORIZACION DE LO LOCAL EN LA REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

La revalorización de lo local es una orientación que está presente en las experiencias de la reforma del Estado no sólo en Bolivia, sino también, en el resto de América Latina. Las élites políticas e intelectuales latinoamericanas están transitando de orientaciones estatal-centralistas a valoraciones localistas. Ello se hace evidente en las reformas desarrolladas en las últimas dos décadas.⁶⁶

Desde la década de los 80, se han iniciado procesos de reforma estatal que tienden a superar el secular centralismo administrativo y político que caracterizó históricamente a los Estados latinoamericanos.

Una de las características del Estado y de la Administración Central en los países de América Latina es su crecimiento exagerado. El Estado y la Administración Central se han expandido desmesuradamente en esta región del mundo.

"En todos nuestros países -señala Peters- se ha producido una inflación administrativa a veces incontrolada, por lo que el rol importante que tienen que jugar nuestros Estados en el proceso de desarrollo, antes que una manifestación

⁶⁶. Dieter Nohlen (Comp.): Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991.

qualitativa, ha tenido un resultado cuantitativo. El Estado ha extendido considerablemente su área de actuación y se encuentra sobredimensionado. Lo cierto es que ya no puede crecer ni intervenir más".⁶⁷

La expansión del Estado y de la Administración Central que se observa en los países latinoamericanos se ha producido en el marco del dominio de la tendencia nacionalizadora que predominó como ideología política en esos países desde principios del siglo XX.

Los indicadores más importantes de esa expansión son:

- a) La intervención del Estado en la economía o las actividades prestacionales, productivas y comerciales
- b) El establecimiento de regulaciones y controles sobre las actividades particulares

La tendencia nacionalizadora generó una intervención de tal modo que formó un Estado intervencionista en la economía que actuó como propietario, productor y controlador de las actividades particulares.

Al igual que en Bolivia, el intervencionismo del Estado en el resto de América Latina tuvo múltiples consecuencias.

Desde el punto de vista político se constata que una de las consecuencias más importantes fue la centralización político-administrativa en los niveles nacionales del Estado.

Ello, a su vez, ha originado los problemas estructurales fundamentales de las Administraciones Públicas latinoamericanas como, por ejemplo, la excesiva

⁶⁷ R. Gay Petroni: La política de la burocracia, Editorial F. C. E., México, 1990, página 15.

centralización nacional.⁶⁸

No puede negarse que el fenómeno de centralización y nacionalización tiene sus raíces en el siglo pasado y que, en cierto sentido, fue inevitable e incluso necesario para la afirmación del Estado nacional.

En efecto, la mayor parte de los países latinoamericanos, al lograr su independencia, políticamente eran países disgregados, no unificados o divididos en segmentos dispersos por la propia influencia del sistema administrativo español. En estas condiciones y una vez fundado formalmente los Estados independientes surgió el caudillismo.⁶⁹

5.1.1 LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y LA CONCENTRACION POLITICA Y SUS EFECTOS

El caudillismo que acompañó la formación del Estado Nacional durante el siglo pasado, respondió a esa realidad política y a la necesidad de integrar países disgregados en regiones, localidades aisladas, y por tanto, altamente descentralizados.

El caudillismo del siglo pasado perduró hasta que se consiguió un mínimo de integración nacional de los países, con la consolidación de la centralización política y la eliminación de los caudillos regionales y locales, y luego con la centralización militar, la creación del Ejército Nacional, así como de la centralización tributaria, fiscal, administrativa y legislativa.⁷⁰

⁶⁸. Idem.

⁶⁹. Dieter Michel y Mario Fernández: *Presidencialismo versus parlamentarismo*. América Latina. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1991.

⁷⁰. B. Guy Peters, op. cit. página 18.

Todo ello dio origen a políticas altamente centralizadas, que consiguieron atenuar el clima de disgregación de los primeros años de la vida republicana.

La centralización y la nacionalización se consolidaron durante el siglo XX, al influjo de las ideologías nacionalistas y populistas. En ese período histórico, el Estado se hizo más centralista, es decir, se estructuró según la centralización administrativa y política.

Ahora bien, esas tendencias (la centralización y nacionalización), "han producido no sólo un proceso de centralización y concentración administrativa y de las decisiones políticas en los niveles nacionales, sino también, un proceso de debilitamiento de la Administración en sus niveles regionales y locales".⁷¹

La excesiva centralización de la autoridad política y de las decisiones administrativas en los niveles nacionales, contribuyó a que el poder político, administrativo y jurídico no sean efectivamente compartidos por los entes locales o municipales.

En efecto, todas las decisiones concernientes al sector público se congregaron en los niveles nacionales del Estado, donde además se concentró el ingreso público, con el progresivo debilitamiento de los niveles intermedios y locales de gobierno (regiones, departamentos, municipios, según el caso), que dependieron del Gobierno Central.

Desde el punto de vista político, "el centralismo de las decisiones políticas y de la Administración estuvo acompañado por el presidencialismo".⁷²

Esta forma de gobierno fortaleció la excesiva concentración de las decisiones

⁷¹. Rafael de la Cruz (Coordinador) Descentralización, gobernabilidad, democracia, Editorial Nueva Comunidad, Caracas, Venezuela, 1992, página 99.

⁷². Diomar Niselen y Mario Fernández, *Op. Cit.*

políticas administrativas en la Presidencia de la República, es decir, en la persona del Presidente de Lima. El poder se personalizó. Ello marcó no menos profundamente y permanentemente la historia política latinoamericana.

En efecto, el Presidente de la República en los países de Latinoamérica, durante los regímenes de facto (dictatoriales), asumió todos los poderes públicos, y en los regímenes democráticos de derecho, han concentrado la convivencia de todos los asuntos del Estado. El presidencialismo ha adquirido envoltura autoritaria y democrática.

Otra consecuencia del centralismo político y administrativo ha sido el debilitamiento de la administración regional y local.

El centralismo administrativo y la concentración del poder de decisión política en el Ejecutivo Nacional y en la persona del Presidente impidieron el desarrollo normal del Municipio hicieron que los Municipios no pudieran asumir su rol de unidad política primaria y autónoma en la vida institucional de la comunidad local.

Es que la centralización administrativa y política impide que todos los asuntos concernientes al sector público se decidan en el ámbito de los órganos nacionales del Estado. Por eso, todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente regionales o locales, no se resolvieron en la región respectiva, sino en el ámbito nacional, produciéndose de este forma un embotellamiento político y administrativo.

Como se sabe, durante la Independencia y buena parte del siglo XIX, los Municipios tuvieron mucha importancia. Pero cuando se fundaron los Estados independientes y el centralismo y la concentración de poder empezaron a imponerse, el Municipio perdió autonomía política y competencias propias de la vida local, las mismas se nacionalizaron en virtud del proceso de centralización.

Ello explica que, durante gran parte del siglo XX, en muchos de los países de

América Latina, "las Administraciones Municipales fueron sólo administraciones inservibles, antes de competencias importantes, instituciones ineficientes y dominadas por grupos con apetencias burocráticas".⁷⁸

El centralismo administrativo y la concentración de poder también han generado la ineficiencia del propio aparato de la Administración centralizada, esta afectada por su "gigantismo" se convirtió en un aparato lento, inefectivo e ineficaz.

La proliferación de órganos e instituciones derivadas de la intervención del Estado en los procesos productivos y comerciales y en la prestación de servicios públicos, provocó fallos de funcionamiento de la Administración, y una profunda distorsión de los fines del sector público. El Estado no se orientó hacia la búsqueda del bien común.

En efecto, la centralización administrativa y la concentración política ha deformado las funciones y el bien común que debe buscar el Estado.

Al respecto Brewer-Carías ascribe: "Hemos querido ser, por ejemplo, grandes productores de acero y aluminio, pero sin todavía saber transportar la correspondencia efectivamente, de un extremo a otro, de nuestras grandes ciudades, hemos querido establecer industrias de construcciones navales o aeronáuticas, pero sin asegurar a la población el derecho efectivo a la recuperación de la salud, mediante un adecuado servicio de atención médica; hemos querido realizar grandes obras de infraestructura y de desarrollo físico, pero ocupando incontroladamente el territorio con consecuencias degradantes para el ambiente y la calidad de la vida. En fin, hemos querido desarrollar el Estado Empresario y su Administración Empresarial, pero olvidándonos de la administración de los servicios públicos la cual, por lo demás, es la que sirve directamente al ciudadano. Así, hemos alejado al Estado del ciudadano y se nos ha olvidado que debía estar a su servicio".

⁷⁸ B. Guy Peters. Op. Cit. página 24.

servicio".⁷⁴

Otra de las consecuencias de la centralización administrativa y del centralismo político ha sido la ausencia de participación efectiva de los administrados en la formulación y ejecución de las tareas administrativas.

En gran parte de los países de Latinoamérica ha estado ausente la participación política de los gobernados en instancias de administración y decisión. Ello ha sucedido no sólo en las épocas de regímenes autoritarios o dictatoriales, sino también, en las etapas democráticas.

La centralización administrativa y el centralismo político impidieron la emergencia y consolidación de una auténtica democracia participativa. Una prueba de esta ausencia de participación política es la debilidad del régimen local o municipal.

Esta ausencia estuvo acompañada de una falta de participación de los administrados en la formulación y ejecución de actividades administrativas: el ciudadano, como usuario, consumidor o vecino de una comunidad fue muy pocas veces llamado o consultado acerca de la marcha de los servicios públicos y la gestión de los asuntos vecinales.

Resumiendo lo dicho hasta aquí se debe señalar que los principales problemas de los Estados de América Latina han sido generados principalmente por:

a) El centralismo administrativo.

b) La concentración de las decisiones políticas en el Gobierno Central y el Presidente.

⁷⁴. El centralismo estatal en América Latina, texto publicado en la Revista Perfiles latinoamericanos, I, núm. 5.

Ahora bien, los procesos de reforma estatal que se han iniciado en varios países de América Latina buscan transformar la realidad caracterizada por el predominio de la centralización administrativa y el centralismo político que se han descrito en este punto.

Una de las reformas que se registra en gran parte de Latinoamérica es la descentralización política y administrativa. Este proceso se muestra como una distribución vertical del poder hacia unidades político-territoriales regionales y locales.

Desde la década de los 60 del siglo XX, varios países de América Latina han iniciado procesos de descentralización política y administrativa. A continuación se hace una aproximación a las experiencias más importantes. El objetivo de esta exploración es identificar las tendencias que orientan esos procesos de descentralización.

5.1.2. LA DISTRIBUCION VERTICAL DEL PODER: LA DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA

En la historia de América Latina, si bien se ha impuesto la tendencia nacionalizadora, también pugna una tendencia descentralizadora y localista. "La historia latinoamericana ha estado permanentemente signada por pugnas entre centralistas y descentralizadores, entre unitarios y federales".⁷⁵

Estas tendencias se oponían a un orden basado en funciones racionalmente restringidas, monopolizadas por el Estado-Nación de tal manera que la centralización del poder político se convierte en garante de las libertades y derechos individuales y "un orden inspirado en una concepción descentralizadora,

⁷⁵ José Arceval: "Algunas dimensiones del concepto descentralización", véase en Dieter Nolte: "Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa-América del Sur", Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991, página 11.

que parte del supuesto de que la democracia sólo es posible en unidades territoriales de pequeña escala".⁷⁶

En las últimas décadas del siglo XX, la historia ha dado un vuelco hacia la concepción que prioriza la democracia de las unidades territoriales de pequeña escala.

Esta concepción ha definido la descentralización política y administrativa como un conjunto de medidas orientadas a acercar el Estado al ciudadano. Este acercamiento es entendido en tres sentidos precisos, vale decir, como:

- a) La transferencia de competencias nacionales hacia los niveles territoriales regionales y locales
- b) La participación ciudadana en los sistemas de decisión local
- c) El impulso de las iniciativas locales de desarrollo o el fortalecimiento de los actores del desarrollo local.

Los procesos de descentralización iniciados en América Latina se aproximan a estos componentes, tal cual se constatan a continuación.

1) El proceso de descentralización política y administrativa en Colombia.

A principios de los años 80 del siglo XX parecía haber un consenso en el sentido de que los gobiernos locales no estaban desempeñando un papel significativo en la vida social, económica y política de la nación.

Según esos autores, los gobiernos locales carecían de capacidad técnica y de "motivación política" para proponer "objetivos relevantes" para sus comunidades;

⁷⁶ Idem.

Unión por los cambios de mentalidad con la gente, así como con la gerencia, por los cambios de cultura y por el espíritu de los funcionarios. Además de todo ello, los cambios institucionales se realizaron:

Porque a finales de los años sesenta habían perdido autonomía y actividad institucional el Territorio esbozado en esa situación las entidades descentralizadas, las que presentaban signos de ineficiencia, sobrecarga de trabajo, lentitud burocrática, baja productividad y corrupción.

"El crecimiento desmedido de dichas entidades había provocado confusión entre instituciones gubernamentales y entre las diversas líneas de autoridad, produciendo de esta forma fragmentación y dispersión institucional".⁷⁷

En 1972, se inició la ejecución de un programa de medidas destinadas a disminuir el excesivo centralismo que existía en Colombia. El proceso empezó en el nivel de las entidades descentralizadas, sin llegar al nivel local-municipal.

A mediados de la década de los 60 se iniciaron una serie de reformas, en cuyo contexto los temas de descentralización y reforma municipal cobraron gran importancia.

Todo esto dio origen a una nueva estructura básica de organización estatal en Colombia. El proceso, con énfasis en el nivel de los gobiernos locales, de carácter horizontal y multifuncional.

Se permitió a los Departamentos que "cumplan sus funciones, presten sus servicios y ejecuten las obras que les son propias y que las comunidades demandan de ellos".⁷⁸

⁷⁷. Rafael de la Cruz Ojeda, página 22.

⁷⁸. *Ibidem*.

Por medio de instrumentos legales se concedió mayor autonomía a los Departamentos, mientras que otra ley modificó el sistema fiscal de los gobiernos locales para que éstos tuvieran mayor acceso a recursos financieros. Entre las medidas más importantes que se aplicaron están:

- La elección popular de alcaldes municipales.
- La incorporación del referéndum local o plebiscito municipal.
- Se establecieron las consultas populares para decidir sobre asuntos locales.

"Todas estas medidas buscan fortalecer a los gobiernos locales o municipales, restringir el papel de las instancias descentralizadas, y reducir el centralismo administrativo y político".⁷⁹

Las reformas constitucionales que se realizaron en 1991, determinaron que el caso colombiano ostente el más alto grado de descentralización fiscal en América Latina, dado que el 24% del gasto total se ejerce en el nivel local de gobierno y cabe mencionar que se planea superar el 30% para el año 2000.

Las referencias expuestas hasta aquí evidencian que en el caso de Colombia se ha dado una importante extensión de las competencias administrativas en el ámbito municipal. Esta descentralización ha sido combinada con la atención democrática de las actividades locales, con la elección directa de los alcaldes.

Por eso se puede denominar este proceso descentralizador como un proceso de municipalización: político-administrativa. Se descentralizaron funciones administrativas en el ámbito municipal y se reforzó la legitimidad democrática de las autoridades locales.

⁷⁹ Véase...

Lo descrito no significa que los problemas locales hayan desaparecido en Colombia. Un diagnóstico de la situación de los Municipios realizado en 1990 establece que existe inequidad fiscal en los municipios, más en los pequeños que en los grandes, y que los Municipios no pueden atender todas sus nuevas obligaciones en materia de servicios públicos.

Pese a todo ello, el proceso de descentralización vía municipal en Colombia fue uno de los experimentos más importantes de reforma del Estado en América Latina.

2) El fortalecimiento regional y municipal en México.

Desde 1982, se han promovido varias políticas dirigidas hacia la descentralización administrativa y política. Se siguieron tres líneas principales de acción:

a) Fortalecimiento del Federalismo.

b) Fortalecimiento de los Municipios.

c) Fomento del desarrollo regional.

En lo referente al fortalecimiento del federalismo se implementaron varias disposiciones. La idea básica del proceso fue que "el federalismo realice la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan reciprocamente".⁸⁰

Las principales medidas que se aprobaron para fortalecer el federalismo fueron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación (que establece que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planearán y conducirán sus actividades sujetas a los objetivos y

⁸⁰. Omar Guerrero: *El Estado en la era de la modernización*. Editorial Plaza y Valdez, México, 1982, pág. 156.

prioridades de la planeación del desarrollo nacional) y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal con el cual se busca que los tres niveles de gobierno compartieran la responsabilidad de acciones ahora centralizadas en el Federal.⁸¹

En este proceso destaca la transferencia de la educación básica y normal y de los servicios de salud a niveles regionales y municipales.

En febrero de 1989 se pusieron en práctica los llamados Convenios Únicos de Desarrollo. Estos convenios se definieron como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común.

En lo referente a la reforma municipal, el proceso de descentralización tuvo como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos, para que pudiesen atender los servicios públicos que les correspondían y fortalecer su independencia política. En lo administrativo, la reforma municipal señaló nuevas competencias a los municipios. En lo económico, la reforma municipal precisó los "rubros económicos en favor de los municipios".⁸²

Por último, en lo que toca al ámbito del desarrollo regional se inició una política descentralizadora que se propuso utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado.

En esta estrategia destacó "la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades a través de los Convenios Únicos de Desarrollo, los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basado en el

⁸¹. *Ibid.*

⁸². Omar Caerrero Op. Cit. página 67.

impulso al crecimiento ordenado de las ciudades intermedias".⁸⁹

En resumen, el proceso mexicano de descentralización estuvo orientado ha fortalecer las unidades territoriales regionales y municipales y ha promover el desarrollo local sobre la base de las fuerzas de las comunidades locales.

3) La estrategia de la descentralización en Perú.

En Perú, el proceso de la descentralización se caracterizó por la creación de nuevas estructuras político-administrativas, es decir, las regiones. Por ello, el proceso ha tomado la forma de una dinámica de regionalización. Este proceso fue obstaculizado por la crisis económica, la guerrilla y la violencia.

Según Franz Thediek algunos de los objetivos del Plan Nacional de Regionalización son:

- a) Ordenar el territorio de manera que las actividades económicas, la población y la infraestructura social estén razonablemente distribuidas
- b) Crear gobiernos locales y regionales que puedan garantizar un desarrollo descentralizado y una participación democrática.
- c) Democratizar la sociedad por medio de la ampliación de posibilidades de participación de las poblaciones locales.
- d) Regionalizar y modernizar el Estado evitando la planificación sectorial aislada y fomentando más bien una estrategia integral.
- e) Disminuir la preponderancia del Estado, particularmente en el ámbito de sus instancias centrales, limitando sus tareas a lo esencial.

⁸⁹ *Idem.*

Como pueda observarse, el proceso de regionalización buscó el fortalecimiento de las unidades territoriales regionales y municipales democratizándolas y transfiriéndoles nuevas atribuciones referidas principalmente con el desarrollo económico.

4) El proceso de descentralización en Argentina.

En este país de estructura Federal durante la década de los 80 se produjo un "quiebre de las condiciones que hicieron posible el funcionamiento centralizado de la gestión pública en el Estado Federal". Ese quiebre provocó, a su vez, el surgimiento de condiciones favorables a la descentralización. Una de esas condiciones fue la crisis fiscal que favoreció a la transferencia de facultades y servicios a los gobiernos locales, y el desarrollo de capacidades municipales para obtener recursos por su propia cuenta.

Otro hecho que favoreció decisivamente a la descentralización y al fortalecimiento de los gobiernos locales fue el debilitamiento de las grandes organizaciones corporativistas. Ello ha llevado al fortalecimiento de los agrupamientos de la sociedad civil, "creando condiciones propicias para que la relación Estado-sociedad transite por instancias más bajas de la organización social y del Estado".⁸⁴

A partir de ello, se podría afirmar que en el caso argentino los gobiernos locales o municipales resurgieron y se fortalecieron gracias al debilitamiento y a la crisis de las organizaciones de carácter funcional como son las corporaciones obreras, principalmente.

Tales son algunos casos de descentralización que se han producido en América Latina.

⁸⁴. Bernard Klishbert' Como reformar el Estado. Editorial F.C.E., México, 1994.

Los procesos de descentralización a los que se ha hecho referencia, permiten identificar una orientación predominante en todos ellos: la revalorización de lo local o de las unidades territoriales de pequeña escala.

En efecto, los procesos de descentralización que se desarrollaron en algunos países de Latinoamérica buscaron fortalecer estas unidades en dos sentidos:

- a) Asignándoles atribuciones o funciones referidas al desarrollo local. En este sentido, la descentralización adoptó la forma de un proceso de transferencia de competencias nacionales hacia los niveles territoriales, regionales y local-municipales.
- b) Estableciendo las condiciones adecuadas para la participación democrática de los actores o fuerzas sociales locales. Ello significó la incorporación de la comunidad en los sistemas de decisión locales.

Estos procesos de descentralización que revalorizaron lo local en los sentidos señalados confluyeron durante la década de los 90 con la liberalización de la economía parenterizada por el capitalismo de Estado.

En otros términos, la descentralización político-administrativa orientada al fortalecimiento de las unidades territoriales de pequeña escala coincidió con el proceso de la aplicación de las políticas neoliberales y la desorganización del Estado intervencionista.

3.2. LA REVALORIZACION DE LO LOCAL EN BOLIVIA

La revalorización de lo local es una tendencia que también emergió en el proceso político boliviano y se convirtió en una de las orientaciones de la reforma del Estado.

En efecto, las élites políticas e intelectuales abandonaron paulatinamente las ideas

del centralismo estatal desde mediados de la década de los 80, cuando el Estado centralista emergente de la revolución nacional de 1952 ingresó en una fase de crisis estructural y las alternativas políticas estatistas se devaluaron.⁸⁵

La revalorización del espacio político y social local fue parte de uno de los consensos más importantes de las élites políticas e intelectuales que sustenta a la democracia pactada boliviana.

Los primeros años del ajuste estructural de la economía nacional, marcan una etapa de varió de ideas respecto a la definición de un nuevo horizonte histórico-político por parte de las élites políticas e intelectuales.

La paulatina desestructuración del Estado de 1952, por la política económica neoliberal aplicada por el Gobierno del Pacto por la Democracia conformado por el MNR y ADN, no estuvo acompañada por la formulación de nuevos planteamientos precisos sobre el Estado que sustituiría al viejo Estado centralista. Los planteamientos generales dibujaban un Estado que ya no intervendría en las relaciones sociales ni en la economía, es decir, en lo más alejado posible de la sociedad, o con un Estado liberal.

La matriz ideológica-política del nacionalismo revolucionario continuó condicionando las propuestas políticas de la izquierda antineoliberal que pugné por contener a la ofensiva de los partidos neoliberales.

Empero, algunos sectores de las élites políticas de izquierda, como el Movimiento Bolivia Libre, iniciaron procesos de reflexión a fin de perfilar un nuevo horizonte histórico para el país. Algunas instituciones de investigación social como el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) organizaron foros sobre temáticas políticas.

⁸⁵. Al respecto, véase Juan Carlos: *Estabilización y desarrollo*. Editorial P.O.E. y Los Amigos del Libro.

En ese proceso de reflexión político y académica emergieron dos temáticas importantes: la descentralización y la pluralidad étnico-cultural o la temática de los pueblos indígenas.

Esas temáticas no fueron convertidas en políticas por parte del Gobierno de Víctor Paz Estensoro, (1985-1989). Ese gobierno, que había iniciado una política orientada a deestructurar la economía estatal centralizada, continuó una política centralista que afectó a los Municipios como, por ejemplo, en el área tributaria. A través de la Ley 843 de reforma tributaria quitó impuestos propios a los Municipios y departamentos centralizando la recaudación.⁸⁶

El Gobierno de Víctor Paz intentó a través de un proyecto de Ley descentralizar la educación y la salud, transfiriendo la responsabilidad de esas áreas a las Corporaciones de Desarrollo y a los Municipios. Las movilizaciones del magisterio y de la COB y la falta de apoyo parlamentario al mismo inviabilizaron la iniciativa descentralizadora del Gobierno.

Aunque ese Gobierno no consiguió ningún avance hacia la descentralización y reconocimiento de la pluralidad étnico-cultural, estas temáticas fueron planteadas públicamente por sectores de las élites políticas e intelectuales. El MBL propuso en el Parlamento una Ley de reconocimiento de las comunidades indígenas. También formuló la idea de fortalecer los Municipios. Ambos planteamientos no recibieron apoyo parlamentario. El grueso de las élites políticas no percibieron la importancia de esas propuestas.

Sin embargo, más tarde, a finales de la década de los 80, las élites empezaron a asumir una actitud receptiva a las nuevas temáticas. En efecto, el Gobierno de Jaime Paz Zamora, quien asumió la Presidencia de la República en agosto de 1989, dió un importante impulso a las temáticas de las comunidades indígenas y de

⁸⁶ Véase Pablo Ramos Sánchez: La reforma tributaria. UMSA, 1988.

la descentralización, temáticas sustentadas por fuertes movimientos sociales.

Uno de los movimientos sociales que impulsó y demandó la temática indígena fue la "Marcha por el territorio y la dignidad", iniciada el 15 de agosto de 1990, por indígenas benianos que recorrieron más de 650 Km, "desde las llanuras de Trinidad, hasta la altiplánica ciudad de La Paz, a la cual llegaron el 17 de septiembre para presentar sus demandas al propio Presidente de la República".⁸⁷

Como resultado de esa marcha, el Gobierno de Paz Zamora implementó varias medidas como el reconocimiento de los territorios indígenas, reconocimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades, creación de un Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, etc.

Esos acontecimientos abrieron una nueva etapa de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Se trata de una nueva etapa caracterizada por el reconocimiento de los mismos por parte del Estado. Ello afirmó la idea sobre el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia.

Esta aproximación entre el Estado y los pueblos indígenas fortaleció la valorización de lo local entre las élites políticas e intelectuales. En efecto, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y del carácter multiétnico y pluricultural del país, fue un reconocimiento de las comunidades locales, es decir, de los actores territoriales.

La recepción de esta temática por parte de las élites políticas marcó el segundo consenso en el que se funda la democracia pactada: El consenso en torno a la interculturalidad, que se sumó a los consensos en torno a la democracia

⁸⁷. Kitula Libermann y Armando Godínez (Coordinadores): Territorio y Dignidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1992, página 9.

representativa y la economía de libre mercado.⁸⁸

TRIANGULO DEL CONSENSO ENTRE LAS ELITES POLITICAS



El consenso en torno a la interculturalidad cerró el triángulo de consensos entre las élites políticas de la democracia pactada boliviana.

El consenso de las élites en torno a la interculturalidad preparó la revalorización de lo local, pues el reconocimiento de la pluriétnicidad y multiculturalidad fue un reconocimiento implícito de los actores territoriales: las comunidades y los pueblos indígenas. Este consenso contiene implícitamente la revalorización de lo local, como se constatará posteriormente.

Junto a ese acontecimiento, la temática de la descentralización adquirió mayor importancia en el debate de las élites políticas e intelectuales. Ello sucedió en un

⁸⁸. Según Salvador Romero Ballivián, los tres consensos más importantes que proporcionan legitimidad a la democracia pactada son: la democracia representativa, la economía libre de mercado y la interculturalidad. Véase del autor citado: *Reformas, conflictos y consensos*. Editorial FUNDEMOS, La Paz, Bolivia, 1999.

contexto caracterizado por las protestas y demandas de los movimientos sociales regionales que demandaban la descentralización desde la década de los 80.

La temática de la descentralización se convierte en una temática y es objeto de foros, seminarios y talleres organizados por instituciones de investigación. Esta temática también se transforma en objeto de la política gubernamental.

En 1990 el Presidente Jaime Paz propone al Parlamento una Ley de descentralización. En realidad, en el Legislativo existían varios proyectos de descentralización. (Véase en anexos, propuestas de ley de descentralización).

La descentralización se convierte en temática de debate de las élites políticas e intelectuales. Evidencias de ello son la proliferación de publicaciones (libros y artículos periodísticos) sobre la temática, y las pugnas políticas entre el Gobierno y la oposición en torno a las formas de la descentralización. El Gobierno de Paz Zamora defendió un proyecto de descentralización que implicó una descentralización no sólo administrativa, sino también, política. Su proyecto aprobado por el Senado, en donde existía una mayoría oficialista conformada por ADN y el MIR, establecía virtualmente la federalización del país con la elección directa del Prefecto y la constitución de los Gobiernos Departamentales.

El planteamiento de la descentralización no era nuevo, ya que había sido una demanda de las élites económicas regionales, principalmente de Santa Cruz, desde hace muchas décadas.⁸⁹

Pero la demanda de la descentralización adquirió un nuevo carácter en el marco político vigente: fue planteada como una demanda para el fortalecimiento y la

⁸⁹. Sobre el regionalismo, véase José Luis Roca: *Fisonomía del regionalismo boliviano*, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, Bolivia, 1980. En este texto, Roca afirma que "la historia de Bolivia no es la historia de la lucha de clases. Es más bien la historia de sus luchas regionales..." (Op. Cit, página 9).

ampliación de la participación democrática de la ciudadanía, y una medida para superar el centralismo del Estado de 1952.

En efecto, entre los objetivos de la descentralización se señalan: la democratización del Estado, alcanzar una eficaz interacción entre el Estado y la sociedad civil, lograr mayor equidad en la asignación de recursos a los Departamentos y dentro de ellos a las Provincias y Cantones, incorporar las formas organizativas tradicionales de los pueblos originarios al proceso de descentralización administrativa, reorganizar y modernizar el estado y distribuir sus funciones y roles, etc.⁹⁰

A pesar de que la descentralización fue una temática compartida por las élites políticas, estas no lograron un acuerdo en torno a los contenidos, alcances y formas de la descentralización. El Gobierno de Paz Zamora no logró la sanción congresal de su proyecto de descentralización.

De esta forma, el centralismo del estado boliviano sobrevivió a las movilizaciones de descentralización. Sin embargo, en ese contexto surgió la temática del Municipio.

5.3. EL MUNICIPIO COMO TEMATICA DE LA REFORMA DEL ESTADO

La descentralización fue frustrada. Pero ello no fue obstáculo para que la valorización de lo local se convirtiera en una de las principales orientaciones de la reforma del Estado boliviano.

El tema del Municipio fue planteado en el debate sobre la descentralización. Uno de los primeras propuestas que articuló: Municipio, Descentralización y Democracia fue presentada por Ivan Finot en su texto Democratización del Estado y

⁹⁰. Proyecto RMSO/Regional: Hacia el proceso de descentralización. Ministerio de Planificación y Coordinación, La Paz, Bolivia, 1998, página 18.

Descentralización, trabajo realizado por encargo del ILDIS en 1990.

El autor propone la municipalización de las Secciones de Provincia, el establecimiento de "comunidades", unidades menores en las que se desarrollarían las organizaciones territoriales de la sociedad como las comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales, las mismas que se articularían con los Municipios.

Esta fue una de las primeras propuestas de reforma del Estado que se basó en la revalorización de lo local, en doble sentido: revalorización de las unidades territoriales de pequeña escala y revalorización de los actores territoriales, tal como se observa en el siguiente esquema:

REVALORIZACION DE LO LOCAL

INSTRUMENTO	ESPACIOS Y ACTORES EVALORIZADOS	
	ESPACIO	ACTORES

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la propuesta de municipalización de Iván Finot. Op.Cit.

La revalorización de lo local de Iván Finot configura una nueva concepción sobre el Municipio y el Estado. Finot plantea redimensionar el Municipio y crear una nueva base del Estado.

Respecto a la redimensionalización del Municipio señala "es necesario terminar con el anacronismo de los municipios urbanos y ampliar la jurisdicción territorial de

los municipios enclavados en el campo, de suerte que ella comprenda también el territorio rural. Además eliminar la actual subordinación entre municipios y hacerlos a todos jurídicamente iguales".⁹¹

La redimensionalización del Municipio en los términos señalados es la base para la democratización del Estado, en criterio de Finot.

Esta propuesta fue muy importante para la elaboración de la propuesta de la Ley de Participación Popular como se constatará más adelante.

La revalorización intelectual y política del Municipio desarrollada desde finales de la década de los 80, encontró un punto de plasmación muy importante en la reforma constitucional. En efecto, una de las reformas más importantes del sistema constitucional boliviano realizado en el marco de los acuerdos políticos entre los partidos fue la reforma del régimen constitucional municipal.

La Reforma del régimen constitucional municipal inició la transformación municipal del país. El Artículo 200 ha sido ampliado a 7 numerales por la reforma constitucional. Eleve a los Gobiernos Municipales a una igual jerarquía, define la autonomía municipal como la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de la jurisdicción y competencia territoriales. Establece la composición del Gobierno Municipal, el Concejo y el Alcalde, señala la elección de los Concejales y el Alcalde por voto universal, directo y secreto.

En el Artículo 201 se establece la vigencia del voto constructivo de censura. En el 202 consagra la mancomunidad de municipalidades. La jurisdicción territorial municipal está señalada en el Artículo 203. En el Artículo 204 se establece la edad de 21 años para ser elegido Concejel o Agente Cantonal. Finalmente, el 205 consagra que la organización y atribuciones del Gobierno Municipal serán definidas

⁹¹. Iven Finot: Democratización del Estado y descentralización. ILDIS, La Paz, Bolivia, 1990, páginas 60, 61.

por Ley, de tal modo que los aspectos adjetivos y reglamentarios son trasladados a la Ley de Municipalidades, como corresponde.

La reforma de estos artículos referidos al régimen municipal definido en el título sexto de la Constitución Política del Estado, determinó la obsolescencia de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, ya que ha introducido en el régimen municipal nuevos elementos, como la elección directa del Alcalde, el voto de censura constructiva, la definición de la jurisdicción territorial municipal, la elevación de los Gobiernos Municipales a una igual jerarquía, etc.⁹²

La reforma del régimen constitucional municipal recogió las ideas que se habían desarrollado en la etapa anterior cuando las élites políticas e intelectuales revalorizaron lo local en doble sentido, es decir, como revalorización de las unidades territoriales de pequeña escala (secciones de provincia) y de los actores territoriales (pueblos y comunidades indígenas y juntas vecinales).

Esta reforma inició un proceso de descentralización vía Municipios. La revalorización de lo local continuó desarrollándose ya no sólo como propuestas y reforma constitucional, sino también, como política gubernamental.

En 1993 asumió el Gobierno Gonzalo Sánchez de Lozada quien sustituyó a Paz Estenssoro en la jefatura del MNR. Ese gobierno conformado por la alianza MNR, MRTK, MBL y UCS diseñó una nueva plasmación normativa de la revalorización de lo local con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular.

Esta Ley sintetiza todos los planteamientos sobre el Municipios que se habían realizado anteriormente en los foros, seminarios y talleres organizados por las instituciones de investigación. También recuperaba los aportes de sectores de las

⁹². Sobre la reforma del régimen constitucional municipal, véase el trabajo de Hugo Molina en Reflexiones sobre la Ley de Necesidad de reforma de la Constitución Política del Estado, texto publicado por ILDIS y Milenio, La Paz, Bolivia, 1994, páginas 47, 57.

élites políticas, principalmente las propuestas del MBL y del MRTK, organización que reivindicaba la matriz cultural indígena del país y sus formas de organización.

La Ley de Participación Popular era una forma muy peculiar de implementar la descentralización vía municipios, es decir, a través de la instancia más descentralizada del Estado boliviano.

Los aspectos más importantes de la Ley de Participación Popular de los decretos supremos que la reglamentan son los siguientes:

- * Define a la Sección de Provincia como la jurisdicción del Municipio y reemplaza la concepción estrictamente urbana del Municipio por otra territorial que da origen a los municipios urbano-rurales. De este modo el municipio se constituye en la unidad territorial básica para la planificación nacional y en el principal espacio de participación, concertación y gestión local.
- * Asigna recursos de coparticipación tributaria a todos los Municipios del país bajo el criterio de distribución per cápita, de modo que cada Gobierno Municipal (GM) recibe recursos de coparticipación tributaria proporcionalmente a su población. Antes de la LPP, sólo 23 municipios de un total de 311 tenían ingresos actuales superiores a mil dólares americanos; tres departamentos (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) absorbían el 91% de los recursos de coparticipación; y las nueve capitales de departamento recibían el 90% de esos recursos.
- * Transfiere y asigna a los Gobiernos Municipales varias responsabilidades y atribuciones propias de la gestión pública, que ahora son parte de la administración de los servicios de salud y educación, de la infraestructura, del microriego y caminos vecinales, entre otros.

A partir de la asignación de nuevos recursos y de la transferencia de nuevas responsabilidades, los municipios tienen capacidad de decisión acerca del destino de los recursos de inversión pública dentro de su jurisdicción. Ello implica que

priorizan inversiones, formulan proyectos, acceden a recursos extramunicipales de cofinanciamiento y son responsables de la ejecución de los proyectos.

* Reconoce personería jurídica a todas las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales existentes antes de la promulgación de la LPP, con lo que se convierten en personas jurídicas de pleno derecho. Estas organizaciones constituyen el núcleo básico de la organización social, pero que nunca antes fueron reconocidas por el Estado boliviano. Además, esta Ley les asigna responsabilidades y atribuciones específicas en la planificación y gestión municipal y los define como los sujetos de la Participación Popular.⁹³

* Crea un Comité de Vigilancia (CV) en cada Municipio, constituido por representantes de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales con personería jurídica. Este CV tiene la función de ejercer control social en la gestión del Gobierno Municipal.

La Ley de Participación Popular es la expresión más profunda de la revalorización de lo local por parte de las élites políticas e intelectuales después de la reforma constitucional del régimen municipal.

En efecto, la Ley 1551 expresa tres ideas básicas de esa revalorización:

- a) Lo local-municipal es el espacio privilegiado para la organización y participación social.
- b) Lo local-municipal es el espacio privilegiado para el desarrollo social.
- c) Lo local-municipal es el espacio privilegiado para la fiscalización y auditoría social.

⁹³. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Documentos de trabajo: Informe del Seminario-Taller "Municipio Productivo". Documento 1, 1 de diciembre de 1998.

Las referencias desarrolladas hasta aquí permiten afirmar que la revalorización de lo local -plasmado normativamente en la reforma del régimen constitucional municipal y la ley de participación popular- expresa un cambio de las orientaciones de las élites políticas e intelectuales.

En el periodo anterior a 1985, estas élites estuvieron fuertemente aferradas a orientaciones centralistas y estatistas bajo el dominio de la ideología del nacionalismo revolucionario y las ideas socialistas asociadas al capitalismo de Estado.

Después de una breve etapa de ausencia de orientaciones claras y precisas, esas élites políticas e intelectuales "descubren" lo local y lo revalorizan y convierten en una de las orientaciones más importantes del proceso de reforma del Estado boliviano.

De esta forma, las élites políticas e intelectuales han transitado desde orientaciones políticas central-estatistas a orientaciones localistas.

RECAPITULACION

Las referencias expuestas en el capítulo, permiten establecer algunas conclusiones preliminares acerca de los factores que han contribuido a la transformación de la realidad municipal y a la emergencia de los roles estratégicos municipales.

Primera, en las décadas de los 80 y 90 de la historia latinoamericana se observa un giro ideológico en el seno de las élites políticas e intelectuales. Ese giro se hace evidente en la revalorización de lo local y la descentralización, la desvalorización de lo nacional y la centralización. Estas élites han pasado de la valorización de temáticas concentradas en el Estado nacional a temáticas focalizadas en lo local y lo regional. El pensamiento político otrora nacionalizado se ha hecho localista.

Segunda, esta transición o mutación ideológica de las elites políticas e intelectuales se ha traducido en la agenda de cambios institucionales y en la agenda de la reforma del Estado. Como nunca antes ocurrió, los temas de la descentralización y de la municipalización se han convertido en los temas de máxima prioridad para estas elites e incluso para las agencias de la cooperación financiera y técnica internacional.

Tercera, este cambio en la ideología de las elites políticas e intelectuales se ha producido en un contexto de debilitamiento de los Estados nacionales como consecuencia de la globalización o internacionalización máxima del capitalismo y de las corporaciones capitalistas.

Cuarta, esa transformación ideológica también se ha producido en el marco de la crisis del Estado de capitalismo planificado, organizado por la Revolución Nacional de 1952.

En este sentido, la revalorización de lo local es una respuesta de las elites políticas e intelectuales a la crisis del centralismo generado en el marco de ese Estado.

CAPITULO 6

LA REVALORIZACION DE LO LOCAL-MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN Y DEL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO NACIONAL (CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACION)

Las conclusiones que se desarrollan a continuación están orientadas a puntualizar los resultados de la investigación con relación a las hipótesis de trabajo y a los objetivos. También están dirigidas a formular ideas generales sobre la relevancia de la revalorización política y teórica del Municipio en el contexto del proceso de globalización y del debilitamiento del Estado nacional.

6.1. CONCLUSIONES SOBRE LAS HIPOTESIS Y LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

6.1.1. VALIDEZ DE LAS HIPOTESIS

La investigación fue desarrollada con el propósito de sistematizar evidencias empíricas que sustenten la validez de dos hipótesis de trabajo.

a) Hipótesis 1

La primera hipótesis está orientada básicamente a la descripción de los roles estratégicos que los Municipios han adquirido en los procesos de municipalización y de participación popular iniciados desde 1994, cuando se constituyen Gobiernos Municipales según las nuevas normas establecidas por la reforma del régimen constitucional municipal y la Ley 1551 de participación popular.

En este sentido, la hipótesis 1 establece que los Municipios han adquirido roles estratégicos que impulsan la democracia participativa, y promueven las potencialidades económicas, productivas y comerciales de las comunidades locales.

La validez de esta hipótesis ha sido puesta a prueba en capítulo 4, en donde se han expuesto la información y los datos que evidencian que la democracia participativa y las potencialidades económicas, productiva y comerciales, se han constituido en las principales actividades de los Municipios.

Las principales referencias institucionales que muestran esta situación son:

a) Los Municipios Indígenas. Si bien esta forma de Municipio no está generalizada en todas las regiones indígenas del país, se trata de una forma que expresa la orientación y la tendencia de organizar el gobierno municipal sobre la base de la participación de los actores territoriales y a las identidades más genuinas de las comunidades locales. En este sentido, los Municipios indígenas expresan a los actores territoriales de base étnico-cultural.

La democracia participativa adquiere la forma de Municipio Indígena en las comunidades caracterizada por el predominio de lo étnico-cultural. Ello no es excluyente, pues en comunidades locales caracterizadas por otros atributos, el Municipio adquirirá otro carácter. En este caso, los Municipios Urbanos expresarán el carácter urbano de la comunidad local. Lo mismo puede afirmarse del Municipio Campesino.

En todos los casos, lo importante es que son formas de Municipios basados en la participación directa de los miembros de la comunidad local en la gestión del Gobierno Municipal.

En consecuencia, tal como establece la hipótesis 1 de la presente investigación, los Municipios han adquirido un rol estratégico: impulsar la democracia participativa.

b) Los Municipios Productivos. Otra tendencia que se observa en la dinámica municipal es la promoción de las actividades económicas, productivas, comerciales de las comunidades locales.

La referencia de esta tendencia es el Municipio Productivo. En la investigación se han citado dos casos de Municipios Productivos.

La promoción de las potencialidades económicas de las comunidades locales por parte de los Gobiernos Municipales, si bien no es un hecho generalizado, es una de las tendencias más importantes en el ámbito municipal.

En efecto, la idea de Municipio Productivo esta en los planes de todos los Gobiernos Municipales. Todos los gobiernos locales aspiran a convertir a sus Municipios en Municipios Productivos, aunque no todos han desarrollado la capacidad institucional y política para ello.

Lo importante al respecto es que la promoción de las actividades económicas se han convertido en una aspiración institucional y política que nunca antes se había observado en el nivel de los Municipios.

En efecto, tal como se ha demostrado en la investigación, antes de los procesos de municipalización y de participación popular, los Municipios estuvieron limitados en la administración de servicios básicos, y no intervenían en la promoción de las actividades económicas de la población local.

Esta situación tiende a cambiar. El Municipio Productivo se muestra como la perspectiva municipal más importante para alcanzar el desarrollo y éxitos en la lucha contra la pobreza.

Todas estas referencias desarrolladas ampliamente en la investigación, proporcionan evidencia que validan a la hipótesis 1 del trabajo.

b) Hipótesis 2

La segunda hipótesis está dirigida a identificar los factores políticos que contribuyeron a la adquisición o formación de esos roles estratégicos municipales.

Al respecto, en la investigación se ha demostrado que la revalorización de lo local por parte de las elites políticas e intelectuales es uno de los principales factores políticos que han contribuido a la formación de la nueva realidad y roles estratégicos municipales.

Esta hipótesis apunta a un factor político de carácter subjetivo, porque que la revalorización de lo local es un elemento subjetivo. Se ha focalizado este factor por la importancia que tiene en un contexto de cultura política en donde predominaron las orientaciones estatal-centralistas o la tendencia nacionalizadora, tal cual se sostiene en la tesis.

Desde este punto de vista, se puede afirmar que si las elites políticas e intelectuales no revalorizaban lo local no habría sido posible que lo local adquiriera importancia en la reforma estatal.

Las elites políticas e intelectuales han adquirido valores políticos que conceden mucha importancia a lo local-Municipal. Ello se ha traducido en medidas normativas o legales como la reforma del régimen constitucional municipal y la ley de participación popular. Sin estas medidas tampoco habrían sido posibles los nuevos roles que los Municipios están adquiriendo.

En la investigación se ha demostrado que la revalorización de lo local se ha producido en el marco de cambios objetivos como la crisis del centralismo estatal y de la economía planificada y centralizada, fenómeno que ocurrió no solo en Bolivia, sino también, en el ámbito de Latinoamérica.

En este sentido, el factor subjetivo ha sido complementado por los factores objetivos.

La investigación realizada también presenta evidencia que prueban la validez de esta hipótesis.

En resumen, las hipótesis formuladas en la investigación han sido probadas sobre la base de las evidencias empíricas presentadas en los capítulos de la tesis.

6.1.2. LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los objetivos de la tesis, presentados en el capítulo 2, han sido alcanzados satisfactoriamente.

a) se han caracterizado los roles estratégicos que han adquirido los Municipios: impulso de la democracia participativa y promoción de las potencialidades económicas, productivas y comerciales de las comunidades locales. (objetivo general)

b) Los objetivos específicos también han sido identificados:

- Se ha caracterizado la realidad municipal vigente en el marco del Estado centralista anterior a la municipalización y participación popular.
- Esa realidad municipal ha sido contrastada con la nueva realidad municipal vigente actualmente. Los principales elementos de contraste entre el Municipio tradicional y el Municipio actual son los Municipios Indígenas y los Municipios Productivos.
- Se han identificado de manera sistemática los factores políticos que han contribuido a la formación de la nueva realidad y los nuevos roles municipales. En este caso, se identificaron los factores subjetivos (revalorización de lo local) y objetivos (crisis del Estado centralista y de la economía estatal planificada).

6.1.3. CONCLUSIONES SOBRE LA TEMÁTICA

6.2.1. EL ESTADO ANTIMUNICIPALISTA (PRIMERA CONCLUSIÓN)

En Bolivia, durante la segunda mitad del siglo XX, la idea del Estado-Nación se tradujo en acciones políticas en el contexto de esa Revolución y fue plasmada en la construcción de un Estado (el Estado de 1952), de una economía a través del capitalismo estatal e incluso de una cultura homogeneizadora que ignoró la diversidad étnico-cultural del país.

Una ideología hegemónica, el nacionalismo revolucionario, sintetizó ideológicamente la idea del Estado Nacional. Al influjo de la idea del Estado-Nación, unos partidos políticos pretendieron plasmar el proyecto de la construcción del Estado Nacional ignorando o atenuando la lucha de clases, mientras que otros buscaron articular los intereses de la clase obrera con los intereses nacionales.

La idea del Estado-Nación estuvo asociada fuertemente a la centralización del poder en el Gobierno Central. Por ello, durante el auge de esta idea, en el período de la Revolución Nacional, el poder político se concentró en la figura presidencial, acentuando de esta forma el tradicional centralismo y el antimunicipalismo del Estado boliviano.

Así se desarrolló un Estado con características fuertemente antimunicipalistas que tuvo su auge en las etapas posteriores a la Revolución Nacional de 1952.

En este contexto el espacio local tuvo una escasa relevancia. Los Municipios estuvieron sometidos a las directrices emanadas desde el centro decisor gubernamental y carecieron de recursos y capacidad de acción, y desarrollaron roles meramente operativos o ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores.

El debilitamiento de los Gobiernos Municipales, hizo que éstos tuvieran una escasa relevancia en los proyectos de desarrollo socio-económico y las formas de participación política durante más de 30 años.

El centralismo político-institucional asociado estrechamente a la tendencia nacionalizadora también se hizo evidente en el plano de las políticas públicas o las actividades estatales orientadas a estimular el desarrollo económico-social de la población. El Estado central y las Alcaldías asumieron roles diferenciados.

a) El Estado central jugó el rol de regulación de las relaciones asalariado-empresariales, estableció un sistema de seguridad social con cobertura para los trabajadores asalariados y empleados públicos. Por ello, el principal rol del Estado central fue la regulación de las relaciones entre los actores productivos a través de los derechos laborales y sociales.

b) Las Alcaldías jugaron roles relacionados al mantenimiento de la limpieza de la ciudad, cuidado del ornato público, construcción de infraestructura de servicios básicos (alcantarillado, agua potable, recojo de basura, etc.). Estos roles no estuvieron orientados al desarrollo estratégico de la ciudad, ya que estuvieron dirigidos a la atención de necesidades urbanas básicas.

Estos roles fortalecieron el predominio y monopolio del Estado central en el diseño de las políticas públicas y definieron un modelo de desarrollo centralista y corporativo, y acentuaron la irrelevancia de las Alcaldías en la elaboración de las políticas públicas y en el desarrollo.

El Estado definió los polos de crecimiento y los de estancamiento, la orientación de las inversiones, abrió caminos y creó mercados. Dirigió el desplazamiento demográfico y bienes, reorganizó el espacio geográfico, político, social y económico y adquirió un conjunto de características contrarias al potenciamiento y desarrollo del Municipio:

- Un verticalismo totalitario que niega la existencia de los espacios locales así también las capacidades regionales y el derecho de autorealización de las comunidades locales, carácter que hace del Estado nacional un Estado centralista y desintegrado en su base geográfica y demográfica.
- Una inequitativa e injusta forma de distribución de la riqueza nacional.
- Un tipo de organización que facilita la ineficiencia, la corrupción, las desigualdades y la exclusión y que por ello no permite resolver los agudos problemas de la población.
- La concentración de la capacidad decisional y con ello del poder político en el

nivel central de gobierno.

- Una ausencia de legitimidad de las autoridades locales (las cuales son designadas a "dedo") y una crisis de representatividad del poder público.
- Un sistema político deslegitimado y poco representativo.
- Una concepción y dinámica marcadamente centralistas de administración.

Esta situación empezó a cambiar desde mediados de la década de los 80. La tendencia nacionalizadora que determinó esa situación se debilitó. Este debilitamiento se evidencia en:

a) El desmantelamiento de la economía de planificación centralizada. El decreto supremo 21060, inauguró la economía de libre mercado y posteriores medidas de política económica privatizaron las empresas públicas excluyendo de esta forma al Estado de la economía.

b) La emergencia de tendencias descentralizadoras que cuestionaron el excesivo centralismo del Estado boliviano. Estas tendencias se expresaron en los programas de los partidos políticos, las demandas regionales y la reflexión de los intelectuales. La orientación principal de esas tendencias fue la revalorización de espacio local.

Esta revalorización se constituyó en una de las líneas de la reforma del Estado, y se plasmó en el diseño y la aplicación de la Ley de Participación Popular.

6.2.2. LA CENTRALIZACION Y LA TENDENCIA NACIONALIZADORA (SEGUNDA CONCLUSION)

La centralización y nacionalización han producido no sólo un proceso de centralización y concentración administrativa y de las decisiones políticas en los niveles nacionales, sino también, un proceso de debilitamiento de la Administración en sus niveles regionales y locales.

La excesiva centralización de la autoridad política y de las decisiones administrativas en los niveles nacionales, contribuyó a que el poder político,

administrativo y jurídico no sean efectivamente compartidos por los entes locales o municipales.

En efecto, todas las decisiones concernientes al sector público se congregaron en los niveles nacionales del Estado, donde además se concentró el ingreso público, con el progresivo debilitamiento de los niveles intermedios y locales de gobierno (regiones, departamentos, municipios, según el caso), que dependieron del Gobierno Central.

Desde el punto de vista político, el centralismo de las decisiones políticas y de la administración estuvo acompañado por el presidencialismo.

Esta forma de gobierno fortaleció la excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República o, mejor dicho, en la persona del Presidente de turno. El poder se personalizó. Ello marco de manera profunda y permanente la historia política del país.

El centralismo administrativo y la concentración del poder de decisión política en el Ejecutivo Nacional y en la persona del Presidente impidieron el desarrollo normal del Municipio, hicieron que los Municipios no pudieran asumir su rol de unidad política primaria y autónoma en la vida institucional de la comunidad local.

Es que la centralización administrativa y política implica que todos los asuntos concernientes al sector público se decidan en el ámbito de los órganos nacionales del Estado. Por eso, todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente regionales o locales, no se resolvieron en la región respectiva, sino en el ámbito nacional, produciéndose de esta forma un embotellamiento político y administrativo.

El centralismo administrativo y la concentración de poder también han generado la ineficiencia del propio aparato de la administración centralizada. Esta, afectada por su gigantismo se convirtió en un aparato lento, inefectivo e ineficaz.

La proliferación de órganos e instituciones derivadas de la intervención del Estado en los procesos productivos y comerciales, y en la prestación de servicios públicos,

provocó fallas de funcionamiento de la administración, y una profunda distorsión de los fines del sector público. El Estado no se orientó hacia la búsqueda del bien común.

La centralización administrativa y del centralismo político determinaron la ausencia de participación efectiva de los administrados en la formulación y ejecución de las tareas administrativas.

Bajo el esquema del centralismo, las comunidades locales han estado ausentes en las instancias de administración y decisión. Ello ha sucedido no sólo en las épocas de regímenes autocráticos o dictatoriales, sino también, en las etapas democráticas.

La centralización administrativa y el centralismo político impidieron la emergencia y consolidación de una auténtica democracia participativa. Una prueba de esta ausencia de participación política es la debilidad del régimen local o municipal.

Esta ausencia estuvo acompañada de una falta de participación de los administrados en la formulación y ejecución de actividades administrativas: el ciudadano, como usuario, consumidor o vecino de una comunidad fue muy pocas veces llamado o consultado acerca de la marcha de los servicios públicos y la gestión de los asuntos vecinales.

6.2.3. LA REVALORIZACION DE LO LOCAL (TERCERA CONCLUSION)

La revalorización del gobierno local como ámbito emergente y de gran importancia para el desarrollo socio-económico y el ejercicio de la democracia se han constituido en una de las tendencias más importantes del proceso de reforma del Estado desarrollado en Bolivia durante la década de los 90. La aplicación de la Ley de Participación Popular es la principal muestra de esa revalorización que han efectuado las élites políticas y sociales en el país.

La revalorización de lo local, traducida en la Ley de Participación Popular, está contribuyendo a que los Municipios adquieran roles políticos locales estratégicos que se hacen evidentes, principalmente en la intervención de los Municipios en la

promoción económica local.

En este nuevo contexto sin precedentes alguno, los Municipios adquieren roles políticos locales estratégicos que están transformando el modelo de política pública predominante en Bolivia desde 1952, y han contribuido a la crisis del Estado antimunicipalista.

Al influjo de la revalorización de lo local, se gestaron la reforma constitucional y la Ley 1551 de Participación Popular, elementos que han generado una innovación trascendental del régimen municipal.

La Ley 1551 es el principal instrumento que ha producido cambios en la realidad municipal del país. Esta Ley municipalizó el territorio nacional, reconoce a una variedad de organizaciones indígenas y populares, establece una nueva forma de distribución de recursos entre los Municipios, asigna nuevas competencias municipales relacionadas con la educación, la salud, etc.

Es necesario señalar que el nuevo régimen jurídico municipal surge en el marco de profundos cambios generados en la economía y las funciones del Estado.

En efecto, en la etapa que se realizó la reforma constitucional y se promulgó la Ley 1551 de Participación Popular, tanto la economía como el Estado atravesaban cambios importantes.

En primer lugar, la economía se liberalizaba, es decir, se imponía la economía libre de mercado con el consiguiente protagonismo de los agentes económicos privados en la economía nacional y la sustitución del importante rol en la producción y en la economía que tuvo el Estado desde 1952.

En segundo lugar, el Estado abandonaba su función de promoción de las actividades productivas y económicas en general y asumía funciones de regulación normativa en este campo.

Estos cambios generales de la economía y del Estado son muy importantes para comprender adecuadamente las limitaciones y posibilidades del nuevo régimen jurídico municipal emergente a partir de la reforma constitucional y de la Ley de

Participación Popular.

6.2.4. DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES DE LA NUEVA REALIDAD MUNICIPAL (CUARTA CONCLUSION)

La nueva realidad municipal, pese a los importantes rasgos positivos que la caracteriza históricamente, tiene algunas deficiencias. Estas se observan considerando el cuadro general de la realidad municipal de Bolivia. Estas deficiencias se hacen evidentes en:

1) Las deficiencias referidas a la capacidad institucional para la elaboración de los Planes de Desarrollos Municipales y de los Planes Operativos Anuales.

Gran parte de los Municipios del país han incumplido con esta exigencia de la nueva normativa municipal. Este incumplimiento tiene múltiples efectos negativos en el funcionamiento de los Municipios. El principal, es el escaso ejercicio de las competencias municipales con relación al desarrollo local: la ausencia de Planes de Desarrollos Municipales y de los Planes Operativos Anuales determina que los Municipios ejerzan sus competencias en un bajo nivel. Los Municipios no explotan todas las posibilidades de contribuir al desarrollo local que les brinda la ley.

2) Las deficiencias con relación a la participación social y a la planificación participativa.

En la actualidad un número elevado de Municipios muestra una escasa actividad de las instancias de control social y de baja participación de la comunidad en la planificación participativa.

3) Las limitaciones en cuanto a las funciones de los Municipios en la promoción del desarrollo económico sostenible en el ámbito local.

Gran parte de los Municipios, principalmente de las grandes ciudades continúan concentrando sus funciones y sus recursos económico-financieros y técnicos en la administración y provisión de servicios públicos básicos (provisión de agua potable, instalación de alcantarillado, aseo urbano, ornamento público, etc.).

En otros términos, los Municipios siguen concentrados en el impulso del desarrollo urbano tradicional (construcción de edificios públicos, mejoramiento de la infraestructura de educación, salud, etc). Pero no realizan actividades o funciones con relación al desarrollo económico local. Los Municipios no están ligados institucionalmente a las actividades económicas y productivas de las circunscripciones territoriales municipales. No desarrollan funciones en la promoción del desarrollo económico local.

4) Las limitaciones respecto a la integración de los agentes económicos productivos y financieros en la planificación y la promoción del desarrollo local.

La falta de vinculación institucional entre las funciones de los Municipios y las actividades económicas y productivas locales ha determinado que los agentes económicos y productivos y financieros (entidades de microcrédito) de las circunscripciones municipales queden al margen de la participación popular en la vida del Municipio.

El nuevo régimen municipal ha institucionalizado la participación de las OTBs pero no establece normas sobre la participación de los agentes económicos, productivos y financieros en la planificación y la promoción del desarrollo local.

6.2.5. LA PERSISTENCIA DEL CORPORATIVISMO EN EL PROCESO DE REVALORIZACION DE LO LOCAL (QUINTA CONCLUSION)

La revalorización de lo local que ha hecho posible la transformación de la realidad municipal y la formación de los roles estratégicos municipales en Bolivia, no es un proceso ideológico-político que ha conseguido sobreponerse a las tendencias asociadas al centralismo político-administrativo del Estado de 1952.

Una de las tendencias que subsiste fuertemente es el corporativismo, es decir, el predominio de los intereses corporativos sobre los demás intereses. El corporativismo fue muy fuerte durante la vigencia del Estado de 1952. Estuvo asociado a los grupos funcionales como los mineros, fabriles y demás sectores sociales organizados en base a los oficios.

Esta orientación se ha opuesto al fortalecimiento de lo local-Municipal resistiendo a la participación popular y principalmente a la municipalización de servicios públicos como la educación y la salud bajo la idea de que el gobierno central pretende abandonar la responsabilidad financiera de esos servicios.

Sea como fuere, el corporativismo de algunos sectores como el magisterio y los trabajadores de salud constituyen un obstáculo a una plena transferencia de servicios públicos hacia los Municipios. Ello impide que los Municipios adquieran control sobre estos servicios. Lo cual significa disminuir su poder y sus márgenes de maniobra ya que el mantenimiento de esos servicios en manos del gobierno central implica mantener el centralismo que históricamente impidió el desarrollo del espacio local-Municipal en Bolivia.

6.2.6. LO LOCAL Y LA GLOBALIZACION (SEXTA CONCLUSION)

Actualmente el mundo vive un proceso de globalización o de internacionalización de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Estas relaciones han rebasado los límites de los Estados nacionales y las fronteras nacionales.

En este proceso impulsado por el capitalismo y las corporaciones capitalistas, los Estados nacionales pierden soberanía y las fronteras nacionales dejan de tener la importancia que tuvieron durante la Guerra Fría, cuando el mundo estuvo dividido en dos grandes bloques económico-político e ideológico.

Paradójicamente es en este contexto de debilitamiento paulatino de lo nacional-Estatal-territorial en donde lo local adquiere fuerza.

En efecto, la oposición local/global no es excluyente ni antagónica: lo local adquiere fuerza y relevancia en lo global, y lo global se funda en lo local. Por eso el Municipio adquiere importancia en el proceso de la globalización.

Lo global se articula sobre la base de unidades territoriales, económicas, sociales, políticas y culturales de pequeña escala distribuidas en todo el globo terráqueo. Lo global es una red articulada basándose en estas unidades de pequeña escala.

En lo económico lo global está articulada en torno a las unidades locales con

capacidad de competitividad. En este sentido, lo local-Municipal es un nicho de competitividad que se integra con otras unidades y así forma una red global.

La competitividad de lo local-Municipal no se reduce a lo económico sino también a otras potencialidades contenidas en las unidades territoriales de pequeña escala. La cultura, por ejemplo, puede convertirse en un elemento que puede hacer competitivo a una unidad territorial que carezca de potencialidades económicas.

En consecuencia, el proceso de revalorización de lo local-Municipal que se observa en el proceso político boliviano puede constituirse en un recurso para incorporarse en la dinámica de la globalización, es decir, al nuevo paradigma económico y político que empieza a tener vigencia en el mundo.

En durante los siglos XVIII, XIX y XX los países buscaron integrarse a través de la afirmación del Estado Nacional. En el presente, lo local-Municipal parece ser la vía para incorporarse en la globalización.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

Rajas Ortuste, Gonzala y Verdesata Custade, Luis:
La Participación Popular como reforma política. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaria de Participación Popular, La Paz-Bolivia, 1996.

Rojas Ortuste, Gonzalo:
Democracia en Bolivia Hoy y Mañana. CIPCA, La Paz-Bolivia, 1994.

Kliksberg, Bernardo (compilador):
El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. F.C.E., México, 1994.

Nahlen, Dieter (Editor):
Descentralización política y consolidación democrática. Europa y América del Sur. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.

De la Cruz, Rafael:
Descentralización-Gobernabilidad-Democracia. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1992.

Brugué, Quim y Gamá, Ricard:
Gobiernos locales y políticas públicas. Editorial Ariel S.A., España, 1998.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola:
Diccionario de política. Editorial Siglo XXI, México, 1988.

Caminal Badia, Miquel:
Manual de ciencia política. Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

República de Bolivia:
El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia. Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

Vladimiro Naranjo Mesa:
Teoría constitucional e instituciones políticas. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1991.

Rodríguez Barja:
Derecho político y constitucional. Editorial F.C.E. México, 1992.

Juan Antonio Widow:

El hombre, animal político. Orden social, principios e ideologías. Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1984.

Juan Carlos Urenda Díaz:

Descentralización Administrativa en Bolivia. Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, Bolivia, 1992.

Lindo Fernández:

Derecho Administrativo. Nuevo enfoque. Editorial Offsetec Gráficas, La Paz-Bolivia, 1981.

Pablo Dermizaky Peredo:

"Derecho Administrativo", Editorial "Los Amigos del Libro", Cochabamba-Bolivia.

Fernando Albi:

La crisis del municipalismo. Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-España, 1966.

Juan Carlos Arce Antelo:

"Gobierno Municipal Autónomo", Editorial Fondo de Publicaciones Municipales, Santa Cruz-Bolivia, 1993.

Guido Céspedes Argandoña:

"Bolivia: ciclos de acumulación y períodos de transición", Editorial Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, 1987.

José María Gutiérrez:

Lecciones de Derecho Constitucional. Editorial Artística, La Paz, Bolivia, 1938.

Ivan Finot:

Democratizar el Estado: Una propuesta de descentralización. Editorial ILDIS, La Paz, Bolivia, 1990.

Álvaro García Linera, Raquel Gutiérrez, Raúl Prado y Luis Topia:

El retorno de la Bolivia plebeya. Editorial Muela del Diablo, La Paz, Bolivia, 2000.

B. Guy Peters:

La política de la burocracia. Editorial F. C. E., México, 1999.

Omar Guerrero:

El Estado en la era de la modernización. Editorial Plaza y Valdez, México, 1993.

Kitula Libermann y Armando Godínez (Coordinadores):

Territorio y Dignidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1992.

Salvador Romero Ballivián:

Reformas, conflictos y consensos. Editorial FUNDEMOS, La Paz, Bolivia, 1999.

Ciro Félix Trigo:

Derecho Constitucional Boliviano, Editorial Cruz del Sur, La Paz, Bolivia. 1952.

José Luis Roca:

Fisonomía del regionalismo boliviano. Editorial Los Amigos del Libre, La Paz, Bolivia, 1980.

James Malloy:

Bolivia, la revolución inconclusa. Editorial CERES, La Paz, Bolivia, 1992.

Mario Alzamora:

Derecho Municipal. EDDILI, Lima, Perú, 1983.

José Arecena:

"Algunas dimensiones del concepto descentralización", véase en Dieter Nolhen: Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991.

Juan Cariaga:

Estabilización y desarrollo. Editorial F.C.E. y Los Amigos del Libro. Véase Pablo Ramos Sánchez: La reforma tributaria. UMSA, 1988.

Luis H. Antezana:

Sistema y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1979), texto incluido en René Zavaleta (comp.): Bolivia, hoy. Editorial Siglo XXI, México, 1987.

Proyecto EMSO/Regional:

Hacia el proceso de descentralización. Ministerio de Planeamiento y

Coordinación, La Paz, Bolivia, 1993.

Documento citado en "Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y El Caribe", Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 1995.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Documentos de trabajo: Informe del Seminario-Taller "Municipio Productivo". Documento 1, 1 de diciembre de 1998.

El análisis del Diálogo 2000 que se desarrolla ha sido realizado basándose en la información proporcionada por la prensa escrita y los documentos Conclusiones del Foro Jubileo 2000, publicado por Presencia en forma de libro, y las conclusiones del Diálogo 2000, publicado en varios documentos institucionales.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: Manual de participación participativa en áreas indígenas, Bolivia 1998.

Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, Bolivia, 1997, Los datos y referencias relativas al Municipio de Caiza D, han sido extraídas del Atlas estadístico de Municipios. INE/MDSP/COSUDE, Bolivia, 1999.

LEYES, DECRETOS Y OTROS

Ley de Participación Popular y Ley de Descentralización Administrativa.

Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985.

Ley Municipalidades de 28 de octubre 1999.

El centralismo estatal en América Latina, texto publicado en la Revista Perfiles Latinoamericanos, Num. 9.

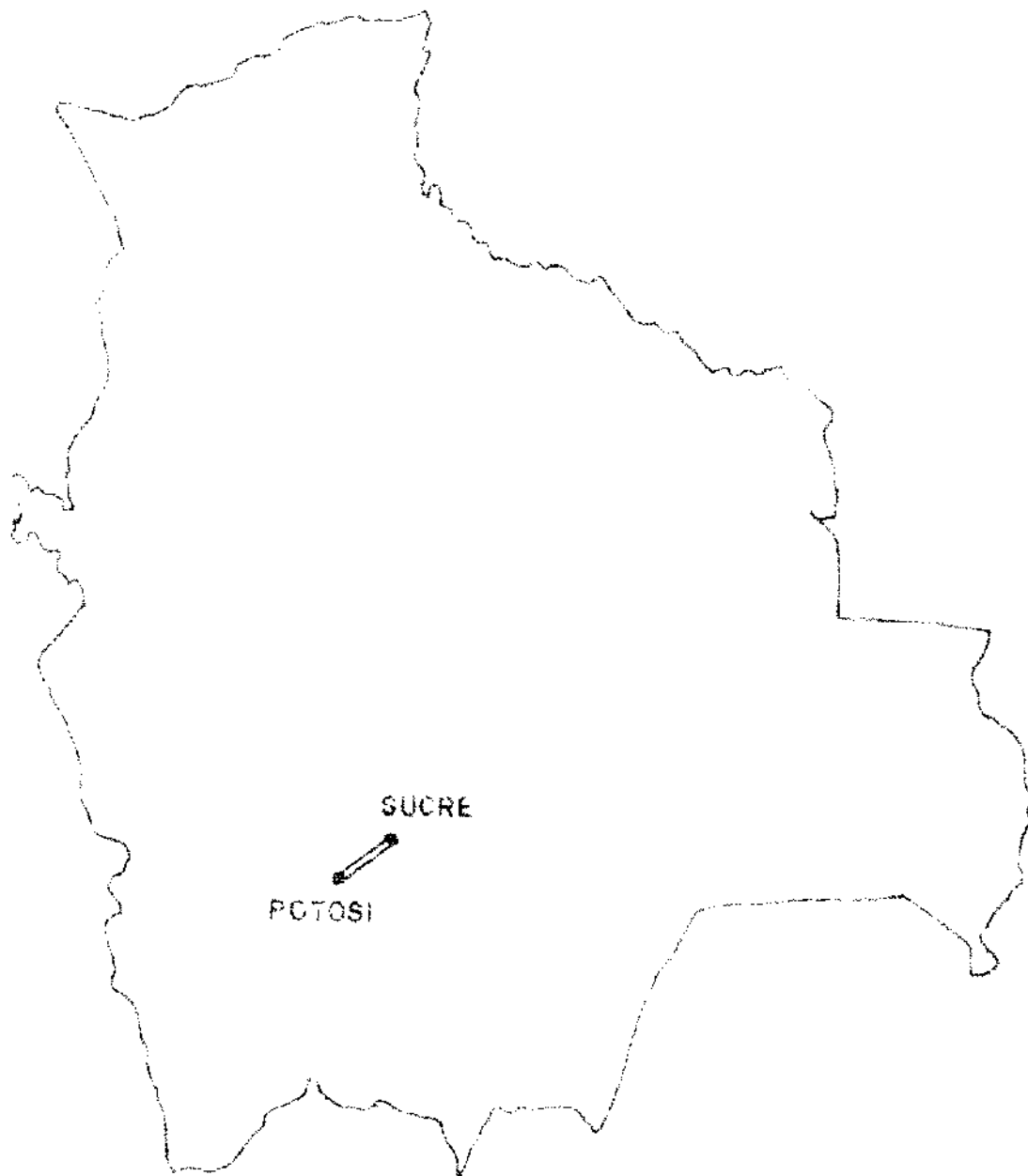
PERIODICOS

La Razón, 02, 04, 2001.

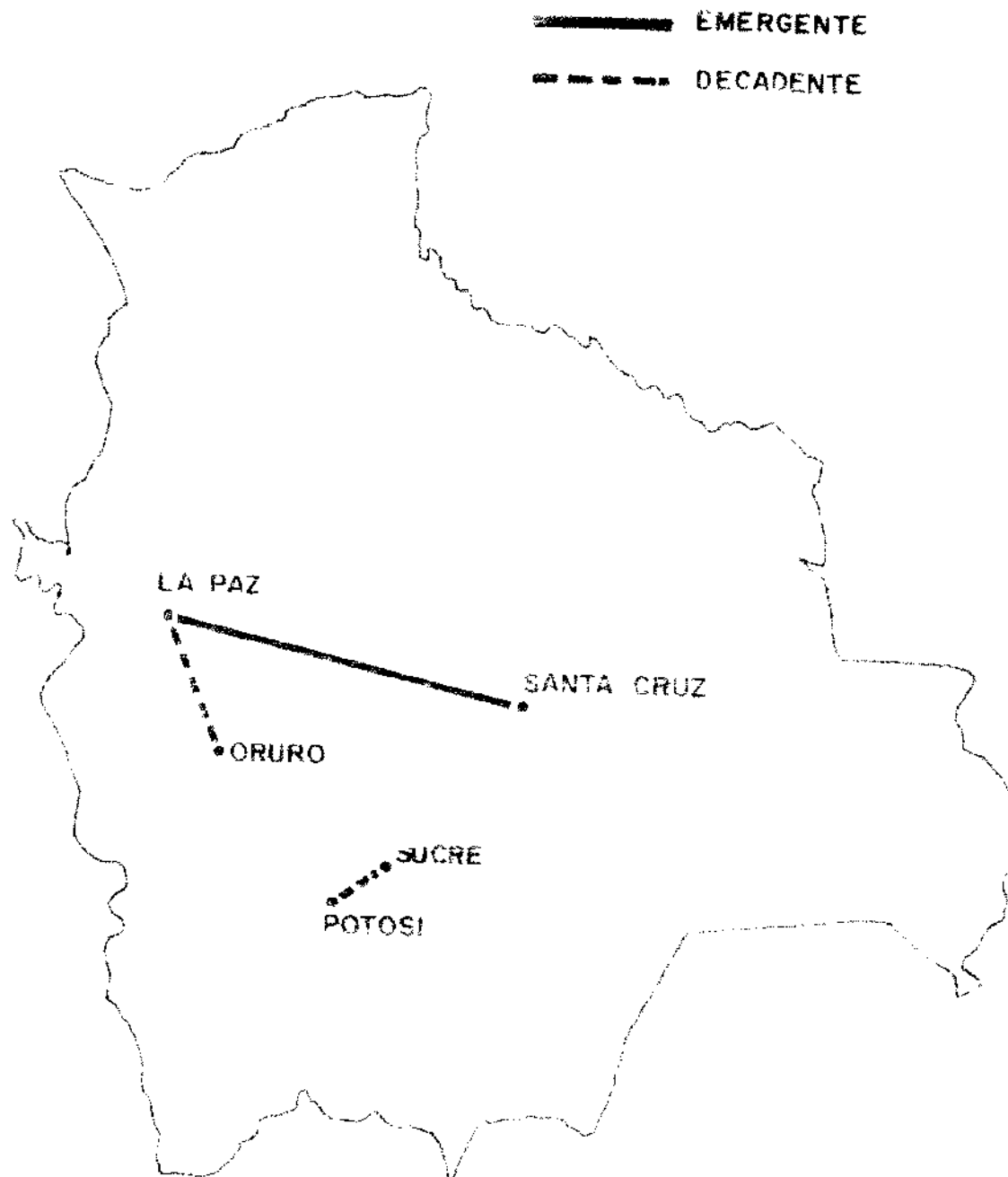
La Prensa, 03, 05, 2001.

ANEXOS

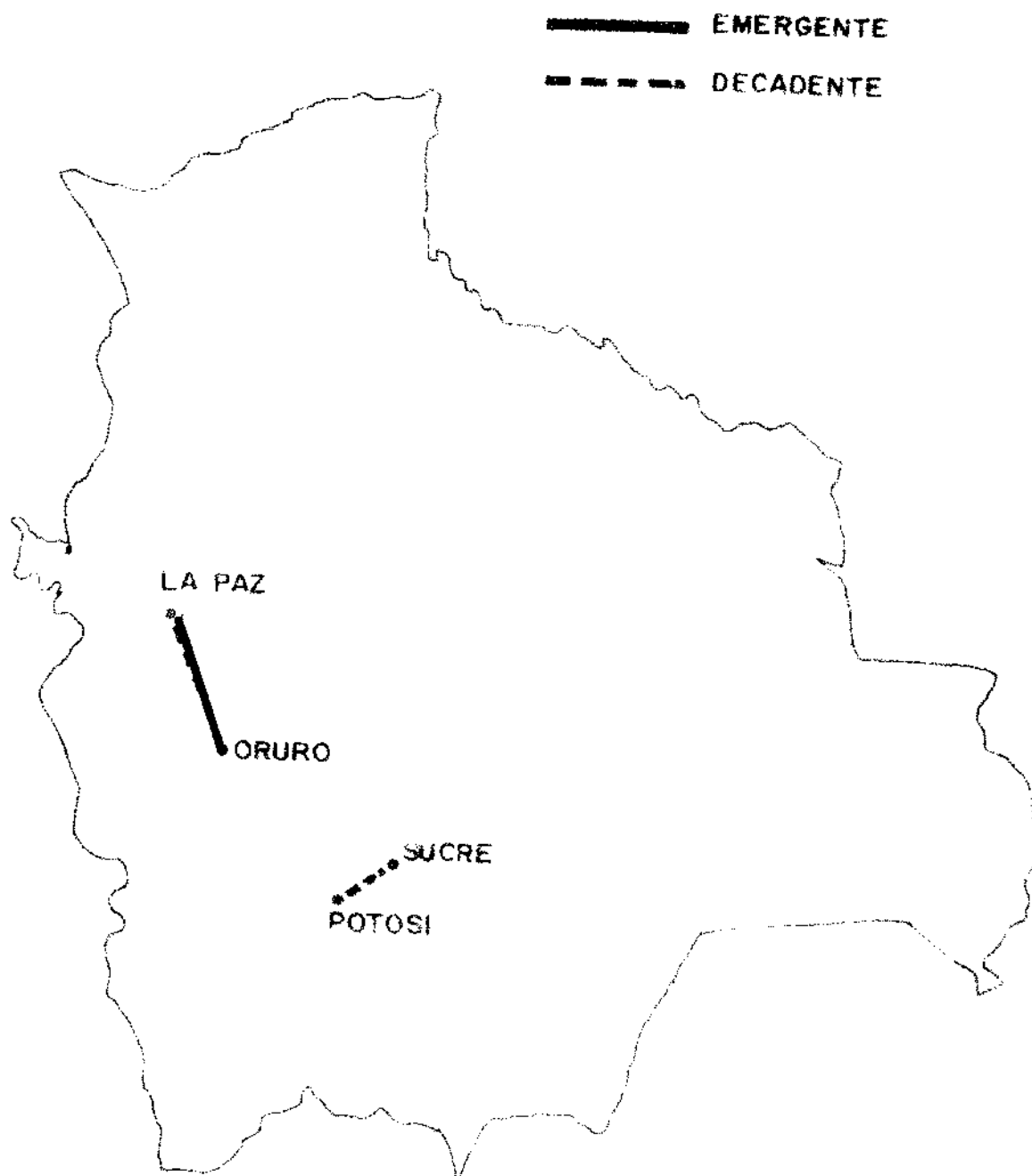
**LOCALIZACION TERRITORIAL DEL PODER HEGEMONICO,
POLÍTICO Y ECONOMICO, ANTES DEL PRIMER CICLO DE
ACUMULACION**



LOCALIZACION TERRITORIAL DEL PODER HEGEMONICO,
POLÍTICO Y ECONOMICO, EN EL PRIMER CICLO DE
ACUMULACION



LOCALIZACION TERRITORIAL DEL PODER HEGEMONICO,
POLÍTICO Y ECONOMICO, EN EL SEGUNDO CICLO DE
ACUMULACION



UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

UNIT 1: THE HISTORY OF THE UNITED STATES

1. Einleitung	2. Zielsetzung	3. Methodik	4. Ergebnisse	5. Diskussion	6. Zusammenfassung
7. Literaturverzeichnis	8. Anhang	9. Glossar	10. Index	11. Kurzfassung	12. Schlusswort
13. Bibliographie	14. Tabellen	15. Diagramme	16. Formeln	17. Abbildungen	18. Zeichnungen
19. Skizzen	20. Zeichnungen	21. Diagramme	22. Formeln	23. Abbildungen	24. Zeichnungen
25. Skizzen	26. Zeichnungen	27. Diagramme	28. Formeln	29. Abbildungen	30. Zeichnungen

1. NAME OF THE INSTITUTION	2. ADDRESS OF THE INSTITUTION	3. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	4. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	5. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	6. NAME OF THE PERSON IN CHARGE
7. NAME OF THE INSTITUTION	8. ADDRESS OF THE INSTITUTION	9. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	10. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	11. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	12. NAME OF THE PERSON IN CHARGE
13. NAME OF THE INSTITUTION	14. ADDRESS OF THE INSTITUTION	15. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	16. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	17. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	18. NAME OF THE PERSON IN CHARGE
19. NAME OF THE INSTITUTION	20. ADDRESS OF THE INSTITUTION	21. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	22. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	23. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	24. NAME OF THE PERSON IN CHARGE
25. NAME OF THE INSTITUTION	26. ADDRESS OF THE INSTITUTION	27. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	28. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	29. NAME OF THE PERSON IN CHARGE	30. NAME OF THE PERSON IN CHARGE

[illegible]

PROYECTOS LEYES	LEY DE ORGANIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS PARLAMENTARIOS EXECUTIVOS JUDICIALES	LEY DE CARRERAS PARLAMENTARIAS JUDICIALES EXECUTIVAS	LEY DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES EXECUTIVOS JUDICIALES	LEY MARCO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA ANTE EL ESTADO	LEY DE SINTESES Y COMBINACION
1. De carácter técnico y administrativo	No se relaciona con el Poder Ejecutivo, Judicial o Legislativo	No se relaciona	No se relaciona	Formular un programa nacional y gradual para transferir algunas funciones	
2. Civil	No se relaciona	No se relaciona	No se relaciona	Formular y aprobar otras leyes fundamentales y por separado al Gobierno Departamental	
3. De carácter judicial	No se relaciona	No se relaciona	No se relaciona	Proceder a asumir competencias con aplicación de procedimientos legales	
4. De carácter administrativo	No se relaciona	No se relaciona	No se relaciona	Disposiciones de aplicación inmediata en los respectivos	
5. De carácter legislativo	No se relaciona	No se relaciona	No se relaciona	No se relaciona	
6. De carácter ejecutivo, administrativo, judicial y otros aspectos generales	No se relaciona	No se relaciona	No se relaciona	Descentralización administrativa que implique transferencia	

[illegible][illegible]