

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CARRERA DE CIENCIAS POLITICAS**



TESIS DE GRADO

**“EL PODER LOCAL Y SU
INFLUENCIA EN EL SISTEMA
POLITICO”**

POSTULANTE : OSCAR MENDEZ ALCOBA

TUTOR : LIC. JULIO VELASQUEZ MALLEA

**LA PAZ - BOLIVIA
2001**

" Todo ideal Representa un nuevo Estado de equilibrio entre el Pasado y el Porvenir".

J. Ingenieros

"La' sociedad Perfecta es aquella donde todos encuentran justicia, Trabajo y comodidades".

Aristoteles

DEDICATORIA

"A mi madre Rudecinda y a mi Abuelita María Por demostrarme que la sencillez y la humildad son alternativas para vencer las adversidades".

AGRADECIMIENTO

Agradecer con toda mi alma y corazón a Dios Por que sin el no habría logrado mis objetivos y metas.

Al Lic. Julio Velázquez Mallea Por sus enseñanzas y por aceptar la tutoría de la Presente investigación a mi hermana Yolanda y a mis sobrinos y amigos por que siempre me alentaron constantemente.

A la Planta de Docentes Por su contribución a mi formación Profesional.

Y muy en especial a la Universidad Mayor de San Andrés Por el espacio e ingreso libre y Democrático por haberme aceptado y Cobijado en sus aulas como estudiante.

"EL PODER LOCAL
Y SU INFLUENCIA EN
EL PODER POLÍTICO"

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

CONCEPCIONES TEÓRICAS SOBRE EL PODER LOCAL

- 1.1.- EL PODER COMO PACTO SOCIAL
- 1.2.- EL PODER COMO GENERADOR DE INFLUENCIA
- 1.3.- EL PODER COMO FUERZA Y AUTORIDAD
- 1.4.- EL PODER COMO DOMINIO
- 1.5.- EL PODER COMO VOLUNTAD DE LA COMUNIDAD QUE
DETERMINA INFLUENCIA POLÍTICA
- 1.6.- APRECIACIONES GRÁFICAS DE PODER
 - 1.6.1.- PODER POLÍTICO CENTRALIZADO
 - 1.6.2.- PODER POLÍTICO LOCAL

CAPITULO II

EL PODER LOCAL EN LA HISTORIA DE LA FORMACIÓN SOCIAL BOLIVIANA

2.1.- LAS INTENDENCIAS COLONIALES: PODERES REGIONALES

2.2.- LA CENTRALIZACIÓN NIEGA LO LOCAL

2.3.- CENTRALISMO Y PRESIDENCIALISMO

2.4.- CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

2.5.- LA CENTRALIZACIÓN CONSTITUCIONAL

2.6.- LO LOCAL Y LA DEMOCRACIA

2.7.- LO LOCAL Y LO REGIONAL

2.8.- DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR

2.9.- NUESTRO PASADO MUNICIPAL

CAPITULO III

CONNOTACIONES POLÍTICAS DE LA NORMATIVIDAD ACERCA DEL PODER LOCAL EN BOLIVIA

3.1.- LA ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

3.2.- EL MARCO JURÍDICO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE⁴ PODERES

LOCALES

3.2.1.- BASADO EN LA CONSTITUCIÓN

3.2.2.- LEY No 1551, DE PARTICIPACIÓN POPULAR

3.2.3.- LEY No 696, ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

3.2.4.- LEY No 1654, DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.3.- NORMAS NORMATIVAS, NORMAS POSITIVAS

CAPITULO IV

LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DEL PODER LOCAL COMO PODER POLÍTICO

4.1.- PLANEACIÓN SOSTENIBLE DEL PODER LOCAL, RESPUESTA
INSOSTENIBLE DEL MUNICIPIO

4.1.1.- UN SUPUESTO DESARROLLO INTEGRAL SOSTENIBLE

4.1.2.- LUCHA CONTRA LA POBREZA

4.1.3.- UN MODELO DE ECONOMÍA DE MERCADO CON SENTIDO

SOCIAL

4.1.4.- LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA ⁵
CONSOLIDACIÓN DE PODERES LOCALES Y REGIONALES

4.1.5.- EL DESARROLLO INTEGRAL Y LA MUNICIPALIZACIÓN DEL
PAÍS

4.2.- LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR
COMO POLÍTICAS DE ESTADO

4.3.- AVANCES Y DEFICIENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

4.3.1.- EL ÁMBITO ECONÓMICO

4.3.2.- EL CONTEXTO SOCIAL

4.3.3.- EL MEDIO AMBIENTE

4.3.4.- PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

4.3.5.- GESTIÓN MUNICIPAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.4.- LA CULTURA POLÍTICA Y EL PODER LOCAL

4.5.- PODER LOCAL SIN PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.6.- DISTRITO MUNICIPAL, MAS PROYECTO QUE REALIDAD

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

El objetivo fundamental de la presente investigación, fue la de realizar un análisis de las potencialidades socio-políticas de los municipios, en función del material emitido por las diferentes instancias que tienen que ver con el tema, y determinar cual es la influencia que tienen en el poder central del Estado y el propio sistema político, al constituirse aquellos en supuestos poderes locales.

Esta consideración estuvo enmarcada en la preocupación de que, la ley de Participación Popular, al tener como fundamento el objetivo principal de ampliar la gestión política mediante la gestión social del municipio, en otras palabras perseguía, construir las condiciones que permitieran ampliar la participación ciudadana municipal en lo que significa el contexto del Estado y la practica democrática. Si aquello significaba, la consolidación de municipios con capacidad ejecutiva y política al interior del espacio municipal, estamos hablando del establecimiento de poderes locales municipales, con las implicaciones conceptuales que aquello encierra. Sin embargo, este enfoque genera la siguiente problematización: ¿Se pudo consolidar efectivamente ese poder local del municipio?. ¿Este poder local, si es que existe, de que manera influye en el

accionar del poder central del Estado?. ¿Cual es el lugar que ocupan en el sistema⁷ político?.

Aquellos objetivos y cuestionantes, entonces, fueron el punto de partida para la realización de la presente investigación y para ello, se tubo que plantear como parámetro la siguiente hipótesis de trabajo: CON LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR, EL PODER MUNICIPAL SE AMPLIA EFECTIVAMENTE, SIN EMBARGO ESTA NUEVA CONFIGURACIÓN NO TIENE UNA INFLUENCIA DETERMINANTE EN EL PODER CENTRAL DEL ESTADO Y TAMPOCO EN EL SISTEMA POLÍTICO. Que en la culminación del trabajo se pudo evidenciar que esta preafirmación era demostrable.

La presente investigación, tiene un carácter descriptivo de aquellos elementos trascendentales que a nuestra consideración nos configuran la imagen del contexto aplicativo de la Ley de Participación Popular y en ese entendido, a continuación desplegamos el material que contiene.

CAPITULO I

**CONCEPCIONES
TEORICAS SOBRE EL
PODER LOCAL**

CAPITULO I

CONCEPCIONES TEÓRICAS SOBRE EL PODER LOCAL

1.1.- EL PODER COMO PACTO SOCIAL

Refiriéndose al Poder de manera general, Hobbes observa, "el poder de un hombre consiste en sus medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro"¹, esta definición nos permite considerar como poder a aquello inherente a la calidad de cada una de las personas, y que le sirve para la consecución de sus fines e intereses. El poder entonces, está constituido por aquellas cualidades que tiene una persona: fuerza, capacidad, prudencia, aptitud, liberalidad, nobleza, etc., que conforman los elementos propios del individuo que le permitirán conseguir lo que se propone en lo posterior.

Ahora bien, según Hobbes el poder político o poder de Estado, es el poder donde la voluntad del gobernante "se integra con los poderes de varios hombres (...) por pactos mutuos realizados entre si (...) instituida por cada uno como autor, al objeto que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos (...) para

¹.- HOBBS, LEVIATÁN, Ediciones Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1973, Página 69

asegurar la paz y defensa comunes"². Esta definición de poder político atribuye⁹ al soberano una autoridad omnímoda, quien se apodera, por contrato, de los poderes individuales de los gobernados, quienes le proporcionan esa cualidad por medio de un pacto, y cuyo fin es la paz y al defensa de la sociedad.

Esta definición de Hobbes, niega la posibilidad de la constitución de un poder político paralelo, y que corresponda a un grupo social definido, es decir de un poder local, ya que considera solo dos componentes: por una parte, el gobernante que absorbe, mediante el pacto, los poderes individuales de los gobernados para utilizarlos en la forma en que juzgue oportuno, y por otra parte, los gobernados quienes ceden sus capacidades de poder al gobernante mediante un pacto.

Sin embargo aquella definición, puede dar lugar a algunas otras apreciaciones, dejando de lado esa característica absorbente y unilateral del soberano. Por ejemplo, se puede percibir que el poder político necesariamente surge como producto de la integración de los poderes individuales de varios hombres que corresponden a una determinada sociedad o comunidad, que muy

².- HOBBS. LEVIATÁN, Ediciones Fondo de Cultura Económica, México 1973, Página 141

bien pueden constituir lo local. Por otra parte, se puede distinguir que al ser el¹⁰ poder político, un poder instituido por cada una de las personas de la sociedad como autores o por lo menos de una mayoría consensual, a objeto de que puedan utilizar su fortaleza y sus medios en procura de intereses sociales, este grupo social, nuevamente decimos, muy bien puede constituir lo local. Aunque claro está, que en esta última definición de poder con características de grupo, no existe contrato alguno entre los integrantes, sino un acuerdo común surgido de las circunstancias cuyos objetivos no se limitan a la paz social y la defensa, sino al beneficio mutuo de lo que constituye lo local. Entonces, de este poder político local surgirían los otros poderes instrumentales.

Ahora bien, si el poder individual está constituido de los elementos propios con que cuenta la persona y que le permite conseguir lo que se propone, entonces el poder local será la suma de posibilidades de la comunidad que le permitirá, como tal, acceder a sus proyectos de manera comunitaria, donde lo local influirá de manera determinante, tanto para los integrantes de la localidad como hacia el exterior de ella, e incluso sobre el poder central del Estado.

1.2.- EL PODER COMO GENERADOR DE INFLUENCIA

Para Charles Horton, el poder "es el control sobre el espíritu humano. La fase inmediata del poder es espiritual. Así cuando una mente ejerce sobre otra cierta influencia, o se impone por si misma, sin otros medios que símbolos de comunicación. Esto es tener poder y todos los que lo poseen en alto grado son los animadores de la sociedad"³.

Esta definición en términos políticos, consistiría en la influencia que tienen algunos individuos o grupo de ellos con ciertas capacidades políticas (gobernantes) sobre los demás (gobernados), que se impone por las condiciones y capacidades con que cuentan, y se expande por los medios de comunicación. Estos detentadores del poder político se constituirían entonces, en sujetos protagónicos del desarrollo de la sociedad.

Esta definición adecuada a lo local, permitiría percibir al poder local como una influencia emergente de ella misma, el cual sería expansivo mediante los medios, y cuya preponderancia y autoridad, sería determinante para la sociedad en

³.- HORTON, Charles. LA ORGANIZACIÓN SOCIAL, Ediciones UNAM, México, 1981, Página 264

su conjunto, ya que lo local se constituiría en animadora de aquella.

1.3.- EL PODER COMO FUERZA Y AUTORIDAD

Para Alan Birou, "el poder es una capacidad de hacer tal o cual cosa, de realizar una operación; es en general, toda facultad de obrar. Esta ligada a la idea de fuerza, de energía ejercida, de capacidad ya sea física o intelectual, voluntaria o moral (...) psicológicamente hablando, el poder es toda fuerza o autoridad individual o colectiva, en tanto que es capaz de hacer que se le sometan las otras, de hacerlas obedecer o conciliarse con su voluntad"⁴.

Esta definición en el campo político se asemeja a la emitida por Hobbes, puesto que se trata de la fuerza, de la energía, la capacidad física (mediante medios de represión) o intelectual (preparación intelectual) que permite constituir una capacidad que será ejercida para que otros obedezcan. Es la fuerza o autoridad ya sea del gobernante principal o el grupo que está en el poder, que desarrollan sus capacidades y las que le otorga el Estado, para someter al colectivo, para que concilie con su o sus voluntades.

⁴.- BIROU, Alan. VOCABULARIO PRACTICO DE CIENCIAS SOCIALES, Ediciones Economía y Humanismo, Francia 1966

El poder local, abstrayendo estos criterios, sería la fuerza o autoridad¹³ emergente del colectivo, de lo que constituye lo local, que influiría determinadamente, para que el contexto circundante se someta a la voluntad de aquella, de tal manera que de lo local emergería una fuerza de grupo capaz de someter a los otros componentes sociales (incluyendo el poder central) "un control sobre las acciones de los demás, cuando menos en cuanto a la habilidad para contar con que éstos no habrán de interferir"¹⁵.

1.4.- EL PODER COMO DOMINIO

Sin embargo, el Poder político puede tener otros rasgos característicos, de tal manera que se expresará mediante la dominación, la fuerza, el control y la influencia.

En una realidad social, el Poder político lleva implícito el dominio, que se entiende como potestad ilimitada incluso con competencia de opresión. Según Hobbes, el poder político es "el mayor de los poderes humanos que es el que se integra con los poderes de varios hombres unidos por el consentimiento de una

⁵.- PARSONS, Talcot. EL SISTEMA SOCIAL, Ediciones Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Página

persona natural o civil, tal es el poder del Estado".

Pero el Poder, no siempre puede expresarse en términos de dominación, puede tener cabida mediante simples actos administrativos públicos, que sin embargo se constituirán en trascendentales para la sociedad, ya que tendrán la capacidad de aplacar las necesidades públicas e incluso privadas de la sociedad mediante el aparato estatal; en este caso, el poder político no solo será usado para dominar, sino también para servir, o simplemente para mantener el orden establecido de acuerdo con un consenso general de la comunidad, lo que no dará precisamente la idea de dominación sino de servicio a la comunidad.

1.5.- EL PODER COMO VOLUNTAD DE LA COMUNIDAD QUE DETERMINA INFLUENCIA POLÍTICA

De los diferentes conceptos que identifican al poder político, para fines de la presente investigación, nos parece acertado abstraer diversos criterios en procura de construir una abstracción científica que nos aproxime de mejor manera a una definición de poder local.

Para este cometido veremos la definición de Max Weber, quien afirma:¹⁵

"por poder entendemos (...) de un modo general, la probabilidad que tiene un hombre, o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria inclusive contra la oposición de los demás miembros"⁶.

De lo que, una aproximación conceptual de Poder Local sería: la posibilidad que tiene una sociedad local, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria inclusive contra la oposición de terceros u otras sociedades locales.

En esta categoría, la idea de probabilidad expuesta por la definición de Max Weber, la transformamos en "posibilidad", porque la consideramos más adecuada, ya que al mismo tiempo de expresar la contingencia del Poder, expresa su realidad específica, y porque entendemos que el Poder en los hechos, se constituye en una posibilidad que se reitera a cada momento; es una posibilidad coyuntural que, de un instante a otro, puede ya no tener lugar.

Ahora bien, el poder local para ser tal, necesariamente tendrá que

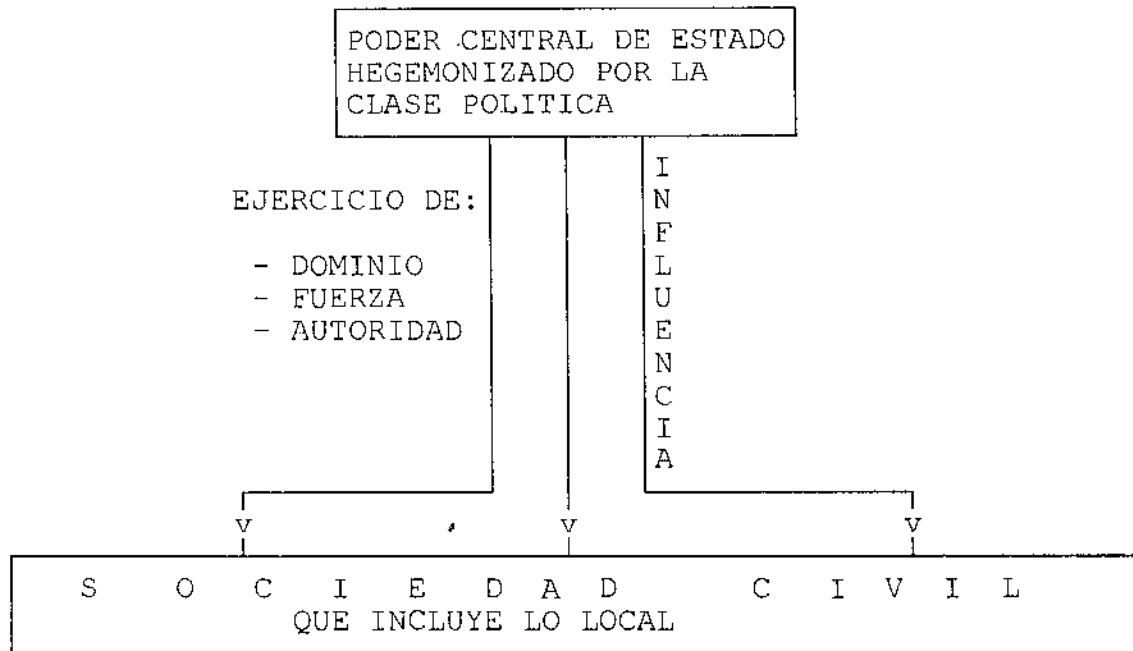
⁶.- WEBER, Max. ECONOMÍA Y SOCIEDAD, Ediciones Fondo de Cultura Económica, Pág. 14

trasuntarse en poder político, y si es aquello es tal, será una entidad generadora¹⁶ de influencia tanto al interior de lo local como al exterior de ella. La influencia debe emanar de lo local, logrando que quien tenga el poder acceda también a actuar en el sentido solicitado por quien lo use. Esa influencia emanada de lo local debe ser siempre decisiva, hasta el punto de imponerse a otras instancias de poder.

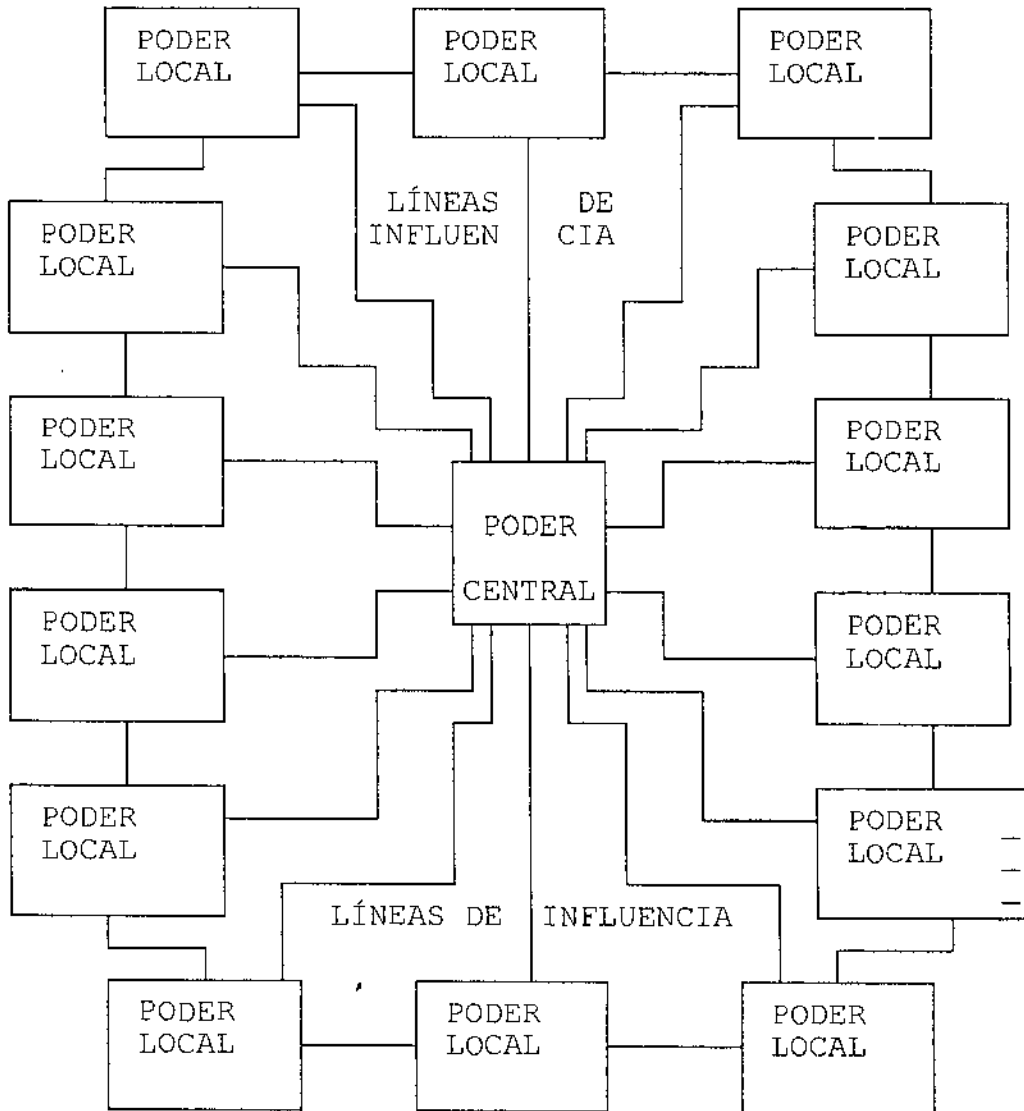
1.6.- APRECIACIONES GRÁFICAS DE PODER

Por las consideraciones anteriores, en procura de objetivar de mejor manera el poder político, con características centralizadas o descentralizadas, veremos dos situaciones gráficas que a nuestro entender nos muestran de manera ilustrada, como se presentan estas situaciones.

1.6.1.- PODER POLÍTICO CENTRALIZADO



En el esquema se puede observar que la única fuente generadora de influencia política o decisión es el poder central de Estado. Este o quienes la manejan, se sobreponen sobre cualquier instancia social, incluyendo lo local. El poder central es la privilegiada que asume la decisión sobre los roles de la sociedad. Esta última, en el mejor de los casos solo podrá luchar por sus reivindicaciones, pero de ninguna manera podrá generar influencia política.



En este esquema se puede ver que lo local, o la suma de poderes locales de manera coordinada, influyen decisivamente en el poder central de Estado, el cual

solo se constituye en una instancia de referencia política de lo que constituye el¹⁹ Estado. El poder político en los hechos está formado precisamente de lo local, que se sobrepone sobre cualquier instancia de poder, incluyendo el poder central que no es precisamente una generadora de influencia política, sino un dispositivo que tiene vigencia por la voluntad de lo local, es más su actuación será una suerte de respuesta a las demandas de lo local, quienes a fin de cuentas serán los generadores de decisión o influencia política.

El esquema nos permite objetivar que lo local se impone sobre lo central generando un verdadero sistema de poder local. Mientras esto no ocurra, se puede hablar, si se quiere de instancias descentralizadas, con cierta capacidad de acción, pero de ninguna manera de un poder local, puesto que como se dijo, si lo local se tiene que constituir en verdadero poder político, necesariamente tiene que ser emanadora de influencia decisiva, tanto en coordinación con los demás poderes locales como sobre el poder central de Estado.

CAPITULO II

**EL PODER LOCAL EN LA
HISTORIA DE LA
FORMACION SOCIAL
BOLIVIANA**

CAPITULO II

EL PODER LOCAL EN LA HISTORIA DE LA
FORMACIÓN SOCIAL BOLIVIANA

2.1.- LAS INTENDENCIAS COLONIALES: PODERES REGIONALES

Después de un siglo de dominación española de las colonias de Sud América, Carlos III plantea una reforma radical respecto a la composición del espacio institucional y administrativo de aquellas. Al mismo tiempo de crear un sistema de ministerios para cada sector y rama de actividad, establece el modelo administrativo de las intendencias, las cuales son concebidas como espacios regionales con autonomía propia.

Esta reforma es legalizada por la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires el 28 de enero de 1772. El documento, otorga un amplio poder institucional a la Audiencia de Charcas, y a su vez, legaliza las autonomías regionales mediante el reconocimiento de 8 intendencias, a las que proporciona "amplios poderes en las áreas de hacienda, justicia, y administración"⁷ pública, es decir les reconoce su

⁷.- PAZ BALLIVIAN, Danilo, DESCENTRALIZACIÓN, Artículo de la Revista "Temas Sociales" Nro 17, editada por la Carrera de Sociología de la UMSA, La Paz - Bolivia, diciembre 1993, Página 7

calidad de **poderes regionales** con influencia política determinante en el poder²¹ central de los virreinos de los cuales ahora dependen directamente. Por las atribuciones que tienen, las intendencias parecen contar con las mismas características de Estados confederados.

En este período, del Virreinato del Río de la Plata, llegan a depender aquellas 8 intendencias: la de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Paraguay, la Plata (Chuquisaca), Cochabamba, La Paz y Potosí. Esta estructura se mantiene sin cambios hasta 1810, año en que la Audiencia de Buenos Aires rompe con el imperio Español para declararse independiente de la corona. Este conflicto determina entonces, que se conforme las denominadas "Provincias Unidas del Río de la Plata" compuesta por las primeras intendencias nombradas, y que posteriormente conformarán la República de Argentina.

Mientras tanto, las intendencias de La Plata, Cochabamba, La Paz y Potosí, por la situación descrita, nuevamente pasan a formar parte del Virreinato de Lima, que continúa leal a la Corona Española.

Pasando el tiempo, las luchas entre españoles europeos y españoles criollos

por la hegemonía del poder político, el 6 de agosto de 1825 darán como²² resultado la emergencia de un nuevo Estado. En Chuquisaca, unos supuestos representantes, elegidos de alguna manera de aquellas otrora intendencias: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Potosí y Santa Cruz reunidos en asamblea, en Charcas firman un documento importante que iniciará los destinos de aquel nuevo país: el Acta de la Independencia de las Provincias del Alto Perú. Siete días más tarde, esta asamblea aprobará la Ley que establece las características de la nueva república, cuya composición básica será de departamentos que en suma constituirán "un Estado unitario y centralizado, imitando el modelo francés, que establecería fuertes medidas centralistas, una excesiva tutela administrativa y la configuración de agentes subordinados al poder central"⁸.

Por lo dicho, los 5 departamentos que conforman Bolivia en sus inicios, por las características que las anteceden, cuentan con una autonomía de gestión en lo político y territorial, ya que antes de la fundación de la república, como intendencias, tienen una delimitación precisa, pero esta característica se irá perdiendo gradualmente. Con el proceso de afianzamiento de la nueva república, se notará claramente que esta autogestión será violentada, ya que se adoptará la

⁸.- URENDA, Juan Carlos, AUTONOMIAS DEPARTAMENTALES, Ediciones Los Amigos del Libro, La Paz-Bolivia, 1978, Página 46.

forma de un Estado centralizado general y único, donde los poderes²³ regionales de las ex-intendencias serán distorsionadas y darán lugar al proceso histórico de la formación de un Estado boliviano centralizado.

Ahora bien, por el comportamiento que tendrá posteriormente este tipo de Estado centralizado, que continuará marginando a amplias masas de población - especialmente indígena- y centralizado el poder en una minoritaria clase política de ascendencia ibérica, se podrá inferir que no es precisamente una de las mejores formas de Estado, el que sin embargo tendrá la cobertura necesaria para diseñar la historia republicana: "el Estado boliviano tenía un importante grado de autogestión que fue violentado al adoptar la forma de un Estado centralizado general y único. Sin embargo, los errores también hacen historia y nuestra historia republicana es la historia del centralismo"⁹, no de lo local.

2.2.- LA CENTRALIZACIÓN NIEGA LO LOCAL

Desde la formación de la República de Bolivia, la administración de los intereses regionales y locales tienen una ingerencia directa del poder central de

⁹.- Paz Ballivián , Obra citada, Página 7

Estado, pero esta situación, lejos de ampliar esta hegemonía referencial del²⁴ Estado, en el contexto territorial, por la concentración del poder político y sin la influencia de poderes locales, lo único que logra es configurar un Estado cuya presencia se objetiva solamente en los puntos territoriales de referencia económica, lo que a la larga dará como resultado un Estado de enclave, basado en una estructura focalizada principalmente en los puntos de interés de los que fluyen las directivas políticas.

La clase política que administra esa centralización, se sinonimiza con la oligarquía minera.

El poder central es tal, que se forman autoridades centrales con amplias facultades de resolver los problemas particulares de las regiones, los departamentos e incluso de cualquier localidad poblada. Aquella oligarquía que se formó en Sucre, y que luego se traslada a La Paz, en el transcurso de los siglos XIX y XX, responde exclusivamente a los intereses económicos contruidos sobre la minería de la plata y luego del estaño, cuyos yacimientos al estar ubicados geográficamente en el altiplano, determinan lo económico y también lo político del país.

Bolivia al convertirse en una especie de enclave minero, cuya ligazon²⁵ principal esta relacionada al mercado mundial antes que a las necesidades de las regiones y menos a las localidades del país, también se convierte en un enclave político cuya oligarquía se preocupa de lo económico-minero principalmente y centraliza el poder despreocupandose de lo regional, y peor de lo local: "la nación (en los hechos) tenía no más de 42000 kilómetros cuadrados ubicados en el altiplano, el resto nacional era simplemente un problema cartográfico, la política y la economía un problema altiplanico"¹⁰.

En lo regional, la época denominada del estaño, lo único que hace es reforzar el aislamiento del oeste Boliviano, y genera el enclaustramiento de los departamentos orientales ya que todos los sectores de la economía y la composición geográfica se subordina y condiciona a las necesidades del capitalismo minero, lo que postergará el desarrollo de las regiones, de las localidades pobladas y del país en su conjunto.

Si bien con la revolución del 52, se logra la efectivización de algunas reivindicaciones sociales trascendentales como la nacionalización de las minas, la

¹⁰ - KLEJN, Herbert. "ORÍGENES DE LA REVOLUCIÓN BOLIVIANA", Editorial Juventud, La Paz - Bolivia, 1968, Página 33

reforma agraria y el voto universal, y se logra el inicio de la facilitación del²⁶ desarrollo del oriente boliviano especialmente de Santa Cruz, con apoyos en infraestructura, créditos y precios de garantía a la agropecuaria oriental, no se traza una política precisa que permita dotar a las regiones de los derechos de autonomía relativa que tenían antes de la fundación de la república, las regiones y los municipios, se mantienen sin poder decidir sobre sus problemas e intereses, la excepción seguramente lo constituye la conquista de un porcentaje de recursos por concepto de regalías en la explotación de recursos naturales no renovables.

2.3.- CENTRALISMO Y PRESIDENCIALISMO

En lo político, una característica organizativa se plasma en el tipo de Estado en lo que hace el poder ejecutivo, aquello es el presidencialismo. Desde que se instaura la Asamblea Constituyente de mayo de 1826, se sanciona que el presidente de la república tiene un poder omnímodo ya que está facultado para hacer "lo que quiera": para hacer la guerra, realizar cualquier tratado, nombrar a todos los magistrados y jueces, y remover a cualquier empleado por menos importante que este sea. De esta manera la primera Constitución boliviana del 6 de noviembre de 1826, ya determina aquellos superpoderes del mandatario, el cual

incluso, aparte de ser "el presidente de la República, es el jefe de la²⁷ administración del Estado sin responsabilidad de los actos de dicha administración"¹¹.

Posteriormente, con la Ley de Organización Política administrativa de 1888 que se reglamenta en 1903 y que norma que el prefecto es nombrado directamente por el presidente, el carácter presidencialista del estado boliviano no tendrá límites ya que, se echará por tierra el derecho que aún conservaban los departamentos mediante la constitución bolivariana, "de elevar una lista de 6 a 10 candidatos para que (el presidente) elija al prefecto"¹².

2.4.- CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

El esquema central que mantiene el Estado boliviano, por las características que tiene, ingresa en un ámbito de inconsistencias de política administrativa por ello se producen algunos ensayos que pretenden cambiar las cosas. El 11 de enero de 1931 mediante referéndum, se aprueba una amplia descentralización

¹¹.- Urenda, Obra citada, Página 41

¹².- Paz Ballivian, Obra citada, Página 9

administrativa. Este proyecto pretende recuperar los antecedentes normativos²⁸ de la primera Constitución en lo que se refiere el nombramiento de los prefectos, sin embargo también se plantea la posibilidad de que se pueda delegar el poder departamental a una Asamblea de ese tipo, proyectando otorgarle al departamento, la facultad de reglamentar los asuntos propios que le conciernen como tal, el cual, mediante este proyecto, podía establecer sus impuestos, elaborar el presupuesto departamental, contraer empréstitos, etc. En la pugna política este proyecto es aprobado con algunas modificaciones de forma en el Congreso Nacional, sin embargo no logra convertirse en Ley de la república por que el presidente por los poderes conferidos por el modelo de Estado, simplemente veta el propósito¹³.

Otra iniciativa de la clase política en este orden, es la denominada Ley General de Bases del Poder Ejecutivo, establecida en el Decreto 9195 de 1970, y la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo decretado en 1972 (Decreto 10460), que al reembarcar el carácter presidencialista del Estado determina explícitamente que el prefecto es un dependiente del Ministerio del Interior. Este documento de directiva política, entre otras cosas también aclara

¹³.- Urenda, Obra citada, Páginas 54 - 57

que no existe autonomía en las instituciones públicas descentralizadas, ni en las²⁹ empresas públicas y mixtas puesto que: "todos dependen de ministerios que controlan sus actividades"¹⁴.

Posteriormente, mediante el Decreto Ley Nro 1507 de 1978, referido a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, se somete a estas entidades que tenían un carácter descentralizado, casi enteramente a la égida del Ministerio de Planeamiento. Aunque en julio de 1983, estas entidades departamentales mediante el Decreto Supremo 19690 logran lo que se podría denominar una forma de descentralización efectiva, ya que las Corporaciones pueden independientemente aprobar proyectos de desarrollo que no excedan cada uno de 15 % de su presupuesto anual de inversiones, lo que significativamente les confiere un ámbito, sino amplio, de efectiva decisión.

2.5.- LA CENTRALIZACIÓN CONSTITUCIONAL

Como se dijo, las diferentes constituciones remarcan el carácter centralizado del Estado Boliviano. En este sentido, en el marco administrativo la

¹⁴ .- Paz Ballivián, Obra citada, Página 9

constitución de 1938 y la de 1967 al señalar la forma de elegibilidad de los³⁰ prefectos infieren algunos cambios de forma. En este sentido el artículo 105 de la Constitución de 1938 afirma que "el gobierno departamental en lo político y administrativo, estará a cargo de los prefectos, subprefectos y Corregidores, cuyas atribuciones y condiciones de elegibilidad serán determinadas por Ley".

El artículo 109 de la Constitución Política de 1967 señala: "en lo político administrativo, el gobierno departamental estará a cargo de prefectos quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a subprefectos en las provincias y a corregidores en los cantones. Las actividades, condiciones y formas de elegibilidad para estos cargos así como la duración de sus períodos, serán determinados por Ley".

2.6.- LO LOCAL Y LA DEMOCRACIA

Lo político y lo económico, estuvo hegemonizado por la oligarquía desde la fundación de la república. El poder económico se trasuntó en poder político. La concentración del poder y el centralismo oligarquico establecido, llegaron a conformar una estructura complementaria de poder político, que fue la encargada

de diseñar el proyecto político, que se origina con el capitalismo minero de la ³¹ plata a partir de 1870 y que continúa con el capitalismo del estaño hasta los años 80s incluso. En este "largo período la participación popular en la discusión política es virtualmente nula, el voto calificado marginaba a la gran mayoría nacional de campesinos analfabetos y a un importante porcentaje de clases medias y obretos"¹⁵.

Las discusiones referentes a la descentralización política y la defensa de los intereses departamentales y locales fue establecida por las clases dominantes o sus representantes en el ejecutivo o en el parlamento. Cuando los movimientos regionales y locales tuvieron relevancia y significación popular estas élites oligarquicas de algún modo lograron liderizarlas. Este es el caso de la lucha por la aprobación de la Ley de radicatoria de la Capital de la República en Chuquisaca a fines del siglo pasado, y otros de este tipo.

A partir de aquellos planteamientos federalistas se generaron también verdaderas rebeliones populares cuyas reivindicaciones abarcaron transformaciones económicas y sociales de tipo estructural, sobrepasando de lejos las simples

¹⁵.- Paz Ballivian, Obra citada, Página 13

demandas de carácter regional, este es el caso del movimiento federalista de ³² Andrés Ivañez producidas en los años 1874 al 1877, cuyos postulados básicos reclamaban una sociedad "igualitaria": "por considerar que el unitarismo y el centralismo no habían arrojado resultados positivos para solucionar los problemas de las regiones alejadas de los demás centros urbanos de nuestra nacionalidad"¹⁶.

Pero también estuvieron presentes las movilizaciones indigenistas como "la rebelión de Zárate Willka que defendía las tierras comunitarias y postulaba una nación india frente a la opresión blanca"¹⁷. En estos casos "las oligarquías se unieron sin condiciones para disolver en sangre los intentos de (supuestos) cambios revolucionarios"¹⁸.

2.7.- LO LOCAL Y LO REGIONAL

Hasta la implementación de la Ley de Participación Popular (1994) se disponía de dos instancias de representatividad, una de nivel departamental que

¹⁶ .- ARDAYA PAZ, Hernán. SANTA CRUZ TAMBIÉN DERRAMO SANGRE EN LA GUERRA DEL CHACO, Artículo editado en MAGAZINE, de El Diario de fecha 8 de diciembre de 1996, Página 8

¹⁷ .- Paz Ballivian, Obra citada, Página 13

¹⁸ .- IBERNEGARAY, Roxana. EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO EN LA AGRICULTURA DE SANTA CRUZ, Derechos reservados, La Paz - Bolivia, 1989, Página 56

venía directamente del presidente de la república, pasando por el Ministerio del³³ Interior, para luego llegar al prefecto del departamento, que finalmente remataba en los subprefectos de provincias y los corregidores en los cantones. En esta estructura, no existía participación popular, era una línea vertical de mando sin mediación de voto.

La otra representación lo constituían los municipios, cuya estructura estaba pensada en términos urbanos, simplemente, que por error llegó a los cantones. La Ley de municipalidades anterior al de la Participación Popular era aplicable exclusivamente para las grandes ciudades. Por lo que, tanto por el lado de las prefecturas como de las alcaldías, se podía afirmar la marginación de una importante población: "excluida del verdadero acontecer nacional"¹⁹.

2.8.- DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR

Una de la fallas estructurales del Estado boliviano ha sido su permanente distanciamiento respecto a la sociedad civil. El estado no ha logrado tener presencia, aunque sea mínima y formal, en todos los estamentos y en todo el

¹⁹ .- Paz Ballivián, Obra citada Página 15

territorio nacional, "por ello no debe causar sorpresa ni extrañeza que las³⁴ ONGs hayan reemplazado la función del Estado sobre todo en el área rural"²⁰.

Esta situación ha determinado una inconsistencia de la soberanía estatal, que los diferentes gobiernos sumidos en su pasiones particulares de poder, no han podido incorporar en sus programas de gestión, por lo que aparte de generar algunas salidas improvisadas como la Reforma Agraria y la remunicipalización, en ningún momento habían logrado establecer alternativas de solución enmarcados a dar cobertura a la problemática social.

Las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, desde la creación de la república, casi nunca han dado lugar a la canalización de mecanismos de un relacionamiento efectivo entre lo local y lo central, por lo que aquellos proyectos de procesos de reorganización y modernización siempre quedaron en eso, en proyecto. Por ello, las últimas políticas de descentralización como la Participación Popular, al parecer, se constituyen en un proyectos revolucionarios que pretenden modificar la tendencia centralista tradicional del Estado.

²⁰ - JUSTINIANO, Guillermo, ESTADO Y GOBERNABILIDAD EN BOLIVIA, en AGENDA NACIONAL DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, promovida por la PNUD, y la Fundación MILENIO, La Paz, 1997, Página 7

En este contexto de discrecionalidades políticas, el proceso de ³⁵ participación popular se torna como una de las reformas más consistentes en lo que se refiere una descentralización de la administración del Estado, un modelo de institucionalidad basado en la autonomía de gestión municipal del cual deviene el voto popular. Una apropiación de lo local sobre lo central, que permite mediante la participación popular establecer un desarrollo de la gestión social en procura de ampliar la gestión política, y que pretende no dejar espacios poblados vacíos de poder socio-político en el país, aunque sea teóricamente. Así mismo, esta política de Estado, intenta unir la dinámica rural con la urbana, estableciendo la articulación de una organización de tipo occidental como es el municipio, tratando de constituir poderes locales con directa ingerencia en lo político.

2.9.- NUESTRO PASADO MUNICIPAL

El municipio, surge como una forma de penetración del Estado en lo urbano. Lo municipal, desde los inicios de la república, se constituye es la única forma de Estado que se produce.

La Constitución Política del Estado de 1839, le reconoce al municipio³⁶ competencias en materia de desarrollo de la agricultura, comercio e industria, cuidado de las escuelas primarias y otros establecimientos educativos, lo mismo que caritativos; le otorga suficiencia procedimental para la construcción de caminos y puentes; incluso la realización del repartimiento de los reclutas y la vigilancia del respecto a la misma Constitución y la protección de la libertad de imprenta.

Sin embargo estas amplias competencias de los **gobiernos de la ciudad**, "fueron confiscadas por gobernantes nacionales dictadores y por letrados, ambos centralistas para convertir a la municipalidad, desde 1938, en una mera extensión del Congreso Nacional como ente deliberante, controlador y legislativo y como prolongación del órgano del Régimen Interior en la provincia"²¹.

Después de la Guerra del Chaco, lo que queda de la institucionalidad del municipio ingresa en un proceso de franca degeneración, hasta producirse la clausura de los Concejos Municipales por lo que el nombramiento de los alcaldes se produce directamente por parte de los gobiernos de turno que generalmente

²¹.- ARDAYA, Rubén. SERVIR, REPRESENTAR Y GOBERNAR: LA URGENCIA DE UNA NUEVA MENTALIDAD MUNICIPALISTA, Artículo de TIEMPO POLÍTICO del periódico La Razón de 30, de septiembre de 1999, Página 3

son dictadores. Posiblemente este proceso da lugar también, a una ³⁷ degeneración del ambiente político en lo que significa la pérdida de confianza en el sistema político, ya que el pesimismo de los derrotados gobernantes no solo se traslada a la abstracción hecho país, sino específicamente a los conglomerados urbanos quienes tendrán que soportar cambios de munícipes de manera dinámica, al ritmo de los cambios que se producen en el poder central.

Si los nombramientos no provenían exclusivamente del poder central, los alcaldes eran nombrados por los prefectos de departamento, ministros del interior y comisarios políticos de turno. Este procedimiento que anula al Concejo Municipal, se mantiene hasta el momento denominado "recuperación de la democracia" en 1982. Aunque no será abruptamente, ya que al aprobarse la Ley Orgánica de Gobiernos Municipales en 1985, la municipalidad aún será entendida como un apéndice del Parlamento o del Ministerio del Interior. Por esta forma de estructura política, los alcaldes continuarán siendo presidencialistas y aunque los Concejos reinicien sus actividades, sus acciones son imperceptibles porque en la practica son entidades enclaustradas.

Pero aquella penosa transición posteriormente dará cobertura para que el³⁸ régimen municipal se reconsolide frente a un Estado fundamentalmente centralista e interventor de la economía.

"La primera reforma que hiera fatalmente a la vieja `alcaldía` es la bendita Participación Popular"²², la que sin embargo después de una experiencia de 5 años al parecer continua todavía en un estado gelatinoso y volátil. Se intenta, mediante esta Ley, poner al ciudadano de la localidad al centro de las actividades públicas y constituir con su suma y su accionar un verdadero poder local, pero en los hechos este criterio, no se puede considerar como tal.

²².- Ardaya, Obra citada, Página 3

CAPITULO III

**CONNOTACIONES
POLITICAS DE LA
NORMATIVIDAD ACERCA
DEL PODER LOCAL EN
BOLIVIA**

CAPITULO III

CONNOTACIONES POLÍTICAS DE LA NORMATIVIDAD ACERCA
DEL PODER LOCAL EN BOLIVIA

3.1.- LA ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

Nuestro país, en su fundamentación constitucional, en cuanto a administración territorial se refiere, se configura en "departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones"²³. No existe el reconocimiento explícito de lo que significa lo local. Esta construcción, al no contener formas federativas de hecho hace concebir un Estado Centralista.

La centralización se sustenta en la caracterización unitaria del Estado, que aunque infiera una composición multiétnica y pluricultural²⁴ al no dar cobertura a un reconocimiento territorial para estos grupos sociales con afinidades culturales, simplemente sugiere un reconocimiento sin trascendencia que se pierde en mera declaración, y que no discute el centralismo característico del Estado.

²³.- Artículo 108, de la Constitución Política del Estado

²⁴.- Artículo 1 de la Constitución Política del Estado

La administración del Estado, está a cargo del Poder Ejecutivo: el Presidente de la República de manera conjunta a sus ministros, son los encargados de administrar el Estado y en los hechos de administrar el poder central del Estado. Estas atribuciones centralizan el poder de gestión del Estado en las manos del presidente y los ministros, ya que el presidente es el encargado de "administrar las rentas nacionales y decretar su inversión por intermedio del respectivo ministerio"²⁵ e incluso de "velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos y declarar ante el senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes, siempre que la Municipalidad transgresora no cediese a los requerimientos del ejecutivo"²⁶. Lo que significa que las autonomías municipales se relativizan puesto que su gestión necesariamente deberá circunscribirse a lo que dicten las Leyes, o lo que diga el ejecutivo a cuyos requerimientos deberá ceder, lo que niega a su vez la posibilidad de constituirse en un poder político local.

Por la Ley de Descentralización²⁷ y la de Participación Popular²⁸, ese poder

²⁵.- Inciso 6, del Artículo 96, de la Constitución Política del Estado

²⁶.- Inciso 9 del artículo 96 de la Constitución Política del Estado

²⁷.- Ley No 1654 de Descentralización Administrativa

ejecutivo supuestamente se descentraliza a nivel departamental, provincial y⁴¹ seccional.

A nivel departamental, el régimen de descentralización administrativa, da cobertura para que un prefecto, nominado por el presidente de la república ejerza ese poder ejecutivo con atribuciones de constituirse en "comandante general del Departamento (que) designa y tiene bajo su dependencia a los subprefectos de las provincias y a los corregidores de los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia"²⁹. Lo que no significa una descentralización del poder político central, porque el prefecto no es elegido democráticamente, sino que constituye un desplazamiento de ese poder central hacia los departamentos del territorio del Estado, de los cuales los municipios también son parte, lo que implica decir, que sobre la supuesta autonomía del municipio se encuentra un otro poder departamental, la prefectura, que obedece de manera estricta los designios del poder central de Estado. Por aquello, se podrá hablar tal vez de manera más adecuada de municipios de tal o cual prefectura departamental.

²⁸.- Ley No 1551 de Participación Popular

²⁹.- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, LO QUE USTED DEBE SABER DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR, Ediciones MDSF, La Paz - Bolivia, 1999, Página 5

Para darle un toque de fiscalización democrática a este "gobierno departamental del ejecutivo" se constituye un Consejo Departamental presidido por el prefecto, con consejeros nombrados por "los concejales municipales de cada una de las provincias del departamento"³⁰ cuyas atribuciones están dirigidas a realizar acciones de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos de la autoridad, sin embargo, la acción que desarrollen estos representantes de la comunas provinciales son limitadas ya que "al no ser los consejeros elegidos directamente por la población, sino por acuerdos políticos en los Consejos municipales, su rol todavía es secundario y, sobre todo, político"³¹-partidista, que no tiene que ver precisamente con los intereses locales.

Los municipios se establecen en las diferentes secciones de provincia, cuya instancia directiva esta a cargo de Gobiernos Municipales, con supuesta autonomía de gestión. El gobierno municipal esta a cargo de un Concejo Municipal y un Alcalde Municipal. Aquella autonomía municipal "consiste en la

³⁰ .- Artículo 12 de la Ley No 1654, Ley de Descentralización Administrativa

³¹ .- CAJIAS, Fernando. EL TRIO: PREFECTURA, GOBIERNOS MUNICIPALES Y LA COMUNIDAD, Artículo del suplemento quincenal Tiempo Político del Periódico La Razón, de fecha 20 de septiembre de 1997, Página 6

potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica³² en el ámbito de la⁴³ jurisdicción de la sección de provincia, lo que de manera estructural y funcional debería constituir al municipio en un verdadero poder político, pero a nivel local.

Sin embargo, es de hacer notar que esta autonomía no se enmarca en el sentido estricto del concepto, y más bien sería adecuado decir que los municipios cuentan con autonomías relativas, ya que su dependencia principal del Estado es de orden económico, pero también político, puesto que deberán circunscribirse, a los lineamientos generales de ese orden que emerjan del aparato central del Estado, de ninguna manera podrán crear sus propios ordenamientos políticos.

Por lo dicho se puede inferir que la constitución de un poder político local sobre los municipios, en cuanto a estructura político-administrativa debe configurarse en un marco de adecuaciones conceptuales, ya que lo contrario significaría negar tal concepto.

³².- Artículo 200 de la Constitución Política del Estado

3.2.- EL MARCO JURÍDICO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE⁴⁴ PODERES LOCALES

3.2.1.- BASADO EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Política del Estado, establece que "el Gobierno y la administración de los municipios³³ están a cargo de Gobiernos municipales Autónomos y de igual jerarquía, aquello no es verdad, puesto que por la capacidad territorial del municipio y por su cobertura demográfica, lo mismo que por trascendencia urbana, los municipios necesariamente serán diferentes.

"En los cantones (dice la norma) habrá Agentes Municipales bajo supervisión y control del gobierno Municipal de su jurisdicción"³⁴, lo que implica una composición básica preestablecida constitucionalmente, que abarca a la sección de provincia como contexto jurisdiccional del municipio y a los cantones que contiene aquella jurisdicción. Este diseño territorial de por si implica una regulación político-administrativa impuesta, a la cual deberá señirse

³³.- Por la Ley Orgánica de Municipalidades, se entiende por municipio a "la unidad territorial, política y administrativa organizada en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia", base del ordenamiento territorial del Estado" (Parágrafo I del Artículo 3)

³⁴.- Artículo 200 de la Constitución Política del Estado

necesariamente el supuesto "autónomo municipio" y que de ninguna manera ⁴⁵ tendrá la potestad de rediseñarla.

Ahora bien, esta misma Constitución Política del Estado, aclara que esa autonomía municipal "consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa, y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales"³⁵, lo que en términos generales se debería entender como la capacidad del municipio para establecer sus propias normas, y de conformar una estructura ejecutiva y territorial con características propias; puesto que una autonomía de gestión implica, la facultad de desarrollar sistemas administrativos propios, que podrían ser incluso originales, lo mismo que la implementación y/o utilización de paquetes tecnológicos de manera independiente.

Pero aquello no es tal, puesto que los diseños básicos, administrativo-territoriales ya están prediseñadas, y por otra parte los sistemas de planificación (Manual de Planificación Participativa, en diferentes tomos), los sistemas contables (Sistemas de Contabilidad Integrada para Gobiernos Municipales), los sistemas de tributación (Manuales de Formulación de Administración Tributaria y

³⁵.- Artículo 200 citado de la Constitución

de Otros Ingresos Municipales), Sistemas de Ingresos (Sistema Integrado de ⁴⁶ Ingresos Municipales), y Sistemas de Control Fiscal elaborados por las instancias pertinentes del poder central (ministerios correspondientes) directamente tienen que ser implementados por el municipio sin reclamo.

En el ámbito de la estructura política la Constitución prediseña una forma básica, de "un Consejo y un Alcalde". Y dice: "el Consejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora (...) y el Alcalde tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia"³⁶. Lo que implica decir que el Consejo es un Cuerpo Colegiado que deberá ejercer control fiscal sobre el accionar del ejecutivo municipal, sin embargo para este cometido aquella composición del consejo deberá contar con ciertas aptitudes de entendimiento fiscal y técnico para desarrollar tal tarea de manera adecuada, pero ocurre que casi en la generalidad de los municipios o por lo menos en la mayoría, especialmente rural, estas capacidades son limitadas por lo que la acción fiscalizadora también lo será. Y en el supuesto de que el Consejo tenga una composición de adherentes políticos del alcalde, este último será quien disponga la acción y decisión bajo sus propios criterios, determinando una suerte de sistema presidencialista remedo de

³⁶.- Artículo 201, de la Constitución Política del Estado

la forma que impera en el poder central.

Una autonomía municipal para limitar estas deficiencias fiscalizadoras del ejecutivo municipal, debiera entenderse como la potestad del municipio para implementar formas administrativo-políticas, de acuerdo a sus características propias e incluso de acuerdo a sus tradiciones, de esta manera un municipio, ubicado en un territorio con particularidad cultural, tal como existen varios en nuestro contexto nacional, podría implementar sus propias formas de gobierno, bajo sus propias premisas legales, y con la composición de gobierno y fiscalización de acuerdo a sus costumbres, pero aquello no es así, el municipio en el territorio nacional debe señirse estrictamente a los dictados del poder central del Estado.

Para ser elegidos como tales, los concejales y alcaldes municipales deben circunscribirse a lo designios de la Constitución Política del Estado y las Leyes respectivas. De esta manera, "los concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación determinado por Ley. Los agentes municipales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios. (...) son candidatos a Alcalde

quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los ⁴⁸ partidos. El alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos. (...) Si ninguno de los candidatos a alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Consejo tomará a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos válidos del total de miembros del Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate, se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiere logrado la mayoría simple de la elección municipal. La elección y el computo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, ya la proclamación deberá realizarse mediante Resolución Municipal³⁷.

Como se puede ver, una elección municipal implica la aplicación de una norma constitucional sistematizada, concebida por las instancias del poder central de Estado, para los municipios, por lo que estos últimos no pueden diseñar de manera independiente su propia normatividad, ni el sistema electivo de sus autoridades, ni de sus instancias de fiscalización. La elección mediante el voto directo y secreto de la manera que se lleva adelante en la actualidad, no considera

³⁷.- Artículo 200 de la Constitución Política del Estado

precisamente la participación del conjunto local en esa decisión. Para que éste⁴⁹ acto tenga un amplio consenso por parte de la ciudadanía municipal, será necesario un contexto de politización³⁸ adecuada, lo que no ocurre así precisamente³⁹. Y no es que la ciudadanía haya ingresado en un contexto de "nomeimportismo" sino que ese comportamiento abstencionista, "a pesar de todos los matices señalados, es creciente y tiene signo político no tanto por obra como por omisión"⁴⁰, por parte del electorado que no reconoce ese sistema como el más adecuado.

3.2.2.- LEY No. 1551, DE PARTICIPACIÓN POPULAR

En términos generales la Ley de Participación Popular, lo que pretende es profundizar el proceso de descentralización política, económica y administrativa que se desarrolla en el contexto del Estado boliviano, para ello pretende revalorizar a los gobiernos municipales a los cuales dota de una supuesta

³⁸.- Entendiéndose por politización, no "únicamente como la adscripción institucionalizada y estable de un segmento social a una determinada corriente ideológico-política, sino, sobre todo, como la disponibilidad efectiva para intervenir en acciones sostenidas destinadas a provocar resultados políticamente significativos" (en POLÍTICA Y SOCIEDAD EN BOLIVIA, TRAYECTORIA DE UN DESENCUENTRO, realizado por FERRUFINO Alfonso, Artículo de NOCHE PARLAMENTARIA: ¿LA POLÍTICA EN SU MALA HORA?, La Paz-Bolivia, 1998, Página 10)

³⁹.- El nivel cuantitativo de abstención al voto, en las últimas elecciones es alarmante, a nivel nacional solo el 20 % emitió su voto, un 71 % de la población prefirió quedarse en casa.

⁴⁰.- CAJIAS, Huascar. BOLIVIA EN DEMOCRACIA: OESPDLITIZACION, REPOLITIZACION Y RECONSTITUCIÓN POLÍTICA, En Noche Parlamentaria citada, Página 59

autonomía de gestión, en procura de constituirlos en poderes locales.

La Ley de Participación Popular, da lugar al reconocimiento, la promoción y la consolidación de los municipios, como sujetos estratégicos cuyos componentes principales son las Organizaciones Territoriales de Base⁴¹, los que articulados a las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales⁴², deben consolidar, supuestamente la vida jurídica, política y económica del país. Pero aquello no puede cumplirse automáticamente porque se tiene al frente una "triple división no coincidente entre los linderos político administrativos, la fragmentación territorial para la prestación de servicios y las unidades socioculturales existentes"⁴³, por una parte y la ingerencia político partidaria.

Las metas sociales de la Participación Popular, procuran mejorar la calidad de vida de la sociedad boliviana, mediante una supuesta y "más justa distribución y mejor administración de recursos públicos"⁴⁴. Pero los indicadores

⁴¹.- Artículo 3 de la Ley No 1551 de 20 de abril de 1994

⁴².- Artículo 1 de la Ley de Participación Popular

⁴³.- SNPP-DOTA, MANUAL DE DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL, Ediciones VMPPM, La Paz - Bolivia, 1996, Página 7

⁴⁴.- Artículo 1 de la Ley de Participación Popular

socioeconómicos no nos muestran cambios positivos trascendentales, aunque⁵¹ es posible que el manejo discrecional de lo público en la generalidad de los municipios haya logrado cambiar trascendentalmente la imagen económica de alcaldes y concejales.

En el contexto socio-político, la Participación Popular pretende fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios "para perfeccionar la democracia representativa"⁴⁵, incorporando la Participación ciudadana en un proceso de democracia representativa y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación sin condicionamientos de sexo, religión o afinidad política. Pero para ser candidato al municipio, es necesario ser correligionario de un partido político, lo cual restringe la participación de personas no comprometidas de manera partidaria, y posiblemente con mayores capacidades administrativas.

Los contextos territoriales de los municipios tradicionales que de manera común están establecidos para poblados urbanos, son ampliados mediante la Ley,

⁴⁵.- Artículo 1 de la Ley de Participación Popular

hacia espacios mucho más generalizables como las secciones de provincia⁴⁶ que⁵² aparte de contener aquellos centros urbanos, también suman comunidades rurales que en la mayoría de los casos se trata de grupos humanos con tradiciones culturales sociopolíticas que no comparten criterios precisamente con el sistema democrático vigente. Y es más una construcción territorial del municipio con estas características, de por si ya constituye una aplicación impositiva que no surge del interés local, sino que proviene del sistema central de Estado.

Mediante la Participación Popular, se da lugar a la transferencia de competencias en lo referente a la administración pública de la infraestructura física, de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego⁴⁷; incrementa los recursos municipales, distribuyendo el 20 % de la recaudación efectiva de la renta interna del Estado y la renta aduanera mediante la coparticipación tributaria⁴⁸.

En este sentido, el Estado trasfiere al dominio municipal exclusivo los impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y vehículos automotores,

⁴⁶.- Inciso b) del artículo 2 de la Ley de Participación Popular

⁴⁷.- Artículo 13 de la Ley de Participación Popular

⁴⁸.- Parágrafo II del Artículo 20 de la Ley de participación Popular

transacciones sobre estos bienes, además de los ingresos por tasas y también⁵³ los patentes.

Sin embargo estas trasferencias, solo se trasuntan en la coparticipación puesto que solo los municipios grandes tienen la capacidad de generar sus propios ingresos, los demás se limitan a administrar esos esmirriados recursos.

3.2.3.- LEY No 696, ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

Esta Ley que se complementa con la anterior de participación Popular, instituye la conformación, la jurisdicción y competencia de los gobiernos municipales.

Mediante la Ley Orgánica de Municipalidades⁴⁹ se instituye la conformación, jurisdicción y competencias de los Gobiernos Municipales. Por este instrumento legal el gobierno municipal se beneficia con el régimen de la autonomía municipal, que se entiende como la capacidad que le permite la libre elección de sus autoridades, la facultad de recaudar recursos y reinvertirlos, y

⁴⁹.- Ley Nro 696, Ley Orgánica de Municipalidades

también la competencia de programar y ejecutar todo lo que significa la gestión⁵⁴ administrativa, jurídica, económica, financiera, cultural y social municipal.

Esta estructura normativa, tiene directa correlación con la Ley de Participación Popular⁵⁰, que efectiviza el proceso de descentralización política, económica, administrativa de los municipios del país. Mediante élla, se identifica a los sujetos de participación social y revaloriza a los gobiernos municipales reconociéndoles una constitución autónoma. Mediante instrumentos como el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas, juntas vecinales las cuales se constituyen en Organizaciones Territoriales de Base con ingerencia directa en el Municipio, como partes de él. Aunque en el contexto real parecen generar un conflicto de categorías⁵¹ ya que no puede ser igual una comunidad con connotativas construcciones culturales y un barrio municipal de ciudad.

Pero, la Ley orgánica de municipalidades en los hechos se constriñe a dar una figura nominal al municipio, que como se dijo tiene una autonomía discutible,

⁵⁰ .- Ley N° 1551. Ley de Participación Popular

⁵¹ .- El tema es considerado en la denominada AVALUACIÓN APRENDIZAJE DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR, emitida por el ministerio respectivo, en 1990, Página 33

que para elegir sus autoridades municipales tiene que regirse estrictamente a ⁵⁵ diseños electorales preestablecidos y que deben ser aplicados a cualquier tipo de municipio, sus recursos provienen estrictamente de la coparticipación, ese municipio que no puede generar sus propios recursos y que por lo tanto, no tiene capacidad de revalorizar a los gobiernos municipales.

3.2.4.- LEY No 1654, DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Esta Ley, tiene la virtud de regular el régimen de descentralización administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, procurando los siguientes objetivos: el establecimiento de la estructura organizativa del poder ejecutivo a nivel departamental, el establecimiento del régimen de recursos económicos y financieros departamentales, y el mejoramiento y fortalecimiento, la eficiencia y la eficacia de la administración pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a las poblaciones del departamento.

Por esta Ley, la estructura del Poder ejecutivo a nivel departamental esta constituido por la prefectura, que estará conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental.

Las atribuciones del Consejo Departamental son de naturaleza⁵⁶ consultiva, de control y fiscalización de los actos administrativos de los prefectos, con excepción de aquellas referidas al ejercicio de las atribuciones privativas del nivel central del poder ejecutivo, aquello en el supuesto de que, permite el desarrollo de una lógica administrativa de tipo secuencial, donde el prefecto propone, el Consejo aprueba; o donde el prefecto ejecuta y el Consejo fiscaliza y controla. Sin embargo, el accionar del Consejo tiene algunas limitaciones de contexto, es decir tiene la facultad de aprobar los presupuestos financieros, la planificación, la programación, la proyectación y la gestión de financiamiento externo, pero no puede inmiscuirse directamente en la gestión del gobierno departamental del prefecto, lo que dará cobertura para que aquellos ingresen en "chitodesfaces"⁵².

La Ley de descentralización administrativa no puede ser considerada trascendental, puesto que como antes los prefectos son impuestos por el poder central del Estado, y si ahora está acompañado de un cuerpo de consejeros elegidos por los municipios, aquellos son producto fundamentalmente de la concertación político-partidista y no del voto directo, por lo que su accionar

⁵².- La Prefectura del Departamento de la Paz, cuando es gobernada por el Yerno del Presidente Banzer -Chito Valle-, desarrolla alarmantes acciones de apropiación de lo público denominadas de esa manera.

pasará desapercibido, ya que no podrán fiscalizar la acción del gobierno⁵⁷ departamental y ni siquiera tendrá tuición sobre los bienes de la prefectura los que en calidad de chatarra o no serán negociados de manera desvergonzada, por los representantes del poder central del Estado.

3.3.- NORMAS NORMATIVAS, NORMAS POSITIVAS

Las Leyes citadas que dan cobertura para normar el accionar de los municipios solo en algunos casos, fuera de lo común, se constituyeron en la base normativa que logró consolidar lo local, como sucedió en la ciudad de Potosí, y algunos municipios provinciales, pero no como un poder local influyente, sino como una instancia socio-política organizada que en el mejor de los casos logró acercar a autoridades municipales con la sociedad civil en tareas conjuntas. En otros casos lamentablemente se constituyó en un aliciente que fue instrumentalizada para desconfigurar e incluso para destruir verdaderas construcciones culturales que lograron mantenerse pese a sobreimposiciones culturales forzadas anteriores.

Las normas legalizan la mayoría de las competencias municipales, las que están ⁵⁸ claramente definidas en las leyes citadas y otras complementarias, pero por su forma y función solo forman parte de un diseño teórico óptimo, que ya desarrollada prácticamente hace aguas abundantes, conformando solo un cuerpo normativo. Lo importante es ponerlas en práctica en constituir las en positivas, lo que no se produjo en toda su intensidad, porque siempre tuvieron por encima, influencias e ingerencias partidarias, perjudicando en muchos casos la composición social de los municipios.

La acción política de los diferentes niveles de autoridad local, fueron generalmente un concurso de frivolidades y de fuerza, solo en algunos casos lograron estructurar e instrumentar líneas coordinadoras, a nivel urbano y rural, pero en ningún momento se realizaron esfuerzos independientes ni coordinados para estructurar un verdadero poder local, lo que más hubo fueron propósitos de consolidar lo local. De seguir esta forma de disgregación y dispersión de los municipios, así como la poca participación real de los ciudadanos y de la comunidad, seguirá lógicamente un lento desarrollo del municipio con sus lógicos resultados negativos.

CAPITULO IV

**LIMITACIONES Y
PERSPECTIVAS DEL
PODER LOCAL COMO
PODER POLITICO**

CAPITULO IV

LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DEL PODER LOCAL COMO PODER POLÍTICO

4.1.- PLANEACIÓN SOSTENIBLE DEL PODER LOCAL, RESPUESTA INSOSTENIBLE DEL MUNICIPIO

4.1.1.- UN SUPUESTO DESARROLLO INTEGRAL SOSTENIBLE

En la actualidad, el principal discurso que antepone el Estado mediante el gobierno para la consolidación de la Descentralización y la Participación Popular, es el desarrollo económico y social del país, la cual esta inspirada en el paradigma del **Desarrollo Integral Sostenible** y la **lucha por la pobreza**, que se entiende como una política que persigue superar las condiciones concretas que determinan el empobrecimiento de la población mayoritaria boliviana:

"los conceptos estratégicos para el desarrollo económico y social del país, se inspiran en el paradigma del desarrollo integral sostenible y el objetivo de la labor gubernamental en el quinquenio es priorizar la

lucha contra la pobreza, que es una política para superar las condiciones⁶⁰ concretas que determinan el empobrecimiento de la mayor parte de la población boliviana"⁵³

Aquel desarrollo integral sostenible implica entonces, que el crecimiento económico para tener esa característica sostenible debería estar centrado en el ser humano como sujeto propiciador, como participante en la planificación y la decisión. Esta situación implica entonces que se tendría que superar puros criterios tecnocráticos y sustituirlos por otras estrategias que conciban al desarrollo con identidad. Esta estrategia supuestamente debería asentarse en los cimientos de la equidad social, en la creación de oportunidades para los que no las tienen y en una supuesta relación armónica: ser humano-naturaleza.

Pero estos propósitos no pasan de aquello, los programas de desarrollo propuestos por los gobiernos de turno en esta etapa "democrática" que vivimos, consideran que lo público debe sucumbir a lo privado, que instituciones públicas como las alcaldías, deben descentralizar acciones específicas como: la limpieza, la distribución de aguas y otros servicios públicos deben pasar a manos privadas,

⁵³ - MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, y otros. MEMORIA DEL ENCUENTRO GUBERNAMENTAL: DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR, La Paz-Bolivia, 1998, Página 42

para que la empresa privada, supuestamente más responsable que la pública,⁶¹ sea la encargada de brindar un servicio público eficiente, aquella empresa privada que en todos los años que tiene la república, no a podido constituirse en un sector estratégico. "Es necesario privatizar lo público", dicen, para que la empresa privada, cuyo objetivo es el lucro inmediato sin un ápice de sostenibilidad, sea la que desarrolle el desarrollo sostenible.

La Participación Popular, normativamente, pretende regenerar la cobertura participativa de las personas en la planificación y la decisión de la aplicación de recursos económicos en los municipios, pero la norma no cuenta con un planteamiento estratégico que respete aquello, si bien el borrador de los POAS, son formulados mediante la supuesta consulta a las OTBs integrantes del municipio, la confección en limpio de estos documentos son realizadas por consultoras que no corresponden precisamente a los municipios (establecidas en las ciudades, generalmente a muchos kilómetros de distancia del municipio) seguramente vía telescopio, en función a datos estadísticos fríos que muchas veces contienen información errada del municipio, y si aquello no es así, las reformulaciones de estos POAs, realizadas por los alcaldes en complicidad con el Consejo municipal, echan por tierra los propósitos originales del POA matriz,

para dar lugar a otro documento, unilateralmente concebido.

Los criterios de política pública que se imponen a las personas y municipios, tienen un sustento tecnocrático, basado en experiencias sucedidas en otros medios sociales, que nada tiene que ver con nuestra realidad y por lo tanto tendrán fallas aplicativas, por lo que ese desarrollo con identidad que pretende el Estado se perderá siempre en el mero propósito.

La equidad social en este proceso "democrático" que vivimos prácticamente ha dado lugar a una acentuación de las diferencias socioeconómicas. Y la creación de oportunidades se trasunta en realidad en masivos despidos de las antes imponentes generadoras de empleo que eran los grandes municipios de las ciudades principales en procura de "modernizarse" sin empleados.

La supuesta relación armónica ser humano-naturaleza, solo queda en los papeles, nuestros recursos naturales siguen siendo devastados, no solo por cuarteros y cazadores furtivos, ahora se realiza por programas masivos de la empresa privada. Las alcaldías generalmente tienen un rubro sobre el tema en su

63
Planes de Desarrollo Municipal (PDMs), pero la asignación de recursos en pocos municipios tiene aquel destino.

Para el Gobierno, normativamente, aquel desarrollo sostenible propuesto, no puede ser pensado sin que la persona humana constituya en todas las dimensiones el eje articulador de la economía, la sociedad y el Estado; supuestamente solo mediante esta apreciación se lograría el desarrollo con identidad, equidad, preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Y no se trata de plantear un discurso participativo, sino de generar una suerte de realidad aplicada.

Ese reconocimiento de la persona humana como sujeto de desarrollo debería implicar el ejercicio de la ciudadanía plena de aquel, bajo la pretensión de que el Estado no solo lo constituye la clase política y la sociedad civil privilegiada, sino todos los estantes y habitantes del territorio boliviano. Ese desarrollo integral sostenible entonces, debería buscar la recreación de la cultura ciudadana y la construcción de un Estado de interés general. Claro está que propósitos y consolidaciones no es lo mismo.

El concepto de desarrollo sostenible original, que surge en el Simposio⁶⁴ de La Haya (Holanda), tiene una conotación sociopolítica profunda, implica "un nuevo concepto del crecimiento económico un concepto que brinda justicia y oportunidades a todos (...) no solo a una minoría privilegiada"⁵⁴ pero al parecer no es comprendida en su verdadera dimensión y espíritu por quienes unilateralmente continúan monopolizando el poder central del Estado.

4.1.2.- LUCHA CONTRA LA POBREZA

Los criterios que plantea el gobierno como representante del Estado, al respecto, son la afirmación de las condiciones para avanzar la búsqueda del bien común, en la consolidación de la integración de poderes locales y regionales, la equidad de género, el fortalecimiento de la democracia participativa, la igualdad de oportunidades y la solidaridad social. Pero la pobreza sigue campeando como antes en el municipio, la equidad no se lo concibe ni en circunstancias electorales puesto que los electores son presionados por un bombardeo de campañas electorales mediante las masmedia y no puede disponer de una decisión democrática sin presiones. El bien común solo se constituye en un discurso, muy

⁵⁴ .- PNUD CNUMAD, DESARROLLO SOSTENIBLE, DEL CONCEPTO A LA ACCIÓN, Documento informe del Simposio de La Haya, La Haya-Holanda, Marzo 1992, Página 6

bien instrumentado, de quienes siempre se favorecieron con los beneficios que⁶⁵ otorga el poder central del Estado y siempre buscaron que las diferencias socioeconómicas se amplíen antes que disminuirlas.

Las condiciones para buscar el bien común, de ninguna manera se han afirmado, cada vez son mayores las reacciones de los diferentes sectores que componen la sociedad, buscando no solo el bien común sino algunas posibilidades de supervivencia. La estructura del Estado, al dar amplia cobertura al mercado, para generar formulas de solución a la problemática social, no solo se ha anquilozado como la primera institución de bienestar social, sino que se muestra ineficiente en las pocas actividades que realiza. Los municipios, en sus propósitos de aplicación de política municipal, no cuentan de manera exclusiva con un rubro económico contra la pobreza, y el tema del municipio productivo, no logra consolidar sus primeras experiencias.

4.1.3.- UN MODELO DE ECONOMÍA DE MERCADO CON SENTIDO SOCIAL

Los gobiernos, desde la implementación del modelo neoliberal, por el

carácter netamente económico que tiene éste, han buscado la formulación de⁶⁶ alternativas que permitan humanizar el modelo, bajo la premisa de consolidar una economía de mercado con sentido social que además de generar equilibrio regional territorial, logre la equidad económica y consolide una democracia social. Aquel fue uno de los elementos que el gobierno de Sánchez de Lozada esgrime para implementar la participación popular en 1994, sin embargo el modelo de mercado es un modelo cerrado que niega lo público y condiciona lo privado para sustituir al Estado, entonces un modelo híbrido que descentralice nominalmente al municipio imponiendo una acción de servicio municipal privado, lo único que hará, será plantear problemas sistémicos y aplicativos que no podrá consolidar formulas efectivas que efectivicen un modelo de mercado con sentido social.

El modelo de mercado socializado, se lo concibe en los municipios de diferentes maneras, pero se trasunta generalmente en la desconcentración de tareas municipales otrora exclusivas, hacia empresas privadas y ONGs. Pero también en la compra de conciencias de las personas que ejercen como concejales para apañar el mal manejo de los recursos de la autoridad edil.

4.1.4.- LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA ⁶⁷ CONSOLIDACIÓN DE PODERES LOCALES Y REGIONALES

Según el criterio de quienes hegemonizan el manejo del Estado, el establecimiento de la descentralización y la municipalización son instrumentos que permitirán consolidar poderes locales y regionales, que en su accionar permitirán supuestamente, alcanzar la articulación entre el desarrollo nacional, regional y local, como parte substantiva del proceso de democratización del poder económico, político y social, y en consecuencia, de la reforma del Estado, el cual con el nuevo rostro, estará orientado para encarar las tareas de la agenda nacional e internacional de este nuevo siglo.

Pero aquello no pasa de ser un criterio hegemónico, un poder local no pasa, por la consolidación de simples municipios que superviven mediante los recursos de la coparticipación, que no tienen capacidad de generar sus propios recursos mediante la consolidación el municipio productivo, y que ni siquiera cuentan con la capacidad técnica para articular justificativos técnicos de gestión. El poder local se caracteriza por ser principalmente una fuente de influencia social, económica y ante todo política, lo cual no puede caracterizar de ninguna

manera a la mayoría, por no decir a todos los municipios del país.

4.1.5.- EL DESARROLLO INTEGRAL Y LA MUNICIPALIZACION DEL PAÍS

La municipalización del país implica el establecimiento de un nuevo escenario para el desarrollo del país, cuya base territorial es el municipio. La municipalización del país implica que la sección de provincia es la unidad espacial básica en la que supuestamente se debe implementar ese modelo de desarrollo integral sostenible.

Si para este cometido estructural: el desarrollo del país, concurren políticas nacionales, departamentales y municipales, en élla el municipio es la célula estatal local en la que la nueva propuesta de desarrollo estatal debería convertirse en realidad concreta; en la actualidad cualquier política o programa que esté dirigido a la población, no puede abstraerse de actuar en esta nueva conformación estatal y en la necesidad de encarar el desarrollo local y nacional.

Aquel propósito, hace concebir al municipio como el eje local disperso que

desde su medio con una capacidad de influencia puede constituirse también en ⁶⁹ generador de desarrollo integral, pero en los hechos aquello no es así, generalmente el municipio al perderse en sus propias inconcreciones y problemas, se constituye en sujeto de aplicación antes que de influencia.

4.2.- LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR COMO POLÍTICAS DE ESTADO

En los últimos años, la ejecución de los procesos de Participación Popular y descentralización, ha importado para el país un conjunto de transformaciones de carácter estructural, que por su trascendencia, pueden ser calificados como los más importantes de las políticas de Estado en procura de modernizar el país y de expansión democrática, según la clase política.

Al parecer no se entiende que un Estado Moderno, no se constituye de la noche a la mañana mediante una medida descentralizadora, un Estado moderno es el resultado de la consolidación de sectores consistentes y que formulan su accionar mediante la efectivización y adecuación constante de la tecnología. Nuestro país, descentralizado o no, lo único que tiene de moderno son algunos

elementos de diversión sibarita a la que tienen acceso quienes hegemonizan la ⁷⁰ decisión política, ya que la producción en muchos casos -especialmente en el área rural- corresponde a épocas antiguas e incluso prehistóricas.

Por la naturaleza de cambio estructural que tienen la descentralización y la Participación Popular, se han convertido en políticas de Estado de carácter trascendental, por lo que mediante el comportamiento de sujetos y actores y la plasmación de sus metas deberían constituir la legitimación misma del Estado, en tanto, esas medidas legales sean plenamente asumidas por la sociedad civil, pero ante todo por la clase dirigente política del Estado.

4.3.- AVANCES Y DEFICIENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Casi en su generalidad, con pocas excepciones, las gestiones municipales, tanto en el plano ciudadano como en el área provincial, fueron deficientes. Esta apreciación surge del descontento casi generalizado, proveniente de los diferentes municipios, tanto de la sociedad civil como de los nuevos munícipes que asumen responsabilidad, los que en el desarrollo de su gestión paradójicamente incurrirán en los mismo errores.

Esta situación, a primera vista, hace concebir una percepción deficitaria de la eficiencia y eficacia de las estructuras municipales, pero también de la norma que permite su desenvolvimiento. Esta deficiencia, por el rol que cumplen los gobiernos municipales, hace ampliar esa concepción al mismo sistema político, que al parecer tampoco encuentra la fórmula adecuada para satisfacer las demandas de la población.

Para poder explicar esta situación, desde diferentes ámbitos de la sociedad civil y de la denominada "clase política", han surgido diversos criterios que en función a la correlación de diferentes variables y componentes, han tratado de generar fórmulas que permitan motivar alternativas de solución de diversa índole, sin embargo esos propósitos parecen no alcanzar sus logros ya que la cosa tiende a permanecer invariable.

Esa imagen negativa de los municipios se verifica en los siguientes aspectos:

4.3.1.- EL ÁMBITO ECONÓMICO

La inversión municipal, tanto en áreas urbanas como rurales, se centra en el área social e institucional del municipio, y no así en el apoyo a la producción. Los presupuestos municipales, generalmente dependen de las transferencias de coparticipación tributaria. El gobierno municipal tiene una escasa capacidad de captar recursos de inversión exógena a ese origen, y peor, casi no tienen capacidad para generar recursos propios.

La inversión municipal en los años que tiene la Participación Popular, tiene la siguiente composición: solo un promedio, de alrededor del 16 % del total de la inversión municipal esta destinada a la producción: proyectos productivos que desarrolla el municipio de manera independiente o en coordinación con miembros de la comunidad; el 46 % de esos recursos están destinados a la inversión social, que generalmente se trata del mejoramiento y edificación de las casas municipales, o arreglo y mejoramiento de la infraestructura educativa y deportiva, y la inversión en el sector de urbanismo es alrededor del 26 %⁵⁵.

⁵⁵.- Datos obtenidos del PRIMER CENSO DE GOBIERNOS MUNICIPALES , y de PARTICIPACIÓN POPULAR EN CIFRAS, editado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el Viceministerio de Participación Popular de los últimos tres años

Este porcentaje de apoyo a actividades productivas del municipio, tiene un ligero incremento anualmente porque esta constituido generalmente del monto que el municipio proporciona como contraparte a los proyectos productivos. Los cuales a su vez, reciben la canalización hasta ahora, de un flujo de recursos que generalmente provienen del FIS, y de organizaciones de apoyo internacional, los cuales puede contar con un apoyo más contundente, pero la capacidad formulativa de proyectos de este tipo por parte del municipio, parece constreñirse antes de ampliarse, por lo que al parecer se está perdiendo una cantidad considerable de recursos. Por lo que se puede confirmar, que este rubro tiene una significación todavía muy lejos de contar con la importancia que debieran tener las demandas productivas sobre todo cuando se trata de constituir un poder local. Por otra parte, aquella proporción de recursos destinada a las demandas de planes de desarrollo municipal, que bordea el 63%, generalmente no responden, a una estrategia de desarrollo económico local, y si el municipio cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal PDM, sirve simplemente como un parámetro general, sin constituir necesariamente la configuración aplicativa del accionar del municipio.

Aquel comportamiento del municipio, "encuentra explicación entre otras razones por la ausencia de una orientación nacional sobre el concepto de

'municipio productivo' y la inexistencia de una clara conciencia de los ⁷⁴ Gobiernos Municipales sobre su rol en el desarrollo económico⁵⁶; pero a ello se puede aditamentar la escasa oferta nacional de cofinanciamiento en este campo, aunque el apoyo internacional prefiere al municipio antes que a los sujetos de aplicación tradicional, generalmente incrustada en el poder central de Estado; posiblemente también tenga que ver, la complejidad técnica que conlleva su etapa de preinversión, que en los hechos tiene que subvencionar un estudio de tipo teórico que en el transcurrir de la implementación podrá sufrir adecuaciones generalmente, realización que deberá ser subvencionada por los ingresos municipales.

Serán también, un influyente importante, las deficiencias de desarrollo humano que caracterizan en su generalidad a los municipios, que en muchos casos se constituye en un mal difícil de superar; también será necesario tomar en cuenta y con preferencia, los limitados recursos municipales, por las limitaciones captadoras de recursos, antes mencionadas.

Por las características de conducta que tiene el municipio, la notoria

⁵⁶.- Memoria del Encuentro Gubernamental, obra citada, página 47

indiferencia respecto al rol de las organizaciones económicas vigentes en⁷⁵ muchos municipios es verificable a simple vista, y esto es mucho más notorio en municipios poco integrados al proceso, aunque en los otros ocurre lo propio. Ahora bien, si la orientación del apoyo a la producción, se relaciona principalmente con actividades que coadyuvan a la construcción de infraestructura productiva, precisamente por esta característica, no alcanza a privilegiar lo económico, ya que no son capaces aun de un autosustento efectivo.

Respecto a las inversiones y los ingresos municipales, es necesario hacer notar que constituyen un notable impacto positivo que proporciona la implementación de la Participación Popular, ya que amplía la percepción de recursos de coparticipación y se redistribuye al total de municipios conocidos. Sin embargo los incrementos que se suscitan anualmente con tasas del 5 al 7 %, no alcanzan a llenar las expectativas municipales.

Ahora bien, si bien la distribución de recursos hacia los municipios tiene una tendencia creciente, generan desigualdades que a la larga serán difíciles de controlar⁵⁷, lo que riñe con las perspectivas constitucionales.

⁵⁷.- Al respecto el informe generado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible en 1998, denominado PARTICIPACIÓN POPULAR, UNA AVALUACIÓN-APRENDIZAJE DE LA LEY, Página 98, da como ejemplo el problema de la ciudad de la Paz, como capital de Departamento y la del Alto

La mayoría de los presupuestos municipales, presentan una elevada⁷⁶ transferencia de coparticipación tributaria, producto de la escasa capacidad de generación de ingresos propios y de aporte local de los municipios. Pero paradójicamente a ello se suma la incapacidad de ejecución presupuestaria de inversiones por parte de la mayoría de los Gobiernos Municipales y el hecho de que "la gestión y canalización de recursos públicos concurrentes de los niveles nacional y departamental (Fondo de Desarrollo e Inversión, Prefectura y otros Programas), hacia el nivel municipal es hasta ahora muy insuficiente y además ineficaz debido a mecanismos de operación sumamente burocratizados"⁵⁸.

En el municipio se produce una distribución inequitativa de los recursos para la inversión, ya que se jerarquiza aun a los ámbitos urbanos del Municipio, debiendo ser de preferencia en muchos casos la asignación de recursos a las comunidades productivas, aquello tiene su ocurrencia, a pesar de que los flujos de inversión hacia las áreas rurales son significativamente mayores en comparación con los recursos históricamente asignados por el Estado.

Un factor que al parecer constituye un obice para esa forma de

⁵⁸.- MEMORIA DEL ENCUENTRO GUBERNAMENTAL, Obra citada, Página 48

comportamiento, tiene relación con el reclamo constante de varios Municipios⁷⁷ sobre los errores y la desactualización de la información poblacional que cuenta el gobierno municipal, que en los hechos, constituyen la base para asignar los recursos de coparticipación municipal de manera adecuada.

Entre otros elementos también, vemos por conveniente analizar el progresivo estrangulamiento de la capacidad y los márgenes de inversión fresca de los municipios y que tengan capacidad para cubrir las demandas sociales. Esto se debe principalmente al incremento de los temas y demandas que deben atender los Gobiernos Municipales, de los que tradicionalmente hacían, y porque para estas situaciones no cuentan con un flujo incrementativo de recursos financieros de manera correspondiente, pero también a la proliferación de las exigencias de contraparte municipal que fijan los Programas Nacionales y en algunos casos al ejercicio de prácticas clientelares y partidistas en el ejercicio del supuesto poder local.

El panorama descrito no plantea ninguna duda sobre la todavía incipiente capacidad de alentar la producción en los municipios, situación que determina una perspectiva insostenible del desarrollo municipal y limitada posibilidad de

enfrentar estructuralmente la pobreza, situación que afecta en mayor medida a ⁷⁸ aquellos municipios con recursos menores. Pero en el terreno político, esta incapacidad para constituirse en un municipio productivo del cual emergería una influencia económica de lo local-municipal, se trasunta en una incapacidad total del municipio para generar influencia política que como se dijo es la característica esencial del poder local.

4.3.2.- EL CONTEXTO SOCIAL

Los gobiernos municipales no tienen la capacidad de asumir de manera eficiente, la administración, el mantenimiento y la implementación de la infraestructura de los servicios sociales, lo que más pueden realizar es administrar sus propias limitaciones. Sin embargo, y paradójicamente, se produce una concreta transferencia de las competencias sociales del nivel nacional hacia los municipios, lo que necesariamente incidirá negativamente en sus capacidades de gestión social.

Pero es en este contexto, sin duda que el proceso de participación popular ha significado la mayor movilización de inversiones canalizadas al ámbito local,

situación motivada principalmente por la nueva responsabilidad que tiene el ⁷⁹ Gobierno Municipal de atender la infraestructura y el equipamiento social y la importante oferta programática nacional de salud e infraestructura educativa. Pero se forma contra ella una muralla de inexperiencias y limitaciones a la que se suma una incapacidad para generar influencia política incluso en lo que significa el contexto local.

Se puede afirmar con certeza, que el Gobierno Nacional no ha contribuido a nivel óptimo a que los Gobiernos Municipales organicen efectiva y eficientemente la atención, administrativa y mantenimiento de la infraestructura y los servicios y logren efectivizar el control social que debería ejercer en ellos, pese a la influencia política que mantienen sobre el municipio. Si bien, con mucha pompa, se ha conformado los directorios locales de Educación y Salud, estos aun no han logrado cumplir adecuadamente sus funciones ni consolidarse efectivamente.

Y si parece producirse la lenta transferencia del nivel nacional hacia las Prefecturas de la administración de personal en materia de salud y educación departamental, y por otra parte, la definición todavía centralizada en las políticas

públicas sectoriales en el ámbito social. No implica precisamente decir que si⁸⁰ establecerá una departamentalización del poder político central, por el carácter que tiene ese nivel político, seguirá constituyendo en los hechos un espectro centralizado.

Todo esto hace concebir a los municipios como entidades incapaces de generar un servicio público adecuado y peor de constituir un poder local propiamente dicho, pero sus tendencias tampoco llevan a avizorar aquello.

4.3.3.- EL MEDIO AMBIENTE

En la práctica, no existe una integración de la problemática ambiental al proceso de desarrollo municipal. Y por otra parte, las normas, políticas y estrategias ambientales, son excesivamente centralizadoras y no son municipalizadoras.

En el terreno ambiental, la integración de la problemática de este rubro al diseño de políticas nacionales y estrategias municipales en el país, es mínima por no decir precaria, y podría decirse que la temática está siendo tomada en cuenta

como una variable aislada, y no así como un aspecto integral de la planificación⁸¹ territorial del desarrollo, hecho que conduce a una aplicación parcial de la normatividad ambiental vigente, pero también perjudica la configuración de lo local-territorial del municipio. También afecta la escasa orientación desde el nivel nacional sobre el tema, la poca conciencia que tienen al respecto y que caracteriza a los Gobiernos Municipales, a lo que se sumará el rol limitativo que tienen aquellos respecto a la regulación del uso y manejo de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, y la casi ninguna asignación de las inversiones municipales a este rubro.

La construcción de la institucionalidad del municipio, en todo los aspectos que implica aquello, es una característica sostenible del mismo, pero siempre que a ello se le agregue la integración de políticas ambientales adecuadas. En este caso, si se podrá hablar de la formulación de una institución con características no solo conceptuales sino, reales de tipo sostenible y por lo tanto con capacidad política de influencia efectiva. Sin embargo y tal como se la ha descrito, esto no es precisamente una característica del municipio.

4.3.4.- PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La Planificación y la gestión Participativa que debía implementarse en los municipios, debería haber logrado generar dinámicas democráticas en torno al desarrollo municipal, pero solo ha establecido bases mínimas para la proyección y organización del desarrollo social. El 55% de los Municipios del país cuentan con un Plan de Desarrollo Municipal, el 100% elabora y presenta cada año sus programa de operaciones Anuales (POAs), se tiene un adecuado marco regulatorio expresado en la norma de Planificación Participativa Municipal y se dispone de un instrumental metodológico para la formulación y apoyo a la ejecución de Planes de Desarrollo Municipal y de Planes Distritales de desarrollo Indígena. Lo único que no se tiene es un municipio capaz de transformar estos elementos en componentes que le permitan constituirse en poder local.

Y aquello ocurre porque el POA municipal aún no se puede enmarcar, ni siquiera en los resultados de la planificación participativa estratégica (PDM), que por lo dicho anteriormente incluso ella tiene limitaciones elaborativas. Por otra parte, se puede afirmar que existe escasa relación entre la planificación municipal con la departamental y consiguientemente menos la nacional. En otro aspecto, las

expectativas generadas en la planificación municipal aún no encuentran flujos⁸³ de inversión consecuentes. Resta decir que este proceso de municipalización, que se aplica en las secciones de provincia del país generan resultados que todavía no han logrado incluir la riqueza sectorial y la heterogeneidad socioterritorial, como tampoco las demandas diferenciadas de los grupos mas desfavorecidos del municipio. Esto es mucho más notorio en las ciudades principales.

Las articulaciones de la gestión y el desarrollo municipal de modo independiente y articulada a los otros municipios, y por lo tanto con los otros niveles de administración pública, realizan efectivamente a la plasmación y proyección del proceso descentralizador. Sin embargo los municipios no pueden ni realizarse independientemente, tal como proyecta la norma, ni consolidar una red de municipios, lo que es innegable es que si mantienen una dependencia extrínseca del poder central del Estado, tanto económica como políticamente.

Existe como se dijo, una escasa relación entre el nivel municipal y departamental expresada en el campo de la planificación desarrollo e inversiones públicas, aquello genera, entre otras cosas, la ausencia de un mecanismo e instancias intermedias de articulación, las que si existen, tienen una poca claridad

respecto a las competencias correspondientes a cada nivel. A aquello se sumara⁸⁴ lamentablemente la poca efectividad de los consejeros departamentales y representantes de provincias, para generar instancias de planificación integral.

En el terreno financiero, es notable la carencia de un sistema nacional de cofinanciamiento de inversiones públicos que posibilite la efectivización de inversiones concurrentes entre los distintos niveles de la administración gubernamental dirigido al terreno municipal, adecuado a las distintas realidades locales. Lo que se puede contar es con un presupuesto basado en la limitada coparticipación, posiblemente el apoyo internacional a programas específicos, y porque no decirlo, con las preferencias partidarias del gobierno o del poder central del Estado. Y si no se tiene aquello habrá que contentarse con las limitaciones locales.

Solamente en ocasiones se trató de realizar planes integrales de desarrollo nacional efectivos, en su momento fueron muy bien planteados el Plan Bohard, y el Plan Polar, sin embargo ni aquellos fueron efectivizados en su totalidad. Actualmente la planificación nacional expresado en el PGDES (Planes Generales de Desarrollo), no ha logrado definir y establecer políticas sectoriales

descentralizadas que se apliquen en el nivel municipal.

A nivel de Gobierno Nacional, la nueva estructura organizativa del Poder Ejecutivo crea el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, dependiente del Ministerio del Desarrollo Sostenible y Planificación el que asume la misión de fortalecer la aplicación de la participación popular, pero aun ella sufre de las limitaciones anotadas y otras que hacen a su estructura, que determinarán un desenvolvimiento limitado y posiblemente ineficaz.

A nivel departamental, la nueva organización de las prefecturas establece una Dirección de Desarrollo Social de la que dependen las unidades de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. Pero esto ha significado la pérdida de jerarquías específicas y la practica desaparición de una instancia que se encargue del fortalecimiento comunitario.

En lo que se refiere la cobertura de la ley 1557, el proceso no ha involucrado aún a muchos sectores de la población principalmente en los anillos marginales de las ciudades, ya que en ellas la Participación Popular se redujo al trámite de la personería jurídica de sus Juntas Vecinales, en algunos casos a la

realización de alguna obra pública, supuestamente con dineros de la⁸⁶ coparticipación por medio del gobierno municipal de la ciudad, pero en otros casos ni aquello fue concretado. Para esta situación pudieron concurrir varios factores, como la priorización de otras obras, por parte de la alcaldía por ser muy amplio y complejo el espacio ciudadano, o tal vez porque los programas de fortalecimiento municipal privilegiaron el apoyo a localidades de municipios predominantemente rurales.

Ahora bien, existe una débil capacidad administrativa y de gestión de los gobiernos municipales. El gobierno municipal depende exclusivamente del apoyo técnico externo al municipio. La capacidad fiscalizadora de los municipios es deficiente o prácticamente nula. En muchos casos es coadyuvante de los manejos discrecionales del alcalde. La participación popular, tal como lo concibe el concepto, no es aplicado plenamente en las ciudades.

4.3.5.- GESTIÓN MUNICIPAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se produce una inestabilidad política por el "voto de censura constructiva" debilidad técnica, logística y de representación de los comités de vigilancia, en el

cumplimiento de sus funciones de control de gestión.

La Participación Popular, en los 5 años que cuenta, aun no ha podido consolidarse tal como se esperaba en la mayoría de los diferentes municipios en que se desarrolla. Ha tenido y aun presenta, amplios grados de dificultad de comprensión conceptual y normativa por parte de autoridades y ciudadanos municipales, lo que da lugar al desarrollo de roles inadecuados de sujetos y actores que desfavorecen a la institución municipal, pero que sin embargo, también permiten hacer objetivas limitaciones y vacíos en aquellos preceptos que fundamentan a esa importante Ley político-social.

En lo que se refiere las capacidades gestionarias del municipio, sus limitaciones logísticas e infraestructurales, a las que se suma las limitaciones administrativas y técnicas de parte de las autoridades municipales y de su burocracia, producen inaplicabilidades, unilateralidades, incomprensiones e improvisaciones que provocan desfases limitatorios del concurso público y social en las que se debe inmiscuir la alcaldía.

La acción municipal de la alcaldía no es independiente, ya que el ⁸⁸ concurso de la ciudadanía debería ser concreta en la gestión municipal, tanto en la formulación de planes y proyectos (POAs y PDMs), objetivos y metas, la aplicación de los recursos, e incluso en el control y la fiscalización de la misma gestión municipal, mediante la planificación participativa, y el comité de vigilancia. Sin embargo en los hechos, estas posibilidades protagónicas de la ciudadanía en la gestión municipal, que tienen su propio sustento normativo, no logra conformar un sistema interactivo entre la alcaldía y la ciudadanía municipal, por lo que la acción de la ciudadanía se limita a la emisión de criterios solicitatorios de obras de manera improvisada, sin una discusión consensual previa y conjunta en un marco de participación y metodología apropiada, que permitiría sustentar los proyectos en función a prioridades y posibilidades financieras, pero también dando lugar a compromisos aplicativos que aparte de potenciar la acción municipal, descentralizaría responsabilidades y esfuerzos participativos de gestión de la alcaldía a la ciudadanía municipal.

Ahora bien, la acción de control y fiscalización de parte del comité de vigilancia, cuya fundamentación normativa y conceptual fue criticada por su inconsistencia e improvisación, pese a su readaptación -en algunos municipios-,

no logró realizaciones esperadas y su accionar fue más bien limitada, dándose el⁸⁹ caso de que en algunos municipios se convirtió en un organismo cómplice del proceder discrecional de algunas autoridades.

Todo aquello, a lo que se suman influencias de intereses de grupos de poder partidario, da como resultado gestiones municipales improvisadas sin el perfil adecuado a los requerimientos esperados del municipio. Sin embargo, esta situación no es generalizable, puesto que la Participación Popular, también a dado cobertura para que algunos municipios, al inmiscuir en el accionar municipal sus propias, experiencias y criterios comunitarios, en un contexto de comunidad de esfuerzos entre la alcaldía y la ciudadanía municipal, a logrado consolidar estructuras municipales con capacidades de satisfacer las demandas sociales de manera efectiva y dinámica; esa función interactiva dialéctica entre la alcaldía y la ciudadanía da lugar, por lo tanto, a un rendimiento apropiado de la estructura municipal por su capacidad de generar eficientes resultados. Sin embargo estas acciones positivas de esos municipios están lejos de ser considerados como la emergencia de verdaderos poderes locales, ya que su influencia en el contexto político se constriñe a su propia conformación sin poder instruir una influencia política externa.

4.4.- LA CULTURA POLÍTICA Y EL PODER LOCAL

En el contexto político del país, en la actualidad se viven un momento inconcreto de realizaciones, en la que el decantado fortalecimiento de una cultura política democrática es negada por el accionar discrecional de la denominada clase política, que es la que monopoliza el poder central del Estado. Por el accionar político en los municipios, parece que la Participación Popular solo tuvo la virtud de redistribuir ese comportamiento político central, aunque no todo es negativo, puesto que en algunos municipios las presiones sociales de la resolución de problemas cotidianos fue aplacada por los municipios locales.

La lucha por la hegemonía del gobierno municipal, ha generado escenarios locales de lucha política, pero aquello lejos de fortalecer los mecanismos de la supuesta democracia representativa que debiera consolidarse en el país, en muchos casos solo ha servido para que grupos de interés asuman el gobierno municipal y regeneren el comportamiento negativo de la clase política central. A ello se suma, la inestabilidad política generada por la aplicación anual del denominado "voto constructivo de censura" que lejos de censurar constructivamente el comportamiento reprochable de los jefes de la comuna,

solo han servido para que los intereses confabulados de los miembros de los ⁹¹ consejos, por medio de cualquier argumentación de lugar al cambio de autoridad municipal. Estas actitudes, desgastan estos mecanismos de representación y la imagen, ya muy maltrecha de los partidos políticos, lo que además causa considerables problemas de gobernabilidad.

Para la consolidación de un contexto político que eleve la gestión política del municipio, es necesario que sean readecuados y rearticulados los mecanismos políticos que operen en el municipio, ya que es evidente la inexistencia o la limitación del funcionamiento de esos mecanismos de coordinación y resolución de conflictos en el ámbito municipal, pero también es necesario el relacionamiento entre las diferentes instancias de autoridad, tanto de la alcaldía, de los consejos municipales, de los consejeros de provinciales, de los corregidores, subprefectos, comités de vigilancia y también diputados uninominales, que generalmente parecen desarrollar acciones aisladas.

4.5.- PODER LOCAL SIN PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Participación Popular, ha tenido la virtud de ampliar escenarios de participación ciudadana, mediante el reconocimiento de diversos actores sociales, pero aquello no implica que la ciudadanía en su conjunto sea el sujeto principal que determine la decisión política o administrativa del gobierno municipal. Esa participación ciudadana solo se ha restringido a que grupos políticos principalmente adherentes del alcalde o a los concejales se beneficie con preferencia de los recursos municipales. Estas actitudes lejos de enriquecer la decantada democracia boliviana, y constituir verdaderos poderes locales no logra reconfigurar definitivamente las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, sino de desconcentrar la desgastada imagen política del Estado ahora hacia las localidades municipales.

En lo que se refiere la movilización social en torno al desarrollo local, aquello se restringe, en la mayoría de los casos, a la participación de dirigentes en reuniones de supuesta elaboración participativa de los POAS, los que sufrirán, cambios estructurales en su elaboración final e incluso podrán ser readecuadas posteriormente, lo que negará en los hechos esa mínima participación de los

ciudadanos del municipio. Esta realidad se muestra efectiva en los resultados de⁹³ las gestiones municipales, que generalmente se restringen a la construcción de edificios municipales, arreglo o mejoramiento de los edificios educativos y plazas de los poblados, y en algunos casos del mejoramiento de las vías de comunicación ya existentes. En la mayoría de los municipios el apoyo al denominado municipio productivo ha quedado solo en discurso.

Este comportamiento, lejos de dar cobertura a que los actores sociales realicen acciones para la constitución de renovadas esferas públicas que articulen la democracia representativa con la democracia participativa comunal solo logra generar instancias incluso de beligerancia, entre los antes pacíficos habitantes del municipio.

Sin embargo, es de hacer notar que por medio de la Participación Popular se ha superado en alguna medida las falencias sobre la información cuantitativa de los poblados diseminados en el territorio nacional, los que por el comportamiento centralizado anterior del Estado, habían ingresado en la ámbito del desconocimiento total, ya que ni siquiera figuraban en el mapa y por lo tanto menos se conocía sobre sus particularidades. Claro está que en la actualidad,

aquellas comunidades, pese a la implementación de la participación popular, en ⁹⁴ la mayoría de los casos, aún no han palpado sus beneficios.

De 14546, supuestas comunidades existentes, un 92% de ellas ya cuentan con su respectiva personalidad jurídica.

Ahora bien, aquella instancia de control social denominado Comité de Vigilancia, que supuestamente iba a fiscalizar directamente el accionar tanto del Consejo como del alcalde municipal, llegó a constituirse en muchos casos, una instancia burocrática mas del municipio.

Si la creación de distritos municipales indígenas, por afinidades culturales, fue una acción acertada para el contexto demográfico pluricultural que tiene el territorio nacional, que generó en su momento expectativas de reconcreción de las culturas originarias, esta acción solo se limitó a la consideración de tales municipios respecto a organizaciones sociales minoritarios y no así a las mayores organizaciones culturales que tiene nuestro país, a las cuales más bien se los fragmentó aún más.

Ahora bien, aquella posibilidad de ampliar el derecho público a esferas⁹⁵ sociales antes olvidadas por el Estado, no logró consolidar tal situación por las razones antes citadas y otras, y no termina de concretarse como una plena participación social, porque este proceso no logra afianzar el establecimiento de efectivas relaciones entre el aparato público y la sociedad civil, debido a que la participación y el control social no están seleccionados adecuadamente con el seguimiento y la evaluación de los procesos de desarrollo municipal.

El reconocimiento politizado de la personalidad jurídica y la consecuente entrega de estos documentos a personajes involucrados en el interés partidista, han devenido en la suplantación de auténticas organizaciones de base, las que han visto usurpada su legítima representación. A esta situación negativa se suma la situación de que no se han efectivizado relaciones entre las Organizaciones Territoriales de Base reconocidas por la Ley de Participación Popular y las organizaciones funcionales (económicas, gremiales, etc) vigentes en los municipios.

Por aquellas situaciones, es latente el riesgo de que las Organizaciones Territoriales de Base reduzcan su acción a participar y controlar la gestión

municipal y pierdan la capacidad propia de ser las gestoras del desarrollo de sus ⁹⁶ comunidades.

Los Comités de Vigilancia, como se dijo, enfrentan en su funcionamiento problemas de índole logístico, pues no disponen de recursos para realizar su labor, y en la mayoría de los casos carece de la capacidad técnica para desarrollar las atribuciones legadas por la Ley que les compete, sin embargo también se puede decir que "los Comites de vigilancia no cumplen de manera general con su rol de control social, debido a la vez, a la falta de funcionamiento de dichos comites, así como a la dispersión de los destinatarios de sus denuncias, en el nivel central de la administración gubernamental"⁵⁹. Se suma a esas limitaciones la imposibilidad de contar con un único medio de recepción de sus demandas, ya que la gran cantidad de organismos a la que tiene que acudir con sus reclamos, en los hechos, acaban por dispersar sus esfuerzos.

Los Comités de vigilancia, no han logrado consolidarse como instancias de representación social, debido principalmente a su conformación cantonal y a la ingerencia político-partidaria.

⁵⁹.- MDSP, VMPPFM. PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA AVALUACIÓN-APRENDIZAJE DE LA LEY, Ediciones MDSP, VMPPFM, La Paz-Bolivia, 1998, Página 19

Las incoherencias gestionarias han dado lugar en cierto momento a planteamientos fuera de lugar pero lógico por sus posibilidades, por ejemplo se decía: "los cantones deben ser eliminados puesto que en aquellos municipios donde la jurisdicción territorial edil coincide con los límites cantonales, se desarrollan mejoras administrativas para la organización del territorio y de sus estructuras político administrativas. Por otra parte donde la representación político-partidaria del agente cantonal no es afín al alcalde, proliferan las actitudes contestatarias contra la gestión edilicia"⁶⁰.

Si bien la Ley de Participación Popular, posibilitó la organización territorial de la gestión pública a través de los municipios, estableciendo un nuevo escenario para un supuesto desarrollo del Estado, aquello introdujo otra forma de concebir y administrar las políticas públicas, tratando de superar las orientaciones estrictamente sectorialistas para ingresar en un nuevo esquema de administración territorial de los procesos de desarrollo, en el que la visión predominante es de carácter intersectorial y sistémica. A aquello contribuye no solo la

⁶⁰ - VILASECA, Fernando. DISTRITACION MUNICIPAL: ALGUNAS IDEAS, Salió en Territorio y Participación Popular, La Paz, 1997, Página 119 a 121

municipalización que amplía el número de municipios, sino el proceso de⁹⁸ distritación municipal.

En este entendido la distritación municipal parece ser más un proyecto que una realidad ya que del total de municipios distritados una cantidad mínima cuenta con una ordenanza municipal que legalice su existencia. La gestión municipal todavía no ha logrado desconcentrarse para la atención de los servicios en función a sus resultados y se mantiene en la mayoría de los municipios distritados el caótico ordenamiento territorial sobre la base de los cantones. A esto se suma el hecho de que se están manifestando cuestionamientos a los procesos de distritación expresados por los actores locales, debido a que las connotaciones que podrían generar sus productos.

Y no solo estos son los problemas territoriales, los delicados conflictos limítrofes entre gobiernos municipales y entre comunidades de diferente municipio, e incluso de la misma comuna son constantes y algunos han llegado a grados extremos de degeneración. En ella la desconocida Comisión Nacional de Límites poco o casi nada hizo.

Otro escollo para el desarrollo municipal, constituye la existencia de ⁹⁹ algunos municipios con pocas comunidades y por lo tanto con escasa densidad poblacional, las cuales se enfrentan con problemas de inviabilidad de proyectos, y más bien su permanencia legaliza el fraccionamiento territorial lo que niega en los hechos el desarrollo socio-económico porque posterga la constitución de mercados regionales imposibilitando la realización los objetivos municipales constituyendo una traba para la gestión municipal y por lo tanto de la sociedad local.

En el país se han desarrollado experiencias de elaboración de Planes de Ordenamiento territorial (PLOT), Planes de Uso de Suelos (PLUS), Planes de Manejo de Areas Protegidas y Zonas de Amortiguación. Sin embargo estas acciones no están suficientemente articuladas al proceso de planificación y desarrollo municipal, y las Prefecturas y los Gobiernos Municipales no han asumido plenamente su rol conductor de los procesos.

Por aquellas situaciones descritas estamos lejos de percibir verdaderos poderes locales en los municipios, ya que en el mejor de los casos estos han logrado consolidar contextos sociales con afinidades municipales. Los municipios

se encuentran limitados en sus propias problemáticas y de esta manera de¹⁰⁰
ninguna manera, por lo menos en el presente proceso, se preocuparán de
consolidarse como centros locales de influencia política.

**CONCLUSIONES
Y
PROPUESTAS**

6.1.- PODER Y PODER

Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, son perceptibles generalmente desde el contexto de la posesión del poder político y de la forma de su utilización. Sin embargo, en un ámbito más amplio, puede también contextualizarse con otras características:

- Como un espacio socio-político, donde sea visible un pequeño nivel de decisión monopolizador del poder, que se sitúa sobre la masa amorfa de la sociedad, donde por la influencia del centro decisor no se logra distinguir ámbitos ni niveles organizativos. Un ámbito estrictamente centralizado. Esta continua siendo la característica del Estado boliviano, pese a las políticas descentralizadoras.

- De manera contraria, este ámbito puede ser visible por su contextura sistémica, donde organismos e instituciones, ocupan lugares protagónicos, donde los niveles decisorios estén en una interrelación constante con los

demás organismos del sistema y de manera coordinada formulen los¹⁰² propósitos, los consensos y la practica misma. Un ámbito coordinado sistemáticamente donde no existe superposición de sus componentes. Este es el objetivo teórico de la descentralización, mediante esta aplicación se podría constituir poderes locales, lo cual no sucede.

- Ahora bien, también puede ocurrir que las instituciones y los organismos, lo mismo que las instancias, determinen las formulaciones, las priorizaciones lo mismo que las ejecuciones de lo político y lo social, en este caso el nivel ejecutivo se constreñirá a efectuar los diseños de aquellos. Un ámbito donde lo institucional y lo local se sobreponen a lo demás. Esto es lo normativo pero no es lo positivo, el poder local solo se percibe en el discurso teórico.

- Desde una perspectiva mucho más amplia, ingresando en un campo más teórico que practico, ese poder político puede ser ubicado en un contexto de finalidades trascendentales, que persigan no solo hacerse del poder para dominar al contorno, sino para que tenga que ver con la "desestatización de la política y con la politización de la sociedad civil". Esta proyección se

la concibe como un proceso donde se persigue la conversión de la ¹⁰³ política en una instancia integradora que adjudica metas a la sociedad en procura de transformar el Estado en un sistema donde las instancias estén ligadas entre si por relaciones de poder, pero donde lo local sea prioritario. Este no es el caso de los municipios: supuestos poderes locales.

6.2.- PODER LOCAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

- Como se pudo observar, el espacio de lo local simplemente, o la adjudicación de personalidad jurídica a un contexto local poblado, no basta para constituir un poder local. Para construir un poder local, tiene necesariamente que haber protagonismo de parte de su composición humana, porque el poder local se encuentra íntimamente ligada a la participación social.
- La participación social en lo local, si quiere constituir poder local, no se restringe a la simple participación ciudadana en la constitución del poder político a través del voto, sino que trascendentalmente, por el involucramiento de actores y grupos sociales en las decisiones que

conciernen no solo a lo social sino que influyentemente en el poder¹⁰⁴ político, lo cual no ocurre en el municipio, supuesto poder local.

6.3.- TENDENCIAS PARTICIPATIVAS

Como se dijo con anterioridad, la centralización ha sido la característica esencial del establecimiento del Estado boliviano, pese a que hubieron intentos federalistas y de reivindicación étnica, pese a que hubieron intentos de transformación estructural del Estado, como la Revolución de 1952. Pero otro carácter trascendental emergente de esta centralización fue la exclusión de los pobres por los ricos, de los indígenas por los "de sangre azul", de la sociedad civil por la clase política, de las localidades rurales por las cúpulas centralizantes de las grandes ciudades. Pese a todo ese carácter centralizante y excluyente, aun tiene sus raíces profundas, esta "república formalmente independiente y liberal, constituida en 1825, que nació bajo la sombra de la escisión colonial entre indios y españoles"⁶¹ mantiene al parecer esa imagen de manera consistente, no se transforma, continúa. Y tendrá que pasar mucho tiempo para que se construyan verdaderos poderes locales que reconfiguren al Estado boliviano.

⁶¹.- España, obra citada IDEN

- WEBER, Max ECONOMÍA Y SOCIEDAD, Ediciones
Fondo de Cultura Económica, México, 1972
- PAZ BALIVIAN, Danilo DESCENTRALIZACIÓN, Artículo de la
Revista "Temas Sociales" Nro 17, editada por la
Carrera de Sociología de la UMSA, La Paz -
Bolivia, diciembre 1993
- URENDA, Juan Carlos AUTONOMIAS DEPARTAMENTALES,
Ediciones Los Amigos del Libro, La Paz -
Bolivia, 1978
- KLEIN, Herbert ORÍGENES DE LA REVOLUCIÓN
BOLIVIANA, Editorial Juventud, La Paz -
Bolivia, 1968.

- IBERNEGARAY, Roxana, EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO¹⁰⁶
EN LA AGRICULTURA DE SANTA CRUZ,
Derechos reservados, La Paz - Bolivia, 1989
- ARDAYA, Rubén
SERVIR, REPRESENTAR Y GOBERNAR:
LA URGENCIA DE UNA NUEVA
MENTALIDAD MUNICIPALISTA, Artículo
de TIEMPO POLÍTICO del periódico La
Razón de 30, de septiembre de 1999
- HOBBS
LEVIATÁN, Ediciones Fondo de Cultura
Económica, México 1973
- HORTON, Charles
LA ORGANIZACIÓN SOCIAL, Ediciones
UNA, México, 1981
- BIROU, Alan
VOCABULARIO PRACTICO DE CIENCIAS
SOCIALES, Ediciones Economía y
Humanismo, Francia 1966

- PARSONS, Talcot EL SISTEMA SOCIAL, Ediciones Fondo de
Cultura Económica, México, 1980
- ARDAYA PAZ, Hernán SANTA CRUZ TAMBIÉN DERRAMO
SANGRE EN LA GUERRA DEL CHACO,
Artículo editado en MAGAZINE, de El Diario
de fecha 8 de diciembre de 1996
- JUSTINIANO, Guillermo ESTADO Y GOBERNABILIDAD EN
BOLIVIA, en AGENDA NACIONAL DE
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA,
promocionada por la PNUD, y la Fundación
MILENIO, La Paz, 1997
- ESPAÑA, Raúl PODER LOCAL Y MUNICIPALIZACION,
Artículo de Tiempo Político del Periódico la
Razón, de 28 de septiembre de 1997

MINISTERIO DE

108

DESARROLLO

SOSTENIBLE,

LO QUE USTED DEBE SABER DE LA
PARTICIPACIÓN POPULAR, Ediciones
MDSP, La Paz - Bolivia, 1999

PNUD CNUMAD,

DESARROLLO SOSTENIBLE, DEL
CONCEPTO A LA ACCIÓN, Documento
informe del Simposio de La Haya, La Haya-
Holanda, Marzo 1992

MDSP, VMPPFM

PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA
EVALUACIÓN-APRENDIZAJE DE LA
LEY, Ediciones MDSP, VMPPFM, La Paz-
Bolivia, 1998, Página 19