

**UNIVERSIDAD MAYOR DE  
SAN ANDRES**

**FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y POLITICAS**

**LOS ALCANCES POLITICOS Y JURIDICOS DE  
LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR COMO  
BASE DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA  
CIUDAD DE EL ALTO DE LA PAZ**

**TESIS DE LICENCIATURA**

**POSTULANTE: CARLOS FELIX GOMEZ-GARCIA DALENZ  
ASESOR: DR. EUSEBIO GIRONDA CABRERA  
CARRERA: DERECHO**

**LA PAZ - BOLIVIA  
1 9 9 7**

---

DEDICATORIA

AL PUEBLO BOLIVIANO, A MIS PADRES POR EL AMOR  
Y LA POSIBILIDAD QUE ME DIERON DE ESTUDIAR Y  
A MIS AMIGOS QUE ME APOYARON EN LA REALIZACION  
DE ESTA TESIS.

---

## AGRADECIMIENTO

QUIERO HACER PRESENTE MI AGRADECIMIENTO POR SU  
IMPORTANTE COOPERACION Y GUIA A MI DISTINGUIDO  
ASESOR DR. EUSEBIO GIRONDA CABRERA,  
CATEDRATICO DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS.

---

"ESTOY HABLANDO DE LOS QUE VIVEN, AUNQUE  
EN CONDICIONES DE EXTREMA INDIGENCIA, DE  
LOS QUE SOBREVIVEN A ESE LENTO,  
SILENCIOSO E IMPLACABLE GENOCIDIO  
INSTITUCIONALIZADO"

MARCELO QUIROGA SANTA CRUZ.

---

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

1.- MARCO TEORICO CONCEPTUAL.....	Pag. 1
1.1. EL ESTADO.....	Pag. 2
1.2. ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL .....	Pag. 7
1.3. DEMOCRACIA.....	Pag. 11
1.3.1. DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA SUSTANCIAL .....	Pag. 11
1.4. ELEMENTOS BASICOS DEL CONCEPTO DE PARTICIPACION POPULAR.....	Pag. 19
1.4.1. INTERVENCION EN EL CURSO DE UNA ACTIVIDAD PUBLICA.....	Pag. 21
1.4.2. EXPRESION DE INTERESES SOCIALES .....	Pag. 23
1.5. CONCEPTO DE PARTICIPACION POPULAR.....	Pag. 30
1.6. MODALIDADES Y MEDIOS DE LA PARTICIPACION POPULAR .....	Pag. 38
1.6.1. MEDIOS DE LA PARTICIPACION POPULAR .....	Pag. 47
1.7. EL DISCURSO TEORICO DE LA PARTICIPACION POPULAR .....	Pag. 50
1.7.1. DE LOS FUNDAMENTOS IDEOLOGICOS DE LA PARTICIPACION POPULAR.....	Pag. 50

### CAPITULO II

2. ANALISIS DE LA LEY 1551 LEY DE PARTICIPACION POPULAR.....	Pag. 71
---	---------

---

2.1.	PRESENTACION DE LAS PARTES PRINCIPALES DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR DEL ALCANCE DE LA LEY, OBJETO Y ALCANCE .....	Pag. 72
2.2.	CONDICIONES SOCIOECONOMICAS Y POLITICAS EN BOLIVIA EN LAS QUE SE VIENE IMPLEMENTANDO LA PARTICIPACION POPULAR.....	Pag. 84
2.3.	EL CONTENIDO Y LOS ALCANCES DE LA PARTICIPACION POPULAR SEGUN EL DISCURSO GUBERNAMENTAL.....	Pag. 91
2.4.	LOS PROBLEMAS QUE JUSTIFICAN LA PROPUESTA DE LA PARTICIPACION POPULAR .....	Pag. 102
2.4.1.	EL ESTADO PATRIMONIALISTA.....	Pag. 103
2.4.2.	EL ESTADO CENTRALISTA .....	Pag. 104
2.4.3.	LA EXCLUSION A LA PARTICIPACION .....	Pag. 105
2.4.4.	LA INGOBERNABILIDAD .....	Pag. 107
2.5.	LOS ALCANCES POLITICOS Y JURIDICOS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR .....	Pag. 112
2.5.1.	LOS ALCANCES POLITICOS.....	Pag. 112
2.5.2.	LOS ALCANCES JURIDICOS.....	Pag. 134
2.5.3.	MUNICIPIO Y PARTICIPACION POPULAR .....	Pag. 142
2.5.4.	SOBRE LA JURISDICCION TERRITORIAL DEL MUNICIPIO.....	Pag. 145

### CAPITULO III

3.	DIAGNOSTICO DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR EN EL ALTO.....	Pag. 151
3.1.	COMPOSICION Y CARACTERISTICAS DE LA POBLACION ALTEÑA.....	Pag. 153
3.1.1.	CONFORMACION CULTURAL.....	Pag. 155
3.1.2.	MIGRACION.....	Pag. 158
3.1.3.	IDIOMA.....	Pag. 160

---

3.1.4.	SITUACION ECONOMICO SOCIAL.....	Pag. 161
3.1.5.	ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA COMUNIDAD ALTEÑA.....	Pag. 152
3.1.6.	ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA COMUNIDAD ALTEÑA.....	Pag.166
3.2.	ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACION POPULAR EN LA CIUDAD DE EL ALTO.....	Pag. 177
3.3.	ALCANCES POLITICOS Y JURIDICOS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR EN LA CIUDAD DE EL ALTO DE LA PAZ.....	Pag.183
3.4.	LA PARTICIPACION POPULAR COMO BASE DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD EL ALTO DE LA PAZ.....	Pag.197

#### CAPITULO IV

4.	UNA APROXIMACION DE PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR.....	Pag. 203
4.1.	INTRODUCCION.....	Pag.203
4.2.	FUNDAMENTACION DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES PROPUESTAS.....	Pag.205
4.3.	LA PROPUESTA DEL NUEVO MODELO DE PARTICIPACION POPULAR....	Pag.211
4.3.1.	OBJETIVOS.....	Pag.212
4.3.2.	ELEMENTOS BASICOS.....	Pag.213
4.4.	COMPONENTES DEL NUEVO MODELO DE PARTICIPACION POPULAR....	Pag.214
4.4.1.	LOS CONSEJOS LOCALES DE PARTICIPACION POPULAR.....	Pag.214
4.4.2.	FUNCIONES DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PARTICIPACION POPULAR.....	Pag.216
4.4.3.	ESTRUCTURA.....	Pag.218
4.4.4.	COMITES MUNICIPALES DE DESARROLLO.....	Pag.218
4.4.5.	CONSEJOS DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO.....	Pag.220
4.4.6.	COMITES DE VIGILANCIA.....	Pag.220

4.4.7. LAS CENTRALES DE SERVICIOS DE APOYO A LA PARTICIPACION POPULAR.....	Pag. 221
4.4.8. LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACION POPULAR.....	Pag. 223
ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMAS DE LA LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR.....	Pag.224
CONCLUSIONES .....	Pag.235
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

---



## INTRODUCCION

La crisis del modelo, evidencia que se ha incrementado las asimetrías económicas sociales y políticas, por tanto registra una incertidumbre sobre el advenimiento de procesos de explosión de la pobreza, los procesos de ingobernabilidad que erosionan al sistema político.

Asimismo, existe un consenso no sólo en el nivel intelectual sino también popular, de incorporar en la discusión cotidiana los problemas que caracterizan la formación del Estado y su transformación, las relaciones del Estado y sociedad civil, su entorno democrático, lo diverso, lo subversivo de la misma. Por ello, se abren las interrogantes ¿Como encarar estos delicadísimos problemas? ¿Como contestar a las impugnaciones al modelo y a su propio sistema político?, ¿Como enfrentar las crisis económico sociales con alternativas creativas?, ¿Como producir una democratización de la democracia?.

Esta situación pone de manifiesto la demanda creciente de la sociedad al Estado y por lo tanto el cuestionamiento de la legitimidad del Estado como producto de los conflictos sociales que se generen, advierte al Estado sobre su rol moderador en los límites del orden para prevenir o evitar una futura explosión social de las demandas fundamentales de los

---

sectores empobrecidos. Por eso, la búsqueda de alternativas al desarrollo de Bolivia y Latinoamérica y al impulso de una decidida voluntad colectiva por la preservación de la democracia o su profundización y solucionar los problemas que hacen a la formación del Estado y su relación con la sociedad civil coloca en la reflexión teórica, el tema de la participación popular, que se constituye en el elemento fundamental para la contribución de soluciones concretas a los problemas planteados, que evoca imaginación de los propios actores sociales de la participación constantemente va creando, recreando y planteando problemas, poniendo a prueba la vitalidad de la clase política y de la propia sociedad boliviana. En momentos aparente cerrados y excluyentes para la sociedad civil, surge el planteamiento de la participación popular a propuesta desde el Estado, que puede tener trayectoria progresiva o regresiva, pero que propone un escenario diferente a la democracia boliviana y los actores sociales y políticos, es algo nuevo en la arena política y la vida jurídica institucional del país, así como en los escenarios a nivel departamental, regional y local.

Es así, que en particular llama la atención mi investigación el de analizar sobre los alcances políticos y jurídicos que tuvo la Ley de Participación Popular (Ley 1551), de 20 de abril de 1994, en una ciudad tan compleja como la ciudad de EL ALTO, que expresa en resumen, el carácter complejo,

---

### III

heterogéneo, excluyente de la sociedad boliviana que surge como producto de la segregación económico-social política y étnica, cultural y urbana. En consecuencia, el propósito de la presente trabajo de mi investigación tendrá como tema **LOS ALCANCES POLITICOS Y JURIDICOS DE LA PARTICIPACION POPULAR COMO BASE DEL DESARROLLO SOCIAL EN LA CIUDAD DE EL ALTO DE LA PAZ**; el mismo está estructurado en 4 Capítulos.

El I Capítulo está referido al marco teórico, que comprende a los conceptos fundamentales que están entrelazados al tema de la participación popular, así como la descripción de los elementos básicos del concepto de participación popular, el concepto de participación popular, las modalidades y medios de la participación popular y los fundamentos ideológicos de la participación popular.

El II Capítulo que considerará el análisis de la Ley 1551 presentado su estructura, las condiciones socioeconómicas y políticas en la que se viene implementando la ley, el contenido y los alcances del discurso gubernamental respecto a la participación popular y como punto central de nuestra investigación, tomará en cuenta los problemas que justifican la propuesta de la participación popular y los alcances políticos y jurídicos de la LPP y que va a conformar el contenido del análisis en base a nuestra hipótesis de

---

#### IV

investigación que propone, que de no modificarse el planteamiento actual de la Ley de Participación Popular, en función de una verdadera participación popular ampliada que permita el acceso efectivo de las organizaciones sociales representativas de la sociedad civil (territoriales y funcionales) en los niveles de toma de decisión central del poder, seguirán persistiendo los problemas de ingobernabilidad, patrimonialismo, centralismo y las relaciones excluyentes entre Estado-sociedad civil.

El III Capítulo tendrá como objetivo de investigar sobre las condiciones económicas y sociales en que se plantea la LPP y sus alcances políticos y jurídicos de su implementación en la ciudad de El Alto, así como desarrollar el punto de la participación popular como base del desarrollo social de la ciudad de El alto de La Paz.

El IV Capítulo que estará referido a una aproximación de propuesta de reforma de la Ley de Participación Popular, con sus justificativos y componentes correspondientes, con sus objetivos planteados en un anteproyecto de Ley de Reforma de la LPP.

Por último, tenemos la parte final de conclusiones y algunas recomendaciones resumidas en diez puntos concretos.

---

La metodología utilizada en la presente investigación, considerará en un amplio margen analítico en cada uno de los capítulos mencionados.

La investigación práctica tuvo como instrumentos de la investigación, la búsqueda personal de fuentes, materiales en el seguimiento de la experiencia de los seminarios taller de capacitación de la LPP, realizados en la ciudad de El Alto, a iniciativa de instituciones estatales y organizaciones privadas u ONGs, que permitió un contacto directo con las organizaciones involucradas en el conocimiento de la LPP y permitió una serie de entrevistas y encuestas sobre la experiencia de la implementación de la LPP. Asimismo, se ha considerado las fuentes bibliográficas en revistas, periódicos y documentos y ensayos que se han producido respecto al tema.

\*\*\*\*\*0\*\*\*\*\*

---

*C A P I T U L O*

*I*

---

## 1.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.-

El presente trabajo de investigación que se pone en consideración presentará el uso de diferentes categorías conceptuales necesarios para la explicación de la realidad de nuestra sociedad, en el caso particular, el tema de la **participación popular**. Sin embargo es menester tomar en cuenta que actualmente para las Ciencias Sociales o para la Ciencia Política y Jurídica, los fenómenos sociales y políticos han ampliado el horizonte cognoscitivo, ya que se han tornado muy complejos, por lo tanto la visión de la sociedad, del Estado, del poder, de la democracia dejaría de ser univoca o unilateral, la misma reflexión teórica respecto a estos temas tiende a dejar de ser normativa, más bien básicamente es que sean explicativas, las categorías conceptuales tienden a no ser absolutas, dependen, de las épocas, de la correlación de fuerzas sociales, de las luchas ideológicas internas que se dan en ese momento.

En esa perspectiva, previamente trataremos de abordar entre los temas principales que hacen o están entrelazados al tema de la participación popular, los temas del Estado, de la sociedad civil, democracia, participación, etc. que los vamos puntualizar de la siguiente manera:

---

### 1.1. EL ESTADO.-

La forma de materializarse el Estado, es a través de sus instituciones, producir bienes, presentar planes, políticas, brindar servicios o para cobrar impuestos, sancionar leyes, administración de justicia, etc.; en fin una multiplicidad de actividades que actúa sobre la sociedad planificando, ejecutando, administrando políticas públicas, políticas económicas y políticas sociales.

De las diferentes concepciones teóricas que han tratado de orientar una explicación de la concepción de Estado aplicado en los países latinoamericanos, consideraremos de acuerdo a la importancia que revelan los elementos comunes en las sociedades contemporáneas como la nuestra, que han ido desarrollándose y han forjado la caracterización del Estado como un Estado que se presenta con una fuerte articulación, con una estructura consolidada que resulta ser ubicada en la relación con la sociedad por encima de ella, que le otorga una autonomía, que le permite organizar la economía y la estructura de la sociedad presentándose a la vez al Estado como agente de cambios al interior de la propia sociedad, lo que significa que el Estado no es un instrumento mecánico y lineal de las clases dominantes, sino que se halla en correspondencia con su autonomía frente a las clases (1)

---

(1) GIRONDA EUSEBIO. Privatizar una nueva Revolución p.22 La Paz Bolivia 1990 Edic. Talleres Graficos Mundicolor



En la sociedad contemporánea la reflexión teórica sobre la relación entre el Estado economía y sociedad, se ha desplegado en lo que viene a conformar una compleja red de relaciones que articulan los procesos de producción, la reproducción del capital y el proceso de la reproducción de la sociedad en su conjunto, relacionadas con el proceso de legitimación política; es decir, con la producción de formas ideológicas que se producen en y producen el Estado y este tipo de sociedad, uno de los teóricos contemporáneos en esa visión conceptual del Estado fue Clauss Offe diciendo que:

"El Estado no favorece intereses específicos y que no está aliado con clases específicas. Mas bien lo que el Estado protege y sanciona es un conjunto de instituciones y relaciones sociales necesarias para la dominación de la clase capitalista" (2).

En la segunda perspectiva se afirma que:

El Estado no es ni un "sirviente" ni un "instrumento" de ninguna clase. Si bien no defiende los intereses específicos de una sola clase, el Estado, sin embargo, busca implementar y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital. (3)

Además es complementado este concepto con la siguiente afirmación:

-----  
(2) OFFE CLAUSS Tesis sobre la Teoría del Estado, traducido de "Contradictions of the Welfare State" en Autodeterminación Nº3 1987, p.127-128.  
(3) OFFE ob.citada p.128

Y si bien " representa el interés general del capital .....debe intentar mantener o crear las condiciones en las cuales sea posible la **acumulación** rentable y además mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social". (4)

El concepto de Estado en el desarrollo de la teoría contemporánea va incorporando diferentes términos que hacen su propia constitución, entrelazándose con otras dimensiones paralelas, en la medida que el aparato estatal va ejerciendo funciones que le exige el sistema; es decir, como se presenta en los Estados modernos capitalistas, como ser la de **acumulación**, legitimación y la dominación.

El Estado como forma institucional del poder político que desarrolla la **acumulación** entendida en el sentido de la reproducción de la economía, ampliar su base económica pero fundamentalmente que sea **acumulación** privada del cual depende el Estado para desarrollar cualquier fin político; de tal forma, que garantice la reproducción del capital y por tanto la reproducción de la clase dominante.

Pero además, la otra dimensión que es la de **legitimación** democrática, se realiza con la finalidad de buscar la integración menguar el conflicto y producir consenso a través de un soporte electoral o del voto del electorado en general

-----  
(4)OFFE Ob. citada p. 129

que en definitiva determina la forma institucional de este Estado, a través de las reglas del juego democrático, mientras que su contenido material del poder estatal está condicionado por los continuos requerimientos del proceso de acumulación.

Por último, mencionamos la dominación como componente que expresa al Estado una relación asimétrica de dominación recurrimos al concepto desarrollado por Guillermo O'Donnell (1977) identificando al Estado como:

El componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente determinada, lo político en sentido propio o específico entendido como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado. (5)

Combinando estos criterios, el Estado es equivalente al plano específicamente político y éste a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de la dominación social. O'Donnell conceptúa la dominación (o poder) como:

La capacidad actual y potencial de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente en contra su resistencia. (6)

---

(5) O'DONELL GUILLERMO Apuntes para una Teoría del Estado, Documentos CEDES Nº9 en Oslak Oscar 1984 Capitulo 5 pp.199-250  
(6) O'DONELL Ob.citada .

Pero además, el mismo autor señala una peculiaridad de esta relación.

"La dominación es relacional: una modalidad de vinculación entre sujetos sociales ..pero asimétrica, lo cual surge del control diferencial de ciertos recursos, los que permiten obtener el ajuste de comportamientos u omisiones del dominado a la voluntad del dominante. (7).

Este concepto coincide con Max Weber al señalar la dominación como:

La probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos ..... Posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena .... Un estado de cosas, por el cual la voluntad manifiesta ("mandato" del dominador o de los dominadores) influye sobre los actos de otros (del dominado o de los dominados), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por si mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (La dominación en Weber fundamentalmente esta referida en la burocracia como el tipo más puro de dominación legal-racional). (8)

Por otro lado, el problema de la dominación tiene mucho que ver con el concepto de hegemonía que fue desarrollado por Antonio Gramsci que cobra una riqueza y complejidad en la teoría del Estado, que permite sintetizar la categoría de "hegemonía" que expresa la articulación de dominio y dirección que es interpretado del siguiente modo:

-----  
(7) O'DONELL Ob.citada.

(8) WEBER MAX, Economía y Sociedad 1a. Edic. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1984

"En la noción de **dominio** se incluye el control monopólico de los medios de producción y la apropiación del trabajo, así como el ejercicio del poder social y político que esa acumulación económica permite y continua en otros ámbitos. En la noción de **dirección** se piensa las prácticas por medio de las cuales un sujeto clasista y político organiza la cultura de la sociedad en base a el proyecto de civilización que tiene como núcleo su modo de dominio en la producción". (9)

## 1.2. ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL.-

El núcleo explicativo de los fenómenos sociales y políticos y el discurso político actual, parte de la aproximación teórica al significado de las relaciones Estado-sociedad civil, como componente fundamental de todo sistema político de toda sociedad. Los conceptos Estado-sociedad civil han sido históricamente contruidos en la teoría política, principalmente desde Hobbes hasta Hegel y Carlos Marx quienes han utilizado con una tendencia constante, aunque no siempre con la misma significación, con una interpretación casi mecánica y quizás errónea, identificación con la sociedad natural o el momento estructural. Sin embargo, con Antonio Gramsci el concepto de Estado y sociedad civil tiene una transformación muy fundamental que tendrá vigencia actual en la teoría contemporánea considerado como punto de partida de diferenciación de este último con respecto de los otros

---

[9] TAPIA LUIS Reforma del dominio y sus formas aparentes pp.44-46 en Autodeterminación NQ12 1994.

autores al referirse a la sociedad civil como perteneciente al de la superestructura expresado en los Cuadernos de la Cárcel de esta manera :

"Por ahora se pueden fijar dos grandes planos super-estructurales uno que podríamos denominar de la "sociedad civil" formado por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados "privados" y otro de la "sociedad política" o "Estado que corresponden a la función de "hegemonía" que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y a la de dominio directo o de comando que se expresa en el Estado y en el Gobierno Jurídico. (10)

Tanto la sociedad civil como el Estado según esta conceptualización están comprendidas dentro del campo de las actividades superestructurales; por lo tanto, existe una vinculación orgánica entre ambos conceptos; por ello mismo, el mismo autor señala a la vez una interpretación ampliada del Estado que engloba tanto a la sociedad política como a la sociedad civil (Estado=sociedad política+sociedad civil).

Pero ello, no se infiere que ambos conceptos se desvanecen hasta confundirse sino que es necesario abordar estos conceptos con una distinción funcional a objeto de precisar el grado de autonomía de la sociedad civil respecto de la actividad estatal.

---

(10) GRAMSCI ANTONIO, Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno Pag. 130-131 Edic. Lautaro B.Aires 1962

La importancia de la sociedad civil está referida, a que ella misma representa el momento activo y positivo del desarrollo histórico, pero fundamentalmente esta referido a los sujetos componentes de la sociedad civil; en ese sentido, sociedad civil en Gramsci responde a conformar un complejo institucional donde se organiza el enfrentamiento ideológico y político de las clases sociales, este complejo esta conformado por los partidos políticos y los sindicatos, pero también, forman parte los medios de comunicación, congregaciones religiosas, agrupaciones empresariales, centros educativos, colegios de profesionales y agrupaciones de variada índole, componentes del tejido social que están sujetos a peculiaridades históricas y nacionales de cada país" (11).

La cuestión de las relaciones entre sociedad civil y Estado, es el problema central en torno al cual gira la mayor parte de las discusiones suscitadas, pues en contraposición a este enfoque desde el punto de vista del liberalismo, más bien existe una disociación orgánica en la relación Estado y sociedad civil como producto del rechazo al intervencionismo estatal y la pretensión de la limitación del Estado y sus funciones al afirmar que la actividad económica es propia de la sociedad civil y que el Estado no debe intervenir en su reglamentación; por tanto, solo debe ejercer la tutela del

---

(11) PORTELLI H. Gramsci y el Bloque Histórico Edit. Siglo XXI B.Aires 1974

orden público y respeto a las leyes. Bajo el liberalismo se asumía la existencia de una dualidad entre la sociedad y el Estado a ser considerado como una organización artificial, a la cual debía contenerse para que no se modificase el orden natural de la sociedad.

El Estado debía limitarse a asegurar las condiciones ambientales mínimas para el funcionamiento del orden autoregulado de la sociedad "Mientras menor fuera la interferencia del Estado mayor sería el desarrollo económico de la sociedad, el "dejar hacer" y "dejar pasar" del Estado permitirían que la "mano invisible del mercado incrementará la riqueza colectiva "la riqueza de las Naciones" obra publicada por Adam Smith en 1776, había sentado las bases conceptuales del modelo económico perseguido. (12)

Esta supuesta separación exteriorizada de la relación Estado-sociedad civil al parecer en la práctica no dió resultado, pues los mecanismos autorregulativos de la sociedad capitalista jamás prescindieron de la intervención autoritaria y coercitiva del Estado, la mano invisible del mercado había demostrado ser capaz de conducir al mundo a la gran depresión de los años treinta que provocó un descrédito de la "economía de mercado" por eso con el Keynesianismo y el "Welfare State" o "Estados de Bienestar" pasaban a convertirse en las bases conceptuales sobre las cuales se apoyó el nuevo rol interventor del Estado muy en particular de los estados

-----  
(12) TORO HARDY. Las Peripecias del Neoliberalismo Periodico El Globo Venezuela Dic.1994



latinoamericanos que por doquier exhibió la mano bien visible del Estado que regia la economía de las naciones, el mismo rol que será cuestionado posteriormente por su propia crisis a partir de los ochenta propugnando la modernización del Estado.

El desarrollo histórico de la pareja Estado-sociedad civil ha demostrado, que de ninguna manera pueden concebirse estas entidades separadas con un funcionamiento exterior de una respecto de la otra, al final existe siempre una vinculación orgánica entre el Estado y la sociedad civil, pues por ser fenómenos históricos, es decir entidades sujetas a procesos de constitución y desarrollo, su propia articulación dependerá del despliegue ideológico y político, tanto en el nivel central del poder como de los cambios que se den en el conjunto de los movimientos o instituciones componentes de la sociedad civil.

### 1.3. DEMOCRACIA.-

#### 1.3.1. DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA SUSTANCIAL.-

La democracia está incluida como forma y como contenido o "sustancia" de la participación popular, tanto en el imaginario popular, como desde la óptica estatal: participar "es" democrático pero los términos de lo formal y lo sustancial en la democracia a veces uno prima sobre lo otro, y a veces se contradicen según como explica Norberto Bobbio al darnos primero la definición formal, procedimental, no sustantiva de democracia, de la cual insiste bastante como

definición mínima; se trata de la Democracia concebida como un simple método.

"Como un conjunto de reglas o de procedimientos (las llamadas reglas de juego) que permiten tomar decisiones colectivas mediante el debate libre y el cálculo de la mayoría. (13)

Pero también, N. Bobbio en su Diccionario de Política al definir lo sustancial de la democracia señala que esta expresado así:

" Lo sustancial de la democracia trata de ser el "gobierno del pueblo" cierto conjunto de fines del ideal democrático, no solo de la igualdad jurídica sino también social cuando no económica, independientemente de la consideración de los medios adoptados para lograrlos. En la teoría de Rousseau ambos términos se funden y la democracia como valor solo se realiza por medio de la formación de la "voluntad general" a través de un método propio e inherente a su naturaleza. (14)

Podemos inferir de esta concepción, que la democracia mantenida por Bobbio presupone valores (de libertad e igualdad política) con lo que la definición no sería tan formal, dado que desde el pensamiento liberal, estos valores coinciden como presupuesto de la democracia, por eso también ajustándose a una óptica Kelseniana, en un otro trabajo de ensayo expresa, que la definición de democracia se compone de tres elementos:

-----  
(13) BOBBIO NORBERTO ¿Que alternativas a la Democracia? Sistema N° 16, 1977 pp.16-17.

(14) BOBBIO N. MATTEUCCI Diccionario de Política, Tomo I 1981 pp.501-507 Edit. Siglo XXI Mexico

La definición formal o procedimental de democracia, la tradición liberal de los derechos del hombre y la concepción también tradicional del Estado de derecho

(15)

Resulta entonces colegir, a la democracia como aquel régimen que permite tomar decisiones con el máximo consenso de los ciudadanos, fundado sobre los principios de libertad de modo que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes y al mismo tiempo, fundado sobre el principio del Estado de derecho, que es lo que obliga a los gobernantes a no exorbitar su poder y a ejercerlo en el ámbito de un sistema de normas escritas.

El concepto democracia, es un concepto occidental que mostrará su énfasis en los principios de libertad, igualdad y fraternidad sobre los que se irá construyendo el modelo de democracia liberal o liberal-democracia, el liberalismo considerado como una teoría y práctica del orden y la libertad como por ejemplo en la definición sartoriana .

"Según la breve definición Sartori (1988) "liberalismo, es la teoría y práctica de la libertad individual, defensa jurídica y Estado constitucional ". Libertad significa, entonces, una forma de defensa contra el gobernante tiránico, históricamente tal defensa emergió junto con la noción de pueblo, es decir, individuos que forman parte de un cuerpo social en el que descansa la soberanía. (16)

-----  
(15) BOBBIO N. Fundamento y futuro de la democracia, Conferencia pronunciada en Valparaíso-Chile Abril 1986 Edit. Ederal 1986.

(16) SARTORI GIOVANNI Teoría de la democracia, el debate contemporáneo Tomo II Edit. REI B. Aires 1990

El concepto de democracia en su pleno desarrollo como democracia liberal resulta complejo en comparación de la idea de democracia como principios e ideales que se tenía en la antigüedad, por ejemplo, a parte de considerarse como un sistema político llamado a resolver los problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad del poder), se contempla, el principio de legitimidad, gobernabilidad, eficacia, etc., e inclusive en el desarrollo teórico político se han desplegado a otro campo fuera de los principios, ideales y éticos, que era portadora la democracia; en la actualidad llegó hasta el punto de hacerse una analogía con el mercado (Schumpeter), mediante el cual, el ciudadano resulta sólo un escogedor, de la misma manera que el consumidor lo es entre la oferta mercantil, donde se evidencia también una competencia, el efímero ciudadano lo es ante el anfora. por ejemplo:

La definición de Schumpeter señala: "La democracia como un sistema ético en el que la influencia de la mayoría, está confiada al poder de la minoría concurrente, que la aseguran mediante el mecanismo electoral. El mecanismo electoral considerado como el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular". (17)

El propósito de haber considerado el concepto de Democracia en Norberto Bobbio y Schumpeter, es precisamente

---

(17) Schumpeter J. Capitalismo, socialismo y Democracia, Barcelona folio 1984 321. citado en Critica de la Teoria económica de la democracia Jose M. Gonzales Garcia Pensamiento critico/Pensamiento utopico 1988 Rit.Antropos.

demostrar el vínculo existente entre este tipo de visión de la democracia formal o la democracia concebida como un método, en un formato de democracia liberal europea y la forma de pensar sobre la democracia por las élites políticas e intelectuales de nuestra región latinoamericana en la actualidad, que interpretaron con una reflexión mecánica acerca de la democracia, principalmente durante la década pasada y en los albores de la década presente, expresándola como un conjunto de reglas conocidas o procedimientos institucionales y resultados inciertos, como patrón conceptual de una estrategia institucionalista, procedimental y gradualista de organización del régimen; consecuente con una visión tradicional de la democracia, aunque renovada por argumentaciones cambiantes a lo largo del siglo, pues, siguió persistiendo la tendencia a definir y construir su formato de actores, reglas e instituciones según el formato europeo occidental, al que se le atribuye valor "universal".

Pero al concebir a la democracia como una forma de gobierno, que a través de sus propias reglas, actores e instituciones, regula también relaciones de la sociedad civil y Estado, la concepción de democracia, resulta absolutamente limitada de responder a una complejidad de problemas y conceptos que abarca la democracia, mucho más cuando se desenvuelve en un escenario histórico de transformaciones en el orden económico, político e ideológico mundial; donde el patrón vinculatorio de la región con el poder internacional, también influye en los escenarios nacionales.

Entonces, si se trata de explicar que democracia concebimos en nuestro país, definitivamente abordaremos también el concepto de democracia relacionandola con otros fenómenos explicativos, como por ejemplo: La crisis del patrón de acumulación y de la estructura productiva urbano-industrial signada a su vez, por la profundización de los problemas sociales, culturales, etc.; los mismos, que ponen en evidencia la credibilidad del régimen acentuado por las crisis de gobernabilidad.

Este escenario histórico en que se desenvuelve la democracia, permite plantear una compleja naturaleza de problemas y por tanto un enriquecimiento a la construcción teórica del concepto de democracia, contrariamente a la forma de pensar y construir, tradicional de la democracia separada de la realidad y los desafíos planteados por la misma coyuntura. Al respecto Carlos Franco decía:

"La democracia se constituye como un sistema global de integración y regulación política de la sociedad, al articular los actores, esferas e instituciones del Estado el régimen, la democracia se presenta simultáneamente como un "sistema de reglas" y un "sistema productor de decisiones". (18)

Sólo en el marco de esta definición permite comprender a la naturaleza y forma del Estado, la pauta de intercambios

-----  
(18) FRANCO CARLOS Vision de la Democracia y Crisis del Régimen pp.54-55 en Nueva Sociedad N°128 1992.

con el exterior, el patrón de acumulación y organización productiva, la estructura social y la articulación de la sociedad civil, la configuración de la población, etc.; es decir, concebir a "la **democracia como macro procesos y/o sistemas** que permitan la preservación del sistema democrático sometidos a una regulación global, de tal forma, que este en la capacidad de definir pautas de organización del Estado y sus formas de vinculación con la sociedad civil, relación del Estado, la economía, la sociedad y la cultura, la integración de la sociedad civil y la estructura social, los modos de relación social justas, los modos de organización y producción cultural de la sociedad.

Ahora, en la dinámica del macro proceso de la democracia se vá incursionando a otros aspectos que surgen como respuestas a las contradicciones internas entre la sociedad civil y el Estado, que se plantean como modelos de democracia que se proponen como alternativas a la crisis de sociedad, ya sea en la perspectiva del ejercicio del poder como por ejemplo el modelo de la **democracia participativa** como modelo alternativo planteado por C.Pateman ,C.B.Macpherson, Poulantzas). Estos autores representan un modelo de democracia emergente. Dentro del campo de la Democracia Liberal, la **democracia participativa**: expresa un espacio político donde el ciudadano participante, es el ciudadano que ejerce en nombre propio, por la cuota que le corresponde, el

poder del que es titular (19), además tomando en cuenta ciertos conceptos de Rousseau y J.S.Mil entre otros, argumentando que la democracia participativa fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto de los poderes centrales, nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones del gobierno, planteamiento que surge en el pensamiento contemporáneo como alternativa a fin de preservar el sistema que va desbaratándose por sus propias crisis.

En la actual coyuntura, un concepto tomado muy en cuenta por los pensadores latinoamericanos a modo de respuesta a los nuevos problemas es el que está expresado en el modelo de democracia consociativa que es abordada principalmente por Arend Lijphart (20), según este autor, éste modelo se aplica a "sociedades plurales", es decir, a aquellas sociedades donde existen relativamente fuertes clivajes o segmentos sociales basados en religión, ideología, lengua, cultura, raza o etnicidad, que fundamentalmente está caracterizado por cuatro elementos que se van formando entorno al enfoque del poder compartido (ejercicio gubernamental común del poder), y que son los siguientes :

-----  
(19) SARTORI G. ob. citada.

(20) LIJPHART AREND El enfoque del poder compartido para sociedades multiétnicas en Revista Autodeterminación 12 p.159-183 traducido por Moira Suazo y Gonzalo Rojas La Paz, 1994



- La participación de los representantes de todos los grupos significativos en el gobierno de un país, obviamente a través de una gran coalición.
- Un alto grado de autonomía para estos grupos.
- Tiene que existir una proporcionalidad del poder compartido, sirve como la referencia básica de representación política, puesto de servicio público y distribución de fondos públicos .
- Hay el derecho a veto de la minoría, como la capacidad de cada élite como representativa de sus segmentos a vetar cualquier decisión que se considere inadecuada por sus representados.

Lijphart describió este modelo como ejemplo en Europa, en los países de Bélgica, Holanda y Suiza, también en Malasia en los que el poder compartido pudo funcionar, las ventajas de este modelo, que bien podrían aplicarse a la descripción de las características coyunturales en Bolivia que posteriormente lo analizaremos.

#### **1.4. ELEMENTOS BASICOS DEL CONCEPTO DE PARTICIPACION POPULAR.-**

Es importante hacer notar que en múltiples ocasiones, existen dificultades inherentes en torno al concepto de participación, no sólo porque no hay una concepción unívoca de su relación con el poder político, sino porque el vocablo

se refiere por igual, tanto a los efectos globales del poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial espacial o funcional. Existen además, problemas para precisar los ámbitos específicos a los cuales se refieren las diferentes modalidades de la participación. Tales dificultades se acentúan, cuando se trata de conceptualizar a la participación popular misma y acotarla como unidad de análisis.

Es indudable, que no siempre son claras las diferencias entre la participación popular, participación ciudadana, la participación política, la participación social o la comunitaria, menos aún cuando se pretende precisar los alcances o el carácter amplio de la noción de participación con respecto a su relación con los procesos económicos, sociales, culturales y políticos.

¿Cómo poder reconocer entonces cuándo estamos en presencia del fenómeno en estudio?

Las diferencias en las interpretaciones de la realidad y por ende las categorías ideológicas que se valoricen en cada caso, tienen necesariamente que reflejarse en los alcances y funciones asignadas a la participación. Sin embargo, cabe esperar que más allá de las diferencias, existan también ciertos elementos mínimos comunes que justifican el uso del término en los distintos casos. Por lo tanto, intentaremos determinar cuáles son tales elementos, a fin de proporcionar

una guía para poder discriminar en principio al fenómeno de la participación popular de otras modalidades de participación.

#### 1.4.1 INTERVENCION EN EL CURSO DE UNA ACTIVIDAD PUBLICA

El término participación implicá asumir que se está "tomando parte" en el caso de la participación popular, se supone que los individuos en tanto "ciudadanos" toman parte en alguna actividad pública.

Examinemos si los temas de participación social, participación comunitaria están comprendidos en esta característica.

##### a) El tema de la participación social

Se entiende por participación social a aquella que está referida a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. (21)

Entonces la participación social enunciaría la pertenencia y el hecho de tener parte, en la existencia de un grupo, de una asociación; por lo tanto, aquí los individuos se relacionan no con el Estado, sino con

-----  
(21) FALLETO ENZO Propuestas para el cambio, Movimientos sociales en la Democracia en Nueva Sociedad N091 pp. 141-147 La Paz-Bolivia 1987

otras instituciones sociales que se orientan al cooperativismo, asociativismo, autogestión , etc.

b) **El tema de la participación comunitaria**

Así como, la participación social no sería sinónimo de la participación popular, en tanto aquella no implica "de suyo" interactuar con el Estado, la participación comunitaria tampoco lo sería, dado que tal como ha sido convencionalmente entendida, ésta puede suponer una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones, que en definitiva, son ejecutados por los ciudadanos mismos y que en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

El término "participación comunitaria" esta a su vez vinculado con el desarrollo comunitario, cuyo objetivo y uso "es el de estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales" (22); así como, el que la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida dependiendo de la propia iniciativa y la ayuda mutua.

---

(22) NACIONES UNIDAS Informe sobre el Programa de Asistencia Técnica de la ONU 1960 Nueva York p.118

Como se aprecia, el énfasis del desarrollo comunitario, también está puesto en fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de sus problemas y eventualmente, en orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes, de allí que en sentido estricto, las diferencias fundamentales entre la participación y el desarrollo comunitario, por un lado, y la participación popular por otro, estribarían en que, en los primeros, la participación de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, la que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales. Por otra parte, el rasgo distintivo de esta ayuda es que se enmarca en una "función protectora de los individuos" por ende se expresa básicamente en términos asistenciales e integradores; por tanto, la interacción entre el Estado y los actores de la sociedad civil y la participación de estos últimos se reduce al mínimo. (\*)

#### 1.4.2. EXPRESION DE INTERESES SOCIALES.-

Más allá del manejo convencional que se hace del término

-----  
(\*) En la tipología establecida por Finquelievich S. (1988) sobre los tipos de interacción social entre el Estado y la sociedad civil, la participación comunitaria en su sentido clásico pudiera corresponder al modelo asistencial o al modelo asistencial participativo. En el primero la comunidad no participa, excepto como beneficiario pasivo. En el segundo sea que la interacción resulte de las iniciativas del Estado o de la respuesta de éste a las acciones llevadas a cabo por grupos sociales organizados, el Estado contribuye con sus propios recursos financieros y juega el rol principal, determinando la iniciativa del proyecto, su alcance, sus esquemas de funcionamiento y sus niveles de intervención. (23) ONU.

(23) NACIONES UNIDAS ob. citada.

"participación", la tendencia parece concebir a "la participación popular como la intervención de los ciudadanos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales, que buscan tener peso en las decisiones políticas".

En esta perspectiva es necesario analizar:

¿Cuál es la relación o la diferencia entre la participación popular y la participación política?.

Si bien, la temática de la participación popular surge en gran medida a partir de la crítica al carácter ilusorio de la noción de interés general representado por el Estado -y por su Administración Pública- ella implica ver dos versiones:

La una en primera instancia a partir del reconocimiento de la existencia de "intereses públicos " -que como tales son distintos a los "intereses particulares"- así como la asunción de la posibilidad de una armonización entre ambos o en todo caso, de un conflicto que puede resolverse institucionalmente -y no por la vía del enfrentamiento.

Entre estos polos (intereses públicos-intereses particulares) la participación popular sólo se circunscribiría a la órbita de los **intereses radicados en sociedad civil.**

Para algunos autores, incluso, tales intereses no solo

son diferentes de los intereses públicos (\*), sino también de los intereses individuales directos puesto que están referidos específicamente a intereses difusos y colectivos.

En este sentido, se postula que el **interés difuso**, es el interés jurídicamente reconocido de una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos, que puede aplicarse a muchos de los llamados derechos sociales: derecho a la salud, derecho al trabajo, derecho a la cultura, etc. (24).

El **interés colectivo**, es el interés de un grupo, más o menos determinable de una manera unificada por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes, lo que diferencia del interés difuso genérico, es que consiste en una especificación o sectorización de aquel con base en criterios subjetivos. Entonces, el interés colectivo no es sino el interés difuso de una colectividad menor.

La participación popular así planteada, remite a la vinculación entre intereses difusos y colectivos e intereses públicos. Por tanto, tampoco sería como lo dijimos

-----  
\* Sánchez Morón postula que los intereses públicos son "finalidades concretas que deben realizar los órganos y entes públicos". Asume en todo caso la heterogeneidad de los intereses públicos, contra la visión de un interés público universal y monolítico. En este sentido, sostiene que "en un ordenamiento de base pluralista hay tantos intereses públicos como comunidades existentes en el ámbito del mismo (1980,p.134). (24)

(24) SANCHEZ MORON La participación del ciudadano en la administración pública, Revista del Centro de Estudios Constitucionales p.134. Madrid 1980.

anteriormente en una primera instancia de manera rigurosa asimilable al fenómeno de la participación política, comprendida como:

La intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, consejos municipales y cualquier otro tipo que represente intereses globales o generales de una comunidad política, el municipio, la provincia, la región o el Estado (25)

NORBERTO BOBBIO DICCIONARIO POLITICO

De hecho se supone -al menos formalmente- que el ciudadano participa "políticamente" ya sea en forma directa como en la democracia griega o indirectamente de las formas representativas, a través de órganos formales de gobierno y agrupaciones políticas legalmente reconocidas (26), eligiendo periódicamente a los miembros de esos órganos; quienes actuando como "sus representantes" gobiernan y/o legislan en función de la ordenación global de la sociedad.

Es preciso además considerar, que la participación ciudadana en la vida política se hace directamente mediante la afiliación o militancia en un partido y sobre todo indirectamente a través de las elecciones, que dan lugar a un proceso de selección democrática de los partidos y personas que ocuparán las instituciones.

-----  
(25) BOBBIO N Diccionario Político p.1180

(26) SANNTI GIACOMO Diccionario Político 1970 Edit. SXXI



La gran mayoría de la ciudadanía participa en la política por vía indirecta, a través de sus representantes elegidos que es la democracia representativa o por delegación.

La segunda versión por la cual nos inclinamos, expresa la tendencia actual de pensar en un sentido amplio indiferenciado del criterio restringido de diferenciar desde la perspectiva de los intereses, si son exclusivamente particulares radicados en la sociedad civil, si estos son o no públicos, los alcances pueden ir mucho más allá cuando se trata de participación, que involucre a la vida política, económica, social, cultural etc. La tendencia principal entonces "es involucrar a la sociedad civil como sujeto de la participación política desde el punto de vista de la influencia en el poder o en los detentadores del poder. "Giann Franco Pasquino" aporta a la teoría al referirse a la participación con la siguiente afirmación pensado desde la óptica de la sociedad civil:

"La Participación Política es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, con vistas a conservar o modificar la estructura y por lo tanto los valores del sistema de intereses dominante.(27)

-----  
(27) PASQUINO GIANFRANCO "Aspectos Centrales de la movilización política en las sociedades occidentales" citado en Apuntes sobre democracia y participación Javier Bejarano " CIDES-UMSA 1994.

Es evidente, que esta nueva concepción de participación política expresa una nueva forma de participación política dentro de un marco establecido, en todo caso, de un sistema político que acentúa relieveadamente en los actos o actitudes que parten de movilizaciones que pueden resultar de una acción personal o grupal, que influyen sobre las decisiones (un acto electoral) o bien movilizaciones que se traducen en actitudes (pliego salarial de la COB por ejemplo) frente a decisiones o disposiciones determinadas. Estos actos o actitudes tienden a influir desde luego de manera más o menos directa en las instituciones que están comprendidas en el sistema político, obviamente en el marco democrático o de un proceso de democratización.

Es más, si consideramos que la participación popular debe ser considerada como la intervención de los ciudadanos en la actividad pública, en tanto portadores de intereses sociales, nos referimos a modos de expresión de las necesidades sociales que expresan posiciones específicas de grupos sociales representativos de parte de la sociedad; por consiguiente, buscan ante todo influir o tener peso en las decisiones políticas, se trata de un nuevo tipo de acciones políticas que refuerzan su importancia a través de sus movimientos sociales que van revitalizando la participación política, lo que nos conduce a plantear sin dudas **"que la participación popular es siempre participación política"** por lo menos este es el óptimo que se busca, a fin de no despolitizar a la participación popular.

De lo expuesto se desprenden algunas conclusiones:

- La participación no es una alternativa a la democracia representativa sino un complemento de la misma; no significa sustitución de los representantes políticos, tampoco se trata de sustituir a los gobernantes o representantes elegidos, ni en el Estado, ni en la comunidad autónoma, ni en un municipio, por otras personas designadas por determinados grupos o asociaciones civiles en representación de éstas.
  
- Referirse a la participación popular en este contexto, supone a la vez admitir, que existen intereses, que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación que es el partido político . Y que aún pudiendo hacerlo no es deseable, dada la necesaria autonomía, que es conveniente que mantengan las organizaciones sociales respecto de la actividad política partidaria para impedir su **desnaturalización**.

En todo caso, la demarcación de la participación popular respecto de la participación política es problemática, sobre todo si esta última se entiende en sentido amplio. -Pero también, se asume que la participación popular denota la posibilidad de la socialización de la actividad política bajo el entendido a su vez "que la política no es -y sobre todo no debe

ser- territorio exclusivo de los partidos políticos y de los grupos de presión dominantes que siempre han influido en el poder". De lo que se trata, es de rescatar a la participación popular, como un espacio de articulación e interacción (Estado-sociedad civil) que pueda institucionalizarse como órgano y procesos decisorios que acerque la política a la sociedad a la vez que la sociedad rescate para si, instancias de poder que lejos de ella, siempre acaban por autonomizarse o por enfrentarsele (exclusion).

#### 1.5. CONCEPTO DE PARTICIPACION POPULAR.-

Considerando lo anteriormente descrito con respecto al concepto de participación, daremos cuenta que son mínimas las diferencias entre las distintas nociones de participación, comunitaria, social o política y la participación popular; pero que al final, dependerán del grado de influencia del nivel, del ámbito y de los sujetos intervinientes convocados por la participación y de los objetivos de la misma.

Pero intentemos considerar algunas conceptualizaciones sintetizadas, que se hicieron acerca de la participación popular desde el punto de la concepción ampliada del concepto de participación popular, James Midgley por ejemplo, al establecer una diferencia entre participación comunitaria y participación decía lo siguiente:

"Debe tenerse en cuenta, que incluso existen diferencias entre el concepto de participación popular y el de la participación comunitaria ... El primero

tendría que ver con amplios temas del desarrollo social y con la creación de con la creación de oportunidades para involucrar a las personas en la vida económica, política y social de las naciones.... La participación comunitaria en cambio connotaría el involucramiento directo de las personas comunes en asuntos locales (28).

Según este autor, la diferenciación entre ambos conceptos de participación, depende del alcance de los temas que involucre la participación, pues el campo de lo cotidiano está referido a los asuntos locales y desde el punto de vista más general involucraría los temas del desarrollo social, económico y también en el campo político, en esa perspectiva, parece coincidir con las conceptualizaciones de la Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

El concepto de "participación popular" manejado por Naciones Unidas y la CEPAL, esta asociado con: "las estrategias para la supervivencia en medio de las inéditas condiciones creadas por el proceso modernizador" (CEPAL 1982).

La participación popular así entendida puede ejercerse en distintos ámbitos: en la planificación, en el desarrollo rural, en la producción, en la vida urbana y cubrir también la participación de la mujer y de la juventud.

En el campo puede a la vez abarcar todo lo relativo a formas asociativas como: cooperativas de trabajo y producción,

---

(28) MIDGLEY JAMES Participación Comunitaria : historia, conceptos y controversias en Participación Social, desarrollo y el Estado pp.13-44 1986 Textos PNUD.

empresas asociativas autogestionarias y talleres organizados sobre una base familiar o mixta (29) CEPAL.

El concepto de participación popular manejado por el UNRISD, tiene un contenido más preciso. Se entiende por tal, a "los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de los grupos y los movimientos de los hasta entonces **excluidos** de tal control (30).

Consecuentemente, se asume que la transformación de la dominación de clase es un objetivo de la participación, esto significa que "la lucha por la participación popular implica un intento de redistribución del control, tanto de los recursos como del poder en favor de los **excluidos**. (\*)

La CEPAL como las Naciones Unidas a través del UNRISD (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL), nos señalan a la participación en el marco de estrategias de supervivencia diseñadas por los propios actores sociales, en los procesos de modernización, debemos

-----  
(\*). Alain Touraine criticaría esta caracterización en el seminario CLACSO/UNRISD en 1984, como un lenguaje conservador radicalizado con características funcionalistas de carácter durkheimiano, porque hablar de excluidos significa que luego serán incluidos.

(29) CEPAL Participación Popular en el Desarrollo de América Latina p.48 edic.CEPAL Santiago de Chile 1982.

(30) PEARSE A. STIEFFEL M. Participación Popular :Un enfoque de Investigación en Socialismo y Participación N99 pp. 105.123.1989.

entender que se trata de planteamientos que surgen a propósito de solucionar la profundización de la crisis de la pobreza como consecuencia de los programas de ajuste en los Estados Latinoamericanos en la década de los ochenta; desde luego, que esta propuesta sería más de carácter técnico, asociados a los niveles nacionales como a nivel urbano y rural (en la planificación y producción).

El concepto más específico dado por Pearse y Stiefel, un aspecto que es fundamental destacar es el concebir a la participación popular como la capacidad de acceder al control de los recursos como acceder al control del poder, parece ser una visión mucho más amplia que implica la capacidad de influir en la toma de decisiones centrales, son un acercamiento a los niveles múltiples y diferentes del poder político, dado que se despliegan a propósito de las actividades sociales que tengan que ver con el desarrollo económico-social, además parece advertir que en esta concepción, no se evade la cuestión del poder; pero no señala ningún campo de acción en el cual se ejercerá la influencia.

También hay autores como Fransisco Guerra, coinciden en la caracterización principal de la participación como "la toma de decisiones" en muy diversos ámbitos y con diversas formas de participar con un claro vínculo al tema de "lo político" y alude a la participación como:

"La capacidad de tomar decisiones de alcance histórico más importantes que cambian de manera durable el destino del grupo humano, que ese poder estatal dirige y organiza. (31)

Esta definición, no se refiere expresamente a la participación política o popular, pero si a grupos convocados por el poder estatal; por lo tanto, no es cualquier decisión, ni de cualquier grupo, sino un grupo humano que el Estado dirige y organiza. Ello quiere decir, que excluye los sindicatos, empresarios, partidos políticos y los grupos de presión que se organizan por si mismos y que no son dirigidos por el Estado o se refiere en sentido genérico a todos los grupos que forman la sociedad, cuyos procesos dirige el Estado, asumimos esta última posibilidad y podemos interpretar que está refiriéndose con prioridad a los grupos que el Estado convoca. Por ejemplo, en la Ley de participación popular en Bolivia (OTBs.). La orientación que marca el término participación popular, estaría señalando hacia lo que significa "la toma de decisiones" y que dichas decisiones significan un cambio que puede ser trascendente (histórico según Guerra) para el (control del poder o de los recursos según Pearse y Stiefel) para el grupo social que lo toma.

Por otro lado, es necesario señalar que el concepto de participación popular, además de estar conformado por lo participativo entendido como la toma de decisiones, esta

---

(31) GUERRA FRANCISCO Las Estrategias de Participación en América Latina en Nueva Sociedad N°49 pp. Julio 1980



anexado al término de lo popular, que desde luego este último también tiene muchas connotaciones que se suman a la ambigüedad del término participación. Lo de "popular" puede significar por un lado, que las decisiones son de carácter popular porque benefician intereses del campo popular, por otro lado, que el individuo, grupo o movimiento social que toma estas decisiones o que interviene en instancias institucionales, cualquiera que ellas fueran para lograr decisiones compartidas (con el Estado u otras instituciones). Pero intentemos dar una aproximación teórica de lo que significa "lo popular".

#### **A que llamamos campo popular?**

Una referencia es socio económica: para José Luis Coraggio lo popular sería:

"Las grandes mayorías que viven en una vida precaria a cuya continuidad (reproducción) depende de la posibilidad de realizar un fondo de trabajo que puede ser asalariado por cuenta propia o comunitario o bien en la unidad doméstica". (32)

#### **La segunda referencia es socio política:**

Como una masa marginal surgida a causa de migraciones rurales a las ciudades y acrecentada por la explosión demográfica a la que se le atribuye mucho tiempo un potencial revolucionario, en fin sujeto político. (33)

-----  
(32) CORAGGIO JOSÉ LUIS. Descentralización y Poder Local Centro de Investigaciones Ciudad Ecuador 1989 p. 23

(33) CORAGGIO Ob. citada

La tercera referencia es socio cultural: el campo popular, el pueblo señala la encarnación del núcleo de la nación, el lugar del folklóre, las raíces, la tradición.

O'Donnell nos señala un cuarto referente que es:

"La encarnación rousсенiana de la voluntad general" necesaria para legitimar el poder y la dominación (la hegemonia). (34)

El término popular, expresa muchas referencias que van desde lo económico, lo político hasta lo socio cultural; creemos sin embargo, que es necesario advertir que mucho de lo que depende del sentido que se busca a este término, si intentamos ubicarlo en lo que significan las relaciones entre Estado-sociedad civil, nos aproximaremos a una concepción contemporánea, a la cual asumimos por la orientación que buscamos, será sin caer en un reduccionismo obrerista o clasista, será del sociólogo Argentino Carlos Vilas, que expresa una identidad entre lo popular con la sociedad civil latinoamericana, considerando que lo popular no se reduce a la clase, sino que expresa un entrecruzamiento de referentes que van desde lo estructural hasta lo cultural que se conjugan para potenciar la diferenciación y eventualmente el enfrentamiento al poder del Estado y a los actores sociales que se benefician de el y lo expresa de la siguiente manera:

-----  
(34) O DONNELL G. Ob. citada p.145.

"Lo popular constituye el ingrediente más dinámico de la sociedad civil latinoamericana, pero no la agota, ni se restringe a ella; no la agota porque por definición sociedad civil se construye asimismo con otros actores sociales, que en la activación reciente han asumido un rol notoriamente pasivo o contra corriente ..... Y tampoco se restringe a la sociedad civil, porque la constitución de lo popular tiene lugar en una relación de confrontación a un poder y más instituciones que son conceptualizadas a partir de una vinculación con las élites y las estructuras de dominación social. Lo popular refiere a la pluralidad de intentos de síntesis de lo social y lo político desde la perspectiva de una democratización integral de prácticas interindividuales y colectivas, donde lo socio-económico actúa apenas como ámbito de delimitación de las identidades étnicas, de género, religiosas u otras que se configuran en su contraposición al poder establecido. (35)

Podemos deducir entonces, que los elementos centrales que conforman la tendencia teórica de la participación popular parecen expresarse en lo siguiente: por un lado, en el sentido estricto, **es la toma de decisiones y/o la elección de dirigentes en organizaciones de cualquier dimensión**, debiendo tomarse en cuenta los asuntos e instancias de la sociedad donde se ubica la organización que toma decisiones, los sujetos participantes y la intención de decidir o la coloración ideológica; que a su vez, definirán cuan política es una decisión o a que nivel de política accede. Por otro lado, la participación popular es una participación política llevada a cabo por un sujeto individual o colectivo, perteneciente al campo popular y que al tomar decisiones afecta a todo el campo popular o a una mayoría en forma

-----  
(35) VILAS CARLOS M. La hora de la sociedad civil en Autodeterminación Nº 12 pp.130-131 1994.

durable y en asuntos fundamentales que no incluye las formas clásicas de participación política (partidarias. electorales) sino las formas nuevas donde se incluirán las manifestaciones de protesta y otras formas masivas, pero también otras realizadas bajo delegación o representación.

Cuando hablamos de participacion popular, se alude a un proceso político que puede acarrear implícitamente una carga política o resistencia, a partir de las diferencias de las vivencias que puede ser cultural o puede ser algo más que político y social; por ello, se espera que sea creativo, imaginativo, expresivo de lo que no se permite normalmente expresar; las representaciones colectivas, las percepciones mediatizadas por las creencias. También, puede ser tímido por quien lo plantea y resistido, rechazado con sutileza y/o inconscientemente.

Finalmente, la tendencia que acepta la inclinación por el significado de participación popular vinculado intrinsecamente a los procesos de dominación y hegemonía, de legitimación, de políticas públicas, que al final con toda su carga contradictoria consituyen mecanismos de mediación del Estado al relacionarse con las capas populares.

#### 1.6. MODALIDADES Y MEDIOS DE LA PARTICIPACION POPULAR .-

Las formas de participación popular son y pueden ser muy

variadas, por lo que resulta difícil precisarlas, con en el propósito de buscar los nuevos cauces de relación entre la sociedad y la esfera pública, daremos a conocer las modalidades y medios más comunes de la participación popular, que pueden partir desde una posibilidad de presentar alegaciones y observaciones, a un proyecto de ley o disposición que atinge a los beneficiarios, consultas y reuniones periódicas con asociaciones y organizaciones sociales sobre determinados aspectos de la acción gubernamental o municipal, integración de representantes de asociaciones en órganos de decisión; como consejos, juntas directivas de centros culturales, deportivos, sanitarios y asistenciales, etc.; participación de consejos de comunidades campesinas, indígenas o de barrio, juntas vecinales conjuntamente con otros organismos descentralizados de gestión del poder central o municipal, convocatoria de referéndums, cabildos, audiencias públicas que traten problemas concretos de gran trascendencia social, política y económica, etc.

Debemos señalar, que las modalidades o formas que adpote la participación popular variarán substancialmente de acuerdo a lo menos a dos factores:

- Los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación.
- El carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y/o órganos públicos.

Respecto de los niveles de participación, es posible hacer varias distinciones:

En primer lugar, pudiera adoptarse una distinción similar a la que se utiliza para caracterizar el tipo de acción fundamental que emana de los órganos del Estado, diferenciando en tal sentido, entre el plano más estrictamente político y el plano de la gestión pública, en tanto niveles en los que puede radicarse la participación popular.

Siguiendo a Palma (36), el plano político, es el que relaciona con la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público o sea con las actividades de gobierno, es posible diferenciar aquí también varios niveles de participación:

La macro-participación que recae sobre procesos que determinan el orden público (político, social y económico) respecto de los cuales, se invoca el interés general y otros valores de dimensión nacional, siendo determinante la estructura global de poder de la sociedad. Se trata por tanto, del ámbito de lo propiamente político (politics) que se refiere a decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto o del sistema político.

-----  
(36) PALMA EDUARDO La descentralización de la Política social: participación e intersectorialidad pp. 23--24 Edic. ILPES Santiago de Chile 1985.

La **participación de nivel intermedio**, que tiene por objeto las políticas públicas de alcance **sectorial o regional**, que si bien afectan a amplios conglomerados, no comprometen la sustancia del régimen político.

La **participación de base o micro-participación**, referida a las materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños. Aquí las decisiones siguen siendo políticas, pero si bien están influidas por los procesos nacionales, no ejercen una gravitación recíproca sobre el devenir político de la comunidad global.

Por otra, "**el plano de la gestión**", es el que se vincula más estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a estos, aquí figurarían las distintas **modalidades** de intervención de particulares en el ejercicio de estas funciones públicas, desde la ejecución privada de ellas -vía gestión por contrato o concesión- hasta el asociado de usuarios, terceros o interesados en la gestión de empresas, servicios o programas públicos. Como lo examinaremos luego, también pueden verificarse este tipo de actividades relaciones de fiscalización o de mera consulta.

Es necesario destacar, que esta clasificación que remite a una "macrocontextuación" puede ser referida a la clásica distinción que atiende al "momento" en que se ubica la

participación a partir de un continuo, que va desde el diagnóstico de la situación, la elaboración de las opciones o decisiones o la formulación de la política, programa o proyecto de desarrollo, pasando por la fase de ejecución y concluyendo en la fase de evaluación y control.

Estos planos a la vez, se cruzan -aunque no totalmente- con el carácter que puede asumir la intervención.

En tal sentido puede distinguirse entre participación consultiva, resolutive, fiscalizadora y en la ejecución de acciones.

La participación consultiva y/o asesora, se expresa como opinión o manifestación de conocimiento, que en tanto tales no obligan al sujeto que adopta la decisión. Así planteada, ella puede operar en la fase de planificación -sea en el diagnóstico o en la formulación de alternativas-, en la fase de definición de políticas públicas o bien respecto de la implementación de políticas existentes.

La participación resolutive y la participación fiscalizadora, implican intervención en el curso de una actividad pública -participación decisoria- y por tanto, ambas tienen un carácter obligante para la administración. La diferencia entre estas modalidades de participación estriba en que mientras la primera supone compartir el poder de



decisión sobre alternativas relativas a la conducción de organizaciones o a la formulación de políticas, la segunda sólo involucra a los sujetos sociales en el control de ellas.

En este sentido, en el caso de la participación fiscalizadora la decisión atañe a la corrección o reorientación de acciones públicas.

La participación en la ejecución supone que se toma parte directamente en la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio.

La participación puede adoptar cualquier carácter, puesto que es posible encontrar desde la consultiva o la intervención de los ciudadanos para la solución de un problema concreto, hasta la participación en la dirección o en el control de un servicio público o simplemente en su prestación o distribución.

Es más o menos evidente que la participación popular que se desarrolla en el nivel político mismo puede ser consultiva, resolutive o fiscalizadora, aunque no ejecutora, en tanto la implementación de la política pública que se adopte remite de hecho al plano administrativo. (37)

Otra clasificación relativa al carácter que puede asumir la intervención ciudadana es la que, basándose en el grado de involucramiento de los sujetos sociales, distingue entre

-----  
(37) PALMA EDUARDO ob. citada.

información, consulta, poder compartido, poder delegado y control ciudadano. Las dos últimas modalidades suponen que el Estado cede su poder, al punto que la intervención de los sujetos sociales termina revistiendo un carácter autónomo, esta tipología también puede ser cruzada, con aquella que remite a los niveles o ámbitos posibles de la participación popular.

Otros dos factores deben ser considerados, a fin de obtener un cuadro más integral de las distintas combinaciones que pueden adoptar las modalidades de la participación popular:

- El carácter de los sujetos sociales intervinientes.
- El origen del impulso a la participación.

La participación directa, que es ejercida sin mediaciones, sea en forma individual o colectiva. Este último tipo, se hace patente especialmente en el caso de una consulta popular, mientras que el primero -menos frecuente- puede ilustrarse a través de las conferencias con los interesados directos.

La participación indirecta, supone la intervención de organizaciones de base, grupos de intereses públicos y grupos de interés u organizaciones intermedias. Las gradaciones a

este nivel, tienen importancia en el momento de estructurar los canales de participación y evaluar sus alcances. De hecho, pareciera que los organismos de base, tales como juntas de vecinos, asociaciones de padres, clubes de madres, asociaciones de jóvenes o de mujeres, los grupos de trabajos voluntarios, los clubes deportivos, etc., cuando se vinculan al Estado tienden más hacia la colaboración que las organizaciones intermedias.

Por otra parte, esta es una categoría importante entanto remite directamente a la capacidad de organización de los interesados o usuarios y a la pertinencia de su intervención en los asuntos públicos.

Finalmente, atendiendo al carácter del impulso a la participación, se pueden diferenciar entre los siguientes tipos:

**La acción ciudadana**, iniciada y controlada por los propios sujetos sociales con relación a propósitos que ellos determinan.

**La implicación ciudadana**, la cual es iniciada y controlada por el Estado para mejorar y obtener apoyo para decisiones, programas o servicios.

Cabe finalmente destacar, que si retomamos la concepción amplia de la participación popular vislumbrándola no sólo como un medio de socialización de la política, sino como una vía para devolver funciones a los sujetos sociales; por consecuencia, las modalidades de participación pueden enriquecerse en esa perspectiva.

De hecho por ejemplo, siguiendo a Guimaraes 1987 (38) asumimos que la participación significa un acto voluntario de interacción social, dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo intervenir en su curso y beneficiarse de ella y entendemos que "las actividades públicas" remiten a acciones colectivas y organizadas, puede ser que los conceptos de participación social, política se hagan equivalentes.

En este sentido, la participación admite una gran variedad de formas y modalidades, figurarían la autogestión, la ayuda mutua y la cooperación (\*). por otra, cualquier acción organizada en función de la expresión de intereses pudiera constituir una modalidad de participación. Guimaraes sostiene al respecto, que las formas que pueden asumir la modalidades de acción organizada, dependerán en primer lugar de las clases o categorías sociales involucradas y segundo del ámbito espacial donde operan, ya sea urbano o rural a nivel

-----  
(\*) Guimaraes , señala que la cooperación puede ser entendida como una forma específica de autogestión aplicada a la economía, que trata de disminuir la fusión entre la propiedad privada y el poder decisivo que ella confiere, así como el atenuar la división que ella entraña entre dirigentes y dirigidos, entre clase dominante y clase subordinada [p. 23]

de la comunidad, municipio, provincia, región o país.

Bajo este marco, hace mención expresa al gobierno local como la forma más tradicional de intervención de la comunidad en los asuntos públicos. En el ámbito rural, destaca por su antigüedad y permanencia en el tiempo a las comunidades campesinas y los sindicatos rurales, como las formas espontáneas y auténticas de organización, representación de intereses de los sectores populares y más recientemente las cooperativas. En las ciudades asume que aún cuando se ha presenciado una verdadera explosión de organizaciones populares en los últimos tiempos, siguen teniendo importancia fundamental los sindicatos y las diversas manifestaciones poblacionales (comités de barrio, juntas vecinales, núcleos de educación popular, etc.). Por último menciona, en ambos universos, campo y ciudad, la presencia de la Iglesia en la organización y defensa de los intereses populares y comunitarios y a las organizaciones femeninas y juveniles.

#### 1.6.1 MEDIOS DE LA PARTICIPACION.-

Existen diversas fórmulas institucionales, a través de las cuales se ejercen las distintas modalidades de participación. En muchos casos el ejercicio de la participación popular, no supone la creación de órganos o procedimientos especiales, sino la asimilación de los sujetos a estructuras existentes. Ello ocurre por ejemplo, respecto

de la participación resolutive en la conducción de las organizaciones-participación en la gestión de organizaciones públicas- la cual habitualmente se resuelve a través de la presencia de ciudadanos -en tanto usuarios o representantes de intereses específicos- en el órgano de dirección de la organización.

En otros casos, la participación se instituye a través de medios expresos atendiendo al grado de organicidad de estos medios, puede distinguirse entre la participación ejercida a través de procedimientos y la ejercitada a través de órganos.

a) **Procedimientos.-**

Los procedimientos pueden estar más o menos institucionalizados y en tal sentido, pueden ser más o menos permanentes. Entre ellos figuran las encuestas públicas, las conferencias con los interesados las audiencias públicas abiertas a cualquier interesado, la iniciativa popular y el referendum, etc,. Estos últimos mecanismos podrían ser institucionalizados como simples correctores de posibles deficiencias del órgano legislativo. En nuestra CPE en vigencia en su art.35 (39), bien podría interpretarse que toma en cuenta estas modalidades porque son formas de declarar derechos y garantías que nacen de la soberanía del pueblo. Estos

-----  
(39) Constitución Política del Estado LEY DE 2 DE FEBRERO DE 1967 EDIC. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA

procedimientos mencionados, son en general vías a través de las cuales se ejerce la participación consultiva.

b) Organos

Pueden crearse órganos especiales para lograr la participación de los ciudadanos en la ejecución de actividades o con fines consultivos o de fiscalización; estos órganos pueden tener distintos grados de permanencia e insertarse o no dentro de la propia estructura de la administración. (\*)

Los órganos consultivos, asumen habitualmente la forma de Consejos, Comisiones o Comités. Tradicionalmente, la diferencia entre estas instituciones se ha establecido en base al lugar que ocupan en la jerarquía consultiva y a la permanencia o temporalidad de su función Brewer-Carias A.( 41)

Los Consejos se encuentran generalmente en la cúspide de la Administración Consultiva, multisectorial interministerial (CONEPLAN, CONAPSO, ETC) y tienen carácter permanente.

-----  
(\*) Bolivia al instaurar el sistema de planificación del desarrollo hace mención en su normativa la utilización de entes de consulta y participación, aunque no precisa su naturaleza (Ley del Sistema de Planeamiento) (40)

(40) LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO DECRETO SUPREMO 11848 DE 13 DE OCTUBRE DE 1974 PUB. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA

(41) BREWER CARIAS El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas Nº 22 pp.5-31 1985.

**Las Comisiones** , por lo general son misiones de asesoría, son temporales pues se refieren a un actividad determinada.

**Los Comités**, básicamente son cuerpos colegiados para trabajos específicos, designados en el seno de una organización administrativa, estos comités en nuestra realidad sumieron en determinado momento una participación no sólo consultiva sino también en la planificación y ejecución de tareas en materia de salud en el período de la UDP con los **Comites Populares de Salud**, que cambiaron el contenido conceptual, tradicional de los comités. Los Comités Populares de Salud (42) jugaron un rol importante porque estuvo constituido por representantes de los sectores populares como la COB, clubes de madres, juntas vecinales, asociaciones de padres de familia, etc., que no solo estuvieron involucrados en materia de salud, sino también en el control de la distribución y alza de los precios de artículos de consumo.

## **1.7. EL DISCURSO TEORICO DE LA PARTICIPACION POPULAR.-**

### **1.7.1 DE LOS FUNDAMENTOS IDEOLOGICOS DE LA PARTICIPACION POPULAR.-**

Tomando en consideración los parametros conceptuales de la

---

[42] MANTILLA JULIO Bolivia : Salud y Cociencia Nacional UNICEF 1987 La Paz - Bolivia



participación popular podremos acercarnos a relacionar bajo que discursos y contextos sociopolíticos, la participación popular se insierte desde el ámbito estatal como de la sociedad civil, veremos que la característica central de la fundamentación de la participación popular, estará referida ante todo a buscar una estrategia de rearticulación del problema global de las relaciones del Estado y la sociedad civil, en dirección y profundización de la democracia.

Esta estrategia que nos referiremos, esta circunscrita en la reflexión teórica y en la búsqueda de alternativas o soluciones del fenómeno de crisis estatal en América Latina y en particular nuestro país, que no esta al margen de la dinámica mundial, ya que vienen atravezando por profundos procesos de transformación económico, político, social y cultural; principalmente, a partir de los ochenta con marcadas contradicciones que contribuyeron también con las orientaciones de los modelos de desarrollo adoptados por los gobiernos latinoamericanos, a fin solucionar las crisis económicas institucionales e ideológicas; desde luego en Bolivia, con mantenimiento de estabilidad democrática y con vigencia plena de una politica neoliberal.

Por ello mismo, se plantean a principios de los noventa, nuevos enfoques ideológicos o nuevos discursos, orientan la visión de la realidad latinoamericana y boliviana por supuesto, que van involucrando otros elementos que no habían

sido tomados en cuenta en el pasado enmarcados en el paradigma de la modernización del Estado, incursionando en la políticas públicas que tiendan a solucionar la crisis de legitimidad, la eficiencia del Estado, el cambio de los nuevos roles del Estado que tengan que ver con el enfoque prioritario de políticas sociales, a fin de solucionar la pobreza, la misma que esta también vinculada al problema de la democratización del poder o de la distribución del ingreso. En esta perspectiva, en el presente esta complejidad de transformaciones y las interrogantes que se plantean parecen darnos a conocer cuáles son los discursos y los contextos socio políticos, tras los que puede aparecer fundamentada la necesidad de la participación popular y que pueden asociarse de la siguiente manera:

a) **La participación como producto de la modernización o reforma del Estado:**

Como producto de una crítica a los "Estados de Bienestar" a la crisis de eficacia, a los factores de la crisis fiscal del Estado, aparece la propuesta de modernización del Estado, que demanda menos Estado, menos poder, cuestiona roles y funciones del Estado; en la actualidad se signa a la participación como una forma de descargar sobre la sociedad acciones y responsabilidades públicas asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental, que se constituye

como una estrategia neoliberal, en la cual la participación aparece vinculada con la estrategia de modernización o achicamiento del Estado por vía del desplazamiento de funciones desde el Estado hacia la esfera privada, es decir usar a la participación como una forma de despúblicación o privatización, reemplazando al paternalismo estatal con iniciativas privadas de desarrollo (caso de Chile en los años de la dictadura pinochetista). En esa lógica se justifica como en la región, los gobiernos carentes de recursos para sostener el aparato burocrático clientelar, se sientan obligados a redefinir el papel del Estado (\*), en el sentido de que el Estado deje de ser el gran proveedor de bienes y servicios; la misma crisis fiscal y económica, impide mantener el tradicional rol del Estado como promotor del crecimiento y a la vez como redistribuidor de beneficios, planteando contradicciones entre crecientes demandas hacia el Estado y los recursos estatales en merma, haciendo patente, por sobre todo la incapacidad del Estado para paliar los desajustes estructurales de la región y que coloca como fundamento central, en el proceso de modernización del Estado.

-----  
(\* ) Tal como lo señalan varios autores latinoamericanos la "la modernización del Estado", en sus lineamientos predominantes que componen el concepto, estarán enfatizados en :el ajuste fiscal, desregulación, privatización, descentralización muchas veces con concentración de decisiones políticas, encarecimiento de servicios públicos, reducción del empleo estatal, desmonte de políticas sociales, racionalización de la gestión estatal. Estas acciones estatales implementadas a partir de los ochenta en América Latina quedo demostrado que no revierten la crisis, sino al contrario profundiza, los resultados socialmente excluyentes propios de la crisis.

b) La participación popular como producto de la descentralización:

Un fundamento que plantea a la sociedad como producto de las transformaciones ocurridas en el sistema político en la experiencia de los años de la democracia, es el relacionado con el ámbito específico que tiene que ver con la superabundante crítica al centralismo, con la recuperación de la idea de la descentralización en el sentido de que, la propia democracia ha planteado una necesidad respecto al Estado; la recomposición del poder político-administrativo o mejor dicho desde la otra versión buscar como objetivo alternativo "la democratización de las estructuras estatales" tanto en lo que concierne a la transferencia de parte de su poder a lo que figuró como su periferia, una posible solución a la falta de capacidad del Estado centralizado, para cumplir con sus tareas en la periferia) y la apertura a la participación en los diferentes grupos de la sociedad en decisiones que les conciernen. En esta dirección, el proceso de descentralización y otros, será una de las mayores alteraciones-transformaciones de la estructura estatal, tradicional redistribuyendo poder y facilitando participación como objetivo (43) y que también se constituye como ventaja en lo concerniente a la

-----  
(43) THE DIECK FRANZ Reflexiones sobre el proceso de descentralización en Bolivia EDIC. PROADE FEB 1994

participación política de la población local (44), Es decir, que deba entenderse a la descentralización en un marco democrático como un mecanismo de reparto de la capacidad administrativa del Estado, para lograr mejores mecanismos de control y una mayor participación social. (45)

Por otro lado, uno más de los fundamentos de la participación popular fue constituyéndose a partir de la presión por la aplicación de políticas de ajuste económico que son socialmente excluyentes y que, en tanto tales, contienen la virtualidad de la explosión de conflictos sociales, los que antes, en condiciones de un marco democrático con cierta abundancia de recursos o podían quedar "encapsulados políticamente " por un lado a través de los mecanismos de participación y representación democráticas, particularmente a través de las elecciones, por otro lado a través de ciertos mecanismos de representación y participación semicorporativa.

La importancia de todos estos temas mencionados, es que de una forma u otra reclaman no solo sobre la eficacia del Estado en su relación con la economía, si no en la

-----  
(44) MANGELSDORF K. Descentralización y desarrollo en Ecuador Revista RISA 1988 p.81.

(45) MOLINA CARLOS HUGO Estado de la Descentralización y la participación popular Seminario Diez años de Democracia Santa Cruz Octubre de 1992.

calidad de la democracia y sus instituciones en las que el Estado sustenta su acción.

De esta manera, el desarrollo de una crítica al Estado que funda simultáneamente en su accionar político y económico, se expresa primeró, como un sistema político concentrado en el Estado y en el Poder Ejecutivo que es insuficiente para definir e implementar por si sólo las políticas públicas.

c) **La participación popular como producto de la democratización:**

En la década anterior, en América Latina se comenzo a desarrollar un discurso oficial sobre la participación en función de la democratización del Estado, que se plasma básicamente en los planes de desarrollo desde las instancias gubernamentales en Venezuela, por ejemplo en los planteamientos de los gobiernos de inspiración social-democrata (Acción Democrática) y (COPEI) en su Plan de Gobierno 1981-1985 (46), ambos conciben a la participación como una vía para obtener la colaboración de los ciudadanos en la ejecución de determinadas tareas y como un medio para profundizar la democracia, el COPEI en su Programa dedicado a la Organización Social y

-----  
(46) VI PLAN DE LA NACION: Desarrollo Global Vol. 1 y 2 Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela 1981 pp. 141-148. 1981

Participación (Vol. II, p.141-148) que se centra en exponer diversas acciones -de promoción y asistencia técnica y financiera- para la creación y fortalecimiento de organizaciones sociales de carácter territorial y funcional, a fin de que asuman directamente una serie de tareas en el campo de la educación, salud, vivienda, abastecimiento y consumo popular y de la selectividad económica productora de bienes y servicios .

La vinculación de la participación con la profundización de la democracia, tiene un sentido más amplio en el Plan de la Nación 1984-1988 (Acción Democrática (47) su estrategia política se refiere postulando "que en el esfuerzo, que en el periodo del VII Plan se realizará en profundización progresiva del sistema democrático, será una etapa hacia la conquista plena y definitiva de una Democracia Social, que permita hacer de Venezuela un país sin privilegios, sin discriminaciones culturales o sociales y sin desigualdades extremas en la participación de los frutos del crecimiento económico, este proyecto exige entre otras cosas:

- Democratizar el Estado, para dejar atrás el paternalismo y equilibrar las relaciones de poder.

-----  
(47) PLAN NACIONAL DE LA NACION 1984-1988 DEL GOBIERNO DE ACCION DEMOCRATICA DE VENEZUELA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION 1984.

- Democratizar las relaciones del Estado con la sociedad civil, abriendo paso a la participación ciudadana en la planificación, en la toma de decisiones, en el control de la calidad de los servicios públicos y creando un sistema eficaz de defensa del ciudadano ante la posibilidad de arbitrariedades que le pueda causar el Poder Público.
  
- Democratizar las bases de sustentación de la sociedad civil fortaleciendo las organizaciones sociales para entregarles responsabilidades precisas en la solución de sus problemas y creando un tercer sistema de propiedad. El Sistema Económico de Cooperación, a fin de extender el acceso a la propiedad empresarial y equilibrar las relaciones de propiedad.
  
- Hacer del proceso de democratización un estímulo a la liberación de las fuerzas productivas, cediendo responsabilidades a las organizaciones locales y comunales, promoviendo la organización de empresas cooperativas que sirvan a dichas localidades.

La ideología de la social democracia considera a la participación como alternativa política Sanchez Moron M. (48)

-----  
(48) SANCHEZ MORON ob. citada pp.76-86.



1980pp.86) entendiendola como control progresivo de los centros de decisión, en el tránsito al socialismo mediante formas democráticas. En sus planteamientos (\*) hay dos cuestiones vinculadas la participación.

La extensión de la cita, se justifica en tanto es expresión del sentido asignado a la democratización; ella no solo aparece vinculada al mejoramiento de los canales de expresión de la ciudadanía, sino también al control de la Administración Pública; así como, a la redistribución de las relaciones de poder y de propiedad, de hecho en los planes aludidos, la participación remite a estos conceptos, entendiéndose a la vez que su estímulo exige cambios tanto en la sociedad civil como en el Estado.

Es posible que existan muchas otras alusiones expresas a la participación sobre todo por un evidente auge de

-----  
(\*). Dada la disminución real del peso específico del Parlamento y del Gobierno no es posible controlar desde ellos el conjunto de las estructuras públicas. Por tanto, se debe tratar de aumentar el control pluralizado de los distintos niveles y sectores del aparato institucional.

- Dada la disminución progresiva de la importancia real de las fórmulas electivas, las mismas deben combinarse con un incremento de las organizaciones de izquierda como grupos de presión, el razonamiento básico en este sentido es que "si los organismos de composición democrática-electiva", ven disminuidas sus posibilidades de control sobre el aparato burocrático y a su vez sufren un condicionamiento cada vez mayor por parte del mismo, la opción electoralista deja de considerarse como el único método de actuación

Se hace necesario entrar en el juego de la participación de carácter tecnocrático basado en la representación de intereses al objeto de controlar progresivamente los diferentes sectores del del subsistema administrativo, aunque se intente también una práctica crítica de estas nuevas formas participativas

esta temática en estos últimos años por el momento, tomamos en cuenta en los fundamentos ideológicos a la ideología de la social democracia porque es la que vislumbra a la participación con más amplitud y con contenidos más precisos en lo referente a la profundización de la democracia y el rearticulamiento de las relaciones Estado- Sociedad Civil.

La resolución de la crisis económica y social en Bolivia, muy acentuada en la década de los ochenta que provoca una posible desestabilización política social en ciernes, esta desestabilización del sistema democrático; tendrá como resultado la carencia o déficit de la legitimidad necesaria del aparato institucional del Estado, para seguir eligiéndose como instancia única, expresión y resolución de los conflictos sociales y segundo porque las estrategias de desarrollo en América Latina suponían una intervención creciente del Estado en la economía en desmedro de la sociedad, no ha podido generar un crecimiento estable, sino más bien ha sido un factor desencadenante o al menos reforzador de la crisis económica.

Por esta doble vía, al interpretar la crisis global como "crisis del Estado", las estrategias gubernamentales en el presente se desenvuelven con la tendencia a orientar al Estado en forma paradójica cada vez más, tanto a su

modernización como a su democratización, en un marco que apunta a la necesidad de lograr una **rearticulación de las relaciones Estado-sociedad**, como medio para superar la crisis económica.

Con ello, hay la idea de que la modernización y democratización son factibles de reforzarse entre si y que de eso depende la salida de la crisis, no sólo porque la democratización puede aportar un contexto de legitimidad y de estabilidad para el manejo de la crisis, sino porque puede contribuir a amortiguar las desigualdades sociales que corren el riesgo de profundizarse, a través de las puras políticas de modernización.

En este sentido, la democratización también supone reconocer el carácter excluyente y desarticulador del carácter centralista del Estado que no toma en cuenta la región, lo rural ante todo de sectores y actores locales excluidos de las decisiones centrales y que en la realidad aceptan la democratización en el marco también de una relación con la modernización, implica que se debe pasar por la tarea ineludible de transformar el centralismo político, tanto como ideología y como práctica del Estado, pues democratizar la vida política no sólo significa ampliar el sistema político para todos los pobladores del país, significa dotar de poder y de

recursos para las regiones, de tal modo que posean viabilidad política y económica.

Por último, el fundamento de la democratización tendrá su reflejo en el problema de la rearticulación de las relaciones del Estado-sociedad, pues tiene su validez en la profundización de la democracia como visión contraria a la visión restringida de la modernización del Estado.

d) **La participación popular como política social del Estado.**

Las Políticas públicas constituyen espacios de encuentro, relación y posición de actores entre la sociedad y el Estado, que es a partir de dichas políticas y para ponerlas en ejecución que el Estado se materializa u objetiva en instituciones; por ende, es en las políticas públicas donde residen las políticas sociales; las mismas serán las que generen instituciones estatales. El desarrollo del Estado se justifica en la medida en que procura dar una solución a la cuestión social a través de políticas sociales, es así que el proceso de su institucionalización constituye uno de los elementos que produce el "ensanchamiento del Estado y su crecimiento institucional", que a su vez ocasionan un encuentro más frecuente entre actores estatales y la sociedad civil.

Debemos entender por cuestión social, al conjunto de demandas y necesidades sociales (socialmente problematizados) es asumido por el Estado y solucionado mediante una política social, en cuyo ciclo vital intervendrán varios actores con diferentes fuerzas en última instancia, la cuestión social se denomina al problema que deben enfrentar todos los Estados y los Gobiernos, que es el de la "desigualdad social". Asimismo, utilizamos el concepto de política social en referencia a lo siguiente:

"Conjunto de medidas destinadas a asegurar la satisfacción mínima de las necesidades vitales que no llegaron a constituir un Estado de Bienestar Fernández y Rozas (49) 1988.

Este conjunto de medidas o decisiones, lógicamente crean derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada y el propio sector dominante.

"Están destinadas a satisfacer la concertación política entre el capital y trabajo, incrementando la retribución del trabajador en la forma de un salario indirecto conformado por las prestaciones sociales organizados por el Estado en su carácter de arbitro y garante de la concertación".

-----  
(49) FERNANDEZ ARTURO Y MARGARITA ROZAS POLITICAS SOCIALES Humanitas Argentina 1987

"Ya sea como medios de lucha contra la pobreza o como un instrumento para asegurar el crecimiento económico o como forma de control social, ellas están relacionadas con el lugar que ocupan los individuos en la sociedad y el medio de vida consiguiente (Fernández y Rozas) (50).

El diseño de políticas sociales en la actualidad responden al concepto básico de necesidades sociales que tienen como orientación, la redistribución del ingreso. El ILPES, a través de Cohen y Franco (1988)(51) considera que :

"Las políticas sociales tienen como campo de acción y espacio propio la redistribución del ingreso y la riqueza, el manejo de los sectores sociales para compensar los efectos negativos de la distribución de la riqueza y el poder, ambos decididos en otro ámbito.

De este modo, una vez identificado los conceptos relacionados con política social, pasamos a describir la relación en el discurso actual de los gobiernos; las instituciones involucradas con el desarrollo social y fundamentalmente la relación entre políticas sociales y la participación popular.

-----  
(50) FERNANDEZ Y ROZAS ob. citada.

(51) COHEN ERNESTO Y ROLANDO FRANCO Evaluación de Proyectos Sociales ILPES/ONU CIDES OEA Colección Estudios Políticos y Sociales Argentina 1988.

Uno de los fundamentos centrales de la política social y participación popular, emerge de lo que se debate actualmente en nuestro país, la aplicación de medidas político-económicas implementadas desde el Estado y lo que está presente en los discursos, como por ejemplo "el de la participación en el producto bruto y particularmente en lo que se refiere a la participación en la estructura de la distribución del ingreso como posibles planteamientos para superar la pobreza. El tema de la pobreza y las políticas sociales son consideradas en las agendas tanto gubernamentales como de las organizaciones internacionales políticas, financieras, etc.

Desde luego, estos temas se insertan en los discursos y contexto socio-político de nuestro país en la década de los ochenta, principalmente después de la aplicación de las medidas de ajuste estructural, (52) UDAP, que hasta fue reconocido por sus propios creadores que tuvo un alto costo social para la población boliviana, deteriorando aún más las condiciones de vida de los sectores afectados, esto tomando en cuenta la medición de la pobreza, ya sea desde el punto de vista de los ingresos o de las necesidades básicas insatisfechas (\*)

-----  
(\*) Según Naciones Unidas el concepto consensuado a lo que son las necesidades básicas insatisfechas estará referido por ejemplo, a nutrición, educación, vestimenta, salud y vivienda.

(52) REQUEÑA JUAN CARLOS Estrategia Social Boliviana ILDIS 1992

Los niveles de pobreza en el país son muy elevados, se observa que una parte considerable de la población, especialmente en el área rural, tenían insatisfechas sus necesidades esenciales al no contar con accesos adecuados a los servicios e insumos básicos, educación, salud y/o vivienda. La proporción de hogares pobres (incidencia o extensión de la pobreza) era del 69,8% (923.530 hogares); en términos de población ello equivalía al 70,5% de los bolivianos (4.074.141 personas). En el área rural la pobreza afectaba al 94.0% de los hogares (542.644 familias), donde vivía el 95,1% de la población (2.315.158 individuos). En el área urbana se encontraban en esta situación el 51,1% de los hogares (380.886 familias ), en los cuales residían el 52.6% de la población (1.758.93 personas ); la incidencia de la pobreza en los hogares de las ciudades capitales y la ciudad del Alto, era relativamente más baja 48.1% (278.183) unidades familiares (mapa de la pobreza UDAPSO. (53)

Los Organismos Internacionales preocupados por superar la profundización de la brecha entre ricos y pobres, recientemente están tomando conciencia de que no es suficiente en el escenario económico actual con marcada ideología de las políticas neoliberales expresamente reflexionan sobre la insuficiencia de los mecanismos

-----  
(53) UDAPSO-MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Mapa de la Pobreza sept 2a. Edic 1994



del mercado y del crecimiento económico para resolver el drama de la pobreza.

"Por muy necesario que sea, el crecimiento económico por sí sólo no es suficiente para generar el progreso social..... se debe establecer un nuevo orden de prioridades en materia de gasto público a fin de reducir los gastos improductivos, por ejemplo incrementar los fondos destinados a salud, educación y vivienda, que permitan el desarrollo de los recursos humanos y el logro de los objetivos sociales " ( Michael Camdessus BID/PNUD. (54)

Este problema de principio, parece situar bajo la responsabilidad de los actores sociales que participan en la conducción de las naciones; en primer lugar el Estado, encargado responsable del bien común, puede y debe cumplir sus tareas de promoción de políticas para superar la pobreza impulsando una nueva dimensión en el gasto público o el gasto social, lo que algunos han denominado el "pago de la deuda social" (\*) con

-----  
(\* ) Deuda social: El concepto de deuda social expuesto por primera vez por el Presidente Tancredo Neves en Nov. de 1984, destacando la cuantía y la manera de enfrentar la pobreza en su país. Se refiere a la cantidad de recursos necesarios para superar la pobreza y alcanzar un grado de equidad social (55). Para otros, la deuda social se trata de un conjunto políticas compensatorias a las medidas de ajuste. En última instancia la deuda social no solo debe comprenderse en los términos de distribución de los ingresos, sino como política global de desarrollo económico, social y cultural del hombre (56).

(54) CAMDESSUS MICHAEL BID/PNUD Discursos 1995

(55) INFANTE RICARDO Deuda Social PREALC-OIT.1991

(56) GIRONDA EUSEBIO en Seminario sobre la Deuda Social H. Camara de Diputados Marzo de 1993 .

prioridades de fortalecer al capital humano, principalmente en materia de salud, educación, vivienda, saneamiento básico, etc. Al mismo tiempo, se toma conciencia de que en el pasado las políticas sociales, si bien obtuvieron importantes logros, no se enfatizó en el criterio de eficiencia en el uso de los recursos; en general, se acudió simplemente al incremento de los recursos provenientes del sector público y del exterior para atender los problemas sociales.

La experiencia parece demostrar que en el tema de la lucha contra la pobreza, las políticas sociales son más eficientes mientras más cerca están de la base social donde existe el problema. De allí la importancia de las reformas del Estado para descentralizar las acciones en materia de lucha contra la pobreza y de comprometer a las comunidades respectivas, que puede ejecutarse en forma directa o indirectamente, sea a través del gobierno central, leyes, políticas generales; a partir de administraciones regionales, provinciales y locales.

Por eso ahora, en el vocabulario del desarrollo utilizado en los discursos de los organismos internacionales, se considera a la participación como una estrategia global de desarrollo y se menciona a la participación popular como:

La participación popular se esta convirtiendo en la cuestión central de nuestro tiempo. La transición democrática en muchos países en desarrollo, el desmoronamiento de muchos regímenes socialista y la aparición a escala mundial de organizaciones populares, son todos ellos elementos de cambio histórico y no solo de acontecimientos aislados PNUD 1993. (57)

Se destaca la promoción y fortalecimiento de la participación, la promoción estatal (entiendase modernización), la promoción de la mujer y la importancia de la sociedad civil.

...El BID tiene un sector recientemente creado ..Estado y Sociedad Civil ... la participación popular cuenta con el apoyo del Banco Mundial y USAID, cuyos objetivos son: fortalecimiento de las organizaciones territoriales de base, fortalecimiento de las microempresas y todas las entidades sin animo de lucro corto plazo (58) GALVIZ CARLOS.

Paralelamente el discurso plantea que no sólo el Estado, sino también los actores sociales directamente participes del proceso económico, los empresarios y los trabajadores tienen una función que cumplir en el diseño de las políticas contra la pobreza; así como, aceptar en pos de una nueva lógica institucional agregativa que admita la participación de las instituciones campesinas,

-----  
(57) PNUD-NACIONES UNIDAS Informe de Desarrollo Humano 1993 CIDEL Madrid 1993

(58) GALVIZ CARLOS Informe America Latina BID 1994.

con la experiencia de los clubes de madres, juntas de vecinos, etc, en fin todas las entidades vivas de la sociedad civil que se conviertan a la vez en beneficiarios activos de las politicas sociales, que ellos decidan y controlen el curso de las acciones y proyectos que les afectan con formas de cooperación participativa, solo en esa perspectiva estas entidades de la sociedad civil se convertirán en elementos potenciadores de un Estado democrático.

En definitiva en la actualidad cualquier política de lucha contra la pobreza o cualquier política social o estrategia social, tienen que ser pensados desde la óptica de la participación popular, desde la optica de democratización del Estado y de la sociedad.

Esta situación, pone de manifiesto la demanda creciente de la sociedad al Estado y por lo tanto el cuestionamiento de la legitimidad del Estado como producto de los conflictos sociales que se generen, advierte al Estado sobre su rol moderador en los límites del orden para prevenir o evitar una futura explosión social de las demandas fundamentales de los sectores empobrecidos.

*C A P I T U L O*

*II*

---

## 2. ANALISIS DE LA LEY 1551 LEY DE LA PARTICIPACION POPULAR

En el propósito de la búsqueda de nuevos paradigmas que expliquen la realidad en que vivimos, la salida a las estrategias adoptadas nos induce a plantear nuevas alternativas, pero a la vez debemos advertir, que estamos lejos de haber superado el nivel de interpretación y de haber entrado al de las propuestas prácticas y que más bien el pensamiento se oriente a la elaboración de utopías irreales, pero sólo a través de un fuerte componente de crítica y del conocimiento profundo de las posibilidades de transformación de la realidad, podría ser superada la barrera de la irrealidad.

En ese sentido, apoyandonos en el conocimiento de la realidad, la dirección de nuestra práctica teórica nos indica, que la teoría de la sociedad boliviana esta estructurada de complejas leyes que rigen su funcionamiento; una de esas complejas leyes es la implementación de la ley de participacion popular .

Tomando en consideracion los elementos conceptuales de la participación popular y los fundamentos ideológicos que se han descrito en el capítulo anterior, pasaremos a examinar la participación popular bajo los siguientes parámetros explicativos de nuestra hipótesis de trabajo, los problemas de ingobernabilidad, los problemas del patrimonialismo, el

centralismo y exclusión de las relaciones Estado-sociedad civil, los mismos que forman parte del contexto de la coyuntura real de nuestra sociedad, del escenario sociopolítico que caracteriza al Estado y por ende examinaremos si la implementación de ley de participación popular como tal, resuelve estos problemas según los alcances políticos y jurídicos que contiene la ley. Desde luego, este análisis se lo hará de una manera retrospectiva para luego esbozar la configuración del presente en que se desarrolla después de haberse dictado la ley de participación popular y finalmente ver las posibilidades y perspectivas de la misma para resolver los problemas concretos mencionados.

**2.1. PRESENTACION DE LAS PARTES PRINCIPALES, PARTES DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR DEL ALCANCE DE LA LEY, OBJETO Y ALCANCE. (ART. 1 Y 2)**

Artículo 1o.- Los propósitos de esta Ley son:

- Promover y consolidar la participación popular.
- Articular a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país (modificada por la Ley 1702 que incluye pueblos indígenas).
- Mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos.

- Asegurar una distribución más justa y mejor administración de los recursos financieros del Estado.
- Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana. (modificado por Ley 1702 ... incorporando la participación ciudad en un proceso de democracia participativa)
- Garantiza la igualdad de representación entre mujeres y hombres.

**Artículo 2o.- Propone cuatro cambios:**

**Primero.-** Reconoce y hace de las OTBs. urbanas y rurales, los sujetos de la participación popular y actores del desarrollo, relacionándola con los órganos públicos.

**Segundo.-** Fortalece el rol de los municipios, delimitando su jurisdicción, amplia competencia y transfiere infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro riego, etc.

**Tercero.-** Distribuir equitativamente los recursos financieros a los municipios y departamentos.



**Cuarto.-** Reorganizar la administración pública nacional y departamental para que apoye a las OTBs., y municipios.

Se modifica el inc. a) En concordancia con lo dispuesto por el artículo 171 de la CPE, reconoce personalidad jurídica a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales respectivamente, que son organizaciones territoriales de base relacionandolas con los órganos públicos conforme a ley".

#### **DE LOS SUJETOS DE LA PARTICIPACION POPULAR (ART. 3 AL 11)**

- Define como OTBs. como sujetos de la participación popular expresadas en comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.
- Define como cada OTB podrá ser reconocida legalmente.
- Las responsabilidades de las OTBs.
- Sus relaciones con los municipios.
- La Ley define, que ser sujeto de la participación popular corresponde a que las OTBs. son:
  - Reconocidas como legítimas representantes de la sociedad civil ante el Estado boliviano.

- La Ley define como se debe registrar las OTBs.:  
el registro se realizará en la sección de Provincia correspondiente (reglamentado por D.S. 23858 del 9-sep. de 1994.)
  
- La otorgación de personalidad jurídica a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales por Resolución de la Prefectura o Subprefectura previa Resolución afirmativa del consejo o junta municipal correspondiente.

Tienen derechos y obligaciones ART. 7 y 8

**DERECHOS.-**

- Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y prestación de servicios.
  
- Participar y promover acciones relacionadas con la preservación del medio ambiente, ecología etc.
  
- Proponer modificaciones de acciones, obras o servicios.
  
- Proponer el cambio o ratificación de autoridades educativas y de salud en su territorio (modificado por Ley 1702 inc d) proponer la ratificación o el cambio de las autoridades educativas y de salud de la respectiva jurisdicción municipal, participar y supervisar en el manejo de los servicios en el marco de la Ley).

- Acceder a la información de los recursos de la participación popular.

**DEBERES.-**

- Identificar, priorizar y promover el bienestar de sus miembros en: educación formal/no formal, mejora de viviendas, salud, deporte, de las técnicas de producción.
- Participar y cooperar en la ejecución de obras y en la administración de servicios públicos.
- Mantener y proteger los bienes públicos, municipales y comunitarios.
- Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que se desarrollen.
- Interponer los recursos administrativos y judiciales para cumplir los derechos de la Ley.
- Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación.

**Artículo 9.**

Reconoce a las asociaciones comunitarias (OTBs).

La ley crea un Comité de Vigilancia en cada uno de los municipios del país Arts. 10-11

**Función:**

Crear una instancia que permite a las OTBs. relacionarse con los municipios para ejercitar sus responsabilidades.

**Composición:**

Un representante de cada canton o distrito elegido por las OTBs.

**Atribuciones:**

- Vigilar el uso de los recursos de participación popular, velando porque la inversión urbana y rural sea equitativa.
- Controlar que no más del 10% de los recursos de participación popular se destinen a gastos corrientes del Gobierno Municipal. (modificado ley 1702 15%)
- Emitir un pronunciamiento público sobre el presupuesto de recursos de participación popular y rendición de cuentas de gastos e inversión ejecutados.
- En caso de necesidad, elevar ante el Gobierno Nacional denuncias referidas a la administración de los recursos municipales de participación popular.

El Gobierno Nacional a través del Prefecto (Ley 1654) efectuará la evaluación correspondiente y en su caso requerirá al Gobierno Municipal que subsane la situación observada; en caso de no ser atendido, denunciará al Gobierno Municipal ante el Senado Nacional.

**FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES: (Arts. 12-18)**

La Ley plantea la definición de:

- La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales (la sección de Provincia).
- La transferencia de infraestructura que beneficiará a los Gobiernos municipales.
- Ampliación de competencias y responsabilidades.
- La nueva forma de elegir a sus autoridades .
- La transferencia de recursos financieros en beneficio de los gobiernos municipales.

La Transferencia a título gratuito en favor de los Gobiernos municipales, el derecho de propiedad de bienes muebles e inmuebles y la infraestructura física en materia de:

- Salud (Hospitales de 2do y 3er nivel) centros de salud y postas sanitarias.

- Educación de establecimientos de los ciclos inicial, primario y secundario.
- Infraestructura de microriego y caminos vecinales.
- Campos deportivos.
- Casas de Cultura, bibliotecas y otros.

La Ley amplía las competencias de los municipios en:

- Dotación, administración y control del equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura de los servicios de salud, saneamiento básico, educación, caminos vecinales, cultura y deporte.
- Supervisar la prestación de los servicios de educación y salud.
- Administrar el sistema de catastro.
- Administrar los registros de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios.
- Responder a las peticiones de OTBs y Comites de Vigilancia.

- Promover políticas en favor de la mujer.

## DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTOS

Clasifica los ingresos del estado (concordante con el art. 146. de la CPE.

Para asegurar el buen cumplimiento de sus nuevas responsabilidades y evitar el uso indebido de sus nuevos recursos, la Ley define condiciones que deben cumplir las autoridades municipales.

La Ley define como rentas municipales a los siguientes impuestos:

- Impuesto a la Gran propiedad Rural salvo excepción del art. 36 que prevee y se mantiene lo establecido en la Ley 1305, de 13 de febrero de 1992.
- Impuesto a la Propiedad Urbana.
- Impuesto sobre vehículos, automotores, motonaves y aeronaves.

En consecuencia, los gobiernos municipales son responsables de recaudar los mencionados impuestos e

invertirlos de acuerdo al presupuesto municipal, conforme a las normas y procedimientos técnicos reglamentados por el ordenamiento legal en vigencia.

La define la coparticipación (Arts. 20-21) como una transferencia de recursos de las rentas que corresponden al Gobierno Nacional en favor de los Gobiernos municipales. Transfiere a los Gobiernos municipales el 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales, duplicando el monto porcentual del anterior sistema.

La distribución de los recursos de participación popular se lo hace en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal.

La ley define ciertas condiciones a ser respetadas para la administración de los recursos de participación popular (Arts. 22-23).

- Elaborar y presentar su presupuesto municipal anualmente.
- Presentar una rendición pública de cuentas de la ejecución presupuestaria de la gestión anterior.
- Asignar a inversión por lo menos 90% de los recursos de la participación popular. (modificado el 85% asignándose



a la inversión pública y 15% a las partidas de gasto corriente).

#### Sistema de Distribución:

El sistema de distribución esta basado en el número de habitantes de los municipios y departamentos. Crea un fondo compensatorio departamental (Art.29), en favor de aquellos departamentos que esten por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante.

#### REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA QUE APOYE LA PARTICIPACION POPULAR (ARTS. 25-28 Y 30-32)

La Ley preveé una reorganización de la administración pública en sus niveles nacional y departamental, con el objeto de ejecutar y apoyar la implementación de la Ley 1551 y a la ejecución de sus objetivos.

Contempla las atribuciones del Prefecto, Subprefecto y Corregidor (Art 25), que son los encargados de promover la implementación de la Ley de particiapción popular (Concord, Art. 5 Ley 1654).

- Reconoce la obligación del Poder ejecutivo de establecer instrumentos de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios (art.26).

- Incorpora a las FF.AA al proceso de participación popular.
- Reorganiza las Corporaciones de Desarrollo, las mismas que son disueltas en la Ley de Descentralización Art.26 Ley 1654.
- Instituciones ejecutoras del Gobierno Central, atenderán preferentemente a las OTBs por intermedio de los municipios.

**Art. 33-34**

- No restringe los derechos de libre asociación, ni excluye otras formas de participación popular
- Otras instituciones de la sociedad civil, podrán desarrollar acciones para el logro de participación popular.
- Se reconoce los consejos provinciales.

**TEMAS COMPLEMENTARIOS.-**

**Los artículos transitorios que comprenden:**

- Gestión de los recursos de participación popular transferidos a los gobiernos municipales.

- Procedimientos de Transferencia de obras y proyectos.
- Reorganización de las Corporaciones.
- Administración de impuestos municipales.
- Suspensión de creación de nuevas secciones de provincia y cantones.
- Funcionamiento hasta las próximas elecciones de los gobiernos municipales.

## 2.2. CONDICIONES SOCIO-ECONOMICAS Y POLITICAS DE BOLIVIA EN LAS QUE SE VIENE IMPLEMENTANDO LA PARTICIPACION POPULAR

Los rasgos básicos que definen las características sobre las que se desarrolla la economía y la política, sobre las que funciona nuestra sociedad, en el momento actual están referidas al proceso de transformaciones en el contexto internacional generadas por la crisis económica internacional de los 80, estas profundas transformaciones a nivel político, económico, social, tecnológico y cultural; transformaciones con heterogeneas y marcadas contradicciones, caracterizados fundamentalmente por procesos de globalización: globalización económica con la formación de bloques y zonas preferenciales de comercio e integración de mercados, centralización de

actividades económicas, comerciales y financieras, con integración real de decisiones sobre producción, precios y diseños; paralelamente impulsadas con la introducción de nuevas tecnologías que van a dinamizar la economía, las mismas que van centralizando la planificación, el control y las decisiones estratégicas, al mismo tiempo que desconcentra actividades de producción y comercialización. Pues, esta revolución tecnológica incorporada en los procesos productivos, marca el rasgo esencial desde la creación hasta el diseño de productos; desde la organización del trabajo hasta la comercialización, estas mismas innovaciones en la revolución tecnológica influyen en la información y el conocimiento, eficiencia acelerada, desarrollo y orientación de la dinámica de la economía y la sociedad.

A nivel cultural, existe una marcada tendencia a la estandarización y homogenización de patrones de consumo, con una creciente expansión de imágenes, símbolos y diseños mediante nuevas tecnologías comunicacionales que masifican el consumo de la información y bienes culturales, que son producidos en condiciones de mayor concentración.

La globalización política emergente de la centralización económica y la concentración cultural, implica la integración de los sistemas decisionales, la concentración de poder ejerciendo transmisión de iniciativas de los centros de poder al resto del mundo; desde luego, corroborada con la

experiencia del derrumbe de los Estados Socialistas. Estas iniciativas del centro de poder son llevadas a cabo con concertación de acciones y ejecución de medidas de presión, para continuar con las políticas públicas independiente de los actores políticos; por lo tanto, los sistemas decisionales nacionales que son incapaces de representar las relaciones de poder de la sociedad nacional, sino más bien representan un conjunto de interferencias o intromisiones externas ajenas a la nación.

Esta interpretación de interpenetración de los ámbitos nacional e internacional, nos orientará sobre el curso histórico y estructural en que Bolivia se ha venido desarrollando hasta el momento, de tal forma que las transformaciones en el contexto internacional y sus tendencias, sus actores y procesos que obviamente revelarán impactos en los procesos de transformación que han sufrido los países de la región latinoamericana, en particular nuestro país y que también estará interrelacionada con la compleja dinámica interna generada por sus propios actores sociales y políticos.

Es a partir de la década del 80, cuando la sociedad boliviana ha experimentado un viraje violento en su incorporación conflictiva y limitada a la economía de mercado como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo, al haber ingresado a nivel nacional en una crisis del patrón

de acumulación y de su estructura productiva urbano industrial, obviamente como resultado de la modificación del patrón vinculatorio de la región con el poder internacional.

La minería tradicional ha sido abandonada por el capital estatal y privado, la industria ha sustituido sus actividades por las comerciales, la agricultura también abandonada por la población campesina que se ha visto obligada a migrar a las ciudades, una crisis que fue atravesando a su vez por un proceso de hiperinflación gigantesco como prueba de que el Estado no fué capaz de administrar racionalmente los recursos que tenía. Una respuesta a esta crisis por parte del Estado y sus actores dirigentes, fue el de introducir el **programa de estabilización y de ajuste estructural**, comprendida como racionalización de la economía de orden fiscal, monetario y cambiario y de ajuste administrativo del sector estatal, particularmente en las empresas públicas, que tuvo un fuerte impacto con un elevado costo social, con una contracción de los ingresos para quienes lo soportaron, los sectores mayoritarios empobrecidos, en especial los sectores de trabajadores relocalizados, que como resultado, incrementó la evolución de la pobreza, los impactos sobre la situación laboral, el deterioro del mercado de trabajo, las tendencias del subempleo, la economía informal y por supuesto como correlato afecto aun más el acceso de la población a la salud, educación y saneamiento básico, etc.

En nuestro caso, desde luego ubicado en una coyuntura histórica caracterizada por un proceso democrático, la lectura de la realidad de nuestro país en los procesos de discusión y debate en la agenda política, fundamentalmente esta referido a la crisis del Estado y las respuestas que se han planteado a esta crisis por los actores sociales y políticos que han orientado el discurso político actual a incorporar los temas de la Reforma o modernización del Estado, la descentralización, la participación popular, democratización etc.

El avance democrático hacia estos últimos años, abren una etapa para la construcción de un modelo que empiece a percibir los problemas históricos no resueltos en la relación Estado-sociedad, aunque en ese tránsito de legitimación frente al déficit de la democracia, es necesario reconocer que Bolivia ha avanzado en cierto afianzamiento dentro del régimen democrático; entre estos logros, se puede señalar la continuidad de gobiernos constitucionales, los gobiernos de coalición-vía pactos interpartidarios como cierta garantía de gobernabilidad; por otro lado, el avance jurídico-institucional en la conformación de una Corte Nacional Electoral confiable y un mecanismo apropiado para la designación de sus miembros, así como las recientes reformas a la Constitución Política del Estado, la creación del ombudsman, por supuesto a nivel de la reestructuración: la Ley de Reforma de los Ministerios del Poder Ejecutivo, la Ley de

Capitalización, la Ley de Reforma Educativa, la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización.

El Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, ha planteado a través del "Plan de Todos" (\*) (El Programa de Gobierno del MNR-MRTKL), una serie de propuestas al país que en la praxis política, han sido ejecutadas decisivamente con consenso o sin consenso, a través de su instrumento el Poder Legislativo, que representan después de todo para los gobernantes a través del recurso de formulación y aprobación de Leyes y su aplicación como una verdadera **tecnología política de gobernabilidad**, que obviamente hay que reconocer ha originado una larga polémica a favor y en contra en el pensamiento y en la ciencia política, particularmente el tema de la Ley de la Participación Popular.

Este proceso de reformas toma como base fundamental a la Ley de Capitalización, la Ley de Reforma Educativa, la Ley de Participación Popular y por último la Ley de Descentralización La Ley de Capitalización, insolayablemente se constituye como una formula muy señera de privatización, que esta orientada a beneficiar a los empresarios y en especial a los extranjeros, que originalmente se planteo como estrategia

-----  
(\* ) El Plan de Todos fundamentalmente se caracteriza por los siguientes pilares:

a) Aumento sustancial de los recursos para la inversión, planteado desde 1) **la capitalización** 2) estímulo a la inversión privada y mayor ahorro público b) Generación de más y mejores empleos c) Preservación de la estabilidad económica d) incremento sustancial de recursos para educación y salud e) desarrollo del campo y las provincias f) **la participación popular** g) adecuación del gobierno Central al cambio h) combate a la corrupción.



durante el gobierno de Jaime Paz en la "Ley de Privatización" Ley 1330, de 24 de Abril de 1992, en la que se autoriza a las entidades y empresas del sector público enajenar los activos, bienes, valores, acciones y derechos de su propiedad a personas o grupos naturales o colectivas sean nacionales o extranjeras, naturalmente que solo quienes tienen la capacidad y el poder económico podrían beneficiarse de esta determinación, sólo los que ya tienen un significativo grado de acumulación, sólo los que han establecido una articulación empresarial que abarca desde la explotación primaria, el comercio y las finanzas. Desde otra óptica, pero en el mismo curso se plantea con el actual gobierno a través de la Ley 1544 la Ley de Capitalización, la constitución de sociedades de economía mixta de las principales empresas públicas, que responde más agresivamente a un proceso de transnacionalización de la economía boliviana, en función del proceso mencionado anteriormente de expansión de monopolios, concentración y globalización de la economía, dándose una mayor articulación de la economía nacional con el capital transnacional a través de la participación de este en las empresas privatizadas.

A pesar del discurso encubierto de la superación de la crisis estatal, de achicamiento del Estado para agrandar la Nación, de la democratización del capital, de conversión del ciudadano boliviano en accionista, etc. de cualquier forma privatización o capitalización se trata de que los grupos de

poder empresarial están utilizando su influencia o poder político para cambiar las formas en que se dirigían los procesos económicos, pero no en el sentido de cambiar el proceso productivo sino básicamente de la propiedad, interpretándose entonces como un proceso de reestructuración político formal de las condiciones globales de acumulación de capital del país.

En tanto, que la Ley de Reforma Educativa es una medida que da continuidad a un proyecto iniciado en el gobierno anterior, para responder a un sentido problema estructural de la sociedad boliviana, una propuesta que toma en cuenta demandas sobre el aprendizaje en lengua materna, pero intenta viabilizarlas al contemplar cuatro grupos lingüísticos: aymara, quechua, guaraní y el multiétnico; es decir una apertura a la educación intercultural y bilingüe para diversos grupos lingüísticos de la tierras bajas del país, estipula también requisitos mínimos en el otro extremo de la cadena educativa, así como los niveles de participación a nivel local. Los objetivos y resultados deberán tomarse en cuenta para cualquier análisis de la sociedad que estamos construyendo.

### **2.3. EL CONTENIDO Y LOS ALCANCES POLITICOS DE LA PARTICIPACION POPULAR SEGUN EL DISCURSO GUBERNAMENTAL.**

Una vez esbozado y expuesto en el análisis de la realidad

en que se ha implementado **La Ley de Participación Popular**, es necesario partir de la justificación de los motivos que impulsaron a sus mentores, el pensamiento y la perspectiva que le dieron al tema de la participación popular y las problemáticas que se expusieron en los diferentes eventos de discusión como fundamentos para la implementación de esta Ley; desde luego, describir la respuesta proporcional de la participación popular a estas problemáticas en el contexto del discurso gubernamental que ha ido incorporando desde los inicios de la campaña electoral y obviamente de reciente reconocimiento, como por ejemplo: conceptos de justicia, equidad social, solidaridad, desarrollo, sostenibilidad, democracia, participación y descentralización, etc., que parecen articularse al discurso de la participación popular que son manejados de acuerdo también a la proporcionalidad de los intereses de quienes detectan el poder y que están planteados de la siguiente manera:

- Reconocen que existe una ruptura entre la sociedad política comprendida en el Gobierno y los partidos políticos, que al no dar respuestas efectivas a las demandas de la sociedad civil organizada en todas sus expresiones, han desarrollado un enfrentamiento que descartó una relación de integración o articulación, entre el ejercicio del poder y el desarrollo pleno de las capacidades ciudadanas.

- La antigua división administrativa del país ya no resultaba apropiada para proporcionar cauces a la participación ciudadana y a la gestión de las políticas sociales, haciendo falta una red urbana que facilite la prestación recíproca de servicios entre el campo y la ciudad. La polarización territorial de la población trae consigo no solamente una cultura municipal sumamente precaria, sino también la inexistencia de condiciones objetivas para el desarrollo de los servicios municipales.
  
- En el ámbito administrativo, que existen acciones del Estado que requieren en virtud del principio de subsidiaridad deban ser transferidas desde su instancia central a instancias inferiores, en esa perspectiva se va concientizando la discusión de la descentralización aunque manejado por unos pocos, que venía desde arriba, pero que no consideraba los sistemas de participación popular, incorporándola en los temas de salud, educación, caminos, riego, etc.
  
- En el sistema de planificación no existía control, fiscalización y ejecución en las acciones, servicios, obras y ejercicios de competencias públicas; los problemas desde el nivel central sea nacional o departamental eran resueltos burdamente al margen de la realidad de las regiones, pues al no existir un

mecánismo de participación social en la planificación y luego en sus etapas de ejecución, control y evaluación, las obras eran resultado de caridad y su ejecución, el caldo de cultivo de la corrupción.

- Con el Censo de 1992, se pudo comprobar que la configuración politico-administrativa no estaba acorde con el ordenamiento territorial y la cantidad de sus habitantes, según los datos del Censo el marco de la realidad boliviana estaba definida en un 42% de la población viviendo en el área rural en precarias condiciones de vida, en el que ni les llegaba el discurso electoral, clasificados arbitrariamente en comunidades con poblaciones menores a 2.000 habitantes; el otro 58% de la población vive en 124 "ciudades" clasificados así, por tener más de 2.000 habitantes, en las cuales se producían elecciones municipales, tenían alcaldes y concejales, pero sólo 24 administraban recursos suficientes, habían 100 ciudades decorativas, figuraban como lugar geográfico, pero sin recursos para solucionar sus problemas, se constata que además en 11 ciudades de la República viven 3 millones de habitantes y en el otro extremo en el área rural, los 2 millones setecientos mil habitantes se agrupan en 12.145 comunidades campesinas e indígenas, que entre ciudades y esas comunidades no existían un núcleo de relacionamiento económico, político y social; sin

necesidad de llegar a las grandes ciudades, centros de migración.

De 112 provincias existentes en Bolivia, 59 capitales de Provincia tienen poblaciones menores a 2.000 habitantes y por ello sin categoría de ciudad, pero por ser capitales constituían municipalidades, (hay capitales de provincia con población menores a 250 habitantes).

De esta forma, se comprobó que el sistema de organización territorial del Estado, se lo utilizó como un mecanismo de naturaleza exclusivamente política, se crearon además cantones sobre la base de 18 habitantes, existen provincias que no tienen continuidad territorial, por falta de una demarcación correcta entre provincias existiendo, inclusive problemas entre departamentos, capitales de departamento y provincias.

- La distribución de los recursos estaba planteada en un absoluto sistema de injusticia total, establecía que el 80% de los recursos de la co-participación municipal se concentraba en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, a eso le sumamos capitales de otros 6 departamentos, la co-participación municipal ascendía al 91% quedando para el resto del país el 9% existente, siendo una más de las causales de incidencia en los

índices de marginalidad y pobreza en el campo, con su repetición también en las ciudades.

De manera genérica en el programa del Gobierno estaba contemplada el tema de la descentralización y su relación con los municipios y los gobiernos locales, en el se observaba que en los 22 Proyectos de Ley de Descentralización que reproducirían el negativo centralismo en vigencia ante la ausencia de instancias administrativas locales, es decir se excluía a los gobiernos municipales y demás actores locales.

- Otro hecho histórico presente, es que se había priorizado exclusivamente a las estructuras corporativas, sectoriales y de gremio; la actividad profesional, económica, empresarial y sindical, servía de eje articulador de la sociedad con el Estado; resulta que en Bolivia esa estructura tiene vigencia, asumiendo los factores reales de poder, la calidad de estructura corporativa, las FF.AA. la Iglesia, los Empresarios y los trabajadores que exigen cada uno de ellos, integrarse al sector para ser representado por el. Mientras esto ocurría, los sectores sociales mayoritarios 12.000 comunidades se debatían en el límite de la legalidad, sin opciones de participar, decidir, opinar, con un sistema jurídico, que les entrababa la posibilidad de ser sujetos colectivos para

ejerger derechos y no les daba la opción de participar de las cifras económicas que se distribuían para alcanzar desarrollo con dignidad.

Con la ley de Participación Popular actualmente:

- Se pretende por un lado perfeccionar la democracia representativa con un esquema de democracia participativa, es decir con participación ciudadana para que los órganos responsables de administrar los intereses públicos respondan a las demandas de la sociedad boliviana, que se asienta en tradiciones de las poblaciones originarias y combina la elección periódica de las autoridades y cuerpos de gobierno con la incorporación de la gente en la gestión de los asuntos cotidianos que interesan a la comunidad.

Asimismo, establece por primera vez que la misma población será la que elija a las autoridades municipales y a las autoridades nacionales.

- Se reconoce en forma casi automática, a cerca de 20.000 Organizaciones territoriales de base (OTBs), entre las cuales se cuentan 12.000 comunidades campesinas y 8.000 juntas vecinales, a estas se les otorga derechos, obligaciones y una serie de competencias para que ejerzan un efectivo control social en cuestiones



referidas a la educación, la salud, la cultura y el deporte.

- Tiende a corregir las anacrónicas estructuras de representación de intereses corporativos, sectoriales y gremiales, privilegiando formas de representación territorial.
- Esta orientada a eliminar los privilegios seculares de las ciudades sobre el campo.

#### **RESPECTO DEL REGIMEN MUNICIPAL:**

- Cambia fundamentalmente las bases políticas y económicas de funcionamiento de los municipios y da respuesta a la falta de una estructura municipal que cubra todo el territorio nacional, establece que la jurisdicción municipal comprende tanto a la población urbana como a la rural.
- Define al municipio, como el lugar apropiado para el entronque de la representación popular con la administración popular, con la administración pública.
- Se transfieren nuevas competencias a los municipios junto con los correspondientes recursos financieros.

- Los municipios reciben en propiedad la infraestructura pública referida a las áreas de educación, salud, cultura, deportes, caminos vecinales y microrriego.
  
- Establece las bases para una distribución racional y coordinada, que permita la gestión unificada de las políticas sociales.
  
- Establece la distribución per-cápita de los recursos de coparticipación con miras a corregir la gran desigualdad en la asignación pasada de recursos de gasto e inversión  
(\* )

#### **Implicaciones Económicas:**

En cuanto a la distribución de los recursos, según el Gobierno manifiesta que antes el 75% de las recaudaciones se administra en la estructura central del Estado y tradicionalmente el 25 % del sistema de coparticipación era distribuido en 10% a las Corporaciones y 10% a las Alcaldías y 5% a las Universidades con la Ley de Participación Popular, se clasifica las rentas del Estado en Nacionales, departamentales y municipales; establece un nuevo método de reparto de la coparticipación tributaria entre le Gobierno central, los municipios y la Universidad; entonces se establece, que el 10% correspondiente de las Corporaciones

-----  
(\* ) VEASE ANEXO 1

pasa a las Alcaldías de tal manera que aumenta los recursos del municipio a un 20 % de la coparticipación tributaria según la distribución por habitante. Pero este incremento del 20 % de la coparticipación se lo hace en función de la ampliación de competencias a los municipios para el mantenimiento de la infraestructura de las áreas de educación, salud, cultura, etc.

Crea el Fondo de Compensación de Regalías para los Departamentos que no alcancen al promedio de regalías per cápita.

Además, según el discurso gubernamental se estaría implementando la democratización del uso de los recursos, a través del control social del uso de los recursos por los Comités de Vigilancia, haciendo posible que el 85% de los recursos disponibles tendrá que estar destinado a obras de inversión y el 15% para gastos corrientes (sueldos y salarios).

Es necesario poner énfasis en el análisis de la justificación de los motivos de la Ley de Participación Popular, que existe un reconocimiento expreso de los partidos políticos, los gobernantes, de los demás actores sociales y políticos que conforman tanto la sociedad política, como sociedad civil, que ha habido una ruptura entre ambas a razón de innumerables actitudes y conductas que respondieron al

carácter patrimonial y prebendal del Estado, al no poder liberarse de los intereses particulares de los grupos de poder económico y por supuesto de los partidos políticos, añadida a los actos de corrupción y transfugio político.

La credibilidad y legitimidad del Estado y la sociedad política ante la sociedad y mucho más expresó esta ruptura, al traducirse en el carácter excluyente de los detentadores del poder a la participación de la sociedad civil como ya lo explicaremos posteriormente en la identificación de los problemas que hacen a la formación y desarrollo del Estado en Bolivia; por tanto, la falta de procesos de integración entre la sociedad y el Estado, determinó en última instancia una latente relación contradictoria de antagonismo entre sociedad política y sociedad civil.

Por ende, la discusión de las acciones del Estado en las políticas a adoptarse en materia de salud, educación, etc, jamás pudieron incorporar el tema de la descentralización, pues la planificación centralizada impedía tomar conocimiento efectivo de las necesidades de la sociedad y obviamente el problema de la distribución de los recursos, la cooptación y concentración de recursos en favor de las regiones en detrimento de la mayoría de las regiones empobrecidas y como complemento viene a identificarse los problemas de territorialización y la relación de la cobertura poblacional y la manipulación política de creación de cantones y

provincias. Todo esta relación problemática en el ámbito discursivo, fue tomada en cuenta para la creación de la Ley de Participación Popular y tiene su origen en los diferentes debates y discusiones, ha sido asumidas en forma subordinada por intelectuales profesionales o grupos "progresistas" y "modernos" que han incorporado el discurso de la sociedad civil a la lógica discursiva de la clase gobernante que antes desconocía estos problemas, que las excluía de la discusión, y que ahora en adelante organizarán y dirigirán la solución de estos mismos problemas de acuerdo a sus intereses, problemas que en los términos reales de transformación aún persisten y que la LPP aún no las modifica, que es necesario tomarlos en cuenta en el análisis crítico de la LPP.

#### **2.4. LOS PROBLEMAS QUE JUSTIFICAN LA PROPUESTA DE LA PARTICIPACION POPULAR.**

Con el propósito de efectuar un análisis crítico de la implementación de la LPP, deberemos partir previamente por la metodología de identificación de los problemas que justifican la propuesta de la participación popular y que se constituyen en variables explicativas de los temas mencionados en el discurso político, tanto estatal como societal y así poder desagregar en su dimensión los alcances de la participación popular y comprobar según nuestro análisis, si la actual LPP resuelve o no los problemas que hacen a la formación del Estado Boliviano y las relaciones Estado-sociedad civil.

#### 2.4.1. EL ESTADO PATRIMONIALISTA.-

Un patrón histórico que expresa al Estado desde su formación hasta el presente, aún a pesar de ciertas modificaciones es la constitución de un Estado patrimonialista (\*) sesgado por su comportamiento en favor de intereses particulares de los grupos de poder en el país, sumado al comportamiento prebendal de la administración estatal como sistema de intermediación entre el Estado y la sociedad, conocido como el **clientelismo burocrático**, comprendido en el sistema de intercambio de prebendas y privilegios (empleo, servicios, dinero y prestigio) por lealtad política, personal y/o de grupo. La distribución de pegos y beneficios alude muy bien a esta práctica, que acrecenta el aparato burocrático al hacerse remociones el personal admsitrativo cuando hay cambio de titularidad del poder.

El patrimonialismo estatal mucho más se evidencio en la naturaleza del Estado de la Revolución del 52, a partir de la constitución de sus pilares económicos en forma corporativa principalmente en las empresas estatales COMIBOL, YPFB, CBF y otras empresas menores, tales empresas estaban dirigidos por distitntos grupos de tecnocratas que llegarón incluso a

-----  
(\*): Las expresiones "patrimonial" y "prebendal" en los términos weberianos se considera a lo "estatal patrimonial" cuando el soberano organiza el poder político en forma análoga a su poder doméstico; es decir según el modelo de poder privado y personal y que en cuanto a la administración, esta es considerada como una cuestión "personal del soberano" y donde no existe una distinción entre la esfera privada y la oficial. A esta organización patrimonial coresponderia una forma de relación administrativa entre "señor" y "funcionario" llamada "prebendal" cuando hay una apropiación por "derecho fijo" del cargo otorgado según el criterio propio del señor y donde los medios de subsistencia del "funcionario" son considerados "beneficios" personales personales recibidos y una asignación determinada por "derecho formal".

llegaron incluso a conformar anillos burocráticos transpolíticos, que según el momento histórico se vincularon con diversos intereses privados nacionales e internacionales y en ciertas coyunturas con la propia Central Obrera Boliviana (COB) y Fuerzas Armadas; desde luego, sin resultados productivos, ni construcción hegemónica estatal por parte de los sujetos gobernantes.

Como producto del carácter patrimonial del Estado, el mismo al no poder liberarse del interés particular, tampoco pudo funcionar con autonomía suficiente para llevar sus decisiones, siempre estuvo dependiendo de los grupos de poder económico, tanto interno como externo, que permitía tolerar hasta la transgresión de la soberanía.

#### **2.4.2. EL ESTADO CENTRALISTA.-**

La constitución del Estado moderno, estuvo concebido en pasar previamente por crear un centro político institucional, cohesionador de la sociedad y por tanto articulador de la periferia con el centro, que permita el control del Estado de su territorio y la validez dentro de él, de sus decisiones por excelencia predominantemente centralista, que alcanzaba hasta las decisiones puramente operativas, un centro político que expresaba la concentración de poder en favor de intereses particulares elitarios, los mismos que iban incapacitando al Estado hasta su sistema administrativo escasamente operativo,

para responder con eficacia y efectividad a las demandas de la periferia o de las regiones.

#### 2.4.3. LA EXCLUSIÓN A LA PARTICIPACIÓN.-

Otro problema quizás el más importante, es el que hace a la misma formación del Estado Boliviano por su carácter patrimonial y oligárquico, es la **exclusión a la participación**. Esta exclusión, que se ha dado entre el fenómeno estatal y la sociedad, fue un hecho clásico en la historia del país que se dió de manera contradictoria en razón de que el Estado como acción orgánica sobre la sociedad, no ha podido existir o hacerse valido, sino cuando ha logrado la inmovilización de las masas. Por el contrario, todas las acciones participativas acababan en cambio desorganizando, se trata por tanto de una relación de antagonismo latente y expresa la ausencia o debilidad de procesos de integración vertical entre la sociedad y el Estado.

Sin embargo, cuando la participación fue posible se lo hizo en situaciones de fractura política o de cooptación como en los años 30 o posteriormente con la Revolución del 52, la misma que por su fuerza de explosión, había organizado a los sectores subalternos de la sociedad, dándoles una fuerte conciencia de su poder colectivo e impulsándolos a demandar participación en las decisiones, por ejemplo: un intento de abrir las esclusas de la participación se dió a través de



formas excepcionales a partir de las gubernamentales con el cogobierno hasta el control obrero en las empresas públicas. Esta cultura participativa, no pudo ser institucionalizada, ni regulada, dando origen a formas participativas impuestas o resultante de una determinada relación de fuerzas, que como lo dijimos anteriormente, acababan desorganizado la institucionalidad estatal, por ejemplo: en los años 1969-1971 que pusieron al desnudo cuestiones de ingobernabilidad, constituyendose de esta manera, una línea de conflicto entre el Estado del 52 y la participación social, moviendose entre dos extremos de la exclusión autoritaria y la inclusión desagregante. Si se hace un balance objetivo, hay que decir que el impulso espontáneo participativo de los sujetos sociales del 52, a pesar de su disponibilidad como actitud colectiva demostrada en la recuperación de la democracia y la recepción de los procesos electorales, desde 1978 a los años ochenta hasta el momento presente, se quedaron anclados en un mero acto participativo, que esta lejos de haberse plasmado en un óptimo social y político (es decir una interpenetración entre la sociedad y el Estado). No sólo ocurre que dicho óptimo social no se ha dado, sino que los dos polos que lo componen han cristalizado la exclusión del uno del otro, el uno el Estado por su escasa receptividad orgánica a la participación y el otro por el estancamiento de la participación de la sociedad en forma autodeterminativa y por su poca avidez hacia la determinación estatal e indiscutible debilidad en las estructuras propocisionales de sus

representantes orgánicos.

#### 2.4.4. LA INGOBERNABILIDAD. (\*)

Es la naturaleza excluyente del estilo de desarrollo imperante que con la falta de equidad, la falta de igualdad en la distribución del ingreso que produce mayor concentración de ingresos y de poder en un segmento de la sociedad y más pobreza en la mayoría, sumado a la actitud indiferenciada del Estado, respecto de los intereses particulares de sus élites, la irresolución de los problemas de la periferia como producto de su malformación centralista y su grado de ineficiencia e ineficacia de su funcionalidad y la poca disponibilidad a la participación; así como, su débil capacidad integrativa de las diferencias étnico-culturales, etc; problemas que caracterizaron a la formación boliviana al no ser resueltos positivamente, han erosionando la **legitimidad del Estado (\*\*)**.

-----  
(\*) Para muchos autores el término ingobernabilidad se presenta al no darse existencia de las tres dimensiones en primer lugar la **representatividad y legitimidad** democrática del sistema político y las instituciones estatales en segundo lugar la **democracia pactada** y por último la eficacia en la toma de decisiones y la capacidad de gestión del Estado (59) MAYORGA RENE A. Descentralización y gobernabilidad.

(\*\*) La legitimidad es esencial en toda forma de poder y a fortiori en la del poder político. Un Estado es legítimo si tiene capacidad de obtener consentimiento para sus decisiones; lo mismo dicho de otro modo :para que esta legitimación se produzca debe haber una adecuación entre la pretensión del Estado a ser obedecido y los valores dominantes en la sociedad, de acuerdo a los cuales esta última considera que el poder está dotado de autoridad para tomar decisiones vinculantes. Esos valores que sustentan la validez de las decisiones, son la base sobre la cual el Estado funda la pretensión al uso legítimo de la fuerza y la coacción, en el mantenimiento de orden y en el cumplimiento de sus decisiones. Cuando esta legitimidad es insuficiente; o cuando la pretensión de legitimidad reclamada por el Estado no coincide o es ajena a aquella de la sociedad, entonces es inevitable el uso continuo de la fuerza por parte del Estado para respaldar sus decisiones. Jacques Lagroye, La Legitimación, en Tratado de Ciencia Política Vol. I PUF. Paris 1985.

Es decir, implícito que la sociedad no viera en el Estado un lugar de referencia de valores e intereses comunes compartidos por la misma sociedad, ocasionando que **el Estado existiera sin justificar su existencia**, por su permanente deuda de legitimidad y que la única manera de preservar su existencia ha sido apelando al uso de la fuerza.

La articulación de los viejos y nuevos problemas no resueltos por el Estado, obviamente están también relacionados con el sistema político y el régimen de gobierno, es decir la democracia como parámetro explicativo de la crisis político institucional, que marca una tendencia a cuestionar la democratización o la recomposición del poder político. La crisis política agravada por la crisis económica que se expresa sobre todo en la pérdida de credibilidad, respecto de mecanismos tradicionales (especialmente en los partidos Políticos y el propio Estado) para canalizar y agregar demandas que se plantean al sistema político, la declinación de las instituciones políticas mediadoras que conducen a erosionar las fuentes de consenso y a debilitar los medios, a través de los cuales los ciudadanos son formalmente representados y protegidos sus intereses ante el gobierno y la burocracia estatal, han provocado lo que llamamos la **crisis de representatividad** de las estructuras político institucionales existentes en América Latina frente a demandas de viejos y nuevos sectores que emergen de la crisis, no encuentran ámbito preparado para la resolución de sus

problemas dado el carácter restringido o la impermeabilidad de la participación. De hecho, uno de los fenómenos característicos en Bolivia, constituye el debilitamiento de los lazos de identidad del electorado y los partidos políticos tradicionales lo que se expresa en un creciente abtencionismo y por lo tanto pone en duda el sistema representativo como al vínculo entre el representado y el representante, que es el voto, el sufragio; los que eligen carecen de los mecanismos de control, que permitan asegurarse ciertos fines y objetivos; a eso se debe el desprestigio y la falta de credibilidad del Poder Legislativo, por ejemplo: el carácter inusitado de la crisis de representatividad afecto también a los actores emergentes de la Revolución Nacional del 52, visiblemente después del gobierno de la U.D.P. se fué desarticulando al movimiento popular y el derrumbe de los partidos de izquierda vinculados a la Central Obrera Boliviana como núcleo central de identidad y mediación política de la sociedad civil, que frente al Estado, han sufrido una lenta pero persistente pérdida de fuerza social y política; por lo tanto, también esta crisis de representatividad de la sociedad civil permitirá que el Estado modifique y redefina sus relaciones con las instituciones representativas de la sociedad civil; restituye su autonomía en el proceso de toma decisiones, establece una ruptura de integración y capacidad de negociación de las tendencias participativas a nivel de las decisiones gubernamentales e implementación de sus políticas frente a las demandas y presiones del movimiento popular, se

separa como esfera política autónoma e insiste en la representatividad de sus instituciones contra el movimiento sindical y los comités cívicos.

La modificación del régimen político en 1985, significó no sólo un cambio de gobierno y de partidos en función estatal, sino una profunda alteración de las estrategias y pautas políticas del Estado y en los hechos, la transformación más radical del Estado y de sus relaciones con la sociedad que se haya dado desde la Revolución de 1952.

Este profundo cambio, también tiene grandes implicaciones para la democratización y modernización del Estado, reside en el hecho de que se mantuvo el sistema democrático a pesar de la desarticulación del movimiento popular, de la desintegración de los partidos de izquierda, de la COB. Este vacío político dejado por los referentes tradicionales, han dado origen a nuevos movimientos sociales; podemos señalar, que estos cambios tuvieron como correlato el surgimiento de nuevos movimientos a nivel de la sociedad civil que organizadamente comienzan a reivindicar sus intereses aún al margen de las estructuras estatales y de los partidos políticos y de la C.O.B., como ser los comerciantes, transportistas, pequeños empresarios y trabajadores informales que adquieren nueva relevancia, interrelacionados en el escenario del mercado, una de la fuerzas nuevas del sindicalismo campesino esta protagonizado por los

colonizadores del trópico asociados a la expansión de la demanda de la defensa del cultivo de la coca; así como, el surgimiento de una nueva fuerza de raíces étnicas y referencias rurales en los llamados pueblos indígenas del Oriente que emergen con reivindicaciones propias, resumidas en su demanda de territorialidad y conservación ambiental en el área amazónica, por otro lado los movimientos de género y generacionales también con sus propias demandas.

Estos nuevos movimientos en definitiva, van a producir una redefinición de la percepción ideológica y política que demanda nuevos comportamientos a la clase política boliviana y fundamentalmente en la política estatal como temas relevantes para el desarrollo y la consolidación de la democracia; por sobre todo, es necesario reconocer que Bolivia vivió por sobre todo a un proceso de estabilidad política en el marco democrático, que es apoyada o aceptada por la población, así como la necesidad de los partidos políticos a pesar de su comportamiento que han revelado fallas de enorme significación que fue debilitando a la democracia devaluando la participación ciudadana y su mecanismo básico de elección de gobernantes, pero no sólo la política es afectada, sino la posibilidad de irradiación de la democracia hacia el conjunto de las relaciones sociales e interindividuales y sus propios conflictos que acarrearán problemas de ingobernabilidad.

## 2.5. LOS ALCANCES POLITICOS Y JURIDICOS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR

Anteriormente expresamos, que la Ley de Participación Popular era parte de un proceso de reformas enmarcadas en la modernización estatal o societal, que implica cambios aparentemente políticos, jurídicos e institucionales que afectan también en las relaciones sociales de la población boliviana, estos cambios constituyen los indicadores para definir fundamentalmente la configuración de las relaciones Estado-sociedad civil en la construcción de la democracia, la gobernabilidad y los procesos sociales y jurídicos e institucionales y la forma en que intervienen los propios actores.

El análisis de los alcances políticos y jurídicos de la Ley de Participación Popular, nos permitirá en conclusiones verificar si la Ley afecta o modifica la resolución de los problemas que hacen a la formación del Estado Boliviano y las relaciones Estado-sociedad civil.

### 2.5.1. ALCANCES POLITICOS.-

Entre los aspectos políticos centrales, es importante analizar inicialmente desde donde parte la propuesta de la participación popular, obviamente si recurrimos al análisis contemplado líneas arriba, veremos que se trata de un proceso

de reformas planteadas desde el Estado hacia las esferas de la sociedad, cuya convocatoria, implementación y movilización parte del mismo Estado, el Estado toma la iniciativa de transformar a la sociedad, es decir que la participación popular es formulada por el Estado como mandato del Estado a través de una norma legal hacia el conjunto de la sociedad pero que tiene sus orígenes en el conjunto de demandas que han ido desarrollándose en el curso democrático; el Estado va a cristalizar estas demandas de los movimientos sociales, particularmente de los movimientos étnicos campesinos y los movimientos cívicos, el Estado en el presente actúa contrariamente a la lógica tradicional del pasado, la lógica de la exclusión del fenómeno estatal y la sociedad, que fue la caracterización principal de la historia política de la formación boliviana expresada a pesar de los medios de cooptación excepcionales, que se dieron desde el 52 a los años ochenta, nunca hubo una interpenetración entre sociedad y el Estado, menos aún se presentó el fenómeno de la cultura de participación.

Entonces con la LPP, se replantea en la actualidad un eslabón apropiado para la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en este contexto relacional los propios actores de la participación serán convocados por el Estado que los dirigirá y organizará. que por el momento se presenta desde ópticas transitivas o intransitivas que terminan a pesar de todo inegablemente en ser formas de participación manipulativa o forzada.



Un segundo aspecto que llama la atención, es la relación entre el fenómeno de la participación popular y la democracia, por ello un cuestionamiento que surge es **HACIA QUE TIPO DE DEMOCRACIA NOS ORIENTAMOS CON LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR?** A pesar de la revalorización positiva del hecho democrático, sin embargo este sentimiento compartido sobre la necesidad de la democracia no resuelve por si sólo los problemas de la construcción de un sistema político, portador de virtualidades para la expresión legítima del anhelo participativo de los actores sociales y políticos, en realidad apenas empiezan a percibir en la práctica las dificultades de asumirlo. El ejemplo de Bolivia al respecto, es largamente ilustrativo en términos de la contraposición entre la democracia representativa formal y los contenidos participativos que tratan de obtener los movimientos sociales. La forma democrática clásica no recoge las aspiraciones del país profundo ni logra ensamblar las demandas de los nuevos actores sociales, por ello actualmente se han planteado grandes desafíos al sistema político actual: ser más representativo, ser más participativo, así como el de satisfacer las demandas de mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Abordar la democracia en Bolivia, significa no solamente aplicar la democracia no como una forma política explicitada a partir del concepto y los modelos democráticos, por el contrario el abordaje de la democracia principalmente de la constitución del orden democrático en Bolivia, hoy equivale

a identificar principalmente la materialidad social de la forma democrática, de las manifestaciones democráticas alojadas en las relaciones de la forma estatal/social y la forma de participación, de la praxis democrática de la sociedad civil y del Estado. Por consecuencia, la democracia de hoy en Bolivia equivale a representar la construcción de modelos democráticos en el contexto de una democracia liberal, que en el transcurso de su desarrollo y ahora en la actualidad se va formando en una combinación compleja y contradictoria e híbrida además tensionada, adaptándose en la propia dimensión del discurso y práctica a una democracia que representa un sistema de reglas y procedimientos dentro de una democracia representativa o la forma delegativa desplazándose a la forma participativa y contradictoriamente en el seno de la misma sociedad rural conformada por las comunidades campesinas y grupos étnicos de Bolivia, supervive paralelamente una democracia étnica que con el planteamiento de la participación de estos actores abre un espacio de democracia consociacional para articularse con el sistema político vigente.

Para nadie es desconocido, insistimos, que la democracia en Bolivia en su desarrollo histórico representó un ambiente de exclusión que inclusive paso por una democracia racial antes del 52 y que después intento ser democrático por movilización de la propia sociedad civil, sin embargo a pesar de ello, hasta el momento no cambiaron las relaciones en el

sistema político, ni las relaciones de los partidos políticos y la sociedad siempre estuvieron determinadas por el debil nexo del voto, peor aún en lo principal, el proceso de toma de decisiones esta reducido a una minoría, expresa en la historia del sistema político boliviano, la debilidad interna del Estado vinculada a la pobre participación y la constitución tardia de la ciudadanía. En el análisis es menester considerar la relación democracia y participación, ya que se constituye un factor de legitimación y fortalecimiento del sistema democrático, mucho más cuando los ciudadanos tienen una participacion más activa y dinámica en los procesos de toma de decisiones, sea en forma directa o bajo el sistema de representación, a pesar de sus limitaciones. (\*)

En esta perpesctiva, consideraremos la pretensión del planteamiento del discurso de la participación y por consecuencia la materializacion del instrumento legal de la participación popular, veremos si establece alguna correspondencia con las características del sistema político y demandas que se desarrollarán en el proceso democrático.

-----  
(\*) En todos los países democráticos se da por hoy por sentado que las unidades de gobierno lo bastante pequeñas para permitir algo semejante a la participación con la que soñaban los griegos no pueden ser autonomas, sino que por el contrario, tienen que ser elementos subordinados dentro de un sistema más amplio y lejos de controlar su propio temario de debate, los ciudadanos que participan en esas pequeñas entidades de gobierno solo pueden controlar, en el mejor de los casos, una estrecha franja de cuestiones cuyos límites les fija el sistema global. (61) Dahl A. Robert "La democracia y sus críticos. Ed. Paidós Buenos Aires 1991 p29-30.

Con la LPP en la perspectiva de su futuro en el modo más optimista, ideológicamente parece plantear otra visión de la democracia del presente, pues la participación popular en el marco discursivo, se constituye el momento inicial del proceso de reforma democrática, con el propósito de pasar de una democracia reducida al voto a una democracia más amplia que plantea la modalidad participativa, una democracia social, asociada al reconocimiento de una democracia étnica, cultural y económica, por ello inicia la viabilidad de mecanismos consociacionales, desde luego mucho más expresiva a nivel de élites que configuran un eslabón entre la forma de Democracia Liberal o sistema político actual, expresada paradigmáticamente en la votación, que pone énfasis en el desarrollo del mercado, pretendiendo incorporar la construcción de ciudadanía bajo parámetros de equidad e integración social, paradójicamente articulandola a la otra democracia expresada en las prácticas tradicionales de los grupos y pueblos étnicos, con el reconocimiento de sus autoridades comunales. En consecuencia, entre los rasgos importantes que responde a lo mencionado anteriormente, es que la Ley de Participación Popular está respondiendo al decurso de la democracia representativa, que a nivel de élites políticas se producen rasgos de una relación interétnica a través de la coalición con el MRTKL y la presencia del Vicepresidente aymara V.H. Cardenas y la alianza con un empresario de raigambre señorial liberal con un empresario mestizo como Max Fernández en la esfera gubernamental y un

partido político de izquierda progresista y el reconocimiento constitucional de lo multiétnico y pluricultural, en el propósito de la apertura democrática hacia mecanismos consociacionales que podrían influir progresiva o regresiva en los espacios locales.

En este marco, un rasgo positivo e importante es que estamos ante un enriquecimiento de la democracia representativa, al incorporar a la democracia de dimensión étnica, desde luego bajo parámetros comunitarios, con el reconocimiento de las comunidades campesinas e indígenas. Es decir, que a través de la Ley de Participación Popular se estaría aportando además rasgos particulares a la democracia boliviana, que estaría en función del reconocimiento y fortalecimiento de lo comunitario, tomando en cuenta la práctica colectiva, reconociendo de las formas colectivas de organización y solución de los problemas locales, la satisfacción de sus necesidades con acceso a los servicios públicos y la embrionaria gestión social, como función de las OTBs campesinas e indígenas y vecinales.

Por otro lado, el planteamiento de la participación popular hacia el futuro con la relación directa de las comunidades locales con los Gobiernos Municipales y Departamentales en el óptimo social, tendería a afectar las estructuras de poder locales, crear nuevas condiciones en las relaciones entre los notables y los vecinos

de los pueblos y los comunarios o los habitantes de las zonas rurales, asimismo en las ciudades en las relaciones de barrios ricos, barrios marginales y probablemente favorables a los sectores marginados, entonces este tipo de relaciones plantea a la vez a los actores sociales y políticos que deben ingresar a espacios de disputa local, cuya resolución difícilmente puede preverse de manera unilineal.

Tomando en cuenta, los fundamentos ideológicos del concepto de participación popular visto en el capítulo anterior; considero que, necesariamente el planteamiento de la participación popular se inserta en el discurso sobre la democratización y admite dos cuestiones que induce a analizar, que por un lado la participación popular se presenta como un proceso de democratización, pero sólo como una democratización de la sociedad, que viene obviamente dirigida desde el Estado, en tanto que cumple su papel de regulador de la sociedad y que por eso permite una apertura de los procesos de auto-organización de la sociedad y probablemente expresa su fortalecimiento; sin embargo, por otro permite a su vez desnudar la paradoja de esta democratización, por ejemplo: cuando se concibe a la participación popular como una descentralización vía municipios, podría interpretarse como continuidad de la concentración del poder en favor de élites burocráticas, la misma que continuaría vetando del derecho de participar en los centros de decisión del Estado y la economía.

Por eso más allá del discurso, en el plano de la praxis de la participación popular, la paradoja fundamental que representa la Ley es que si bien amplia el horizonte de participación de los sectores campesinos e indígenas y vecinales, básicamente está circunscrita solamente a la gestión social, es decir al desarrollo social local, en la satisfacción de necesidades sociales locales o comunitarias en el área de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microriego, caminos vecinales, etc., pero con los derechos y obligaciones (artículos 7 y 8 de la LPP) de los sujetos de la participación absolutamente restringidos solo a proponer, pedir, controlar y supervisar, no los articula con los mecanismos de decisión o procesos de toma de decisiones, ya sea a nivel local o central del poder estatal, peor aún la gestión y ejecución de los proyectos u obras o prestación de servicios públicos.

Encontramos en el instrumento jurídico de la participación popular, que al persistir la exclusión de estos sectores populares de la gestión política, es decir, del poder, no estaría resolviendo los problemas que caracterizarán a la crisis del Estado y sistema político señaladas en la introducción del análisis y que lógicamente continuaría arrastrando los comportamientos prebendales o patrimoniales, en la satisfacción de demandas políticas o sociales, continuaría afectando el carácter centralista del accionar estatal, así como los problemas de déficits de legitimidad y

representatividad del sistema político y por lógica, las relaciones excluyentes entre sociedad y Estado.

Entonces con la LPP. tal como esta normada se constituye como una nueva red de mediaciones entre lo privado y lo público, pero en torno a la gestión social del desarrollo por parte de la ciudadanía, se estaría definiendo una una nueva modalidad de ejecutar políticas públicas, en el área de políticas sociales.

#### LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR Y SU INFLUENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

Los efectos de la LPP, a pesar de que el ámbito del poder central, no está contemplado para el ejercicio de los derechos de los sectores populares, influye paradójicamente en el sistema de partidos, que en la actualidad a los problemas de la crisis del sistema político, aportó con los problemas de déficit de representatividad y legitimidad, que expresaron un debilitamiento de los lazos de identidad entre el electorado y los partidos políticos con un abstencionismo en las elecciones generales y mucho más en relación a las elecciones municipales (ver anexo cuadro 2), en especial en el sector rural, ya sea porque el gobierno central y/o municipal antes de la aprobación de la LPP, se reducía al ámbito urbano, en el sector rural a lo mucho se escogía al agente cantonal que era un cargo formal sin ningún poder real, en comparación al



que tienen los dirigentes de la organización campesina del nivel equivalente, las propagandas electorales se concentraron en las ciudades y estas sólo llegan al campo, a través de la radio, etc. En las elecciones municipales, del 3 de diciembre de 1994, irrumpen un importante porcentaje de ciudadanos (según datos de la Corte Electoral un 42%) que viven en las áreas rurales y que no participaban, ya que antes sólo existían asientos electorales urbanos. (\*)

Con la LPP, se han distritado 308 municipios en las que se cuantificó la participación electoral en las elecciones municipales, reduciendo de alguna manera la brecha de la participación electoral rural y urbana. entonces a los partidos políticos llama la atención cuando los alcaldes y concejales se eligieron por cuatro años, lo que puede permitir un mejor y más prolijo desarrollo de la gestión de gobierno municipal; obviamente con la base de la distribución de recursos provenientes de la coparticipación tributaria.

La Ley de Participación Popular les impuso desafíos a los partidos políticos, especialmente aquellos que no tenían presencia territorial diseminada y liderazgo en todos los rincones del país, aparecieron en estas últimas elecciones municipales nuevos liderazgos, quizás más representativos de la comunidad, que además están sometidos a la exigencia de sociedad comunitaria a través de los Comités de Vigilancia.

-----  
\* Datos de la Dirección de Investigaciones y Documentación de la Secretaría Nacional de Participación Popular

Por otro lado mediante la LPP, el Estado entra a disputar el espacio privilegiado del accionar del denominado "populismo" de Carlos Palenque y Max Fernández, surgido del ajuste estructural en el que Estado y pondrá en riesgo la fluidez de las relaciones asistencialistas entre esos caudillos y sus bases electorales, es decir en los partidos políticos, no solamente se está diseñando nuevos escenarios de disputa a nivel local.

De alguna manera, la participación popular plantea el desafío a los partidos políticos, les impone el desafío de que encaren procesos de democratización interna y modernización que contemple los escenarios formales de participación de sujetos antes excluidos, como es el caso de los indígenas, las mujeres y los Comités de Vigilancia, bajo modalidades organizativas de carácter propio que tengan articulación institucional con la toma de decisiones a nivel estatal y local.

Sin embargo, es necesario hacer notar que el mismo sistema de partidos y aún en aquellos que se precian de modernos no han superado los mecanismos del sistema prebendal, es difícil evitar la manipulación política de las OTBs. La tendencia de los procesos de transformación y perfeccionamiento institucional democrático asentados en la filosofía de la LPP y la Ley de Descentralización, por lo menos a nivel regional, tanto a nivel departamental y

provincial parece cuestionar al subsistema partidario a resolver su legitimidad y representatividad ante sus representados, mucho más cuando como producto de ello, se empieza a debatir la reforma del artículo 60 de la CPE., que representa la nueva modalidad de elección de los diputados uninominales. Es decir, que con la participación popular el ejercicio de la práctica democrática de los partidos políticos a nivel local, regional y departamental, en la elección de sus candidatos para diputados uninominales tendrán que tomar en cuenta a los actores directos de la participación popular.

#### **LOS ACTORES SOCIALES Y LA PARTICIPACION POPULAR**

Los sujetos de la participación popular, esta constituido por los sujetos convocados y organizados por el Estado formalmente establecido en el Capítulo II de la LPP , que los define como Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, les otorga reconocimiento legal, les reconoce su personalidad jurídica permitiendoles canales de representación y participación ciudadana que antes estuvieron relegados especialmente en el sector rural y se lo hace en base a dos criterios, en el campo se reconoce a las comunidades, ayllus tentas, cabildos y diversos otros nombres, reconociendo a su vez a sus respectivos representantes: jilakatas, curacas, mallkus, capitanes, incluyendo excepcionalmente los sindicatos agrarios que en parte son organismos funcionales y a su vez

territoriales. Pero con la LPP, es que el Estado ya no convoca mucho menos, ni toma en cuenta a las otras organizaciones populares funcionales la COB, los sindicatos, etc. u otros componentes de lo popular que definen lo sustantivo de la sociedad civil, las mismas que han legitimado su representación de la sociedad civil en el desarrollo de su lucha económica, social y política; fundamentalmente, en su lucha por la democracia, es decir el Estado convoca, organiza y da prioridad a los actores territoriales con funciones restringidas explicadas anteriormente.

El reconocimiento jurídico de otros actores u otros movimientos sociales, en este caso territoriales que son los sujetos de la participación popular, supone la existencia de otras instancias de intermediación y representación popular, con capacidad para constituirse en interlocutoras ante las instituciones regionales y locales del Estado. En relación a la LPP, en un principio la COB ha reaccionado rechazándola, naturalmente por su carácter de actor social conservador en su táctica y estrategia de oposición a los gobiernos de turno, principalmente el conflicto de la COB estuvo dirigido no precisamente a la política redistributiva de los recursos de la coparticipación tributaria, sino en razón de la creación de las Organizaciones Territoriales de Base, que después en el transcurso del tiempo las fue asimilando ( \* )

-----  
\* ACTA DE ACUERDO COMITE DE COORDINACION SOBRE APLICACION DEL CONVENIO COB-GOBIERNO EN RELACION A LA PARTICIPACION POPULAR DE FECHA 3 DE OCTUBRE DE 1995 EN LA CIUDAD DE LA PAZ (DOCUMENTOS DE LA SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR)

La COB refleja ante la nueva Ley, una posibilidad de sustitución de su función de intermediario e interlocutor de la sociedad civil y como instancia de representación de los intereses populares, que desde luego se fue sumando a la pérdida de centralidad y legitimidad ante la sociedad civil.

El automarginamiento de la COB en el proceso de participación, lo que ha resultado es que el Estado ha venido privilegiando su relación con la sociedad a los actores de la participación municipios y OTBs.

Por otro lado, la LPP revela un aspecto especial vinculado por una parte a la heterogeneidad de los niveles de fuerza y organización de las OTBs, principalmente en los ámbitos rurales. que es el reconocimiento de las formas organizativas y de las autoridades tradicionales que están asentadas, además en mecanismos democráticos de carácter no occidental y que han tenido un reconocimiento constitucional a partir de la CPE reformada, que implica por una parte en la articulación mestizo popular con la dinámica urbano-rural que se desarrolla al margen del Estado y por otro lado probablemente con un propósito de homogeneización ciudadana, representa un mecanismo novedoso y más eficaz de cooptación clientelista de los sectores populares, particularmente a través del manejo de los recursos institucionales y económicos manejados por el gobierno central o el gobierno municipal.

Otra situación paradójica con la LPP, se plantea otra modalidad organizativa mediante las OTBs, con mayor reconocimiento y relativa representatividad al interior de esas organizaciones pero sin impacto político de esa actuación, en términos de efecto estatal ya que los intereses de estas organizaciones sólo están vinculados a nivel local aunque existan disputa de intereses, cuya resolución que difícilmente puede preverse de manera unilineal (\*), pero que no va a afectar a nivel nacional y lógicamente estas demandas se reducen a microterritoriales no afectando al nivel macro o sea la gestión política, función que estaría preservada por el sistema de partidos como instancias de mediación exclusivas entre la sociedad y el Estado, aún a pesar de no tener legitimidad en las organizaciones de base de la sociedad civil o que definitivamente sean los partidos políticos quienes hegemonizan en el núcleo de la toma de decisiones y a la vez sean quienes se encarguen de buscar la cohesión del Estado y ampliar su capacidad de representación y mantener el equilibrio institucional del sistema democrático. De este modo, la sociedad en su relación con el Estado estaría neutralizada políticamente con otros interlocutores que van a actuar de acuerdo a las reglas restringidas de la participación popular.

-----  
(\* ) Por ejemplo a nivel rural existen conflictos de representación al interior de las OTBs, básicamente en el altiplano, en el Norte de Potosí, la figura del sindicato y la figura del ayllu conviven algunas veces contradictoriamente en tensiones y que son las autoridades originarias que tienen el poder interno la Ley plantea reconocer al sindicato o al ayllu directamente, en realidad existe la posibilidad de reconocer una sola, no hay posibilidad de dos representaciones territoriales, es decir que la OTBs o es ayllu o es comunidad campesina, es autoridad originaria o es sindicato. Informe de la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos de Genero y Generacionales. Seminario Taller, Mayo de 1995.

Para algunos críticos, esto en extremo significa la enajenación o neutralización política de la sociedad, que no tiene chance de expresarse políticamente y que obviamente en cambio las demandas locales sólo estarán referidas a la gestión social reflejadas en las necesidades de carácter material y cotidiano. Uno de los puntos críticos de la LPP notablemente en el ámbito de la relación Estado sociedad en sentido contrario, es que si antes las comunidades rurales no entraban bajo un control suficientemente directo del Estado a las mismas que no había llegado la modernización, que su desarrollo cultural, político-social no correspondían con las formas de dominación estatal con la ley sucede paradójicamente, que se convierte en un instrumento del control gubernamental que amplía el marco del Estado hacia el área rural, ampliar el control social y político del Estado hacia la sociedad, en este caso específico a las comunidades indígenas campesinas y urbanas.

Compartimos las razones expresadas anteriormente, las mismas que se incorporan a otro de los aspectos susceptibles de crítica, no desproporcionada por cierto, sino que surge de los propios actores de la participación popular, particularmente cuando reclaman, por ejemplo: los Comités de Vigilancia en una Asamblea Nacional de Comités de Vigilancia de 1996, relacionado con su función dentro de la participación popular es que estos órganos como instancia de relación entre los municipios y las OTBs, solamente van a controlar que no

más del 15% de los recursos de la participación popular se destinen a gastos corrientes del gobierno municipal, emitir pronunciamiento y denunciar sobre el presupuesto de recursos de la participación popular. Estas atribuciones limitadas, demuestran que el camino de la participación popular planteado por el Gobierno no abre realmente al movimiento popular ningún canal que le permita acceder al centro de decisión del poder.

Por consecuencia, quien tiene el poder realmente es el Poder Ejecutivo a nivel local, a través de la representación del Prefecto y obviamente los términos de participación planteada por el Gobierno, se dan en ese nivel y en los límites señalados y no hacia lo central, el Prefecto, Subprefecto, Corregidor, etc., son quienes van a decidir quien representa a las OTBs, es decir de la comunidad, ellos van definir si es sindicato o si es ayllu; en términos de presupuesto es el Prefecto quien define los requerimientos del sistema municipal. Es menester concluir del análisis de la actitud de los actores sociales y políticos, que se desenvuelven frente al planteamiento de la participación popular, por parte del Gobierno es que por el momento existe una aceptación a la participación; por un lado, por parte de las élites en el poder político y económico que modifica su conducta al conceder y permitir el reconocimiento de la participación de los sectores sociales excluidos (campesinos indígenas y urbanas,) por lo menos dirigidos en el área social y en el nivel local, por el otro en la aceptación de los



sectores de la sociedad civil, que les permite fortalecerse en su rol protagónico del desarrollo y ser favorecidos con las ventajas de la distribución económica de la coparticipación tributaria y la implementación de proyectos de inversión social (construcción de escuelas, hospitales, campos deportivos, etc.). Si la tendencia de la participación popular se inclina por la asimilación positiva y pasiva de la participación popular por parte de la sociedad civil, coyunturalmente permitiría a las élites en el poder conservar y justificar la gobernabilidad y estabilidad política dentro del sistema político, que está dependiendo mucho de su comportamiento. (\*)

El aspecto central de nuestro análisis crítico de la LPP, en el que insistimos es que la participación popular tiene que ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, que implica la redefinición de las fronteras entre el Estado y sociedad, entre lo público y lo privado, que implique fundamentalmente que la participación popular tenga como finalidad lograr una redistribución del poder en favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio y para lograr aquello, en la actual coyuntura democrática, dependerá de la capacidad de la auto-organización y movilización de la sociedad civil para demandar al Estado de

-----  
(\*) Se entiende particularmente la estabilidad política como la existencia de un régimen constitucional legítimo, la ausencia de violencia la presencia y promoción efectiva gubernamental. Estos elementos constitutivos, no funcionarían si no existiese una determinada forma de comportamiento orientado a prevenir las contingencias que puedan conducir a la desaparación del objetivo político.

la construcción nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos que le permite el reconocimiento de la participación expresada en la LPP por parte del Estado.

Este reconocimiento de la participación que le conviene a los gobernantes, les será favorable mientras le permita una compatibilidad con la gobernabilidad del sistema político. Por ello, los actores de la participación popular mediante los espacios de concertación y pacto con el gobierno que le pueda permitir éste, deberán tratar de acceder a formas institucionalizadas de participación más ampliada y profundización democrática, no sólo a nivel local o regional o en el nivel del régimen municipal vigente, sino que deberán acceder al ámbito nacional espacio en el cual se dirimen los asuntos que conciernen al conjunto de la vida social y que, en tanto tales, inciden sobre las políticas públicas sectoriales y regionales.

De todos modos, cabe comprender que el proceso de democratización pasa por plantear el problema esencial de incorporar las demandas participativas de la sociedad civil y profundizar las perspectivas reales de ampliación y creación de mecanismos de participación en la toma de decisiones estatales dentro de la lógica de democratización del Estado, la democratización de las forma de acceso y ejercicio del

poder (\*), que implica una racionalización del sistema político, una restitución de reglas del juego democrático entre los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales y los actores de la participación popular.

Las experiencias que se dieron a nivel mundial y latinoamericano en el pasado, demuestran que se desarrollaron las formas más clásicas de participación ciudadana que se dieron, respecto del ámbito nacional como depositario de los primeros intentos de institucionalización de la representación de intereses sectoriales en los asuntos públicos bajo modalidades de desarrollo de sistemas de planificación y conducción de la política económica, vinculadas a la concertación social (\*\*) y que pueden ser susceptibles de ser aplicadas en nuestro escenario.

-----  
(\* ) La participación es una forma de acceder al proceso democrático que se profundiza a medida que los bolivianos comprendamos la necesidad de incorporar a los grandes sectores sociales marginados. Pero la participación no es todo, es apenas uno de los grandes intentos que se proponen para ensanchar la intervención de los individuos libres o asociados... los grandes retos de la democracia se inscriben en la necesidad de ampliar y abrir los niveles de dirección y decisión del estado a estas masas, que se les da hoy la posibilidad de organizarse y competir ... democratizar las formas de acceso y ejercicio del poder a través de mecanismos expeditos y abiertos en los partidos políticos, en sus estructuras y organización, el acceso de las candidaturas para concejales, diputados y senadores y hasta la presidencia de la República, democratizar el Estado desde la sociedad para establecer el equilibrio racional entre las estructuras estatales y jurídicas y la ciudadanía y sus necesidades GIRONDA E. Ley de participación popular : Democratización desde el Estado Boletín Jurídico Nº8 Marzo de 1994.

(\*\*) Se asume cuando el Estado comparte institucionalmente la responsabilidad por el diseño y ejecución de políticas socioeconómicas con los actores políticos y sociales organizados estamos ante mecanismos de concertación social Esta responsabilidad puede compartirse con Partidos Políticos , como en el caso programas de gobiernos de coalición, abrazar simultáneamente y a organizaciones de representación de intereses o sólo a esta últimas. En el primer caso hablamos de pactos políticos institucionalizados, en el segundo de pactos políticos-sociales y en el tercero de pactos sociales o concertación propiamente dicha Dos Santos, Mario (1987) Pacto en la Crisis, una reflexión regional sobre la construcción de la Democracia pp.11-50 \\ En concertación político social y democratización Comp. CLACSO Buenos Aires .

De todos modos, cabe advertir que la participación popular en la disgregación de los actores sociales y políticos, es algo nuevo en la arena política del país porque se van a resolver sus problemas colectivamente, hay un círculo de intereses, culturas, regiones etc,. El resultado dependerá de su capacidad para poder legitimarse, de su eficacia decisional, del manejo del desarrollo institucional de la participación en el núcleo de los niveles decisionales, de la ampliación de los espacios de participación, de concertación social y de las prácticas políticas de pacto y de consenso, de como se muevan los distintos actores, de como estará el contexto internacional y en lo que a nosotros nos toca de la capacidad crítica y argumentativa para aportar al proceso de participación, obviamente del aprendizaje y la propia experiencia de la participación popular.

Veremos hacia donde evoluciona, pero en gran parte dependerá repito del conflicto social, de la capacidad de consenso y en definitiva de la fuerza de los actores de la participación popular, que puedan dirigirla a resolver los problemas de la profundización democrática, de las relaciones con el Estado, de una gobernabilidad equilibrada, a partir de espacios consensuales que le otorga la propia participación a la democracia boliviana y por sobre todo, de la orientación de la participación popular que tienda a resolver los grandes problemas originados por la pobreza de los sectores mayoritarios.

## 2.5.2. ALCANCES JURIDICOS

La LPP se constituye, en el momento en que el sistema jurídico vigente esta aplicándose con enormes vacios jurídicos que no fueron previstos en su estructura, desde el nivel de la Constitución de la República, sin que esta pueda en sus alcances considerar a los ciudadanos en un sistema democrático como sujetos de derecho, con capacidad de vincularse con el Estado, peor aún cuando en el escenario juridico, no existe un sistema de comunicación social para el desarrollo y la participación; por otro lado, no existen sistemas jurídicos solventes que permitan la coordinación, compatibilización, articulación y concurrencia en el propio Estado, entre los niveles nacionales, departamentales y municipales. Por ejemplo:

- a) La Constitución Política del Estado crea en su art. 109 los Gobiernos departamentales y establece que estarán a cargo de los Prefectos y que requerirá de una ley para su pleno ejercicio en un régimen de descentralización. Al no haberse aprobado la ley de referencia, no ha podido institucionalizarse su funcionamiento, resultado de la ausencia de una previsión para establecer obligatoriamente niveles de articulación, coordinación y/o compatibilización con los niveles locales de la administración pública.

- b) La CPE. establece el radio urbano como la medida de la jurisdicción municipal y debe ser aprobado mediante ley.

La ausencia de leyes aprobando dichas jurisdicciones y la comprensión del municipio como gobierno urbano sólo de las ciudades, ha limitado la posibilidad de una acción territorial que comprenda lo urbano y lo rural en sus aspectos territoriales y humanos.

- c) La LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES, repite estos conceptos en los aspectos vinculados a la jurisdicción y competencias municipales (ART.6 al9 ). Además la LOM presenta aspectos que deben ser contemplados y que han surgido de la propia dinámica participativa y democrática. Temas como las atribuciones de los Consejos municipales, las competencias y período del ejercicio administrativo de los Alcaldes, la falta de una jurisdicción territorial ampliada y los sistemas económicos y financieros, con limitaciones efectivas para el pleno ejercicio de la autonomía municipal.

A nivel nacional en los sistemas de administración pública del Estado, no se definían claramente los órganos administrativos centrales, desconcentrados, descentralizados y autónomos responsables de la administración del Estado y de los sistemas específicos,

con señalamiento de jurisdicciones administrativas y competencias, materias jurídicamente incompletas; sin embargo, se expresan en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Corporaciones de Desarrollo Ley SAFCO, etc.

Por último, nuestro ordenamiento jurídico no existe definición, ni establecimiento sistemas de participación que permitan alentar, fomentar e incentivar la organización, movilización y gestión social, en sus niveles vecinales y comunitarios, además de la defensa del ciudadano-administrado y las organizaciones sociales de la sociedad civil, que carecen de instrumentos y procedimientos para ejercer sus derechos de participación y acción ciudadana, más allá de su derecho electoral al sufragio.

Considerando el escenario jurídico anteriormente descrito, veremos que aspectos podrían haber sido tomados en cuenta e implementados en la LPP, por lo menos los más importantes. Entre los aspectos positivos relevantes, es el reconocimiento de personalidad jurídica Art. 2 al 5 de la LPP, que establece el reconocimiento de personalidad jurídica de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, constituyéndose en sujetos de la participación popular denominándose Organizaciones Territoriales de Base,

significa aparentemente que parece reconocer su relativa autonomía como potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica, sólo en el ámbito de su competencia territorial. Existe una relación de esas comunidades, tanto urbanas como rurales reconocidas y el Estado como una relación de reciprocidad y de derecho las comunidades, tienen derechos y deberes, el Estado en ese caso representado por el Gobierno Municipal, Prefecto y Subprefecto, tiene también respecto a esas comunidades derechos y deberes, existe una relación entre dos personas jurídicas distintas. Asimismo, aparentemente consecuentes con la norma constitucional, en lo relativo a lo multiétnico y pluricultural (Art. 1 de la CPE) a través de la LPP, se estaría cumpliendo con garantizar, respetando y protegiendo los derechos sociales económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

Sin embargo, las comunidades indígenas y campesinas de las asociaciones y sindicatos campesinos, las autoridades naturales indígenas y campesinas no podrán ejercer funciones administrativas y jurisdiccionales en conformidad a sus propias normas, costumbres y procedimientos; estarán sujetos prioritariamente, a las normas y procedimientos vigentes en el país.



El aspecto positivo del reconocimiento de personalidad jurídica, es el procedimiento señalado en el art. 5 de la Ley de Participación Popular que se manifiesta como un procedimiento simple y diferente a lo señalado en el art. 58 del Código Civil, que no permite acceder fácilmente a cualquier asociación o comunidad urbana o rural, a ser reconocido pasando por una serie de pasos morosos que representaban tiempo y erogación económica, sino más bien existe a través de la Ley un reconocimiento automático según la jurisdicción por disposición de ley sin trámites y sólo con la obligatoriedad de registrar sus documentos (actas, actas de asambleas, de posesión de representantes o autoridades y/o Estatutos y Reglamento); demostrar su existencia ante la Subprefectura o la Prefectura del Departamento, previa Resolución afirmativa del Consejo o Junta Municipal correspondiente, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las Leyes.

Otro aspecto, que hace la LPP es aplicar el art. 203 de la CPE antes de la reforma que dice: mediante ley se delimitará la jurisdicción territorial de cada municipio, se ha considerado como jurisdicción en forma automática a la sección de provincia en el art. 12 de la LPP. y en actual Constitución reformada establece que cada municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por ley.

Esto implica que habra un sólo Gobierno Municipal en cada

sección y que la jurisdicción municipal se extiende ya no es sólo del radio urbano y por tanto, abarca no sólo materias urbanas sino también rurales, es decir abarca a los vecinos y a los campesinos y pueblos indígenas.

Significa también una modificación sustancial de las competencias del municipio, porque todo lo que el municipio tiene por la Ley Orgánica de Municipalidades se refiere exclusivamente a cuestiones urbanas, ahora por mandato de la LPP se extienden al conjunto de la jurisdicción, es decir se convierten también en rurales , porque si hay una responsabilidad por las cuestiones urbanas también la hay por las rurales, por las de naturaleza campesina, como caminos vecinales, microriego, educación, salud, etc.

Fuera de esta ampliación de competencias, se añaden al art. 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades una serie de responsabilidades, entre las que destaca la capacidad del municipio, que también, es la capacidad de la comunidad de proponer el cambio o la ratificación de las autoridades educativas y de salud, así como de los docentes y de los médicos sanitarios, etc. dejando la responsabilidad al poder central la contratación, dejando al municipio sólo la atribución de pedir la remoción o ratificación de los maestros o los médicos en función de ssu servicios. Se transfiere sólo la infraestructura.

En la la Ley Orgánica de Municipalidades en su art. 16 es designado por el Gobierno o por la Junta Municipal, en cambio en la LPP establece, que los agentes municipales serán elegidos por voto popular y directo con sus respectivas funciones.

En lo que se refiere al aspecto económico-financiero de la LPP, clasifica los ingresos o rentas en nacionales, departamentales y municipales, de acuerdo al art. 146 de la CPE, ratifica el principio de coparticipación tributaria pero le da la definición "de una transferencia de recursos de las rentas nacionales en favor de los Gobiernos Municipales y las universidades para el ejercicio de las competencias definidas por ley y para el cumplimiento de la participación popular"; en este aspecto es importante señalar, que el gobierno transfiere recursos con algunas responsabilidades; de donde viene la necesidad de modificar este concepto esencial, en la Ley 843 que es la que ha establecido la Reforma Tributaria y el concepto de coparticipación inexistente antes lo que hizo el Gobierno Nacional, es transferrir automáticamente el 25% de sus recursos en favor de los departamentos, los municipios y las universidades, pero se ha olvidado de transferir responsabilidades y competencias, se les ha transferido recursos a los departamentos sin haber transferido competencias, las obras que han hecho no tienen relación alguna entre esa inversión y el resultado obtenido, no solamente para la capital sino para el conjunto del departamento .

Se ha establecido el principio de distribución por habitante de la coparticipación tributaria, es decir que cada departamento recibe del total de los ingresos nacionales, el porcentaje que le corresponde de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción en base a los datos del último censo.

El descubrimiento que se hace, es la inequidad que existe en la distribución de los recursos a nivel departamental, no es nada al lado de la inequidad intradepartamental, el centralismo de las capitales de Departamento, con respecto a su contorno y las provincias es de una dimensión de 95 a 2.

La coparticipación que era antes para el Departamento se la ha asignado a la coparticipación municipal, con lo que sumará el 20%. Las Corporaciones de Desarrollo ahora las Prefecturas, se limitarán a administrar las regalías y existirá un fondo de Compensación que también se regirá por el sistema de distribución por habitante.

De todo lo mencionado anteriormente, es necesario poner énfasis que a pesar del tiempo de institucionalización de la participación popular, las acciones, programas de comunicación, difusión y concientización aún no ha alcanzado a la mayoría de la población rural, particularmente a los pueblos y comunidades indígenas, por las dificultades de comunicación, información anexadas a los problemas de caminos,

las inundaciones estacionales y otros factores naturales, las mismas que han dificultado al Estado para atender las necesidades de estos pueblos indígenas. Púes la falta de un marco o mecanismo institucional que promueva la capacitación y formación suficiente para conocer sus derechos y el manejo de recursos, los mecanismos para plantear sus demandas no ha permitido a la mayoría tener acceso a los recursos de la participación popular o si han tenido los escasos recursos de la participación no los destinaron de acuerdo a las prioridades de la comunidad o por el contrario fueron objeto de corrupción.

### **2.5.3. MUNICIPIO Y PARTICIPACION POPULAR**

La Ley intenta dar solución de lo que hasta ahora debía hacerse cargo el Estado, considerando al municipio como el espacio donde se vincula la comunidad con el Estado, desde el punto de vista de la administración pública sumar a los problemas municipales descentralizando las tareas relativas a los temas de educación y salud, se sustenta en la idea de que son los propios afectados quienes deban decidir en cuanto a sus necesidades y se reconoce que las OTBs serán las que deberán tomar a las decisiones en relación a su municipio

En el desarrollo histórico desde la colonia, el tema de los municipios tuvo su reconocimiento jurídico, específicamente en su evolución jurídica el régimen municipal

se expresaba en lo referente al tema de la jurisdicción territorial en la Constitución Política, de 15 de febrero de 1878, señalaba que:

" Que en las capitales de departamento habrá consejos municipales. En las provincias así como en las secciones en que están estas divididas y en cada puerto, habrán juntas municipales cuyo número será determinado por ley. Y en los cantones habrá agentes municipales, dependientes de las juntas y estas de los consejos.(62)

La misma CPE. reformada de 12 de agosto de 1993, en su art. 200 se expresa "que el Gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales y de igual jerarquía". En los cantones habrá Agentes Municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal, de su jurisdicción y competencia territoriales.

En cuanto a las competencias se advierte, que en la conflictiva historia del municipio boliviano que arranca desde su fase más cristalizada en el ámbito de sus competencias relacionadas a la salud, educación, deporte, etc. establecidas en la Constitución de 1839, el municipio empieza a sufrir los embates del Estado en los años 20 de este siglo, hasta caer forzosamente como apéndice urbano y clientelar del Ejecutivo tras la insurrección del 52, mucho más cuando la tradición municipalista autónoma es acusada de oligárquica y liberal;

-----  
(62) RODRIGUEZ O GUSTAVO Estado y Municipio en Bolivia ILDIS.

en la actualidad con La Ley de Participación Popular al ampliar o conferir más competencias de lo señalado en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, a los municipios área educativa, salud, cultural, etc, la apróxima demasiado a los municipios decimononicos en rigor de verdad las está recuperando, de donde fueron arrebatadas por el Estado en circunstancias necesarias para los intereses gubernamentales del estado del 52.

En la doctrina municipal existen varias visiones de interpretación de lo que es el municipio (\*) que permite un cierto debate y alumbran todo lo que es prácticamente la estructura, de una organización municipal, su funcionamiento, sus disposiciones normativas, especialmente en lo relativo a la jurisdicción territorial de los municipios y la ampliación de competencias, con las atribuciones que tienen los municipios y con los criterios de distribución de los recursos, con las normas jurídicas que delimitan el comportamiento institucional de una municipalidad. Las que surgen interpretaciones, por un lado las que reconocen la naturalidad del surgimiento histórico del municipio como

-----  
(\*). Dos de las más importantes interpretaciones en vigencia se expresan en la concepción que se hace de una caracterización natural del municipio y que se ha denominado la tésisjusnaturalista o sociológica y que interpreta al municipio como una organización natural, anterior al Estado, que por relaciones de vecindad y por necesidad de satisfacer a su necesidades que individualmente no pueden ser satisfecha , requiere de una conglomeración, una conjunción un agrupamiento de la población que le permita dotarse de un autogobierno para satisfacer esas necesidades. La otra teoria es denominada legalista y en este caso lo que hace es interpretar al municipio como una instancia orgánica dentro de la estructuración administrativa de un estado y por tanto receptora de una autoridad por parte del Estado central, o de la instancia central de gobierno, que le transfiere competencias, le transfiere recursos bajo un criterio eficientista de administración de la cosa pública (63) RODOLFO MERCADO INIDEM.

comunidad establecida en un territorio que se dota de un autogobierno; que por tanto, es anterior al Estado y las que por otro lado hablan de un hecho primigenio, el Estado que por eficiencia administrativa transfiere competencias y recursos a una instancia no necesariamente autónoma y contribuye a la administración de la cosa pública en beneficio social.

#### 2.5.4. SOBRE LA JURISDICCION TERRITORIAL DEL MUNICIPIO

Uno de los aspectos que llama la atención crítica, es que si bien la división política del Estado vigente establece, Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones. Esta división política territorial rígida, no coincide necesariamente con el mapa humano de la República que se encuentra administrado en las Capitales de Departamento por Gobiernos Municipales, Juntas Municipales en las Provincias y en las Secciones de Provincias y Agentes Municipales en los Cantones, todos sin una continuidad territorial y con características geográficas aisladas. En esta división política no hay espacio formal para las Comunidades Rurales y pueblos indígenas que existen en el país.

Con la LPP será de profunda significación y transformación para la división política del país, que provoca el extender la jurisdicción territorial de un municipio a lo que es una sección de provincia en el país según la aprobada LPP, que supone extender también la jurisdicción territorial



del área urbana hacia el área rural y se considera como base del futuro de una reforma del régimen municipal en el país.

Pero vayamos a relacionar según las interpretaciones expuestas anteriormente y veremos que en el caso de Bolivia, se interpreta a la jurisdicción territorial como una parcialidad, una sección de otra circunscripción mayor con sentido normativo y de planificación administrativa del Estado central y que esta relacionada con la segunda afirmación del municipio de carácter legalista.

La otra concepción de la jurisdicción territorial del municipio relativa a la proyección de las relaciones de vecindad sobre el espacio y que valora la comunidad que esta sentada en determinado territorio, satisface sus necesidades, esta concepción relacionada con la característica jusnaturalista del municipio.

Y finalmente hay otra interpretación que tiene que ver con ambas tesis de origen más practicista que establece la jurisdicción territorial, a partir de una proyección de la cobertura de los servicios municipales, su responsabilidad y competencia, es decir hasta donde van los servicios públicos municipales.

En este propósito, los criterios tendenciosos de establecer jurisdicción territorial en el país desde la

colonia, parecen haberse originado y evolucionado al sentido de la interpretación legalista y que aún persiste en la aplicación de la Ley de Participación Popular, desde una perspectiva antinatural y antifuncional al no considerar al municipio como una comunidad, ya que existen en la realidad secciones de provincia que se sobreponen al territorio de una comunidad y rompen relaciones de vecindad en el ámbito rural, al mismo tiempo ignora las diferencias culturales, étnicas, y desagregación de ayllus, que se dan en las comunidades campesinas e indígenas, por ejemplo: que desfasa todo equilibrio y desvirtua la proporción que existe entre población y sus relaciones sociales y espacio territorial.

También, es antifuncional porque la norma sola no basta para gobernar o transformar la exclusión o implantar la apertura a la participación, no crea tampoco un municipio territorializado, un municipio no puede existir solamente por agrupación de personas, en un municipio tiene que existir también la voluntariedad de la comunidad para aglutinarse que les permita enfrentar las necesidades que por si solos, individualmente, no lo pueden hacer; es decir en lo más simple la satisfacción de los servicios públicos municipales y finalmente carece de un efecto multiplicador, porque una norma establecida simplemente por efecto legalista no contribuye al desarrollo de las comunidades.

A nivel rural surge un problema en en la definición de las jurisdicciones municipales en la sección de provincias, existen muchas comunidades que no corresponden con la delimitación de una jurisdicción territorial y esto es claro en el Norte de Potosí y al Sur de Oruro, un estudio antropológico ha determinado que los ayllus tienen una diferente delimitación y que están siendo partidos no sólo por una frontera provincial, sino incluso por una frontera departamental.

De manera que definir sólo la sección de provincia como una jurisdicción, ratificaría este hecho y en vez de lograr una incorporación de las comunidades articulada, lo que generará es la profundización de desintegración y de exclusión.

La Ley de Participación Popular lo que esta haciendo, es establecer una representatividad por jurisdicciones territoriales que no las delimita y que a partir de ello tienen vinculación con el municipio.

Existe un problema al no establecerse un nexo claro entre la autoridad de la comunidad y el gobierno municipal, uno de los conflictos cercanos en las comunidades y las provincias cuando se establecen funciones o atribuciones para los agentes municipales cantonales, anteriormente la Ley Orgánica de Municipalidades y la Constitución no establecían atribuciones

para los agentes municipales cantonales y por confusión los agentes entendían que sus atribuciones eran similares a las del Alcalde y como no tenían ningún recurso no hacían absolutamente nada, ahora se les señala atribuciones en la Ley de Participación Popular en su art. 17 como el de apoyar a las organizaciones territoriales de base del Canton, ejercer funciones delegadas por el Alcalde y responder a las demandas y control de las OTBs. del Canton. A pesar de ello, un problema que se presenta es que existe un conflicto de representatividad, las comunidades - en aquellas secciones de provincia donde existen comunidades eligen a sus propias autoridades con competencias similares al agente cantonal e incluso superiores, de manera que, por un lado y por sus propios mecanismos de organización ellos van a elegir a un jilakata, a su capitan, etc. y por el otro, van a votar para tener un agente cantonal en este momento al estar por demás, el agente cantonal se rompe el vínculo y la coherencia del gobierno municipal en todo su territorio.

Por lo tanto, toda definición de jurisdicción territorial que abarque más allá de lo urbano, debe tener por principio y por teoría el beneficio de estar orientado hacia el reconocimiento atributivo de una comunidad, aceptando sus relaciones tradicionales de vecindad y con necesidad de formar su autogobierno para satisfacer necesidades colectivas y atributo porque establece una norma la LPP, que da un marco de desarrollo para fomentar, en otras comunidades que no tienen estas características.

En terminos juridicos y políticos, es importante la conexión entre el Poder Ejecutivo -Prefectura, Subprefectura, Corregidor- tenga correlato con el Alcalde de sección de provincia, el agente cantonal y el corregidor, porque no existiría la conexión para los planes de carácter provincial, regional, microregional, subregional.

*C A P I T U L O*

*III*

---

### 3. DIAGNOSTICO DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR EN LA CIUDAD DE EL ALTO DE LA PAZ

En Bolivia existe un proceso de urbanización que concentra la población urbana en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y fundamentalmente la ciudad de EL ALTO que antaño recibió los nombres de ALTUPATA, ALTUPATAMARKA o ALAJPACHA, ciudad que se constituye en un eje de articulación de procesos económicos-sociales y culturales muy complejos, que están caracterizados de principio por la concentración de grandes segmentos de población rural migrante, de otros departamentos y de las Provincias del Departamento de La Paz.

Esta migración que se explica por el agotamiento del debil dinamismo de la economía, confrontado con la evolución de la cuestión agraria, donde la explotación a la que está sujeta el pequeño productor campesino por el mercado, que no le reconoce sus altos costos de producción fijando precios a los productos agropecuarios campesinos por debajo de su valor y que no logran garantizar la reproducción del campesino y su familia, sumado al rol de los intermediarios que extraen también posibilidades de ganancia, los problemas de empleo estacional y las catastrofes naturales de los últimos años que han acelerado la migración del campo a la ciudad de EL ALTO, que tienen que insertarse en el mercado laboral, caracterizado por la baja absorción de mano de obra en el empleo formal, la caída de los salarios reales, la caída de la demanda de bienes

y servicios, por sobre todo la debil estructura industrial, que dificultan la vida laboral en el medio urbano, estos miles de migrantes tienen no sólo que inventar su propia sobrevivencia, creando las actividades más diversas, sino formar barrios denominados villas que son amplios sectores de la ciudad de El Alto, quienes padecen la inexistencia de servicios, deficientes viviendas, carencia de infraestructura de agua potable, luz alcantarillado y sobre todo de subempleo y desempleo crónicos.

La ciudad de EL ALTO, expresa el carácter excluyente y selectivo en la distribución de los servicios, es producto de la segregación centroperiferia, residencial-popular, complicadas con una segregación étnica que dá origen a la denominada crisis urbana, que se define como la situación en la cual la organización territorial no cumple con los requerimientos demandados por los habitantes de la ciudad.

La problemática de las villas populares de la ciudad de EL ALTO abarca varios extremos, desde la vivienda hasta el uso del espacio para el tiempo libre, desde el saneamiento hasta la defensa de los recursos naturales, desde el transporte urbano hasta los riesgos de los asentamientos. La identidad en torno al control del espacio y sus problemas es lo que permite la conformación de los movimientos sociales urbanos de El Alto, primero en las Villas luego en las Juntas Vecinales que reinvidican en su conjunto similares demandas



al gobierno local; por ello, se explica que desde el punto de vista político, que las demandas de los barrios populares de la ciudad de EL ALTO al no encontrar respuestas concretas, se han transformado en críticos del orden político global, articulando de este modo lo inmediato con lo estratégico.

### 3.1. COMPOSICION Y CARACTERISTICAS DE LA POBLACION ALTEÑA

La ciudad de El Alto de La Paz, es la ciudad más joven de latinoamerica y la de mayor crecimiento en el país, crece a un ritmo de 9.4%, de mantenerse esa tendencia para el 2000, en nueve años más. El Alto acogerá a 1.050.000 habitantes que representará el 19% de la población urbana y nacional, se constituiría en la segunda ciudad del país. Actualmente ocupa el cuarto lugar en cuanto a población. El análisis de la evolución de la población urbana en el período 1976-1996, indica que el asentamiento humano de El Alto, es una de las áreas urbanas que tiene mayor dinámica poblacional en el contexto de todos el territorio boliviano.

La Población de El Alto para el año 1992, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1992, alcanza a 405.492 con predominancia del sexo masculino sobre las mujeres que representan de la población total. (64)

Los habitantes alteños son en su mayoría jóvenes pues el

-----  
(64) Desarrollo Urbano.Ciudad de el Alto PNUD 1990

53.4 % de la población es menor de 19 años y las dos terceras de la población tiene menor de 25 años.

La ciudad se extiende en una superficie consolidada aproximada de 5000 has, alcanzando para 1988 una densidad de 61 habitantes por Ha. Se prevee para el 2000 una densidad de 107.7 hab/Ha.

La población de El Alto se encuentra distribuída en más de 210 Villas o Barrios municipales, repartidas en 7 Distritos 6 urbanos y uno rural que corresponden a El Alto Norte, El Alto Centro y El Alto Sur.

Por la importancia de la investigación, nos referimos al Distrito III de El Alto, que comprende las áreas ubicadas en El Alto Sur (Villa Dolores), las zonas centrales de mayor densidad de población son : Ciudad Satélite, Villa Exaltación, Villa 12 de Octubre, Santiago I, Rosas Pampa, Tejada Triangular, Tejada Rectangular, Bolivar A, Tejada Alpacoma y Tejada Alpacoma Bajo, Villa Dolores, se constituye en una de las villas más antiguas de El Alto, Fundado en 1944 actualmente es la Zona Sur junto ala Ceja y Villa Bolivar concentra las actividades comerciales de la ciudad y las oficinas administrativas del Sector Público. La Ciudad Satélite que antes era parte de Villa Dolores, fue una de las primeras urbanizaciones apoyadas por el Estado a finales de los años 50. Las áreas de Villa Exaltación, Rosas Pampa y

Santa Rosa, contiguas a Ciudad Satelite, se van creando a partir de 1958 como resultado de loteamientos otorgados a funcionarios de Tránsito y la HAM.

La población principalmente es resultado de las migraciones de rebalse de la ciudad de La Paz y de otros departamentos, sin embargo actualmente, hay una presencia significativa de migrantes de las Provincias del departamento de La Paz, como en el resto de las Zonas de los Distritos de El Alto en general, que se han ido asentando alrededor de las zonas de servicios colectivos y que actualmente conforman poblaciones con mayor restricción al acceso de los servicios básicos, al empleo, a la educación y a la salud etc. Sin embargo, en el proceso de asentamientos se han establecido migraciones antiguas intraurbanas de La Paz, Oruro y Potosí, que se constituyen en una clase media urbana, que vendría a conformarse en el sector poblacional privilegiado de El Alto, por el acceso a servicios y un nivel de ingreso más alto en comparación con otros sectores de El Alto

### **3.1.1. CONFORMACION CULTURAL**

En el espacio urbano de EL ALTO, existe una fuerte presencia pluriétnica, donde espacios tradicionales urbanos coexisten con otros de clara influencia campesina, con expresiones claras en el tipo de vivienda, en las fiestas y celebraciones, en la vestimenta y el lenguaje. El Alto es un

mosaico de culturas con predominio de lo Aymara. (65)

La masiva migración de población de las Provincias de La Paz hacia la ciudad, una carga cultural que ha influido notablemente en el carácter de la ciudad de EL ALTO. El sistema de valores, las costumbres, el idioma, que son el aporte de los migrantes de la ciudad de La Paz y de los nacidos en EL ALTO que culturalmente se encuentran ligados a valores del mundo urbano criollo-mestizo paceño.

Existe tambien, el aporte cultural de los migrantes de otros departamentos y en los últimos años de una clase minera desterrada de su trabajo y su medio.

La coexistencia de razas y culturas permite la formación y desarrollo de una cultura popular urbana, que expresa por un lado el conflicto cultural con sus propias características y procesos, por otros conflictos particulares clase- cultura-etnia; a través de relaciones cotidianas entre todos ellos, compartiendo el mismo espacio geográfico, EL ALTO es un escenario de mestizajes sociales y culturales, donde sus pobladores desde diversas vertientes, construyen una cultura urbana, cuya identidad que todavía no esta resuelta.

La cultura urbana dominante, para imponer sus valores y sus patrones de comportamiento apela a la discriminación y al

-----  
(65)La Ciudad Prometida Sandoval y Sostres 1989

trato peyorativo de cultura aymara considerada por ella inferior, con hechos que impulsan a la enajenación de los valores de las culturas nativas. Sin embargo, los diversos grupos poblacionales existentes en EL ALTO, en situaciones diferentes, son parte de una estratificación social y cultural fuerte, la distancia social y cultural muy fuerte, la distancia social y cultural de un sector a otro, se manifiestan en las distintas zonas de la ciudad, la zona Central y las urbanizaciones de las zonas Norte y Sur, están construidas por poblaciones de clase media con una cultura urbano mestiza, mientras que las zonas de las villas que circundan las urbanizaciones y se expanden, son Aymaras y reproducen los rasgos de una cultura de origen marcado por un fuerte sincretismo de valores urbano y rurales.

Estas diferencias culturales y sociales, determinan una serie de discriminaciones entre los vecinos de las zonas, entre los sectores medios de origen urbano y los migrantes de origen campesino aymara. Muchas de las tensiones y discriminaciones culturales tienen sus origen en necesidades materiales, infraestructura y equipamiento social de una zona a otra, cada zona busca ser autosuficiente en cuanto a servicios sociales, o que agudiza los problemas entre las zonas y/o villas.

Un caso concreto, es que en el Distrito III, las Zonas de Villa Dolores y Ciudad Satélite, habitada mayormente por

población de origen urbano, tienen una situación diferente al resto de las Villas del Distrito, pues son estas dos Zonas que tienen los servicios de agua potable, alcantarillado y luz eléctrica casi cubiertas, a comparación de la casi inexistencia de servicios en las zonas colindantes, habitadas por origen ayamara, que se diferencian a su vez por el nivel de instrucción, nivel de ingresos, acceso a servicios educativos, de salud y acceso a instancias de poder.

### 3.1.2. MIGRACION.-

El crecimiento de la ciudad de La Paz y el desplazamiento interurbano de la población, asociados con la migración de contingentes poblacionales de otras provincias de La Paz y de otros Departamentos del país, son causantes directos del crecimiento demográfico que enfrenta El Alto en los últimos 20 años. Una gran mayoría de los migrantes son ex-campesinos aymaras, provenientes de distintas provincias del mismo departamento. Para 1987, el 75% de la población migrante de 10 o más años que habita en EL ALTO, procede de diversas regiones del departamento de La Paz. El resto de los migrantes, provienen principalmente de Oruro y Potosí, tres cuartas partes de estos están asentados en El Alto Centro.

Los migrantes que proceden de las provincias del Dpto de La Paz, se encuentran distribuidos entre las Zonas Sur y Norte, conformando zonas marginales en torno a la zona central

y a las urbanizaciones, habitadas sobre todo por antiguos migrantes de la ciudad de La Paz. (66)

La presencia de los migrantes de origen campesino - aymara, influye en la composición de la ciudad. La sociedad campesina de sus lugares de origen, determinó el funcionamiento y expansión de EL ALTO, a través del desarrollo de las relaciones sociales, redes de parentesco, compadrazgo, formas de apropiación del espacio urbano. Los migrantes ex-campesinos prolongan su mundo rural a la ciudad alteña.

Los migrantes de origen campesino, mantienen lazos estrechos con su lugar de origen, es un modo más de asegurar su tránsito e inserción a la urbe, mantienen lazos de parentesco, intereses económicos y un fuerte apego a la comunidad.

Actualmente, se estima que el 65% de la población de El Alto mantienen fuertes vínculos con su población de origen y de ese total, el 10% se encuentra relacionado de alguna manera con el medio agrícola (67).

Quiere decir, que una gran parte de los ex-campesinos residentes en El Alto, van a sus lugares de origen en las épocas de siembra y cosecha; participan activamente en estas

-----  
(66) Urbanización y Etnicidad Fernando Calderon CERES 1984  
(67) Sandoval .Citado en "La Ciudad Prometida"

actividades, de esa manera pueden asegurarse algunos productos agrícolas para garantizar la alimentación de la familia en el medio urbano de EL ALTO. Por otro lado, implica que al vincularse social, cultural y económicamente con su medio original, no están siendo totalmente absorbidos por la cultura urbana.

### 3.1.3. IDIOMA.-

Un estudio elaborado por SURPO UNITAS (68)1987 muestra una predominancia de población bilingüe castellano-aymara con un 58%, 28% habla sólo castellano, un 7% solo aymara y un 6% castellano-quechua. Estos datos muestran por un lado, la fuerza de la cultura aymara migrante en EL ALTO y a la vez la influencia de la cultura urbana y de la sociedad en general.

El 6% que corresponde a los que hablan el castellano y el quechua, responde a aquellos migrantes e hijos de estos, de los departamentos de Oruro, Potosí y en menor medida de Cochabamba. Es probable, que con la migración reciente de los centros mineros hacia El Alto este porcentaje haya ascendido un poco más, al igual que el porcentaje de los que sólo hablan castellano.

Sin embargo, la tendencia es incrementarse el idioma castellano, el aprendizaje de este idioma entre los migrantes

-----  
(68) EL ALTO DESDE EL ALTO SURPO UNITAS 1989



es unimperiosa necesidad para desenvolverse en el mundourbano, pues no sólo necesitan para las realciones que establecen entre sus actividades cotidianas sino que las nuevas generaciones están obligados a hablar y estudiar en el idioma oficial.

#### 3.1.4. SITUACION ECONOMICO- SOCIAL.-

Por su crecimiento demográfico y por la situación geográfica en que se encuentra constituye en el centro vital de vertebración vial, ferroviaria y área entre la ciudad de La Paz, interior y exterior del país, se ha convertido en una ciudad estratégica potencialmente recaudadora de ingresos en los diferentes sectores económicos fundamentalmente determinados por el sector terciario. Pero por el otro lado, en el aspecto social se evidencia que de acuerdo a estudios realizados por el INE, UDAPSO y otras ONGs en esta década de los 90 en la ciudad de El Alto, presenta los siguientes indicadores sociales: una tasa de mortalidad perinatal de 110 por mil nacidos vivos una esperanza de vida al nacer de 53 años y muy fundamentalmente en relación a los indicadores de pobreza representa las más altas a nivel nacional, de las cuales el 85 % de la población alteña no puede cubrir una canasta básica satisfactoria con los ingresos que dispone peor aún los hogares en situación de indigencia cuyos ingresos no alcanza a cubrir las necesidades alimenticias, Es decir, que la ciudad de EL ALTO presenta en la magnitud regional de la

pobreza la mayor extensión de pobreza crítica en el país, donde la mayoría de los alteños tienen escasez de servicios, no tienen las mejores condiciones nutricionales ni de salud, ni de servicios adecuados para su atención, con una incidencia de pobreza que comprende a 72.9% de sus hogares que se hallan en esta condición de pobreza cuyas mayores carencias se presentan en saneamiento básico (78.2), espacios de vivienda (73.7%), la atención de la salud alcanza a un (68.2%) y educación (64.1%), de los cuales en los últimos años en El Alto, a pesar de la Reforma Educativa, no se ha podido superar la tasa de analfabetismo, representa un 25 % de acuerdo al INE de la cual se desprende que en la población de seis y más años es mucho más elevada en las mujeres (19.18%) en relación a los varones (7.39%). (\*)

La situación del empleo en la ciudad de EL ALTO según los datos del Censo 1992 y la EIH presenta una tasa de desempleo abierto frente al promedio nacional un 6.5% ; sin embargo, la población total a nivel de empleo, representa 340.815, que se subdivide en población en edad de no trabajar (PENT) 99.132, la población en edad de trabajar (PET) 241.683, la población económicamente activa (PEA) 120.089, de la cuales la población ocupada (PO) son 107.961 y la población desocupada (PD) 12.128 y con una población económicamente inactiva (PEI) 121.594. de esta población laboral. La mitad de la población son las mujeres, las que tienen los más bajos niveles de instrucción,

-----  
(\*) VER ANEXO 3

altas tasas de fecundidad, malas condiciones de salud y nutrición, escasos o inexistentes servicios de apoyo, también con ninguna posibilidad de trabajo e ingresos estables y un medio social que la discrimina por su inserción de clase, por su raza en el caso de los migrantes y su género.

El analfabetismo y el bajo nivel de instrucción, la exclusión del mercado de trabajo formal les somete a una dinámica subterránea y perversa mediante la cual la mujer se ve obligada a diseñar estrategias domésticas para su sobrevivencia.

Con una incipiente industrialización y un aparato productivo débil para absorber la mano de obra disponible, el sector informal; es la única posibilidad que tienen los alteños para desarrollar actividades que les permita sobrevivir a ellos y sus familias, la gran mayoría de los alteños se dedica al comercio en pequeña escala con baja rentabilidad .

El sentimiento de humillación que sufre la población alteña , particularmente de origen migrante tiende a ser explicado por ellos con una particular visión de la realidad, donde valores propios ajenos y se combinan para dar paso a una percepción fragmentada de su situación.

La ausencia de alternativas, poca o ninguna confianza en potencialidad y la angustia de sentirse amarradas a valores culturales rechazados por la sociedad urbana conduce a los alteños a ideologizar su existencia. Para ellos sus costumbres conductas y valores son las causa del marginamiento.

El marginamiento de los alteños unido a las barreras sociales y culturales que impone a la ciudad, han contribuido para crear en ellos una actitud de autoexclusión hecho que influye para que sean identificados como pasivos frente a la pobreza.

### 3.1.5. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA COMUNIDAD ALTEÑA.-

Las características socioeconómicas de EL ALTO hace que la población desarrolle estrategias de sobrevivencias no sólo dirigido a la autogeneración de empleos sino al desarrollo de mercado comportamiento gregario. la organización de grupos gremiales, sindicales, barriales, femeninos y juveniles en este ámbito, es una respuesta común de la población, respuesta que se genera en la búsqueda de la defensa de los derechos civiles y por una necesidad de encontrar oportunidades de desarrollo alternativo a las condiciones que brindan el estado y otras instituciones.

La precariedad de las condiciones de vida de los pobladores de EL ALTO y la ausencia estatal para solucionar los problemas de dotación de servicios sociales, determinan que la población se organice alrededor de problemas y necesidades comunes para enfrentarlos y demandar colectivamente la atención a distintas instancias, tanto estatales como privadas.

Para muchos habitantes, las organizaciones constituyen espacios que facilitan y favorecen la integración en el mundo urbano y contribuyen a resolver algunas de sus necesidades más sentidas, en conjunto las organizaciones forman un complejo y dinámico movimiento social alteño con capacidad de influir en su propia historia.

Los pobladores de las zonas de EL ALTO poseen múltiples mecanismos de organización que evidencian una enorme capacidad para expresar su componente social y cultural.

Frecuentemente, la organización constituye un factor de supervivencia para los grupos más deprimidos, como en el caso de las organizaciones de mujeres/madres .

La composición étnica y social de la población en la ciudad de EL ALTO, favorece en la capacidad de esta población para organizarse y enfrentar los problemas comunes de manera organizada.

### 3.1,6 ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA POBLACION ALTEÑA

#### A) JUNTAS VECINALES

Son las organizaciones más difundidas y consolidadas con que cuentan las zonas de EL ALTO, son gobiernos barriales que se conforman en instrumentos de reivindicación en torno de los derechos urbanos de las mejoras del espacio físico, de vivienda equipamiento e infraestructura básica.

Sin embargo, se llegan a acercar a las demandas del movimiento popular organizado. Las actividades que realizan las Juntas no se concentran únicamente en necesidades del ambiente físico, sino que trascienden a aspectos referidos al abastecimiento de alimentos, transporte y hasta actividades productivas.

Las Juntas Vecinales intentan manejarse en base a un sistema democrático, cada zona elige su directiva cada dos años. Esta conformada 15 o más carteras siendo las 4 primeras las más activas. La relación de los dirigentes con los vecinos se establece en asambleas periódicas, dependiendo de la zona, en dichas asambleas los dirigentes deberán realizar informes sobre las gestiones asignadas.

Las Juntas Vecinales deben mantener relaciones con las instancias estatales, que son las encargadas de cubrir los servicios básicos de las villas, pero la inoperancia y la falta de recursos, determina que las Juntas busquen otros canales e instancias para poder cubrir las necesidades.

La presión de los vecinos es importante, ante una deficiente gestión zonal los pobladores reclaman y presionan a sus dirigentes para el cumplimiento de las demandas de los barrios.

La relación con las instancias estatales (Alcaldía, SAMAPA y otros) ha determinado y determina aún una relación de clientelismo político con estas instancias de parte de los dirigentes, se puede explicar como una lógica para resolver sus problemas que les subordina a las autoridades del poder local y nacional. El rol de intermediarios entre el Estado y los pobladores los hace proclives a los mecanismos de captación política de los distintos partidos.

El ejercicio del gobierno barrial, al otorgar poder político, réditos económicos y prestigio social establece una serie de situaciones encontradas con grupos y personas "opositoras", que pueden presionar a grupos de vecinos y hasta lograr cambios en las

directivas antes de lo previsto. La Junta es un espacio de contradicciones y conflictos que revelan el enfrentamiento de distintos sectores que conforman su base social". (69)

En la práctica, la relación dirección-bases es debil, acentuándose cuando no existen demandas ni acciones concretas por parte de las Juntas, contrariamente esta relación es fuerte frente a factores sentidos y de interés. De todas maneras, las Juntas Vecinales son las Organizaciones más representativas de las Zonas por su carácter policlasista y de genuina representación de la heterogeneidad de la ciudad de EL ALTO.

## B) GRUPOS JUVENILES

El jóven alteño y el distrito, no siempre cuenta con condiciones adecuadas para su desarrollo y su vida, enfrenta situaciones familiares, sociales, educativas, laborales y psicosociales en general, que no están acordes con sus necesidades y expectativas de esa etapa de la vida.

Las carencias afectivas y materiales, las limitaciones tanto para acceder a una educación continua como al mercado laboral, determina que los jóvenes se

-----  
(69) Sandoval y Sostres Ob. citada



desarrollen en un ambiente restringido que se manifiesta hasta en la ausencia de actividades y espacios recreativos. Ante esta situación, los jóvenes alteños tienden a organizarse en grupos, para contar con espacios, actividades y amigos, que les permitan expresarse y compartir inquietudes. Siguiendo un estudio reciente (70) sobre los grupos juveniles conformados por la juventud alteña.

En general, se puede distinguir cuatro tipos de grupos: parroquiales, deportivos, scouts y culturales, en todos se concentran jóvenes entre los 16 y 18 años y de ambos sexos. Los resultados del estudio referido, indican que los jóvenes que habitan en zona central como poco motivados a formar agrupaciones y a la juventud de EL ALTO Sur como a la más motivada para hacerlo. Se trata de organizaciones de corta vida, los grupos culturales se destacan como los que han logrado mayor consolidación, con una duración de un año promedio, los demás grupos tienen menos tiempo, los scouts son los más numerosos.

En cuanto a las actividades de los grupos, están en función al tipo de organizaciones, así en los parroquiales sus actividades son sobre todo religiosas, aunque en ocasiones pueden desarrollar actividades

-----  
(70) ENDA 1990) El presente en la ciudad del Futuro

recreativas. Los grupos deportivos al deporte, los grupos culturales y scouts tienen mayor diversidad en sus actividades, tienen actividades sociales deportivas, folklóricas y relacionadas con la educación escolar. El estudio de ENDA (71), afirma que es muy baja la frecuencia de grupos que realizan actividades políticas, sin embargo, entre los grupos culturales e inclusive parroquiales, los jóvenes realizan actividades con la comunidad, comprometidos con la situación de la ciudad, motivados no únicamente por la necesidad de compartir, sino también de dar respuestas a la situación en que se desarrolla esa comunidad de la que ellos son parte.

Muchos grupos juveniles en el camino de consolidarse, tienen su directiva elegida entre los integrantes (42% de los grupos parroquiales, 45 % grupos deportivos, 33% de los grupos culturales, 57% de los grupos scouts), logrando un cierto grado de formalidad. Al parecer no han existido experiencias donde se integre activamente a los grupos juveniles en acciones comunitarias; sin embargo, no se descarta la posibilidad de involucrar a los grupos existentes y es más, de consolidar los grupos deportivos y culturales a partir de actividades y objetivos definidos para el mejoramiento de las necesidades de la zona.

-----  
(71) ENDA ob. citada

### C) CLUBES CENTROS Y GRUPOS DE MUJERES

La población femenina de EL ALTO afectada por la pobreza por una serie de limitaciones estructurales, a nivel social, económico, cultural y de género, por una sistemática marginalidad ciudadana que deviene desde sus lugares de origen, en el caso de los migrantes, desarrollan una serie de estrategias de sobrevivencia, que las conducen a ser parte de diferentes clubes centros y grupos de mujeres organizadas, tanto en El Alto, como en todo el país.

Estas agrupaciones de mujeres, nacen a raíz de una política gubernamental de los años setenta y de una multiplicación de agencias donantes de alimentos, provenientes de los países europeos y de norteamérica.

A partir de una red de instituciones de asistencia a la mujer, es que se promueve la formación de grupos de mujeres para recibir alimentos periódicamente. en pocos años se multiplicaron los clubes y centros de madres en todo el país, en El Alto este fenómeno es expansivo por las condiciones deplorables de la mayoría de las mujeres.

Las agrupaciones típicas femeninas, no son mas que formas de socialización de la pobreza, son estructuras

de sobrevivencia, donde las necesidades vitales son los factores que motivan la participación. En última instancia se está hablando de una forma particular de articular orgánicamente la pobreza de un pueblo.

En los clubes y centros de madres conformados por Instituciones como CARITAS, ADRA-OFASA, ALICIAS, FONDENPO, con motivaciones coyunturales, se promueve una serie de actividades de capacitación en salud, nutrición, higiene, tejidos y en algunos casos proyectos productivos iniciados con donación de alimentos, la participación en estas actividades es obligatoria, las mujeres que no asistan, no se les entrega su cuota de alimentos. Algunas instituciones han involucrado a los menores de estas madres, para realizar el control de peso, talla y crecimiento controlado de los niños y la salud de la madre. El hecho de asociarse sólo para percibir alimentos, hace que la organización sea frágil y coyuntural, solamente están bien organizadas mientras reciben alimentos, por otro lado dependen de las normas de funcionamiento de la institución que dona los alimentos (tres meses o varios años). Las instituciones condicionan la donación de alimentos a un modelo organizativo que no exige mayor aporte que la asistencia, la organización se torna dependiente disolviéndose sin mayor problema cuando finaliza la ayuda.

Al ser el origen y el objetivo de las organizaciones de mujeres los alimentos, presentan una dependencia hacia los patrocinadores, en estos grupos sólo generan pasividad y conformismo, dependencia, están ausentes de los esquemas de formación integral, que permita a la mujeres descubrir su realidad, participar y buscar alternativas conjuntas.

La proliferación de estos clubes y centros de madres, genera que muchas mujeres se inscriban en varias agrupaciones para garantizar los alimentos para su familia. Además con una agravante de que cuando termine la cuota de alimento de su niño cuando cumpla 5 meses (porque la familia depende de esa cuota) se embaraza nuevamente para continuar recibiendo los alimentos que garanticen la sobrevivencia de su familia. Muchas familias consumen alimentos en su totalidad, algunos de ellos son vendidos en el mercado local para tener un ingreso efectivo, desvirtuando el objetivo de mejorar la dieta familiar. Estos mecanismos de sobrevivencia desembocan en una absoluta dependencia de alimentos. Muchas familias dependen exclusivamente de estos; de acuerdo a CIDEM, 30% de los 5.000 centros de madres que existen en El Alto tienen como economía de subsistencia, la doación alimentaria, porcentaje que equivale a más de 20.000 personas.

Otras instituciones, han canalizado los alimentos a través de la Alcaldía Municipal de EL ALTO OFASA , entidad religiosa; canaliza los alimentos a la Alcaldía para pagar con alimentos a grupos mayoritariamente mujeres que realizan trabajos de mejoramiento urbano, como empedrado de calles, cordones de aceras y otras actividades.

La población que se inscribe en este sistema de trabajo por alimentos, es sobre todo femenina, se trabaja 22 horas al mes y a cambio reciben una ración mensual de 40 kilos de alimentos, con un valor monetario aproximado de \$us.30. Son trabajos eventuales de la Alcaldía pagados en especie, sin ningún derecho que le asigna la legislación laboral a los trabajadores, apesar de correr riesgos por el trabajo pesado que implica recoger piedra, agua, lavar arena, etc. Se han dado casos que mujeres han tenido serios problemas de salud, ocasionados por el trabajo pesado en el Programa de Acción Comunal como lo denomina la Alcaldía, sin reconocimiento por parte de esta institución.

Hoy en día, muchas comunidades y poblaciones femeninas, no se dinamizan organizativamente sino tienen el alimento como incentivo de participación, además otras agencias, aún mantienen los esquemas originales de dar

alimentos a grupos de mujeres, permitiendo que se mantenga este modelo y frenando la iniciativa de otros

Ciertas ONGs que trabajan con la problemática de la mujer urbana, están desarrollando acciones y proyectos que intentan romper con este modelo de trabajo con grupos de mujeres apoyadas por un proceso de concientización y educación, con proyectos de producción y servicios, en el objetivo de consolidar a los grupos con una participación más activa, más autónoma y más digna para las mujeres.

**D) ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA .**

En la ciudad de EL ALTO, se destacan organizaciones que se conforman en función de los requerimientos del sistema educativo, así se tiene a la Asociación de Padres de Familia de escuelas y colegios, que están dirigidos a solucionar aspectos relacionados con el buen funcionamiento de los distintos establecimientos educativos de las zonas.

En la práctica, estas Asociaciones se eleigen entre los padres de familia de los alumnos de cada colegio y escuela, entre estos se elige a la Asociación que es la instancia encargada de gestionar ante las diferentes autoridades, (educativas, vecinales, municipales) peticiones y soluciones de problemas que hayan

surgido en las escuelas y colegios.

Las Asociaciones de Padres de Familia, están afiliadas a la Central Obrera Regional de EL ALTO, lo que indica de alguna manera, que esta instancia organizativa, participa en las reivindicaciones populares.

#### E) FEDERACION DE ESTUDIANTES DE SECUNDARIA

Los estudiantes tienen también, su organización en la comunidad alteña, la Federación de Estudiantes de Secundaria, agrupa y representa a los alumnos de los establecimientos de la educación formal, tanto de los colegios fiscales como particulares.

Entre los alumnos de cada colegio se elige a sus representantes y entre ellos conforman una Directiva que será el instrumento que tiene como objetivo defender los intereses de los alumnos y los derechos de estudiantes ante las distintas instancias educativas.

Cabe resaltar que la FES, tiene posiciones de compromiso de la comunidad alteña, participa y toma parte de movilizaciones reivindicativas de la comunidad y en ese contexto asume como organización estudiantil, posiciones políticas. Están afiliados a la COR.



## F) CENTRAL OBRERA REGIONAL (C.O.R.)

Los trabajadores fabriles, ferroviarios, magisterio y otros, se encuentran agrupados en Sindicatos, al igual que los trabajadores en comercio o informales y todas aquellas instancias gremiales como ser carpinteros, zapateros, mecánicos, artesanos. Estos a su vez conforman la COR, que viene a ser el organismo matriz de los alteños, que defiende los intereses de sus afiliados, y los derechos que como trabajadores les corresponde.

Cabe resaltar, que tanto los Sindicatos como la Central Obrera son instancias políticas y de enfrentamiento con los sectores dominantes de la sociedad y la economía.

### 3.2. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACION POPULAR EN LA CIUDAD DE EL ALTO

La mejor referencia histórica de la participación popular en la ciudad de EL ALTO, es la que se dió en 1983, a través de la política social que emprendió el Gobierno de Hernan Siles Suazo con los Comités Populares de Salud (72), iniciativa ejecutada desde el Ministerio de Salud bajo el planteamiento de la cogestión en salud en todas sus fases, planificación, organización, dirección y control; bajo la

-----  
(72) MANTILLA JULIO ob.citada.

consigna "la salud es un derecho", se movilizó al movimiento popular alrededor del problema de salud, participando los sindicatos, obreros, campesinos, juntas vecinales, clubes y centros de madres. Este ejemplo mostró de alguna manera, la capacidad de la comunidad de tomar las acciones dirigidas a mejorar la salud, compartiendo los objetivos y las metas, valorando a la comunidad alteña en su capacidad de asumir responsabilidades. Este intento por hacer de la salud un problema de todos, fue frustrado en 1985 que en el Gobierno de Victor Paz restó importancia a los programas de participación comunitaria sumado al deterioro de las condiciones económicas de los sectores populares, esta participación se anuló.

En la coyuntura actual EL ALTO y sus zonas presentan un alto grado de heterogeneidad que atraviesa los órdenes principales de la vida, que da lugar a la conformación de un complejo campo de tensiones y adaptaciones permanentes, que imprime un ritmo particular a las dimensiones sociales espaciales y políticas. En ese contexto heterogéneo y dinámico, se pueden identificar grandes grupos que corresponden a una problemática similar por las situaciones conflictivas que atraviezan en el proceso de integración urbana.

Las zonas más deprimidas de El Alto están habitadas en su mayoría por migrantes aymaras marginados del campo laboral formal, se inscriben en actividades informales e inestables,

que se caracterizan por un bajo nivel de ingreso y generalmente no alcanza para cubrir la canasta básica familiar. No cuentan con los servicios de consumo colectivo, ni viviendas adecuadas y enfrentan una serie de actitudes despreciativas por parte de grupos sociales que han alcanzado niveles de vida más altos y status más reconocidos. Es esta la población que tiene una mayor capacidad organizativa que las poblaciones que presentan mayor grado de urbanización.

Esa composición étnica y social de la población de la ciudad de EL ALTO, favorecen en la capacidad de esta población para organizarse y enfrentar los problemas comunes de manera organizada, las condiciones tan desfavorables para vivir, los habitantes desarrollan una serie de actitudes y actividades que los conducen a cubrir los requerimientos básicos y necesarios para la reproducción cotidiana de los miembros de la familia. El hecho de que las culturas andinas aymaras y quechuas ancestralmente hayan desarrollado sobre la base de la organización comunitaria en los distintos niveles de la vida social, económica y cultural afecta positivamente en la capacidad organizacional de El ALTO; los migrantes de las zonas rurales del departamento de La Paz, traen consigo su carga cultural y la capacidad de organizarse y trabajar comunitariamente.

En sus comunidades de origen, muchas labores agrícolas se realizan a través del trabajo colectivo la comunidad

se estructura en torno a mecanismos de cooperación mutua, también en otras actividades no agrícolas, como la construcción de viviendas. Por tanto, esa experiencia comunitaria incide en la capacidad organizativa actual de EL ALTO.

La inserción social de la población migrante a la dinámica urbana, se realiza por diferentes vías: una forma individual, donde el migrante intenta buscar canales propios de acomodación en este ámbito y un patron y forma de naturaleza grupal, donde acude a personas del mismo origen comunitario del mismo pueblo, para que a través de ellas, que están organizadas para este fin se empieza el proceso de integración a la urbe.

Estas relaciones son el inicio de la incorporación a una serie de red de ayuda que se desarrollan en la zona, una red invisible que articula a las familias pobres. Existen múltiples redes que se establecen entre vecinos, parientes, compadres, amigos, como medios de ayuda importantes para la reproducción social y material que permiten el mantenimiento de una lógica redistributiva y formas de intercambio de bienes, (alimentos, ropa, muebles) circulación de servicios y amplias finalidades que responden a un modo colectivo de enfrentar la pobreza.

Por otro lado, vecinos y pobladores en sus diferencias

sociales y culturales, alimentan un sentimiento de unidad para enfrentar la precariedad de sus condiciones de vida, su pobreza y su marginalidad, organizándose alrededor de necesidades comunes y específicas para demandar atención a todo tipo de organismos. Sus distintas formas de organización se constituyen en medios privilegiados para sobrevivir, para resolver sus necesidades sentidas y para construir su habitat humano y digno.

En la búsqueda de paliativos para superar la pobreza, la población participa de las organizaciones establecidas en EL ALTO, Junta de Vecinos, Club de Madres, COR, en la esperanza que esa participación le sea beneficiosa. Para el caso de las mujeres migrantes, ven en las organizaciones una posibilidad para romper su aislamiento social, pretendiendo que estas sean un vehículo para la adopción de valores y habilidades de sociedad citadina, que supuestamente les permitirá mejorar sus vida cotidiana.

La participación en las organizaciones es una respuesta activa de la comunidad, una estrategia grupal de superación de la pobreza, aunque dirigida a la satisfacción de necesidades inmediatas y urgentes, más que la consolidación y fortalecimiento de la organización, como tal con vista a la consecución de sus derechos ciudadanos, que históricamente les han sido negados. Por tanto, se reconoce una innegable capacidad organizativa, una voluntad de participación en

éstas, siempre y cuando estén dirigidas a conseguir las necesidades más inmediatas y apremiantes.

Existe además, una capacidad de identificación de estas necesidades relacionadas objetivamente a sus condiciones de pobreza, esta presente la potencialidad de presión hacia sus dirigentes y autoridades, ésta manifiesta la aspiración de contar en sus villas, con los servicios que se sabe necesarios, posta médica, escuela, sedes sociales para sus organizaciones, agua potable, alcantarillado. Esta tendencia sin embargo, se ve muchas veces disminuída ante una serie de trabas burocráticas, manejo político, abuso de autoridades, fraudes, peleas entre dirigentes y en general de infructuosos esfuerzos (que poco tienen que ver con la voluntad del pueblo), para lograr sus aspiraciones como habitantes de villas y zonas.

Por otro lado, es necesario hacer referencia que los bajos ingresos que perciben la mayor parte de los habitantes de las zonas de estudio, es el factor determinante para no contar con aportes en efectivo, en actividades de mejoramiento comunal e inclusive de salud, su recurso importante y casi el único es el aporte en mano de obra en diferentes tipos de actividad; ya sea de acción comunal, alimentos por trabajo, proyectos productivos; asimismo todas las organizaciones relacionadas con obras de mejoramiento barrial, limpieza, forestación y otros acuden a la

participación de los vecinos para su aporte en estas actividades, que generalmente son planificadas al margen de su opinión, muchas instituciones abusan de esta capacidad, como una buena forma de abaratar costos.

### 3.3 ALCANCES POLITICOS Y JURIDICOS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR EN LA CIUDAD DE EL ALTO DE LA PAZ

La caracterización del escenario nacional descrito en el Capítulo II en la que nos referiamos a los elementos que conformaron el proceso de la relaciones Estado- Sociedad: es decir, el carácter patrimonial, prebendal, centralista, excluyente articulado a los problemas de escasa legitimidad y representatividad del sistema político, reprodujeron también estas características en el nivel local, regional o de las relaciones de la sociedad civil con el Gobierno local y el gobierno municipal. (\*) muy en particular en la ciudad de EL ALTO.

Los problemas de El ALTO son resueltos burdamente al margen de la realidad de la ciudad, porque no existe un

---

(\*) Carlos H. Molina definía que realizar una precisión académica al expresar que en Bolivia, Gobierno Local y Gobierno Municipal no son dos categorías equivalentes: la primera se refiere a la comunidad y a sus formas ancestrales de organizarse y dirigirse, la segunda corresponde a la forma jurídica con la que se trata de solucionar los problemas de la contigüedad vecinal; urbano y rural estaba separado, lo mismo que lo capitalino y lo provincial, el centro de la periferia marginada. El reto se nos plantea entonces en lograr el acercamiento de cada una de ellas a la otra, con respeto y humildad, condición insalvable si estamos en democracia y si queremos que nuestros procesos continuen siendo pacíficos. (73) En Estado y Municipio, Gustavo Rodríguez O. Secretaría Nacional de Participación Popular La Paz-Bolivia 1995.

mecanismo de participación social o vecinal en la planificación, en la ejecución, en el control, fiscalización y evaluación de las acciones, servicios, obras, más por el contrario las políticas públicas a nivel local estaban y están desplegadas con prácticas verticales sin consenso, mas bien enmarcadas en el ámbito de la corrupción absoluta. Por otro lado, los conflictos de la ciudad de **El Alto** con el gobierno central y la HAM de La Paz, influyeron determinadamente en el accionar del gobierno municipal como resultado del incumplimiento de las asignaciones presupuestarias en favor de la ciudad de El ALTO que ocasionaban grandes perjuicios, con imposibilidad de cumplir con las obras, así como de las necesidades de la comunidad alteña, necesidades que eran atendidas de manera asistencial en el peor de los casos con el síntoma de caridad sin un perfil de eficiencia o efectividad.

La ruptura política entre estado y sociedad civil se expresa en forma más elocuente entre la comunidad alteña y las instituciones estatales por su actitud antiparticipativa, la falta de respuestas concretas, fundamentalmente del estancamiento de las demandas de los barrios populares de El Alto que han condicionado el antagonismo latente al orden estatal y la autoridad local. En el caso concreto de la ciudad de El Alto, las relaciones entre la comunidad alteña y sus organizaciones sociales FEJUVE, Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes de Madres, COR, etc, con el



Gobierno Municipal, con la Subprefectura o con las instituciones de la administración estatal, los partidos políticos e inclusive ONGs, estuvieron sesgados por las características patrimoniales donde los que tuvieron a su cargo, el manejo del Gobierno local municipal y los recursos económicos destinados a la ciudad de El Alto, lo hicieron en función de una práctica de uso privado de la función pública, también con signos de corrupción, que favorecía a intereses particulares de personas o grupos de poder económico, micro grupos de interés de carácter familiar, de compadrazgo o de amistad, que se beneficiaron con dadivas monetarias o favores, a través de un enriquecimiento con fondos públicos o favorecimiento de las licitaciones de obras públicas, sobreprecio, evasión de impuestos y en la emisión de resoluciones u obras favorables a los intereses de cierto sector donde viven dirigentes de juntas vecinales o miembros del partido en función de gobierno municipal etc. El hecho más evidente de la práctica patrimonial, se localiza en las dificultades para obtener consenso, para elaborar y ejecutar políticas de Estado, proyectos, obras municipales. Asimismo, cualquier proceso de toma de decisiones se expresa de ninguna manera transparente, más bien cerrado, verticalista, excluyente de la participación ciudadana o vecinal donde no se toma en cuenta las necesidades y requerimientos reales de los vecinos alteños, ni priorizarización de obras de las diferentes zonas o en muchos casos Los Planes de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo aprobado para determinada

gestión municipal, se modifica o vulnera sin explicación valedera. Se agregan a esta característica patrimonial las relaciones clientelares o prebendales creando redes de interés entre los detentadores de los cargos públicos y la militancia del partido en función de gobierno local o municipal. En otro ángulo del análisis, señalamos que el desarrollo de las prácticas patrimoniales, prebendales o clientelares, centralistas y excluyentes no solo se concentro en la esfera estatal o del gobierno local o municipal sino que también se encuentra imbricado con el sistema de partidos o al funcionamiento de un partido hegemónico de la región de EL ALTO como es el Partido Político CONDEPA, partido que emerge en un espacio territorial políticamente estratégico para el nacimiento de los partidos y movimientos populistas que en los últimos años han logrado capitalizar políticamente el descontento generalizado con el proceso de modernización o ajuste estructural que han originado en los alteños, con mayor profundidad una expansión de pobreza y marginalidad con proliferación de demandas que el Estado no pudo satisfacer, concomitante con otros factores: las fuertes corrientes migratorias, el despertar de las tendencias indigenistas, la formación de nuevos actores sociales y políticos con claras reivindicaciones frente al Estado entre ellos los informales en el campo económico, las juntas vecinales en lo social-local y las minorías de residentes aymaras en lo socio-cultural o corrientes contestatarias de carácter étnico cultural, sumados a la ausencia de liderazgos institucionalizados y respetados,

el desprestigio de los partidos convencionales, todos estos factores han modificado las relaciones sociales en el medio urbano alteño y que ha influido en el sistema político e impactado en el sistema de partidos, del cual el más favorecido y nutrido fue CONDEPA en la ciudad de EL ALTO, pero que sin embargo traía consigo mismo la preservación de una robusta tradición autoritaria del patrimonialismo y prebendalismo, así como el renacimiento de un culto cuasi, religioso mesiánico con una herencia de paternalismo, caudillismo y provincialismo muy arraigado etc, pero que sin embargo, le permitió acceder al poder comunal y desde esa instancia convertirse en el eje político central de las decisiones de la comunidad alteña, particularmente cuando son involucrados en el proceso de la participación popular.

La LPP, su divulgación, conocimiento, acatamiento, cumplimiento, asimilación y consenso, hasta el presente se expresa en un proceso muy complejo, tensionado y desventajoso.

Como resultado del proceso democrático, en los ochenta el accionar de los actores sociales del área urbana, las juntas vecinales, los movimientos barriales que aportaron en las ciudades en la lucha por la consolidación democrática subordinando a los objetivos de la lucha, por lo cotidiano donde los problemas del barrio se denunciaban no se solucionaban en esta década de los noventa cuando los problemas se hacen más latentes ya no con objetivos políticos,

sino más bien por problemas cotidianos que no pueden esperar el alteño el vecino alteño fue perdiendo la perspectiva organizativa y fue transfiriendo su capacidad organizativa a un Partido como Condepa, como referente que podía solucionar sus demandas desde la Alcaldía y por ello mismo se prestaba a una fácil manipulación prebendal de organización y reconocimiento de los dirigentes vecinales y de las Juntas Vecinales, la LPP con el reconocimiento jurídico desborda esta práctica porque se incorporan otras organizaciones vecinales no Condepistas en igualdad de condiciones a las juntas vecinales organizadas por Condepa, que se manejaban en la dinámica de la confrontación con el estado sin lograr resultados positivos por su intransigencia. Por ello, es que en una primera fase por parte de las autoridades municipales desde el H. Alcalde, el H. Concejo Municipal, por la posición política contraria al partido gobernante manifestó una fuerte resistencia a la LPP, oponiéndose a su ejecución y cumplimiento con argumentos que en el fondo tenían un matiz político sin poder influir en la modificación o abrogación de la ley.

Por otro lado, de la sociedad civil en relación a la propuesta gubernamental actuó en igual forma en razón de que no se habían creado mecanismos acelerados de divulgación de la disposición legal, espontáneamente respondió también con una resistencia relativa, mucho más expresiva en algunas juntas vecinales anexadas al partido CONDEPA. Esta situación desfavoreció notablemente a la ciudad de El Alto, a los

vecinos alteños, que no les permitió poner en práctica el ejercicio de sus derechos reconocidos en la LPP; primeramente porque ha impedido y rezagado el reconocimiento de la Personalidad Jurídica de las OTBs o Juntas Vecinales que les habilita para poder representar a la población alteña y ser sujetos de derechos y obligaciones que les otorga la LPP. Por otro lado, en cuanto al ejercicio de sus derechos al no haberse constituido y registrado la personalidad jurídica de las Juntas Vecinales Alteñas desde 1994, no pudieron a nivel del Gobierno Municipal proponer, pedir, expresar demandas o en el caso específico en cuanto a la realización de obras, contempladas en los Planes del Gobierno Municipal, (Queda demostrado que hasta el momento en el PAO de HAM de la ciudad de El Alto aún no tiene una apreciación exacta de las necesidades y requerimientos, los vecinos no participaron en los PAO de 1994, 1995, 1996. Asamblea de FEJUVE Marzo 1996), ni tampoco pudieron representar, supervisar, obras, caminos vecinales o en cuanto a la prestación de los servicios de los órganos públicos o tener participación en el acceso de la información de los recursos destinados a la participación (\*) u otros derechos, es decir no se institucionalizó la pretendida articulación entre el gobierno municipal y sociedad alteña.

-----  
(\*)La ciudad de EL ALTO cuenta con 405.492 habitantes, los cuales a través de la Ley de Participación Popular, se han beneficiado con el incremento de sus ingresos municipales los cuales durante la gestión 1993 alcanzaron la suma de Bs. 2.362.200, en 1994 alcanzó la suma de 19.258.732 y en 1995 Bs. 52.988.000, este es el aporte económico producto de la coparticipación tributaria a fin de realizar obras contempladas en el Plan Operativo de H. Alcaldía Municipal. Informe de la H.A.M. de EL ALTO.

De igual forma esta situación, se expresa en la constitución de los Comités de Vigilancia que de conformidad con el artículo 10 de la Ley, se establece la creación de este organismo con la finalidad de articular a las Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto con el Gobierno Municipal para el ejercicio de sus derechos y obligaciones, con las atribuciones de vigilar o ejercer un control social de la administración de los recursos de la participación popular, a fin de que sean invertidos equitativamente en la ciudad de El Alto, controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos y pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuados por el Gobierno Municipal Alteño.

El escenario descrito anteriormente, permitió recién el 18 de marzo de 1996, constituir el Comité de Vigilancia de la ciudad de El Alto a convocatoria del Gobierno Municipal, a pesar de los conflictos se eligieron 14, entre titulares y suplentes.

Los conflictos que partían de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto por un celo exacerbado de esta, que cuestiona el grado de representatividad y legitimidad del Comité de Vigilancia que no está aclarado, sino que la LPP le otorga supuestos que no tienen correspondencia con la realidad del Alto (art. 9 de la LPP), Inicialmente este Comité se incorporan a este proceso con una relativa capacitación, sin

un asesoramiento o apoyo técnico de parte de las autoridades gubernamentales o municipales para ejercer su rol, no cuentan con un reglamento interno para el desenvolvimiento de sus funciones, es decir con una improvisada organización de éste organismo sin ninguna planificación, preparación del papel función y organicidad constitución de éste organismo para que pueda traducir las demandas y presencia efectiva de las OTBs o juntas vecinales como sustento del control social, por cierto un control social sin la adecuada práctica, Esta situación, más al contrario distorsiona el ejercicio conferido por la ley, en un sentido antidemocrático de la relación de los integrantes del Comité de Vigilancia y por supuesto de sus relación con las Juntas Vecinales.

Por otro lado, como producto de la falta de conocimiento e implementación de la planificación participativa que permita ver la prioridad de algunas necesidades prioritarias, así como el desconocimiento de la información del presupuesto para atender estas necesidades, sin recursos para movilizarse al escenario de los problema esta reflejando hasta el momento una inorganicidad de los Comités de Vigilancia con con una tendencia permeable a la corrupción.

Más alla de los aspectos citados anteriormente, nos parece pertinente señalar algunos aspectos que son muy importantes que constituyen el nuevo perfil del Gobierno Municipal de la ciudad de El Alto al implementarse la LPP.

Es evidente que las ventajas de la LPP para la ciudad de EL ALTO determina una significativa transformación en el plano jurídico legal e institucional de manera muy particular al municipio alteño al modificar sus competencias, estructura, alcances contempladas en la la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, le permite a la vez recuperar y/o consolidar la autonomía local restringida que antes tenía, recuperar, ampliar sus funciones y atribuciones que antes eran absorbidas por el gobierno central, de esta manera se estaría fortaleciendo institucionalmente la administración municipal desde luego también con un adecuado incremento en la redistribución de recursos económicos, se lo haga en base a un criterio demográfico real de la población alteña, ya que con la redistribución de la co-participación sólo tuvo como referencia en base a los datos del Censo del 92 . Así de esta manera, se estarían creando oportunidades y necesidades de captación de mayores recursos para atender las necesidades de los alteños, pero también en ese sentido dependera de la capacidad del Gobierno Municipal para captar recursos de cooperación externa.

Con la LPP se consolida definitivamente la jurisdicción territorio del Gobierno Municipal aún a pesar de conflictos con las jurisdicciones de Achocalla y Mecapaca. En el proceso de incorporación de espacio geográfico demográfico a la dinámica política y desarrollo municipal de EL ALTO se efectúa una integración entre los 6 distritos urbanos de El Alto con



el único distrito rural al efecto de hacer una racionalización de la distritación alteña, a fin de efectivizar la priorización de obras y proyectos concretos que sean incorporados en el P.A.O.

Es necesario comprender que la LPP, es un instrumento jurídico que se inscribe en una fase previa a las elecciones municipales, donde se esta incorporando al escenario institucional municipal una reforma social y política que impulsa el desarrollo del Gobierno Municipal alteño, donde también se incorpora en una relación evidente de la LPP como una descentralización vía municipal y posteriormente complementaria a la Ley de Descentralización Administrativa a nivel departamental, que responde a las demandas de la sociedad boliviana, una de ellas fué la ciudad del Alto, rediseñándose la apertura del Estado a la satisfacción de las necesidades regionales. La participación popular en la ciudad de EL ALTO cobra su auge asociada al proceso de descentralización en la medida que ambos procesos se complementan y pueden desarrollar al municipio alteño desde la elección de los consejeros departamentales (art. 12 de la Ley de Descentralización Administrativa Ley 1654 hasta la complementariedad de las Atribuciones del Prefecto o el Subprefecto de la ciudad de El Alto, artículos 40, 50, 60, 70, 80, 90). Aparentemente el carácter centralista del gobierno municipal reflejo del nivel nacional del Gobierno con la LPP, la modifica ya que permite restructurar el Gobierno Municipal

alteño para adecuar a su nueva jurisdicción con criterio descentralista para facilitar la captación de recursos, con nueva distritación, transfiriendo recursos, funciones, atribuciones.

Sin embargo, la tendencia puede ser contradictoria de acuerdo al carácter que le imprima el proceso de descentralización implementado en la Ley 1654 y la tendencia podría ser concebida como un medio para liberar poco a poco cargas fiscales al Estado, delegando las responsabilidades de la prestación de ciertos servicios públicos al Gobierno Municipal alteño, la participación popular es asumida como un instrumento, para tal fin confundida con la necesidad de promover la intervención directa de los ciudadanos alteños en la ejecución de tareas públicas y por lógica atender sus propias necesidades.

En este caso, la descentralización carece de un contenido político y consecuentemente la participación popular ya que sólo se la plantea en torno a la problemática de la autogestión o de la participación "funcional" de los ciudadanos alteños en la definición de su futuro solo en el área social y no en la perspectiva de la redistribución del

poder político más por el contrario seguir manteniendo la concentración del poder. (\*)

Hasta el presente es necesario comprender, que las relaciones entre el Gobierno Local o Municipal y la comunidad alteña y sus organizaciones sociales de representación persiste el carácter excluyente, centralista, donde la participación planteada por el Gobierno resulta absolutamente restringida los actores de la participación popular, fundamentalmente a la comunidad alteña, aún a pesar de que se les reconoce jurídicamente con derechos y obligaciones, el tema de la toma de decisiones queda excluido para los alteños su participación, queda reducida a ser simplemente propositiva, de ejercer control social, supervisora, vigilante pero sin ninguna posibilidad de acceder a la toma de decisiones a nivel local, peor vincularlos con el núcleo central de decisiones o sea hasta el momento esta excluido para los alteños el de definir democráticamente las políticas de desarrollo local, gestionar o ejecutar loa proyectos u obras que por cierto solo están relacionados sólo al área de los que los problemas sociales de la ciudad de EL ALTO.

Sin embargo, es necesario crear las condiciones de que la LPP modifique la posibilidad de influenciar en las

-----  
(\*) Ley de descentralización por el contenido y los procedimientos de su puesta en vigencia sigue el camino de la concentración, esta ley que regula el "Régimen de Descentralización del Poder Ejecutivo a nivel departamental" responde a los intereses de los actuales grupos dominantes, que tratan de controlar el poder en todos los niveles de decisión (74) E. Gironda Ajuste Estructural del poder Periódico Ultima Hora pag 4 Agosto de 1995.

relaciones de la sociedad civil y el Estado a nivel local, por sobre todo abre una posibilidad de apertura a fortalecer y democratizar las organizaciones de la comunidad alteña así como a fortalecer la democracia participativa a nivel local (\*) ya que también abre los canales de participación e influencia en la toma de decisiones del gobierno local, obviamente con un acercamiento entre el gobierno municipal o el gobierno local y la comunidad alteña, En su generalidad la crisis de representatividad y desafección de sociedad que expresan los partidos políticos en la ciudad de El Alto probablemente con la participación popular esta situación se modifique, en el sentido de la participación a nivel local cuestione la profundización de la democracia local, que suponga generar espacios mas profundos de articulación de la sociedad alteña con el Estado con la decisiones del gobierno central, pero por sobre todo en una articulación entre los partidos políticos como medios de representación, cuestionando a su vez renovación de liderazgos, hecho que todavía en la ciudad de EL ALTO no ha sido resuelto. Este es el óptimo social y político que quisieramos obtener de la experiencia de la particiapiación popular en la ciudad de El Alto.

En este sentido, debemos entender que la institucionalización de la participación popular en la ciudad de EL ALTO desde la perspectiva de una visión amplia tendrá

-----  
(\*) [75] G. Sartori apuntaba que la democracia es más participativa mientras más pequeño sea el locus, mientras más grande es menos participativa. Hay una relación directa entre la calidad de la participación y el tamaño del espacio Teoría de la Democracia. Editorial REI Argentina Buenos Aires 1990 T. I y II

como objetivo hacer que la participación popular deba estar incorporado también al ámbito nacional sin perder de vista los intereses a nivel local, ya que el ámbito nacional constituye el espacio, en el cual se dirimen los asuntos que conciernen al conjunto de la vida social y que en tanto tales, inciden sobre las políticas públicas locales, sectoriales y regionales porque el ámbito nacional es el depositario de los primeros intentos de la representación de los intereses sectoriales, regionales o locales en los asuntos públicos. En este sentido, también podemos entender que una mejor propuesta de desarrollo de las instituciones socio políticas o gubernamentales, es que exista una verdadera articulación y fluidez de decisiones democráticas respetando al mismo tiempo la autonomía de la sociedad civil, así como la autonomía administrativa, financiera y política del gobierno local respecto del gobierno central, convertirla en una unidad gestora sus propios recursos y servicios locales y desarrollo regional y/o local, en un ámbito de profundización de la democracia en este nivel, de modo que este vinculado al papel verdaderamente activo y participativo de la población alteña en su propio desarrollo social y económico.

#### 3.4. LA PARTICIPACION POPULAR COMO BASE PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE EL ALTO DE LA PAZ.

El tema de la participación popular constituye un punto muy importante y determinante en la búsqueda de las

alternativas del desarrollo social del país y también a nivel local, en la actualidad cobra mayor interés al incorporarlo al impulso de los mecanismos de la profundización de la democracia, como condición de la reorientación y legitimación de las políticas públicas dirigidas hacia el desarrollo humano, con una nueva dimensión de las políticas sociales.

En base a las condiciones sociales y económicas con la que se presenta la ciudad de EL ALTO conforme a lo que expresan los indicadores sociales de pobreza y marginalidad en la que se encuentran la mayoría de los pobladores alteños, es menester sustraer este análisis del tema de la participación popular en la ciudad de EL ALTO al campo del área social.

En el momento actual la situación del panorama social de la ciudad de El Alto cobra mucha importancia ya que esta acrecentando una preocupación para los gobernantes y para el sistema político, por el área social, porque va adquiriendo un enorme peso en la problemática nacional y parece haber conciencia de los riesgos que implica situación de pobreza, la marginalidad e inequidad que afecta a la población boliviana y por ende a la comunidad alteña, porque a los alteños los beneficios de la estabilidad, la modernización y en especial los beneficios de la democracia, de la participación popular con un giro más profundo aún no les ha llegado, en especial a los sectores marginales de El Alto,

lógicamente la incapacidad de los gobiernos para la no resolución de sus problemas, esta marcando en este espacio la creación de bases de ilegitimidad para la gobernabilidad, con un intenso rechazo o desafección crítica por parte de la mayoría de la sociedad alteña a la influencia estatal y al sistema político.

La participación popular se constituye en el proceso impulsor de inclusión de la participación de los sectores marginales de El Alto; sin embargo, el esquema planteado en la propuesta gubernamental esta dirigido restrictivamente sólo a conseguir el apoyo de la población para la ejecución de programas del nivel gubernamental y/o municipal. En tal sentido, apunta sólo a obtener de la población alteña a través de sus OTBs, su concurso en mano de obra y/o recursos y eventualmente a desarrollar un tipo de dialogo con ella, para conocer sus necesidades y sus sugerencias para satisfacerlas. Por tanto, no admiten la posibilidad de compartir poder respecto de la conducción de programas y menos su autogestión.

La incorporación de los intereses alteños en la gestión de programas sociales habitualmente, sólo se resuelve a través de la creación de órganos como los Comités de Vigilancia que solo ejercitan labores de consulta o animación o vigilancia, pero no permite definir prioridades de acción en salud educación, planes y presupuestos, la administración y ejecución de estos planes.

Cualquier programa social o político social en la ciudad de EL ALTO, debe plantearse en forma expresa desarrollando una relación de equilibrio con las organizaciones sociales de El Alto y el gobierno municipal o local y/o central e incluso a concediéndoles un rol protagónico en la definición de sus prioridades y de las soluciones a adoptar.

El involucramiento de los sujetos sociales beneficiarios de las políticas sociales, particularmente de los sectores más pobres de la ciudad alteña, que carecen de la provisión de los servicios o satisfacción de las principales necesidades de salud, la educación, la alimentación, saneamiento básico, se constituye en este momento una apertura para impulsar la participación popular para solucionar los problemas cotidianos, pero también los problemas estructurales de la pobreza, tarea expresa desde las instancias gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales, pero en lo fundamental de los actores sociales beneficiarios.

En este sentido, el enfoque asistencialista e instrumental que se tiene de la política social que los considera como beneficiarios pasivos a la población, objetivo debe pasar al enfoque participativo en el que los beneficiarios de los programas o proyectos de política social en favor de los alteños sean beneficiarios activos, donde ellos decidan y controlen el curso de las acciones de los proyectos que los afecten. Asimismo, las instituciones estatales y la HAM. de



EL ALTO, con la finalidad de demostrar transparencia, agilidad y eficiencia en la captación de los recursos financieros y en su respectiva asignación de los proyectos del área social, deben contar con plena participación de la población objetivo, desde el proceso de identificación, priorización de necesidades, pasando por la formulación hasta llegar a su ejecución muy contraria a la visión de planificación participativa propuesta por el Gobierno; sólo en ese sentido, podemos garantizar una estrategia de desarrollo social, alternativa que sea parte integrante de la política social estatal. La renovación de las formas de interacción entre el Estado y la sociedad, contribuye a una creciente diversificación de estos últimos, desde las nuevas organizaciones territoriales de base como organizaciones de representación de intereses pues aportarían formas innovadoras de solidaridad social y podrían erigirse en gestores de su propio desarrollo social aún a pesar de que la participación popular, esta sólo circunscrita en el nivel municipal y no nacional, debemos aprovechar los resquicios de apertura que brinda la virtualidad de la participación popular, que permite modificar las relaciones del Estado con las OTBs. o las juntas vecinales y vecinos de la ciudad de El Alto, ya que ellos comienzan a ser reconocidos como fuente de recursos e interlocutores válidos, sino también promoverlos como socios en la gestión y ejecución de proyectos sociales, bajo principios de estricto respeto a las organizaciones y sus decisiones, a su participación organizada de estas en la

realización de obras en su propio beneficio, de responsabilidad compartida, más bien de corresponsabilidad de la comunidad alteña y el Gobierno Municipal, así como el gobierno central en la ejecución de programas y la transparencia en la canalización y uso de recursos, a fin fortalecer las estructuras sociales y económicas locales y por ende asignar aún un rol protagónico a la sociedad civil y a sus organizaciones, así como en dotar a las acciones de una cobertura nacional -aunque con carácter descentralizado y desde un horizonte amplio marcando una ruptura con el tratamiento que convencionalmente se le ha dado a la participación popular.

*C A P I T U L O*

*IV*

---

#### 4. UNA APROXIMACION DE PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY PARTICIPACION POPULAR

##### 4.1. INTRODUCCION.-

Los procesos de transformación y societal que ha venido produciéndose en el curso histórico de Bolivia, particularmente en estos últimos años con una gran trascendencia, siempre estuvo caracterizado por una compleja interrelación entre las transformaciones que dierón y se dan a nivel internacional y la dinámica interna en nuestro país, donde los procesos de transformación y globalización internacional han marcado una gran influencia en los procesos de reformas económica, políticas y sociales, con énfasis en el escenario propicio para el desarrollo y consolidación democrática.

Estos procesos pusieron en evidencia los problemas sustantivos de la crisis estatal y por ende los problemas de las relaciones entre Estado y la sociedad civil. Estos problemas históricos que constituyen el patrimonialismo, el prebendalismo, la exclusión de la participación, el centralismo exacerbado del Estado, articulado políticamente a los problemas de legitimidad y representatividad del Estado sus instituciones, al reflejarse en las relaciones Estado-sociedad civil, van conformando las condiciones que erosionan a la propia gobernabilidad del sistema político democrático.

Sin embargo, no debemos dejar de reconocer que a pesar de estos problemas, la misma orientación de los procesos políticos en estos últimos años, han permitido percibir los problemas históricos no resueltos en la relación Estado-sociedad, ha existido un avance que ha permitido crear una etapa inicial de apertura democrática a otros actores sociales postergados y marginados que antes no tenían reconocimiento jurídico ni institucional, menos aún un reconocimiento de la participación en la vida jurídica, política económica y social del país; así como, la de hacer del municipio la base de la descentralización, asignándole a los municipios recursos y nuevas competencias referidas a las áreas de educación, salud, cultura, deportes, caminos vecinales y microrriegos; así como, el de establecer la jurisdicción municipal urbano-rural que permite establecer un nexo directo de la sociedad con la administración pública para poder resolver en alguna medida los problemas sociales y desarrollo de regiones rurales postergadas. Este avance democrático se ha traducido en su instrumento jurídico que es la Ley de Participación Popular, instrumento jurídico que en su desarrollo desde su implementación, requiere un diagnóstico de sus avances y obstáculos e insuficiencias.

Para superar esas insuficiencias sustanciales de la ley 1551, se hace propicio formular una propuesta de reforma de la Ley de Participación Popular.

#### 4.2. FUNDAMENTACION DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES PROPUESTAS

La Ley No.1551 es un instrumento jurídico que determina una significativa transformación jurídica, institucional y económica del espacio público y su relacionamiento con la sociedad particularmente en los municipios como el lugar apropiado para esa relación, se modifica su estructura, se transfieren nuevas competencias y alcances que antes eran absorbidas por el gobierno central, con un relativo incremento de recursos derivados de la coparticipación tributaria. Sin embargo, la misma tiene sus propios vacíos jurídicos; por tanto también, vacíos socio-económico institucionales y que están fundamentados de la siguiente manera:

1. La 1551 si bien reconoce la personalidad jurídica institucional de actores sociales de carácter territorial que antes no eran tomados en cuenta por el Estado, les reconoce derechos y también les otorga obligaciones, les da la facultad de proponer, pedir controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural; así como, en la gestión y preservación del medio ambiente y desarrollo sostenible; representar y obtener modificaciones de obras o servicios brindados por los órganos públicos,

proponer ratificación o cambios de autoridades educativas y de salud, acceder a la información sobre los recursos destinados a la participación popular (artículo 7), de la misma forma se contempla en el artículo 10 una instancia de articulación de las OTBs con el Gobierno Municipal, con las atribuciones de vigilar que los recursos municipales de la participación popular sean invertidos en la población urbano y rural de manera equitativa, ejercer control sobre los gastos corrientes y pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de la participación popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por el Gobierno Municipal.

Todos estos derechos de lo actores de la participación popular OTBs o pueblos indígenas, comunidades indígenas o campesinas y juntas vecinales el propio Comité de Vigilancia sólo están circunscritas al área social, a la satisfacción de necesidades sociales cotidianas de la comunidad, relacionadas con el desarrollo microeconómico, pero con el desarrollo macroeconómico y social local o regional, menos los vincula con los niveles centrales de decisión del poder local o central.

2. Si bien la participación popular esta orientada al área social o satisfacen las necesidades sociales básicas, logrando importantes resultados particularmente en el

área rural, hasta el presente desde su concepción, diseño, implementación, no ha sido suficiente para resolver sustancialmente la profundización de la pobreza en Bolivia. Las estrategias o programas de desarrollo social hasta el presente, aún no contempla la priorización de los sectores de pobreza extrema del área rural y urbana, pero por sobre todo jamás contemplarán un rol protagónico a éstos sectores para resolver sus problemas, es decir la ciudadanía, jamás tuvo participación verdadera y amplia para resolver su pobreza o asumir un rol en los programas o políticas públicas que les benefician a ellos.

Por ello mismo, se hace necesario cambiar el enfoque asistencialista e instrumental de las políticas sociales, incorporando a los sectores afectados por la pobreza como beneficiarios activos de los programas sociales articulados a programas de desarrollo local o programas productivos (deben ser parte de una Estrategia Integral), donde ellos tomen decisiones, tengan un control social durante el proceso de implementación del programa social; es decir, desde el paso inicial de identificación, priorización de necesidades, estudio, elaboración la formulación, la planificación hasta llegar a la finalización de la ejecución del programa, pero fundamentalmente que tenga decisión, que participe en la resolución, la presencia de los sujetos sociales



involucrados en el tema de la pobreza y en la votación que en el cuerpo colegiado se defina.

Sin embargo, este aspecto de la participación popular en las políticas sociales debe trascender hacia el nivel donde se generan los procesos de democratización del Estado, que implique que aquel rectifique decisiones, desarrolle acciones o elabore políticas que respondan a los intereses de los sujetos sociales, estos mismos que tengan que ver con los procesos de toma de decisiones real, eficiente y oportuno articulado al proceso de demandas que se generan desde la sociedad civil al Estado, contando con la adecuada información sobre las materias que deben ser objeto de decisiones políticas o simplemente políticas públicas.

3. La Planificación Participativa Municipal como instrumento de articulación de las demandas de las OTBs a través de los Comités de Vigilancia, aún no ha sido plenamente institucionalizado ni normativizada, menos aún no se ha creado un organismo técnico que realice la coordinación efectiva de la planificación participativa con los sujetos de la participación popular, ni con las instituciones ejecutoras u ONGs.

Asimismo, no existe mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso de planificación de los

proyectos, incorporación y priorización de demandas de las OTBs y supervización de los perfiles de proyectos en función de los Planes de Desarrollo Municipales. La planificación participativa sólo se quedó restringida a una lista de necesidades al no ser ejecutados ni compatibilizados, los Planes de Desarrollo Municipal con los Planes de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Nacional (PGDES) vinculado a los problemas de definición de presupuesto capacitación y concientización en cuanto a su utilización e implementación, es decir la mayoría de los municipios las autoridades tampoco han entendido que la planificación participativa es un instrumento base de discusión y concertación institucional con la población.

La planificación participativa en su fase de diagnóstico, se debería considerar las potencialidades y visión estratégica de desarrollo de cada municipio base de la construcción de polos de desarrollo autogestionario, articulados a los Planes estratégicos departamental y nacional.

4. De conformidad a los artículos 19 y 20 los recursos de la participación popular fundamentalmente constituida por la coparticipación tributaria, es decir, la transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales de cuya recaudación el 20% será en favor

de los municipios, que se distribuye en función del número de habitantes de la jurisdicción municipal sumado a los ingresos propios de los gobiernos municipales.

El criterio de proporcionalidad de la distribución por habitante sólo se restringe al 25% de la coparticipación departamental, dándose al mismo tiempo lugar en la distribución equitativa de los recursos al incumplimiento del principio de equidad y equilibrio entre los departamentos con mayor capacidad de captar recursos en detrimento de los departamentos y los municipios con menor población, así como las necesidades básicas insatisfechas de las regiones más empobrecidas, por lo menos a nivel de ciertos servicios infraestructurales básicos como agua, alcantarillado y saneamiento básico, no se toma en cuenta esta variable en el sistema de distribución.

Precisamente la orientación definitiva de las demandas de la sociedad hacia el Estado, es generar a través de la participación popular, las condiciones de una verdadera redistribución del poder político y económico que modifique el excluyente sistema político y la articulación de las políticas de transformación de las políticas de desarrollo económico y social a los procesos de toma de decisiones en los niveles centrales del poder local, regional o nacional.

De la misma manera, en que la reforma de la participación implique una real participación en la toma de decisiones, tanto en el nivel nacional como local debe significar el acceso efectivo a las fuentes de riqueza, a una mejor distribución funcional e institucional del ingreso, un reparto más equitativo entre los ingresos nacionales y el nivel de consumo y las necesidades básicas insatisfechas de educación, salud, vivienda, saneamiento básico, es decir en función del pago de la deuda social; así como, la articulación real de los planes de desarrollo municipal en los planes de desarrollo departamental y nacional.

#### **4.3. LA PROPUESTA DEL NUEVO MODELO DE PARTICIPACION POPULAR**

La reforma debe entenderse que la participación popular debe ser un proceso por el cual la población empieza a realizar actividades orientadas a tomar partido por su propio desarrollo, fortaleciendolo en la medida en que empiecen a tomar decisiones, no solamente en la formulación de sus aspiraciones o demandas, si no que se plasme en la elaboración, formulación, gestionamiento de su financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo comunal que esten además compatibilizados con los Planes de desarrollo municipal, pero sobre todo en función de una estrategia integral de desarrollo sostenible a nivel nacional, a través de la creación de municipios productivos,

de tal forma que le permita mejorar su calidad de vida, que responda no sólo a satisfacer sus propias necesidades básicas sino que se consolide su propio desarrollo autogestionario.

#### 4.3.1. OBJETIVOS

- a) Generar las condiciones de la profundización democrática y redistribución real y equitativa de los ingresos.
- b) Generar las condiciones para la profundización de la participación popular ampliada.
- c) Crear las bases para desarrollar la influencia en el proceso de toma de decisiones por parte de los actores sociales territoriales (OTBs) y organismos representativos funcionales y asociaciones voluntarias, relacionadas con el área productiva de la sociedad civil.
- d) Generar las condiciones para la consolidación de los municipios productivos, base del desarrollo sostenible y humano de la población.
- e) Crear las condiciones de contribución voluntaria de sus esfuerzos de todos los sujetos sociales, beneficiarios a programas y proyectos relacionados con el mejoramiento de los niveles de vida de los sectores de la población de pobreza extrema.

- f) Desarrollar la capacidad propia de los beneficiarios para desarrollarse por si mismos.
- g) Profundizar la interacción entre grupos de beneficiarios y las autoridades locales para desarrollar determinado proyecto.
- h) Profundizar los mecanismos de negociación o concertación entre los beneficiarios y las autoridades encargadas del proyecto o programa social.
- i) Generar los mecanismos de vínculo inmediato entre las comunidades campesinas, indígenas, pueblos indígenas, juntas vecinales y otras organizaciones representantes de la sociedad con los niveles del gobierno departamental y nacional; así como, el Poder Legislativo en la decisión de los planes de desarrollo local, municipal, departamental y nacional.

#### **4.3.2. ELEMENTOS BASICOS.-**

- 1. La toma de decisiones en los niveles nacional, departamental y municipal, desde la fase de planificación, gestión y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo, así como su modificación o sustitución, etc.

2. Planificación participativa para el efectivo conocimiento de las necesidades de la población y la formulación de los planes de desarrollo local, municipal, departamental y nacional.
3. La organización de la comunidad en grupos especializados.
4. Capacitación integral de estos grupos y asesoramiento técnico permanente.
5. La recepción por la organizaciones de base de la asistencia técnica y financiera, a través de los esfuerzos conjuntos con agencias externas de cooperación, que también proveen transferencias de tecnología, cuyo papel es apoyar la autonomía de estas unidades sociales, a través de otorgarles el conocimiento y los recursos para que alcancen una autogestión en la consecución de sus propios objetivos.

#### **4.4. COMPONENTES DEL NUEVO MODELO DE PARTICIPACION POPULAR**

##### **4.4.1. LOS CONSEJOS LOCALES DE PARTICIPACION POPULAR**

El modelo de organización que se pretende, pone énfasis de que mientras más un plan programa o proyecto se situe a nivel local, las contribuciones, voluntarias serán mayores por parte de la población incorporada.

El nivel local es la unidad más natural y directa a la cual es posible vincular la participación popular de la comunidad y los objetivos del desarrollo y la profundización democrática.

El modelo de organización que se propone, enfatiza el espacio territorial, es decir pueblos o comunidades indígenas, comunidades rurales y urbanas como principal factor de agregación; sin embargo, la opción es dejada abierta a que otros organismos funcionales representantes de la sociedad civil se incorporen a este proceso de participación y que deben ser coordinados de acuerdo a los intereses específicos, por ejemplo clubes de madres, sindicatos asociaciones productivas o voluntarias, asociaciones de profesionales, juntas escolares, juventudes, etc.

Aunque el modelo que se propone en esta instancia está principalmente basado en el nivel local, no puede descartarse que estos grupos de base pudieran articular sus intereses a un nivel más amplio, cubriendo unidades departamentales y/o regionales, hasta el nivel nacionales e incluso internacionales cuando se relacionen con las agencias externas de cooperación, a través de la toma de decisiones en elaboración, formulación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo local, municipal. departamental y nacional.



#### 4.4.2. FUNCIONES DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PARTICIPACION POPULAR

##### A) GENERALES

- Representar a la comunidad urbana o rural con derecho de voz y voto ante los niveles de de decisión municipal, regional, departamental y nacional.
- Articular a las organizaciones territoriales y funcionales de la comunidad con el gobierno municipales, departamentales y nacional.
- Coordinar y dinamizar conjuntamente con la población de la comunidad urbana y rural el planteamiento de sus necesidades, programación y priorización de las mismas en base al instrumento de planificación participativa.
- Promover y dirigir el desarrollo autogestionario de sus municipios.

##### B) ESPECIFICAS

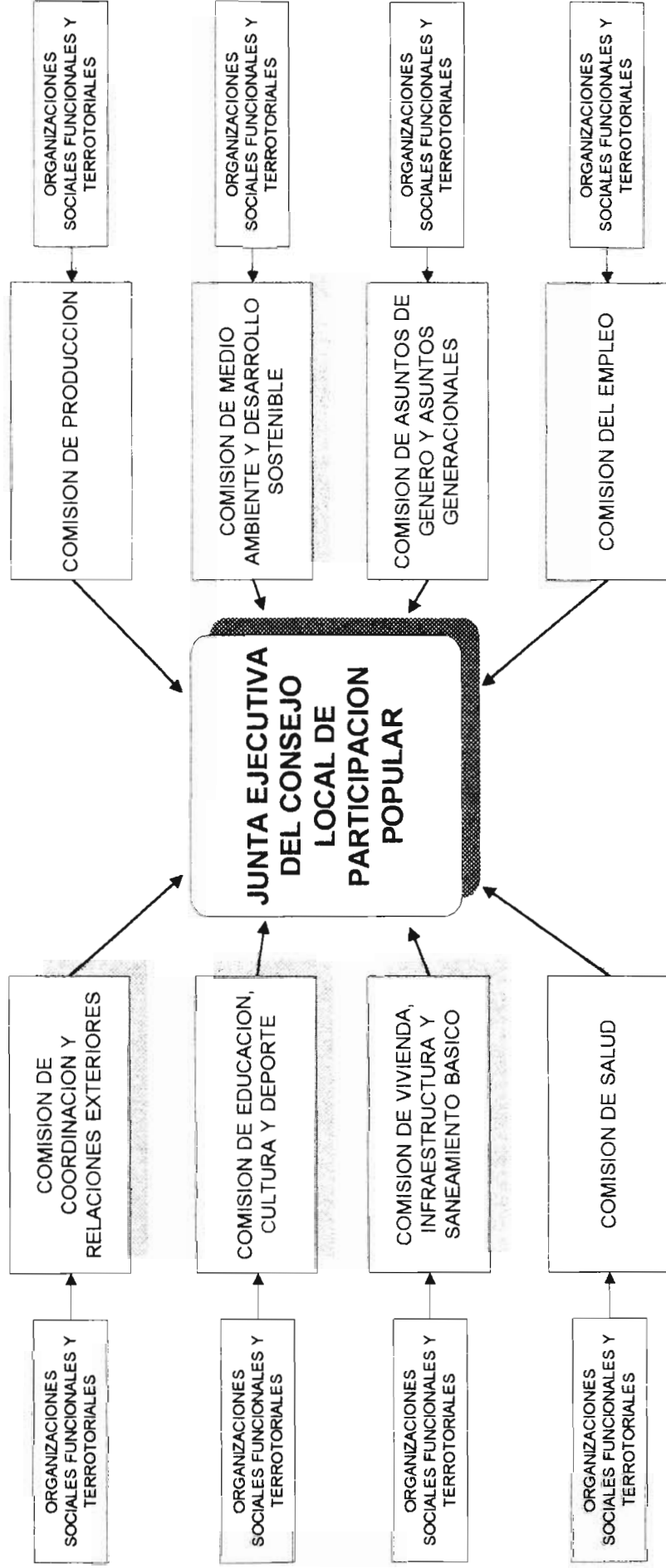
- Detectar las necesidades potencialidades y limitaciones comunitarias en materias de desarrollo local, productivo, educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo

urbano y rural en base a la elaboración de un diagnóstico con la participación de la comunidad para definir las necesidades y prioridades especificadas por la participación de la comunidad.

- Diseñar las acciones para la articulación de las necesidades que deban ser tomadas en cuenta por el gobierno municipal, es decir incorporarlos a los Planes de Desarrollo Municipales o Planes de Desarrollo Departamental y Nacional.
- Obtener los recursos, para la realización de los proyectos o programas aprobados.
- Ejecutar proyectos o programas económico-sociales conjuntamente con el Gobierno Municipal, departamental o central.
- Evaluar y hacer un seguimiento del proceso de plan de desarrollo y los resultados conjuntamente con el gobierno municipal y departamental.

Todas estas funciones están además articuladas y complementadas al ejercicio de derechos y obligaciones contempladas en los artículos 7 y 8 de la Ley 1551, de 20 de Abril de 1994.

# CONSEJO LOCAL DE PARTICIPACION POPULAR



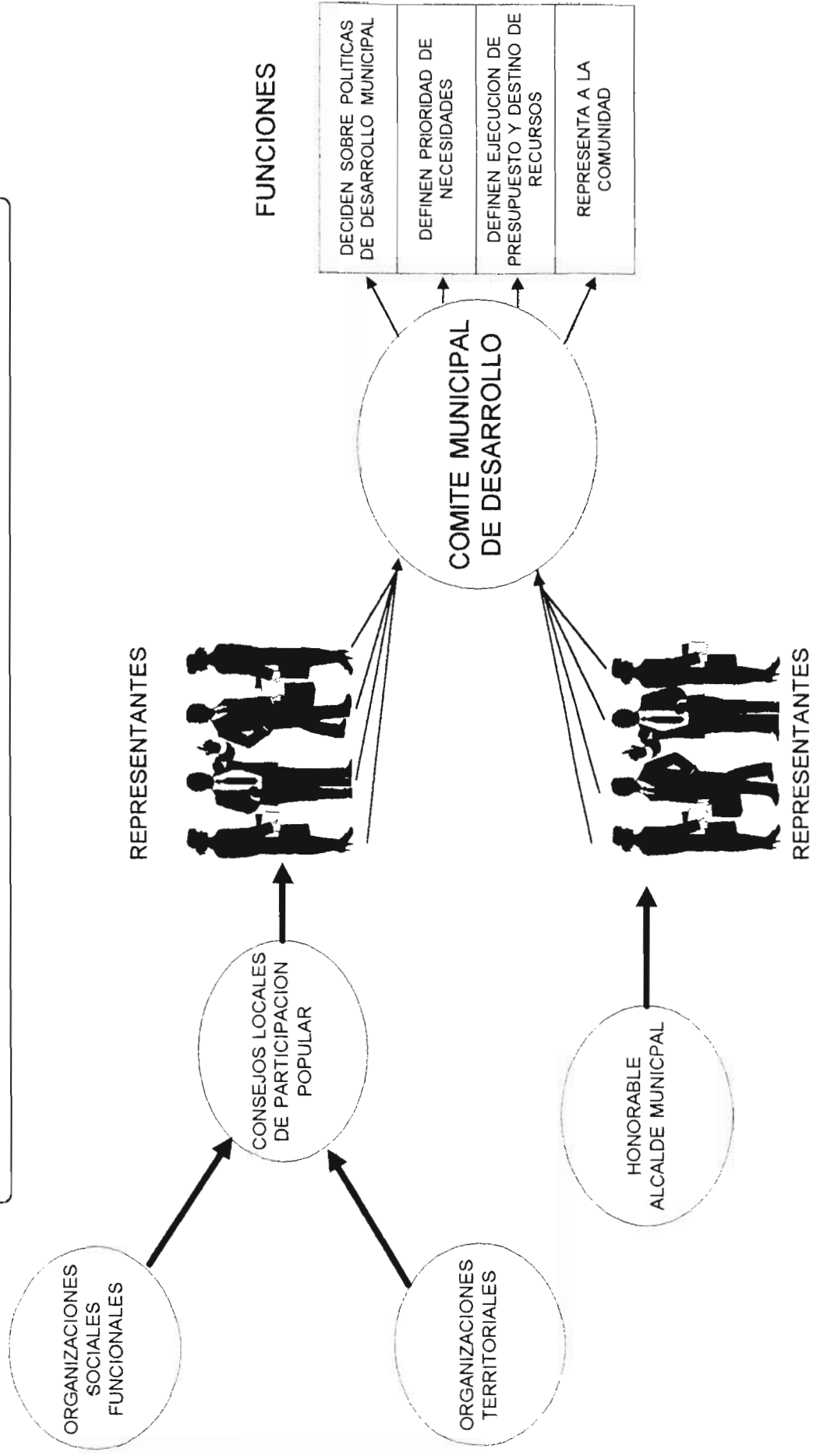
#### **4.4.3. ESTRUCTURA**

El nivel de una estructura de organización local deberá estar compuesto por comunidades campesinas, pueblos o comunidades indígenas, juntas vecinales, asociaciones comunitarias, clubes de madres, central obrera regional, asociaciones de padres o representantes de la juntas escolares (art. 6 de la Ley de Reforma Educativa) u otras organizaciones funcionales según sus usos, costumbres. Según la definición de prioridades y la efectiva articulación de la comunidad con los organismos de coordinación y apoyo, ya sean privadas o públicas, estas se constituyen en comisiones relacionadas con las áreas de educación, cultura, salud y saneamiento básico, de producción, de infraestructura, de medio ambiente, de género y generacionales, de deportes, etc.; cuyos componentes son las organizaciones territoriales y funcionales más representativas de la comunidad urbana o rural, de cuyos representantes de comisiones conforman una Junta Ejecutiva.

#### **4.4.4. COMITES MUNICIPALES DE DESARROLLO.-**

Los Comités Municipales de Desarrollo estarán constituídos por representantes de los Consejos Locales de Participación Popular por parte de la sociedad y el H. Alcalde Municipal en representación del Gobierno Municipal. Esta instancia de participación ciudadana que se ubica a un nivel más agregado de los Consejos Locales de Participación Popular,

# COMITES MUNICIPALES DE DESARROLLO



tiene las mismas funciones de los Consejos Locales de Participación Popular, mencionados con la diferencia sustancial e importante que es la de decidir o resolver sobre las políticas de desarrollo municipal, definiendo sobre la atención de las necesidades de la comunidad, las acciones, los recursos y la ejecución e implementación de los programas o proyectos aprobados prioritariamente, que han surgido del proceso de planificación participativo y que deben ser incorporados en los Planes de Desarrollo Municipal o Planes Anuales Operativos, así como en los Planes de Desarrollo Regional y Departamental; asimismo, cumplirá la función de representar a la comunidad ante los organismos de coordinación, privado o público o ambos tanto a nivel regional, departamental o central.

Los Comités Municipales de Desarrollo deben estar presididos por el H. Alcalde Municipal y conformarán comisiones en las áreas de salud y saneamiento básico, de educación, infraestructura, de deportes, de medio ambiente, de asuntos de género, generacionales etc.

Dentro del marco de la Ley de Descentralización, el Comité Municipal de Desarrollo, conjuntamente los Consejos Municipales designarán sus propios representantes ante el Consejo Departamental, de conformidad a los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 1654, de 28 de Julio de 1995.

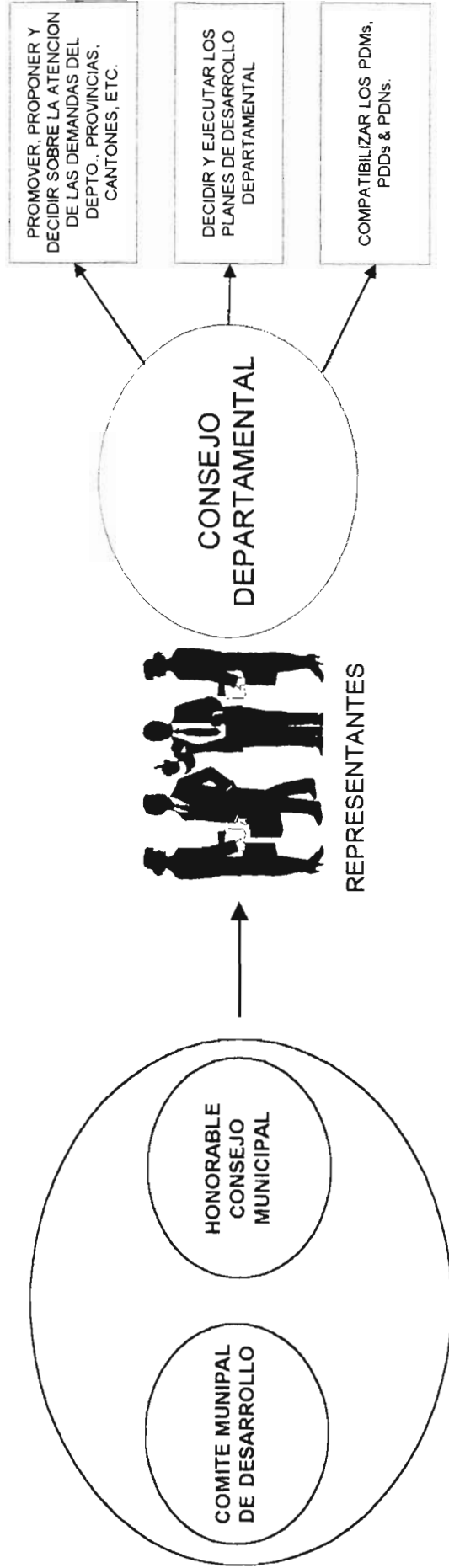
#### **4.4.5. CONSEJOS DEPARTAMENTALES**

Los Consejos Departamentales, se constituyen en los órganos colegiados de decisión, consulta y fiscalización a nivel departamental que está constituido por miembros representantes de los Comités Municipales de Desarrollo propuestos ante los Consejos Municipales y estos a su vez, son los que los designarán por dos tercios de voto a los representantes ante los Consejos Departamentales, conforme al procedimiento señalado en la Ley de Descentralización Administrativa. Los Consejos Departamentales en coordinación con los Comités Municipales de Desarrollo y los Consejos Locales de Participación Popular, tendrán la facultad de promover, proponer y decidir sobre la atención de las demandas y necesidades del departamento, provincias, cantones y comunidades rurales y urbanas en particular, así como el de decidir sobre los planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental y compatibilizar con los planes de desarrollo municipal en función de su articulación con los planes de desarrollo nacional.

#### **4.4.6. COMITES DE VIGILANCIA**

La propuesta de reforma de los Comités de Vigilancia está basado en que estos Comites sólo se constituyen en los órganos de control social y estará conformado por las comunidades campesinas, pueblos o comunidades indígenas, juntas vecinales

# CONSEJOS DEPARTAMENTALES





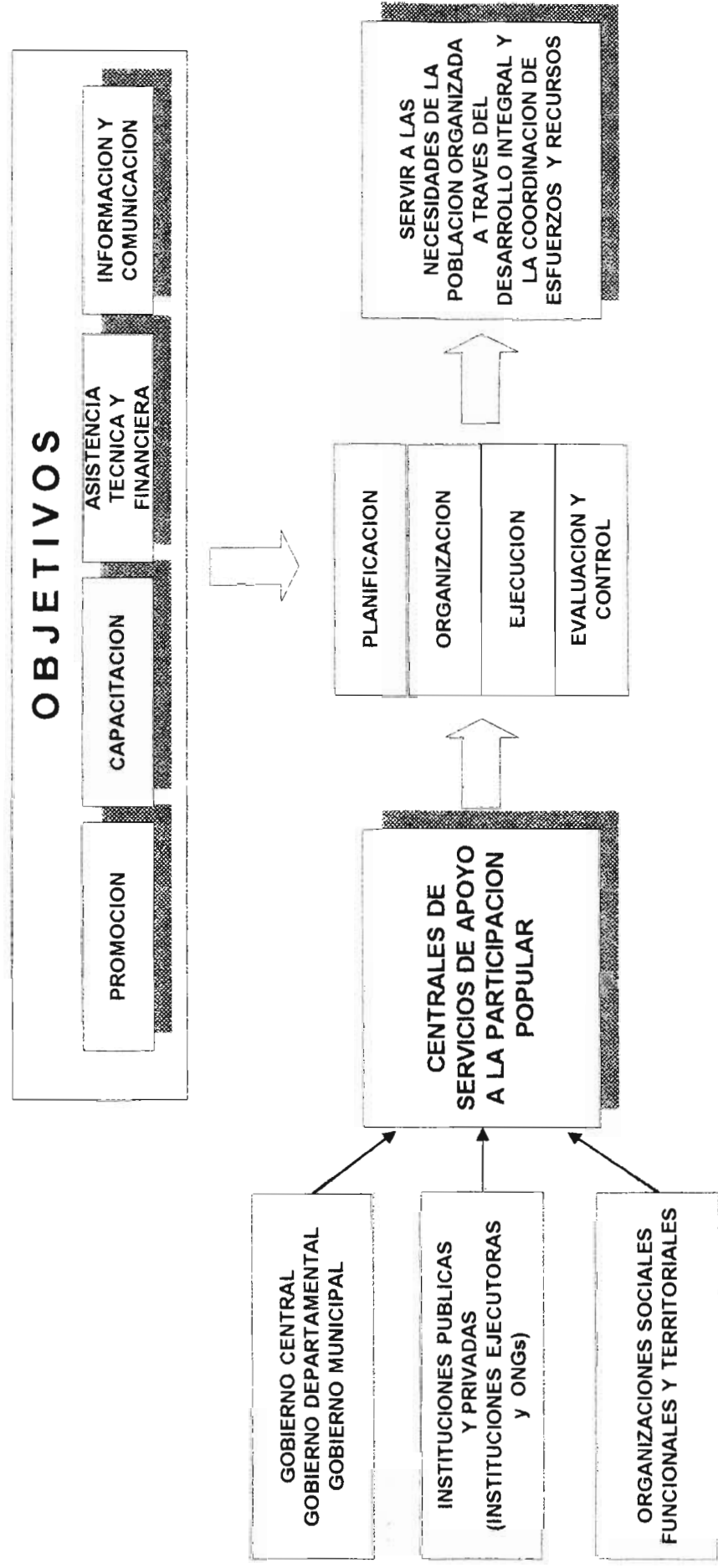
y otras organizaciones sociales de la sociedad civil que elegirán a un representante por cada Cantón o Distrito de la jurisdicción municipal, su alcance va más allá de los Gobiernos Municipales estableciéndose que el ejercicio del control social y vigilancia de su gobierno municipal y sus representantes ante el Comité de Desarrollo Municipal y también su alcance al ámbito del gobierno departamental y sobre sus representantes ante el Consejo Departamental.

#### 4.4.7. LAS CENTRALES DE SERVICIOS DE APOYO A LA PARTICIPACION POPULAR

Constituir las Centrales de Servicios de Apoyo a la Participación Popular, fundamentalmente en el nivel local y municipal sin excluir el alcance de los programas a nivel departamental o regional, se convertirá en una pieza fundamental de estrategia de lucha contra la pobreza, las mismas deben cumplir la función de vehículo entre el Estado y la sociedad, a través de apoyo y prestación de servicios técnicos de asesoramiento y capacitación permanente a la población a los líderes comunales, en el proceso de planificación participativa, decisión, ejecución evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo municipal y departamental.

Las Centrales de Servicios de Apoyo a la Participación Popular, fundamentalmente constituida por Organizaciones No

# CONSTITUCION Y OBJETIVOS DE LAS CENTRALES DE SERVICIOS DE APOYO A LA PARTICIPACION POPULAR



Gubernamentales y equipos técnicos de las entidades ejecutoras públicas o privadas que se establecen como cogestoras del desarrollo en coordinación con la población necesitada, donde ella por sí misma asume para sí la tarea de elevar su nivel de producción y satisfacción de sus necesidades básicas (educación, salud, vivienda etc.).

Las CSAPP también son entidades de apoyo al Estado y las comunidades urbanas y rurales, coordina la acción institucional de los actores de la participación popular, comunidades urbanas, rurales, pueblos indígenas, los Consejos Locales de Participación Popular, los Comités de Desarrollo Municipal, la Prefectura y los Consejos Departamentales y el FIS, FNDR, FDC, FONAMA etc.

Las tareas de las CSAPP, es **promover** la organización de la solidaridad, **educar y entrenar** a la población incorporada al proceso de participación popular y planificación participativa para cumplir más eficientemente los fines de la participación popular, **promover y canalizar la asistencia técnica y financiera necesaria** junto con los anexos de **información y comunicación** permanente todo, todo ello dirigido al proceso de su propio desarrollo sostenible de la población.

Las CSAPP deben ser concebidos como una instancia de una ONG Consultoras equipos técnicos de una estructura estatal situada a nivel local, pero con ramificaciones a los niveles

más altos con el objeto de canalizar ayuda privada y gubernamental o el financiamiento externo de una manera racional, teniendo como base las prioridades definidas por las comunidades. Idealmente, las CSAPP pudieran ser integradas con las instituciones del gobierno local, públicas, privadas y las organizaciones de la comunidad. Las CSAPP se institucionaliza para alcanzar dos objetivos: los generales que se refieren a la integración, coordinación de esfuerzos, recursos y los más específicos que están llamados a identificar y sistematizar las necesidades, planear las intervenciones, ejecutarlas y evaluarlas en cuatro campos: promoción, educación y entrenamiento, asistencia técnica, financiera y comunicación

#### **4.4.8. LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACION POPULAR**

La redistribución equitativa de los ingresos nacionales y regionales que forman parte de la coparticipación tributaria que serán los recursos de la participación popular, deberá destinarse un 20% a los gobiernos municipales y un 10 % de apoyo a las comunidades urbanas o rurales más empobrecidas en función a la compatibilización de los planes de desarrollo municipal o departamentales, tomando como base la metodología de distribución en función a la densidad poblacional, la satisfacción de necesidades básicas y requerimientos de implementación de unidades productivas locales y municipales.

ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIONES Y AMPLIACIONES DE LA LEY  
1551 DE PARTICIPACION POPULAR.

CONSIDERANDO:

Que la Ley 1551, de 20 de Abril de 1994, Ley de Participación Popular se ha constituido en la norma jurídica que ha transformado significativamente el escenario jurídico institucional y económico del país, modificando la estructura, competencias y alcances de los gobiernos municipales y las relaciones de estos con los actores de la sociedad civil.

Que durante el proceso de la implementación de la Ley de Participación Popular, se ha establecido que se hace necesario modificar la mencionada disposición legal en razón de mayor profundización de la democratización de la sociedad y una democratización de los niveles de dirección y decisión centrales del Estado y que permita a su vez a los actores de la participación popular acceder a mecanismos de toma de decisiones.

Que con este motivo se debe modificar la estructura de los niveles de decisión de la participación popular, en base a la creación y organización de los Concejos Locales de Participación Popular, los Concejos Municipales, Departamentales de Desarrollo los que tendrán su representación en el Consejo Nacional de Desarrollo.

Que para este efecto, los gobiernos municipales deberán contar con recursos suficientes para su desenvolvimiento, muy en particular los gobiernos municipales más afectados por la pobreza de sus comunarios.

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente Ley:

**EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,**

**D E C R E T A :**

**DE LAS MODIFICACIONES Y AMPLIACIONES A LA LEY 1551 DE PARTICIPACION POPULAR**

**TITULO I**

**CAPITULO I**

**DE LOS OBJETOS Y SUJETOS DE LA PARTICIPACION POPULAR**

**ARTICULO 1.-** El texto del artículo 1º de la ley 1551, queda modificado en los siguientes términos:

**ARTICULO 1.- (OBJETOS)** La presente ley reconoce promueve y consolida el proceso de participación popular, articulando a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas juntas vecinales y las organizaciones funcionales populares más representativas a nivel urbano y rural respectivamente, en la vida jurídica ,política y económica del país, procura mejorar la calidad de vida de la mujer y hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos p[ublicos. Fortalece

los instrumentos políticos y necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa y garantizando la igualdad de oportunidades y la toma de decisiones en los niveles de representación a mujeres y hombres.

**ARTICULO 2.-** Se define como sujetos de la participación popular a las comunidades campesinas, pueblos indígenas, juntas vecinales y las organizaciones funcionales populares más representativas a nivel urbano y rural.

**ARTICULO 3.-** El texto del artículo 10 queda modificado en los siguientes términos: **ARTICULO 100 COMITES DE VIGILANCIA**

Con el objeto de articular a las organizaciones territoriales y organizaciones sociales funcionales con el gobierno municipal y departamental en el ejercicio del control social, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un representante de cada Canton o Distrito de cada jurisdicción elegido en los Consejos Locales de Participación Popular, con las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar que los recursos municipales de participación popular y los recursos departamentales sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa.
- b) Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la participación Popular

- c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de la participación popular y los recursos departamentales, y la rendición de cuentas efectuadas por el Gobierno Municipal, Gobierno Departamental, el Consejo Departamental y el Comité de Desarrollo Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo y Legislativo para que actúen de conformidad a las atribuciones que les reconoce la Constitución Política del Estado.

## TITULO II

### CAPITULO II

#### DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PARTICIPACION POPULAR

**ARTICULO 4.-** Con el fin de articular directamente a la comunidad urbana y rural con el gobierno municipal, el gobierno departamental y nacional en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, orientados hacia los objetivos del desarrollo y la profundización democrática local, se crean los Consejos Locales de Participación Popular con las siguientes atribuciones:

- a) Representar a la comunidad urbana o rural con derecho de voz y voto ante los niveles de decisión municipal, regional, departamental y nacional.



- b) Articular a las organizaciones territoriales y funcionales de la comunidad con los gobiernos municipales, departamentales y nacional.
- c) Coordinar y dinamizar conjuntamente la población de la comunidad urbana y rural el planteamiento de sus necesidades, programación y priorización de las mismas en base al instrumento de planificación participativa.
- d) Promover y dirigir el desarrollo autogestionario de sus municipios.
- e) Detectar las necesidades potencialidades y limitaciones comunitarias en materias de desarrollo local, productivo, educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural en base a la elaboración de un diagnóstico con la participación de la comunidad para definir las necesidades y prioridades sistematizadas por la participación de la comunidad.
- f) Diseñar las acciones para la articulación de las necesidades que deban ser tomadas en cuenta por el gobiernos municipal,
- g) Incorporar los Planes de Desarrollo Municipales o Planes

de Desarrollo Departamental y Nacional en la estrategia de desarrollo económico, social global.

- h) Representar, gestionar y obtener los recursos, para la realización de los proyectos o programas aprobados.
- i) Ejecutar proyectos o programas económico-sociales conjuntamente el gobierno municipal, departamental o central.
- f) Evaluar y hacer un seguimiento del proceso de plan de desarrollo y los resultados conjuntamente el gobierno municipal y departamental.

Todas estas funciones están además articuladas y complementadas al ejercicio de derechos y obligaciones contempladas en los artículos 7 y 8 de la Ley 1551, de 20 de Abril de 1994.

#### **ARTICULO 4.- ESTRUCTURA**

I. El CONSEJO LOCAL DE PARTICIPACION POPULAR, esta conformado por comunidades campesinas, pueblos o comunidades indígenas, juntas vecinales, asociaciones comunitarias, u otras organizaciones funcionales populares.

II. Según las prioridades y la efectiva articulación de la comunidad con los organismos de coordinación y apoyo

ya sean privadas o públicas estas se constituyen en comisiones relacionadas con las áreas de educación, cultura, de salud y saneamiento básico, de producción, de infraestructura, de producción, de medio ambiente, de género y generacionales, de deportes, etc.; cuyos componentes son las organizaciones territoriales y funcionales más representativas de la comunidad urbana o rural de cuyos representantes de comisiones conforman una Junta Ejecutiva.

### TITULO III

#### CAPITULO III

#### DE LOS COMITES MUNICIPALES DE DESARROLLO

##### ARTICULO 5.- COMPOSICION

Los Comités Municipales de Desarrollo estarán constituidos por representantes de los Consejos Locales de Participación Popular, por parte de la sociedad y el H. Alcalde Municipal en representación del Gobierno Municipal.

**ARTICULO 6.-** Los Comités Municipales de Desarrollo tienen las mismas funciones de los Consejos Locales de Participación Popular mencionados con la diferencia sustancial e importante, que es la decidir o resolver sobre las políticas de desarrollo municipal, definiendo sobre la atención de las necesidades de la comunidad, las acciones, los recursos y la ejecución e implementación de los programas o proyectos aprobados

prioritariamente, que han surgido del proceso de planificación participativa y que deben ser incorporados en los Planes de Desarrollo Municipal o Planes Anuales Operativos, así como en los Planes de Desarrollo Regional y Departamental; Asimismo, cumplirá la función de representar a la comunidad ante los organismos de coordinación, privado o público o ambos tanto a nivel regional, departamental o central.

**ARTICULO 7.-** Los Comités Municipales de Desarrollo deben estar presididos por el H. Alcalde Municipal y conformarán los Directorios de Salud, en las áreas de de salud y saneamiento básico, de educación, infraestructura, de deportes, de medio ambiente, de asuntos de género, generacionales etc.

#### **TITULO IV.**

#### **CAPITULO IV**

#### **DE LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES**

**ARTICULO 8.-** Dentro del marco de la Ley de Descentralización, el Comité Municipal de Desarrollo conjuntamente con los Consejos Municipales designarán sus propios representantes ante el Consejo Departamental, en concordancia a los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 1654, de 28 de Julio de 1995.

**ARTICULO 9.-** Los Consejos Departamentales se constituyen en los órganos colegiados de decisión, consulta y

fiscalización, a nivel departamental que esta constituido por miembros representantes de los Comités Municipales de Desarrollo propuestos ante los Consejos Municipales y estos a su vez, son los que los designarán por dos tercios de voto a los representantes ante los Consejos Departamentales, conforme al procedimiento señalado en la Ley de Descentralización Administrativa.

**ARTICULO 10.-** Los Consejos Departamentales en coordinación con los Comités Municipales de Desarrollo y los Consejos Locales de Participación Popular, tendrán la facultad de promover, proponer y decidir sobre la atención de las demandas y necesidades del departamento, provincias, cantones, comunidades rurales y urbanas en particular, así como el de decidir sobre los planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental y compatibilizar con los planes de desarrollo municipal en función de su articulación con los Planes de Desarrollo Nacional, que serán propuestos, deliberados y concertados en el Consejo Nacional de Desarrollo, dentro del marco de las atribuciones que le otorga el Decreto Supremo Nº 23873, de 3 de octubre de 1994.

## **TITULO V**

### **CAPITULO V**

#### **LAS CENTRALES DE SERVICIOS DE APOYO A LA PARTICIPACION POPULAR**

**ARTICULO 11.-** Con la finalidad de que se presten servicios técnicos de asesoramiento y capacitación e

información permanente a la población a los líderes comunales, en el proceso de planificación participativa, decisión, ejecución evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo municipal y departamental; se crean las **CENTRALES DE SERVICIOS DE APOYO A LA PARTICIPACION POPULAR,**

**ARTICULO 12.-** Las Centrales de Servicios de Apoyo a la Participación Popular fundamentalmente constituida por: Organizaciones No Gubernamentales y Equipos Técnicos de la entidades ejecutoras publicas o privadas, necesidades básicas (educación, salud, vivienda etc,).

**ARTICULO 13.-** Las CSAPP también son entidades de apoyo al Estado y las comunidades urbanas y rurales, coordinando la acción institucional de los actores de la participación popular, comunidades urbanas, rurales, pueblos indígenas, los Consejos Locales de Participación Popular, los Comités de Desarrollo Municipal, el Gobierno Municipal, la Prefectura, los Consejos Departamentales y el FIS, FNDR, FDC, FONAMA u otras instituciones del Gobierno Central.

## **TITULO VI.**

### **CAPITULO VI**

#### **DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACION POPULAR.**

**ARTICULO 14.-** En favor de las comunidades urbanas o rurales más empobrecidas que están dentro de la jurisdicción

territorial de los gobiernos municipales, que cuentan con menos ingresos en la distribución de la coparticipación tributaria, serán destinados a su favor en forma compensatoria un 10% más adicional de los rentas nacionales, los mismos que serán invertidos en la satisfacción de necesidades básicas prioritarias contempladas en los Planes de Desarrollo Municipal de estos municipios.

*C O N C L U S I O N E S*

---



## 5. CONCLUSIONES

El análisis descrito y considerado en los capítulos anteriores, nos permite demostrar nuestras hipótesis de trabajo y poder arribar a las siguientes conclusiones:

1.- Existen dificultades inherentes en torno al concepto de **participación**, no sólo porque no hay una concepción unívoca de su relación con el poder político, sino porque el vocablo se refiere por igual tanto a los efectos globales del poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial espacial o funcional, dependerá también del grado de influencia del nivel del ámbito y de los sujetos intervinientes convocados y de los objetivos de la misma. Sin embargo, intentaremos hacer algunas puntualizaciones importantes para ser tomados en cuenta en nuestra propuesta y que dan cuenta que el planteamiento de la participación implementada por el Gobierno nos los ha considerado en la Ley 1551, de 20 de Abril de 1994:

A) El término participación implicará asumir que los individuos en tanto ciudadanos están "tomando parte" en alguna actividad de la esfera pública en tanto portadores de intereses generales o públicos y colectivos, según sea su ámbito económico político social e institucional jurídico y que

tenga que ver con amplios temas del desarrollo económico social y la vida jurídica y política, en los niveles nacional, departamental, regional o local.

- B) El concepto de participación popular implica la participación de los ciudadanos con capacidad de tener acceso en los mecanismos sustantivos del control del poder y de la distribución de los recursos, entendiéndose a su vez, como participar en la toma de decisiones, en la planificación, ejecución, gestión y control de los programas o proyectos de desarrollo que afecten a los ciudadanos.

2.- En cuanto a la fundamentación ideológica de la participación popular, que viene implementándose en América Latina y en nuestro país debemos decir:

- A) Los discursos y contextos sociopolíticos, la participación popular se inserta desde el ámbito estatal como de la sociedad civil, veremos que la característica central de la fundamentación de la participación popular, estará referida ante todo a buscar una estrategia de rearticulación del problema global de las relaciones del Estado y la sociedad civil en dirección y profundización de la

democracia, como medio de fortalecimiento de la sociedad civil y como un instrumento de ejercicio de una equilibrada gobernabilidad.

- B) La participación popular tiene correspondencia con la crisis del modelo de desarrollo centralista y bajo la ola modernizadora de los aparatos estatales de los años 80-90, busca desde una lógica de libre mercado, eficiencia y reducción de costos sociales a título de frenar la pobreza, la marginalidad, mejorar la salud, la educación y la redistribución del ingreso.
- C) Asimismo, la participación popular sustituye al viejo modelo de desarrollo centralista del Estado por otro descentralista vía fortalecimiento de los municipios y el reajuste del aparato estatal.
- D) La participación popular se constituye en el discurso de los organismos internacionales y del Gobierno de Bolivia, una estrategia global de desarrollo que está orientado a comprometer y hacer corresponsables a los sectores empobrecidos de la ciudad y el campo con su situación. En definitiva, en la actualidad cualquier política de lucha contra la pobreza o cualquier política social o estrategia

social tienen que ser pensados desde la óptica de la participación popular.

3.- En cuanto al análisis de la Ley de la participación popular implementada en la ley 1551 podemos puntualizar:

A) La participación popular se constituye en una mera política social del Estado, que permite que la sociedad se organice y que las organizaciones participen o están participando sólo en la gestión social del desarrollo se limita a la satisfacción de requerimientos básicos de infraestructura y de servicios, a un nivel local, a un nivel micro y lo global, la gestión política, la toma de decisiones nacionales del núcleo central del sistema político; por tanto, la lucha por el poder más bien continúa formalizada y circunscrita a la función de los partidos políticos o a los partidos gobernantes,

La ley no genera canales de participación política a los sectores populares, es decir, no estaría resolviendo los problemas que caracterizaron a la crisis del Estado y sistema político, que lógicamente continuaría arrastrando los comportamientos prebendales o patrimoniales, en la satisfacción de demandas políticas o sociales.

B) Entonces con la Ley de Participación Popular tal como esta normada, se constituye como una nueva red de mediaciones entre lo privado y lo público, pero en torno a la gestión social del desarrollo por parte de la ciudadanía, se estaría definiendo una nueva modalidad de ejecutar políticas públicas, en el área de políticas sociales.

4.- En cuanto a la relación que existe entre democracia y participación popular es necesario reconocer que: la democracia en Bolivia en su desarrollo histórico, representó un ambiente de exclusión que inclusive paso por una democracia racial antes del 52 y que después intento ser democrático por movilización de la propia sociedad civil; sin embargo a pesar de ello, hasta el momento no cambiaron las relaciones en el sistema político, ni las relaciones de los partidos políticos y la sociedad siempre estuvieron determinadas por el debil nexo del voto, peor aún en lo principal, el proceso de toma de decisiones esta reducido a una minoría, expresa en la historia del sistema político boliviano la debilidad interna del Estado vinculada a la pobre participación y la constitución tardía de la ciudadanía, pero que con la implementación de la LPP., se ha dado una fase de apertura positiva al incorporar y reconocer a las comunidades campesinas e indígenas y las juntas vecinales, en función del reconocimiento y

fortalecimiento de lo comunitario, reconociendo las formas colectivas de organización y satisfacción y solución de sus problemas locales aunque paradójicamente este circunscrita al ámbito social.

- 5.- La Ley de Participación Popular y su influencia en el sistema de partidos, se expresa en lo siguiente:

Los efectos de la LPP a pesar de que el ámbito del poder central, no esta contemplado para el ejercicio de los derechos de los sectores populares, influye paradójicamente en el sistema de partidos, que en la actualidad a los problemas de la crisis del sistema político aportó con los problemas de déficit de representatividad y legitimidad, que expresaron un debilitamiento de los lazos de identidad entre el electorado y los partidos políticos con un abstencionismo en las elecciones generales o municipales con la Ley 1551, les impuso desafíos a los partidos políticos, especialmente aquellos que no tenían presencia territorial diseminada y liderazgo en todos los rincones del país. Aparecieron en estas últimas elecciones municipales nuevos liderazgos, quizás más representativos de la comunidad, que además están sometidos a la exigencia de sociedad comunitaria a través de los Comites de Vigilancia.

Por otro lado, mediante la LPP el Estado entra a disputar el espacio privilegiado del accionar del denominado "populismo".

- 6.- En cuanto a los actores sociales y la participación popular, los sujetos de la participación popular están constituídos por los sujetos convocados y organizados por el Estado, formalmente establecido en el Capítulo II de la LPP , que los define como Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, les otorga reconocimiento legal, les reconoce su personalidad jurídica permitiéndoles canales de representación y participación ciudadana, que antes estuvieron relegados especialmente en el sector rural.

Pero con la LPP es que el Estado ya no convoca mucho menos, ni toma en cuenta a las otras organizaciones populares funcionales la COB, los sindicatos, etc. u otros componentes de lo popular que definen lo sustantivo de la sociedad civil.

- 7.- El impacto de la LPP en la ciudad de EL ALTO tuvo las siguientes consecuencias:

La ciudad de EL ALTO, expresa el carácter excluyente y selectivo en la distribución de los servicios, es

producto de la segregación centroperiferia, residencial-popular, complicadas con una segregación étnica que dá origen a la denominada crisis urbana. La problemática de las villas populares de la ciudad de EL ALTO abarca varios extremos, desde la vivienda hasta el uso del espacio para el tiempo libre, desde el saneamiento hasta la defensa de los recursos naturales, desde el transporte urbano hasta los riesgos de los asentamientos. la identidad en torno al control del espacio y sus problemas es lo que permite la conformación de los movimientos sociales urbanos de El Alto, primero en las Villas luego en las Juntas Vecinales que reivindicán en su conjunto, similares demandas al gobierno local. Pero con la LPP. se intenta dar curso a la participación de las organizaciones representativas de la ciudad de El Alto con los derechos y obligaciones establecidas en la Ley, aún a pesar de su resistencia inicial pero con limitaciones determinantes para el desarrollo alteño:

- a) Los actores convocados por la participación popular, no contarón con suficientes mecanismos de divulgación y capacitación sobre la Ley, tuvieron un rezago en el ejercicio de sus derechos, tanto el Gobierno Municipal como las OTBs y el Comité de Vigilancia tuvieron una escasa capacidad para



intervenir en los procesos de planificación y programación de proyectos para las gestiones 1994 al 1996.

- b) Por otro lado, la distribución de los recursos de la participación popular establecidos en favor de El Alto son desproporcionados frente a la atención de sus necesidades y competencias del Gobierno Municipal alteño.
  
- c) Las relaciones entre el Gobierno Municipal y la comunidad alteña y sus organizaciones sociales de representación persiste el carácter excluyente, centralista, porque la participación planteada por el Gobierno resulta absolutamente restringida, aún a pesar de que se les reconoce jurídicamente con derechos y obligaciones, el tema de la toma de decisiones queda excluido para los alteños su participación queda reducida a ser simplemente propositiva de ejercer control social, supervisora, vigilante pero sin ninguna posibilidad de acceder a la toma de decisiones a nivel local, peor vincularlos con el núcleo central de decisiones, osea hasta el momento esta excluido para los alteños el definir democráticamente las políticas de desarrollo local, gestionar o ejecutar los proyectos u obras sociales de la ciudad de EL ALTO.

8.- Cualquier programa social o político social en la ciudad de El ALTO, debe plantearse en forma expresa desarrollando una relación de equilibrio con las organizaciones sociales de El Alto y el Gobierno Municipal o local y/o central e incluso a concediéndoles un rol protagónico en la definición de sus prioridades y de las soluciones a adoptar.

El involucramiento de los sujetos sociales beneficiarios de las políticas sociales, particularmente de los sectores más pobres de la ciudad alteña, que carecen de la provisión de los servicios o satisfacción de las principales necesidades de salud, la educación, la alimentación, saneamiento básico, se constituye en este momento una apertura para impulsar la participación popular para solucionar los problemas cotidianos pero también los problemas estructurales de la pobreza, tarea expresa desde las instancias gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales, pero en lo fundamental de los actores sociales beneficiarios.

9.- Finalmente planteamos la modificación de la participación popular (Proyecto de Ley de modificación de la LPP descrito en el capítulo IV) rompiendo el tratamiento convencional que se dió en la propuesta gubernamental, superando los vacíos jurídicos y políticos que contempla la Ley 1551, a través de una

propuesta aunque no definitiva, una propuesta que institucionalice y mantenga del desarrollo permanente de la participación popular amplia, en base al fortalecimiento de las organizaciones representativas de la sociedad civil, asignándole un rol protagónico de la participación popular en los procesos de toma de decisión central, que tenga que ver con el desarrollo económico social y profundización de la democracia a nivel local, departamental y nacional.

10.- La participación popular puede tener trayectoria progresiva o regresiva y de sus combinaciones posibles puede derivarse escenarios diferentes, de todos modos cabe advertir que la participación popular en la disgregación de los actores sociales y políticos, es algo nuevo en la arena política del país porque se van a resolver sus problemas colectivamente, porque hay un círculo de intereses, culturas, regiones etc, El resultado dependerá de su capacidad para poder legitimarse, de su eficacia decisional, del manejo del desarrollo institucional de la participación en el núcleo de los niveles decisionales, de la ampliación de los espacios de participación, de concertación social y de las prácticas políticas de pacto y de consenso, de como se muevan los distintos actores, de como estará el contexto internacional y en lo que a nosotros nos toca de la capacidad crítica y argumentativa para aportar al

proceso de participación, y obviamente del aprendizaje la propia experiencia de la participación popular, veremos hacia donde evoluciona, pero en gran parte dependerá, repito del conflicto social, de la capacidad de consenso y en definitiva de la fuerza de los actores de la participación popular que puedan dirigirla a resolver los problemas de la profundización democrática, de las relaciones con el Estado, de una gobernabilidad equilibrada, a partir de espacios consensuales que le otorga la propia participación a la democracia boliviana y por sobre todo, de la orientación de la participación popular que tienda a resolver los grandes problemas originados por la pobreza de los sectores mayoritarios.

\*\*\*\*\*0\*\*\*\*\*

B I B L I O G R A F I A

---

## BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO NORBERTO      ¿Que alternativas a la Democracia? Sistema Nº  
16, 1977, pp. 16-17.
- BOBBIO N.MATTEUCCI    Diccionario de Política, Tomo I 1981, pp.501-  
507 Edit. Siglo XXI México.
- BOBBIO NORBERTO      Fundamento y Futuro de la Democracia  
Conferencia Pronunciada en Valparaiso-Chile,  
Abril 1986, Edit. Ederal 1986.
- BREWER CARIAS        El Derecho Administrativo y la Participación  
de los Administrados en las Tareas  
Administrativas en Revista de Derecho Pub.Nº  
22, P. 5-31, 1985.
- CEPAL/ONU            Participación Popular en el Desarrollo de  
América Latina p.48 edic. CEPAL Santiago de  
Chile 1982.
- CALDERON FERNANDO    Urbanización y Etnicidad, CERES 1984.
- CAMDESSUS MICHAEL    BID/PNUD Discursos 1995.
- CORAGGIO JOSE LUIS    Descentralización y Poder Local Centro de  
Investigaciones, Ciudad Ecuador 1989 p. 23.
- CONSTITUCION POLITICA  
DEL ESTADO            LEY de 2 de febrero de 1967 EDIC. Gaceta  
Oficial de Bolivia.
- COHEN ERNESTO Y ROLANDO
- FRANCO                Evaluación de Proyectos Sociales. ILPES/ONU  
CIDES OEA Colección Estudios.
- DAHL A.ROBERT        La democracia y sus Críticos, Ed. Paidos  
Buenos Aires.
-

DOS SANTOS MARIO Pacto en la Crisis una reflexión sobre la construcción de la Democracia p. 11-50, CLACSO Buenos Aires 1987.

ENDA (1990) El presente en la ciudad del Futuro 1991.

FALLETO ENZO Propuestas para el cambio, Movimientos sociales en la Democracia en Nueva Sociedad N°91 pp. 141-147 La Paz-Bolivia 1987.

FERNANDEZ ARTURO Y MARGARITA ROZAS POLITICAS SOCIALES Humanitas Argentina 1987.

FRANCO CARLOS Visión de la Democracia y Crisis del Régimen pp. 54-55 en Nueva Sociedad N° 128 1992.

GALVIZ CARLOS Informe América Latina BID 1994.

GIRONDA EUSEBIO Privatizar una nueva Revolución p.22 La Paz Bolivia 1990 Edic. Talleres Graficos Mundicolor

GIRONDA EUSEBIO Ley de Participación Popular: Democratización desde el Estado, Bol. Jurídico N°8 mayo 1994.

GIRONDA EUSEBIO Seminario sobre la Deuda Social H. Camara de Diputados, Marzo de 1993 .

GIRONDA EUSEBIO Ajuste Estructural del poder Periódico Ultima Hora pag, 4 agosto de 1995.

GRAMSCI ANTONIO CUADERNOS DE LA CARCEL Notas sobre Maquiavelo sobre Política y el Estado Moderno Edic. Lautaro B. Aires 1962.

GUERRA FRANCISCO Las Estratégias de Participacion en América Latina en Nueva Sociedad N°49 1980.

GUIMARES ROBERTO Participación Comunitaria, Estado y Desarrollo en Revista Interamericana de Planificación.

---

LAGROYE JACQUES La Legitimación en Tratado de Ciencia Política  
Vol. I PUF París 1985, citado en apuntes  
personales. Post grado CIDES Participación y  
Desarrollo Local.

LEY DEL SISTEMA NACIONAL  
DE PLANEAMIENTO DECRETO SUPREMO 11848 DE 13 DE OCTUBRE DE 1974  
PUB. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.

LEY 1551 DE 20 DE ABRIL  
DE 1994 LEY DE PARTICIPACION POPULAR GACETA OFICIAL DE  
BOLIVIA.

INFANTE RICARDO Deuda Social PRELAC OIT 1990 Santiago de Chile.

LIJPHART AREND El enfoque del poder compartido para  
sociedades multiétnicas en Revista  
Autodeterminación 12 p.159-183 traducido por  
Moira Suazo y Gonzalo Rojas La Paz, 1994

MANTILLA JULIO Bolivia Salud y Cociencia Nacional UNICEF 1987  
La Paz - Bolivia.

MANGELSDORF K. Descentralización y desarrollo en Ecuador  
Revista RISA 1988 p. 81.

MAYORGA RENE A. Descentralización y Gobernabilidad ILDIS  
PROADE 1995.

MIDGLEY JAMES Participación Comunitaria: historia, conceptos  
y controversias en Participación Social,  
desarrollo y el Estado pp.13-44 1986 Textos  
PNUD.

MOLINA CARLOS HUGO Estado de la Descentralización y la  
participación popular Seminario Diez años de  
Democracia Santa Cruz Octubre de 1992

---



NACIONES UNIDAS Informe sobre el Programa de Asistencia Técnica de la ONU 1960 Nueva York p.118

OFFE CLAUSS Tesis sobre la Teoría del Estado, traducido de "Contradicciones of the Welfare State" en Autodeterminación N°3 1987,p.127-128.

O'DONELL GUILLERMO Apuntes para una Teoría del Estado, Documentos CEDES N°9 en Oslak Oscar 1984 Capitulo 5

PALMA EDUARDO La descentralización de la Política social: participación e intersectorialidad pp. 23--24 Edic. ILPES Santiago de Chile 1985.

PASQUINO GIANFRANCO "Aspectos Centrales de la Movilización Política en las Sociedades Occidentales" citado en Apuntes sobre democracia y participación Javier Bejarano " CIDES-UMSA 1994.

PEARSE A. STIEFFEL Participación Popular :Un enfoque de Investigación en Socialismo y Participación N° 9 pp. 105.123.1989.

VI PLAN DE LA NACION Desarrollo Global Vol. 1 y 2 Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela 1981 pp. 141-148. 1981.

PLAN NACIONAL DE LA NACION  
1984-1988 DEL GOBIERNO DE ACCION DEMOCRATICA DE VENEZUELA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION 1984.

---

PLAN DE TODOS DOCUMENTOS DEL MNR 1993

PNUD-NACIONES UNIDAS Informe de Desarrollo Humano 1993 CIDEL Madrid 1993.

PNUD Informe de Desarrollo Urbano. Ciudad de el Alto 1990.

PORTELLI H. Gramsci Y el Bloque Histórico Edit. Siglo XXI B.Aires 1974.

REQUENA JUAN CARLOS Estrategia Social Boliviana ILDIS 1992.

RODRIGUEZ O GUSTAVO Estado y Municipio en Bolivia ILDIS 1995.

SANCHEZ MORON La participación del ciudadano en la Administración Pública Revista del Centro de Estudios Constitucionales p.134. Madrid 1980

SANNI GIACOMO Diccionario Político 1970 Edit. SXXI

SANDOVAL Y SOSTRES La ciudad Prometida 1989 CIPCA

SARTORI GIOVANNI Teoría de la democracia, el debate contemporaneo Tomo II Edit. REI B. Aires 1990

SCHUMPETER J. Capitalismo, Socialismo y Democracia, Barcelona folio 1984 321. citado en Crítica de la Teoria económica de la democracia/en JOSE GONZALES GARCIA Pensamiento crítico/ Pensamiento utopico 1988 Eit. Antropos.

TAPIA LUIS Reforma del Dominio y sus Formas Aparentes pp.44-46 en Autodeterminación N°12 1994.

TORO HARDY Las Peripecias del Neoliberalismo Periodico El Globo Venezuela Dic. 1994.

THEDIECK FRANZ Reflexiones sobre el proceso de descentralización en Bolivia EDIC. PROADE FEB 1994.

---

UDAPSO-MINISTERIO DE

DESARROLLO HUMANO Mapa de la Pobreza sept 2a. Edic 1994.

VILAS CARLOS M. La hora de la sociedad civil en  
Autodeterminación N° 12 pp.130-131 1994.

WEBER MAX Economía y Sociedad Edic. Fondo de Cultura  
Económica Mexico 1984

\*\*\*\*\*0\*\*\*\*\*

---