

Democratizar el Estado

A 25 años de una propuesta de descentralización para Bolivia

Iván Finot

Democratizar el Estado

A 25 años de una propuesta
de descentralización para Bolivia

2ª edición

Con entrevistas, comentarios y epílogo

Prólogo de Moira Zuazo

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**


plural
EDITORES

Tapa: Óleo de Rosmery Mamani.

© Iván Finot, 2016

© FES-ILDIS / Plural editores

Primera edición: julio de 1990

Segunda edición: abril de 2016

D.L.: 4-1-460-16

ISBN: 978-99954-1-702-4

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. Calle Rosendo Gutiérrez

Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia

Email: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

A María René, por animarme a realizar esta segunda edición.

A mis hijas, Catalina y Paola.

A mis nietos, Mateo y Sebastián.

Índice

Prólogo / Moira Zuazo.....	11
DEMOCRATIZAR EL ESTADO: UNA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN PARA BOLIVIA —1990—	
Introducción	21
I. El Estado excluyente	25
1. El Estado en la colonia	26
2. El Estado de los latifundistas (1825-1899).....	28
3. El Estado liberal (1899-1952)	30
4. La revolución inconclusa (1952-...).....	33
5. La situación actual	34
6. ¿Qué hacer?	36
II. La democracia informal	39
1. Organizaciones reivindicativas	40
1.1 La Central Obrera Boliviana.....	40
1.2 El Comité Pro Santa Cruz	44
2. Organizaciones constructivas	50
2.1 La comunidad campesina	50
2.2 La junta de vecinos	54
3. Algunas conclusiones.....	58
III. Reorganizar el Estado.....	61
1. Principios y objetivos.....	62

2. Reorganización territorial	64
2.1 ¿Departamentos o regiones?	64
2.2 Redimensionar el municipio.....	66
2.3 La provincia: mancomunidad de municipios	68
3. Definición de competencias	69
4. Asignación de fuentes de recursos.....	71
5. La conformación de gobiernos subnacionales	74
IV. Gobiernos subnacionales y gobierno nacional.....	77
1. La base del nuevo Estado, el municipio.....	77
1.1 Atribuciones.....	77
1.2 Creación e incorporación de la comuna	78
1.3 El nuevo gobierno municipal	79
1.4 Las finanzas municipales	80
2. El gobierno provincial.....	81
3. El gobierno departamental.....	81
4. Un nuevo sistema de planeamiento y redistribución del ingreso...	82
5. Hacia un nuevo tipo de gobierno nacional	84
5.1 Un nuevo Legislativo	84
5.2 ¿Hacia un sistema parlamentarista?	85
V. Visión de conjunto y puesta en marcha	89
1. Visión de conjunto.....	89
2. Puesta en marcha	90
Bibliografía	93
Anexo: Proyecto de ley de reforma municipal (1993)	99

ENTREVISTAS

Gonzalo Sánchez de Lozada	107
Víctor Hugo Cárdenas	117
Miguel Urioste	131
Joaquín Monasterio	139
Raúl Lema.....	145
Martha García.....	149
Laurent Thévoz.....	153

COMENTARIOS

Jean-Paul Faguet	159
Diego Ayo.....	163

Xavier Albó	169
Fernando Molina	175
Sergio Villarroel	181
Rafael López	189
Epílogo.....	195
1. Utilidad de un trabajo académico	195
A. Un antecedente inmediato	196
B. En vez de sólo descentralizar a los departamentos, democratizar todo el Estado.....	197
C. La política de descentralización del MNR.....	199
D. Las motivaciones de Goni y otras fuentes.....	201
E. La Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.....	203
F. Comparación entre lo decidido inicialmente y lo finalmente aprobado	206
G. Algunas consideraciones.....	208
H. Conclusión.....	211
2. Sobre temas pendientes.....	211
A. Importancia de las instituciones comunitarias.....	211
B. Modificar los sistemas de financiamiento	213
Referencias	219
Reseñas biográficas.....	223

Prólogo

Moira Zuazo

Escribir el prólogo de la segunda edición del libro “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” de Ivan Finot, que se publicó por primera vez por la FES en 1990, es una tarea compleja, por una parte porque requiere retrotraernos en el tiempo y rememorar el contexto de hace 25 años, y por otra parte porque al hacerlo inmediatamente te asalta la pregunta de la pertinencia de tal esfuerzo, pensando desde la metáfora de si en realidad no se trata de “nieve de ayer”, es decir, si no se trata de un esfuerzo insulso, porque por más grandioso que fuera el proceso en los 90, hoy es parte del pasado y no te dice nada sobre el presente y menos sobre el futuro. Sin embargo a medida que uno se sumerge en la lectura de la segunda edición compruebo que no se trata de nieve de ayer, sino del inicio de un proceso en curso y se me hace hoy doblemente pertinente: por un lado como invitación para volver a mirar de dónde venimos, y por otro lado porque nos ayuda a revitalizar las conversaciones de hacia dónde queremos ir.

Saldando una deuda metodológica, es pertinente plantear que la nueva edición presenta cuatro cuerpos: el primero es el propio libro publicado en su primera edición en 1990, en una segunda parte el autor y la investigadora Eliana Galindo realizan entrevistas actuales a actores que fueron clave para el diseño e implementación de la LPP en la década del 90. Estas entrevistas aportan con piezas centrales para completar el cuadro de la descentralización municipal boliviana inserta en un contexto histórico e intelectual específicos. En una tercera parte el libro nos presenta los comentarios de actores políticos y formadores de opinión, pero esta vez la lista muestra una mirada inversa, desde el presente hacia atrás: la lista de comentarios se adentra en el proceso posterior a la implementación de la Ley de Participación Popular de 1994. Finalmente en la última parte el autor nos presenta un epílogo en el que comparte su lectura ex-post de cómo discurrió el proceso,

cuales sus fuentes, dónde estamos hoy y desde su perspectiva, qué tareas pendientes quedan si compartimos el objetivo de acercar Estado y sociedad bolivianas.

Después de terminar la lectura de la última página del manuscrito, al pensar el hilo rojo que anuda todas las partes y da cuenta de la estructura, el camino se me hace cuesta arriba y, para ganar libertad del texto, me surge la pregunta: ¿Desde dónde estaba pensando el autor en el tiempo de la recuperación y reconstrucción de la democracia boliviana en los ochentas y noventas? Pensar en esta pregunta me permite establecer una tesis provocadora que quiero compartir y, ojalá, dialogar con otras y otros. En el texto que nos ocupa, Iván Finot está pensando desde dos fuentes, tanpreciadas como contrapuestas, de la historia intelectual del pensamiento político boliviano.

La primera fuente es el nacionalismo revolucionario, ésta es la fuente de la que mana, no exclusivamente pero principalmente, la explicación histórica del proceso boliviano. La segunda fuente es aquella de la que provienen las propuestas de reforma institucional del Estado en los noventas y es la fuente de pensamiento republicano de tradición tocquevilliana. El problema es que el autor no percibe y por tanto no explicita, la tensión entre ambas matrices de pensamiento. Sin embargo pienso que no sólo Finot habita esta encrucijada sino probablemente la sociedad boliviana, especialmente los sectores que nos preocupamos de una preocupación por el conjunto de la sociedad, en especial por sus sectores más desprotegidos. Transparentar y conversar sobre estas tensiones nos permitiría potenciar nuestro genio creativo en la construcción de nuestra democracia.

Una pregunta central que se plantea Iván Finot proviene de un malestar, tan común como pocas veces racionalizado por la mayoría de los bolivianos que nos miramos en el juego de espejos que es el mundo: ¿Cuál es la causa del subdesarrollo de Bolivia? – Las respuestas a esta pregunta, en el libro discurren por momentos entre líneas y en otros momentos de forma explícita.

En lo que sigue trataré de poner en evidencia las preguntas que acompañan y dan contenido a esta cuestión central, de sintetizar las tesis que el autor propone para responder a estas preguntas y de dialogar con estas tesis, evidenciando la fuente y las tensiones internas.

Buscando la explicación del subdesarrollo Iván Finot nos plantea que este se explica por la presencia de instituciones extractivas fundadas en la Colonia pero persistentes hasta el siglo XX. Las instituciones extractivas reflejarían la ausencia de una organización estatal como nación y su mejor expresión sería la institución del tributo indígenal, que durante la República continuó siendo la principal fuente de ingresos del Estado.

Como bien plantea el autor, el tributo indígenal como memoria lleva a la población indígena y campesina a tener, incluso en el S XXI, una memoria del tributo que identifica tributo y exacción. En este punto la pregunta que queda pendiente es si el tributo como institución es el problema, o por el contrario es

sólo la sombra del problema. Mi hipótesis es que el problema es una sociedad tan dividida como poco consciente del efecto de sus cismas, y un Estado que no mira su rol en la integración de la sociedad.

Esta reflexión me lleva a poner sobre el tapete la pregunta: ¿recién después de más de 30 años de democracia, lentamente llega el momento de observar que el legado más pernicioso de la Colonia, es la presencia de una sociedad que tiende a reproducir desconfianzas como el principal instrumento de nuestra interrelación social y con ello reproduce su división? – Sin embargo no se puede cerrar un ojo, para no ver que la promoción de la división – polarización de la sociedad, está en el núcleo del ideario revolucionario del nacionalismo revolucionario, y es muy vital incluso hoy.

Partiendo del presupuesto de que ninguna nación existe per se: *“La nación no existe per se sino que es producto de una voluntad política”* (Finot), una de las tesis más importantes de Iván Finot es que la causa del subdesarrollo boliviano es de carácter político y consiste en la ausencia de una organización estatal como nación. Pensando desde la matriz intelectual del nacionalismo revolucionario, el autor establece la tesis de la presencia de una línea de continuidad desde la Colonia hasta la Revolución del 52. La Revolución del 52 constituye el punto de quiebre que habría permitido incorporar a la economía y a la sociedad a los indígenas, textualmente el autor sostiene: *“La Revolución Nacional comenzó por donde debía: incorporó a la economía y a la sociedad a los indígenas reconociéndoles el derecho de propiedad y castigo a la burguesía antinacional expropiándole sus minas.....Pero la organización misma del Estado no fue cambiada. Además del voto sólo se permitió a las grandes mayorías el acceso al viejo Estado a través de la COB, sin transformarlo para incorporarlas en él. No sólo no se cambió la organización de ese viejo Estado sino que en el afán de centralizar todo el poder en el mando revolucionario, se suprimió el funcionamiento democrático de los municipios, cerrando así los canales institucionales de participación constructiva a través de los cuales se habían expresado hasta entonces los intereses regionales”* (Finot). La tensión que Finot no percibe en su propia concepción de revolución es que en la matriz del pensamiento revolucionario del 52 lo que estaba en disputa era el sujeto que excluye, pero lo que tenían en común revolucionarios y rosca era el afán y la concepción de la exclusión como algo legítimo, ninguno pone en cuestión la exclusión del otro como derecho.

Lo que tampoco se percibe es que el respeto de cada individuo, la concepción de la democracia como respeto a los derechos humanos, es la base para construir Estado nación que significa que el Estado tiene como norte la inclusión e integración de todas y todos. Sin prejuicio de igualdad, y lo que de ello deriva, derechos de cada una/o, la “nación” es una entelequia.

Para Finot lo que da cuenta del carácter de parteaguas de la revolución del 52 es la construcción de un Estado inclusivo y, como con lucidez percibe la ausencia de inclusión política, entonces retoma la tesis de la “revolución inconclusa” de James

Malloy. Lo que creo que recién hoy es posible mirar, por qué es otro tiempo, es que la construcción de democracia el 52 era una imposibilidad, porque democracia se construye sobre la base del respeto a cada uno, y en el ámbito político sobre la base del respeto del derecho a pensar diferente, en este sentido democracia es el gobierno de las leyes y no el gobierno del más fuerte.

Lo que Finot no logra percibir es que la revolución no podía llegar más allá de donde llegó, porque era una revolución y por tanto no partía del presupuesto de un bien común a construir conjuntamente, incluso con la elite, por supuesto sujeta a reglas y a límites, pero sin embargo, como parte.

La idea que subyace en Finot es que las ideas y los valores de las mayorías son sinónimo de ideas y valores democráticos, pero lo que observamos hoy es que no necesariamente es así: en el caso boliviano las ideas y los valores democráticos venían transportados por la minoría criolla y mestiza, con una mirada esquizofrénica de su propia realidad, por la presencia de una gran mayoría excluida e invisibilizada. Por el otro lado, la gran mayoría indígena, originaria y campesina, que sí era portadora de valores democráticos para la gestión de lo común en el micro espacio territorial e imaginario de la propia comunidad, era incapaz de imaginar códigos de igualdad, por un lado para los criollos hijos de los invasores, pero tampoco para sus propios hijos mestizos y tampoco para los indígenas forasteros; tampoco para las mujeres como individualidades dignas también de reconocimiento de igualdad.

El resultado del Estado del 52 es un Estado que promete la instauración de la igualdad pero que, como no cree en la democracia y no instaura igualdad a través del establecimiento de instituciones respetuosas del ciudadano, termina siendo un Estado virtual, de astucia efímera, que promete pero que es incapaz de convertir en realidad aquello que promete y se convierte en un Estado digno de sospecha, asediado por sus cuatro costados.

El diagnóstico de Iván Finot plantea que la Revolución del 52 había cambiado la realidad socio económica y ésta se había convertido en una sociedad incluyente, pues los antes excluidos podían ahora reivindicar los mismos derechos civiles y políticos, y plantea que lo que no había cambiado era la estructura del Estado que debía acompañar el cambio revolucionario de la sociedad: el Estado seguía siendo colonial y centralista. Lo que Finot no termina de focalizar es que la sociedad y la economía de una sociedad no cambian por decretos revolucionarios, sino que el cambio perdurable sólo es producto de procesos largos en el tiempo, en los cuales el papel de las instituciones estatales es crucial, porque éstas son las que definen el marco de incentivos y desincentivos en que se mueve la sociedad en su conjunto.

A su vez el rol de las instituciones estatales sólo puede ser moldeado en pro de intereses públicos, de las mayorías con aquiescencia de las minorías, en procesos abiertos y expuestos al público. Acá volvemos a la vieja discusión global pero una discusión no claramente instalada en Bolivia ¿Es posible un cambio democratizador

a través de procesos autoritarios? – Al tomar la tesis de Malloy de la Revolución inconclusa Finot en realidad nos plantea la mirada del proceso histórico como si este quedara congelado en el tiempo, como si los gobiernos autoritarios que suceden a la revolución nacional del 52, no hubieran tenido relación y no se hubieran engendrado en procesos autoritarios al interior del nacionalismo revolucionario.

Finot parte del supuesto de la contradicción entre el carácter altamente democrático participativo y solidario de la sociedad, que se hace evidente en la organización de la sociedad frente al Estado para luchar y oponerse contra el Estado, y el carácter excluyente del Estado. Pero lo que evidencian las entrevistas realizadas en oportunidad de esta reedición es la necesidad de retomar la mirada de la sociedad desde un horizonte de autocrítica. En este camino es esclarecedora la entrevista a Víctor Hugo Cárdenas, que con detalle nos muestra las dificultades del mundo aymara de pensar en códigos de igualdad, por una parte para el ámbito nacional, pero por otra parte incluso al observar las normas al interior de las propias comunidades, donde los forasteros, no son iguales, son cuando mucho miembros de segunda de la comunidad.

A lo largo del texto se percibe una profunda preocupación por el ciudadano que dibuja una perspectiva ciudadana, sin embargo en el debate que no entra –y creo que este es uno de los temas pendientes para la sociedad boliviana– es el de debatir el “estatus ciudadano”: individuo, decisión, voto, responsabilidad, derechos y deberes individuales, respecto al “estatus comunario”: miembro de la comunidad, decisión colectiva, ¿responsabilidad compartida?, derechos y deberes colectivos. Este es un tema que nos explota hoy en la cara, cuando nos enteramos de los tejes y manejes del escándalo millonario del fondo indígena y campesino FONDIOC.

Confrontando el proceso histórico boliviano, el autor con lucidez reconoce las dos caras del Estado liberal, por una parte la construcción institucional de democracia, que tiene en el municipio autónomo pre 52 su mejor expresión, y la cara anti-indígena racista de la democracia del 10% de la población. El autor resalta la esquizofrenia explícita que se instala en la elite política que, ante la derrota del Pacífico y ante la debilidad del Estado boliviano, instala la tesis de la inferioridad indígena para explicar su propio fracaso.

En este panorama la guerra del Chaco es el momento de la decadencia abierta del Estado liberal y emerge el sentimiento nacional, sin embargo Finot no logra percibir que “emergencia del sentimiento nacional” no significa emergencia de la nación, porque la igualdad no era el prejuicio compartido por todos. No percibe que los revolucionarios del Movimiento Nacionalista Revolucionario sólo invirtieron los sujetos de la lucha, pero no cambiaron el juego que consistía en arrogarse el excluir al otro, como derecho, que termina con una revolución que devora a sus propios hijos.

Pensando desde la vertiente republicana tocquevilliana, en la segunda parte de su texto Finot plantea la reforma de la estructura territorial del Estado, como

el camino que permitiría superar el Estado excluyente. La forma de hacer incluyente el Estado sería descentralizándolo hasta sus niveles nucleares: él piensa en la comunidad campesina, en el sindicato campesino, en el sindicato obrero, en la junta vecinal como los nichos donde Bolivia conserva su capital democrático: “*El espíritu de asociación y de organización democrática están sin duda entre las tendencias más fuertes y más constructivas de los bolivianos*”. No es casual que sea este el punto de cruce entre las dos tradiciones de pensamiento político contrapuestas y no es casual tampoco que sea este el punto de encuentro entre Sánchez de Lozada, admirador de la autonomía y empoderamiento ciudadano en el ámbito local norteamericano, los condados, y la propuesta de Finot, donde lee la forma de “enraizar el Estado” (entrevista a Sánchez de Lozada).

Un elemento que permea el conjunto del texto pero que no se explicita es ¿Por qué fue posible pensar estas ideas en este momento y no antes? En este punto un elemento que creo que los bolivianos deberemos debatir es que el retorno a la democracia en 1983; la apertura al debate libre de ideas, el incentivo a pensar libremente que acompañaron el retorno a la democracia, son el único escenario posible en que era posible pensar y proponer descentralización. El otro elemento que me parece importante es que el proceso boliviano nos muestra que democracia significa descentralización ya que será sólo cuando confluyen espacio abierto y promoción del debate de ideas, que es posible demandar la descentralización del poder al poder y esto es precisamente lo que hacen los actores fuertes en el escenario boliviano, como nos permiten constatar algunas entrevistas. Con esta demanda y a través de presiones, los actores regionales de elite forzaron la apertura del espacio para pensar alternativas.

El autor cuenta que fue en 1983, en el mismo momento de la reconquista de la democracia, que ante la pregunta de René Zavaleta Mercado “¿Votarían los campesinos en las entonces próximas elecciones municipales? ¿Por qué iban a hacerlo si el municipio solo comprendía... los centros urbanos?” nace en el autor la pregunta por la necesidad y pertinencia de construir democracia local para la Bolivia rural como camino para consolidar la democracia boliviana, es decir que el escenario abierto de la democracia reconquistada era el requisito para demandar más democracia.

El texto nos muestra que la descentralización del poder es sinónimo de democracia, nos muestra que más que una reforma institucional, que puede depender únicamente de decisiones de los actores políticos, en mayor medida depende de la acumulación de cultura democrática y de anhelo democrático de la sociedad. El Comité pro Santa Cruz, que había nacido en la otra orilla del río, para organizar la defensa de los intereses de los latifundistas contra el reparto de tierras del 52, 30 años después había tejido un vínculo entre la valoración de la democracia y los intereses regionales y el Comité optó por sumarse a la demanda democrática y rechazar el intento de García Mesa de abolir los

partidos y el parlamento y crear un órgano centralizado conformado por los comités cívicos. Esta propuesta del dictador fue rechazada por el Comité pro Santa Cruz el año 1979. En palabras del autor este incidente fue decisivo para el tránsito a la democracia en Bolivia.

En Bolivia el camino a la consolidación de la democracia pasa por el tejido de puentes y puntos de encuentro y entrecruzamiento entre la tradición de la Bolivia mayoritaria participativa, que demanda igualdad efectiva, y la tradición democrática discursiva que sin embargo era incapaz de vivir un país de iguales porque no creía en el prejuicio de la igualdad, aun a costa de sentir la discriminación en un escenario en que la discriminación actúa en cascada en una explosión de múltiples jerarquías más y menos imaginarias y más y menos materiales.

Un elemento que el autor no toma en cuenta es la factualidad de la diversidad de la sociedad boliviana, que es también el espacio donde ha anidado el prejuicio de la desigualdad y de las jerarquías, pero que no por no nombrarlo desaparece.

Otro elemento que el autor no percibe es que en Bolivia en verdad estamos ante dos cursos paralelos que (se encuentran,) se enfrentan se encuentran y desencuentran, no ante un escenario de una historia lineal que sustentaría la tesis de que lo que quedó inconcluso el 52, se completa hoy con la descentralización.

El genio de Finot reside en haber transitado, en muchos momentos sin racionalizarlo, de un imaginario atrapado en la oposición: ángeles versus demonios, y un imaginario que sólo identifica democracia con “Estado de derecho”, sin importar si en verdad éste solo significa osificación de un “estado de privilegios”, a un contexto de reflexión en que, a partir de la observación de la realidad local rural de vida cotidiana, desarrolla una perspectiva neoinstitucional que reflexiona acerca de la vinculación entre instituciones estatales, sociedad y economía, y bienestar individual de cada ciudadana y ciudadano, que le permite juzgar al Estado por sus resultados y no por su justificación “revolucionaria”.

A lo largo de la lectura del texto y de las entrevistas y las opiniones queda claro que el espíritu de la Ley de Participación Popular de 1994 arranca sus raíces de las reflexiones de Finot en aquel libro de 1990: el autogobierno como la idea matriz de la reforma, la descentralización de las fuentes de generación de recursos o recursos propios como la base de la autonomía municipal, buscar el camino de la participación constructiva de la sociedad que quedó plasmado en la planificación participativa, la regla de oro de que los recursos de transferencias no deben usarse en gastos de funcionamiento.

La Ley de Participación Popular desató un proceso de descentralización vertical basada en la idea del autogobierno y la subsidiariedad, todo lo que puede hacerse en el nivel más cercano al ciudadano debe ser devuelto a este nivel y, a dos décadas de su implementación, ya muestra con claridad que ha generado la ruralización de la política en Bolivia y el desencadenamiento de un proceso de descentralización vertical multinivel en curso.

Lo que completa el cuadro y me permite volver al principio: ¿Lo que se discute en esta obra es “nieve de ayer?” Es que junto a la propuesta de descentralización vertical del poder, la obra nos presenta una propuesta de descentralización horizontal del poder. Iván Finot aboga por la implementación de parlamentarismo frente al presidencialismo exacerbado actual. Con la idea de que lo que completa la descentralización devolutiva del poder a lo local y al ciudadano, es la elección de una parte de los diputados ya no como diputados locales o departamentales sino como diputados elegidos en circunscripción nacional. Dada la extensión nacional de la fuente de su legitimidad, estos diputados permitirían el fortalecimiento del legislativo frente al presidente, morigerando el presidencialismo y permitiendo un camino de respuesta al sonado “problema de falta de liderazgos de orden nacional”, que parece haberse convertido en la sonajera del debate actual, que en mi opinión solo echa humo, frente a una democracia vital por su capital social.

DEMOCRATIZAR EL ESTADO:
UNA PROPUESTA DE
DESCENTRALIZACIÓN
PARA BOLIVIA

—1990—

Introducción

Este trabajo se origina en la convicción de que para superar el subdesarrollo boliviano lo decisivo es de carácter político y no económico. En efecto, sin bien lo económico es fundamental y existe sin duda una tendencia estructural a exportar la acumulación, la única manera de hacer frente a esta situación es unificándonos y organizándonos como nación.

Como un obstáculo fundamental para alcanzar este objetivo persiste un Estado social y geográficamente excluyente. Su reorganización es urgente y por ahora se esboza sólo en términos de una descentralización administrativa hacia las capitales de departamento. Y ello no debe extrañarnos, ya que históricamente es sobre todo mérito del movimiento regional encabezado por Santa Cruz el que por fin nos estemos planteando una reforma a fondo del Estado. Sin embargo, más profunda aún que la exclusión geográfica es la exclusión social y las propuestas existentes no dan cuenta de esta última. Para unificar la nación es imprescindible terminar de democratizar el Estado y hacerlo, por fin, de todos los bolivianos.

Cabe preguntarse, en primer lugar, si este propósito no es utópico e inalcanzable. Afirmo enfáticamente que no. Lo era antes de la Revolución Nacional, pues para cambiar al Estado había que romper primero las viejas estructuras socio-económicas que generaban los intereses que hacían imposible la democratización. Hoy, por el contrario, adecuar el Estado a las transformaciones de la Revolución no es un simple postulado político sino una respuesta a una necesidad histórica imperiosa, cuya satisfacción fue postergada, primero, por un largo período de regímenes autoritarios y, luego, por la severidad de la crisis económica.

Con frecuencia se ha afirmado que después de las dictaduras militares Bolivia está “estrenando democracia”. Esta es una verdad a medias. En primer lugar porque el Estado actual es sólo muy limitadamente democrático, en segundo lugar

porque en la sociedad civil la democracia nunca dejó de funcionar. El espíritu de asociación y de organización democrática están sin duda entre las tendencias más fuertes y más constructivas de los bolivianos. Para que Bolivia avance en su proceso de autodeterminación tiene que incorporar en su Estado, en un nuevo Estado, esas arraigadas tradiciones democráticas.

Confluye con la necesidad y el propósito de democratizar el Estado en Bolivia, un movimiento mundial en esta misma dirección. En la medida en que las dos Guerras Mundiales y la guerra fría quedan atrás, pierden fuerza los argumentos que justificaban la unidad de mando y la estructuración jerárquica de los Estados. En el propio Estados Unidos se pone en duda el régimen presidencialista, por poco democrático, y se busca un retorno hacia las formas parlamentaristas, más participativas (YOUNG 1987).

Si se logra incorporar las tradiciones democráticas propias y se toma en cuenta la evolución del derecho constitucional contemporáneo, es posible edificar el nuevo Estado boliviano sobre el sólido fundamento de la participación, el esfuerzo propio y la búsqueda de eficiencia, bajo los principios de la equidad (igualdad de oportunidades para los individuos y las colectividades) y la solidaridad, sin que sea necesario efectuar transformaciones traumáticas. El momento histórico es el oportuno.

El objetivo del presente trabajo es presentar y sustentar una propuesta sobre las hipótesis que se acaba de enunciar. En lo fundamental, ella fue concebida por el autor en el año 1983 durante la formulación del Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo (BOLIVIA 1984),¹ como respuesta a un interrogante planteado por Zavaleta Mercado: ¿Votarían los campesinos en las entonces próximas elecciones municipales? ¿Por qué iban a hacerlo si el municipio sólo comprendía (y aún comprende) sólo los centros urbanos? Sin embargo no se consideró que la propuesta elaborada en ese entonces ya estuviera lo suficientemente madura para ser incluida en aquel documento.² Luego, aquellas ideas fueron explícitamente planteadas y compartidas mediante un trabajo preliminar realizado en 1986 para la CEPAL³ y más adelante en otro documento elaborado como respuesta a los proyectos de ley sobre descentralización.⁴

Las opiniones y críticas recibidas me convencieron de la utilidad introducir algunos elementos que fundamentaran la propuesta. Con este trabajo se intenta

1 Un resumen de ese Plan puede ser encontrado en una publicación del ILDIS (FINOT 1988).

2 Sin embargo, algunas de esas ideas han quedado plasmadas en los temas: "Participación social en la planificación y el control de la gestión", y "Política de descentralización" del documento mencionado (PRESIDENCIA... 1984, 74 y 204-206).

3 Circulado en Bolivia en ese año, con el título de "Participación popular en la planificación y la gestión del desarrollo" (FINOT I., 1986).

4 Ese trabajo circuló con el título de "A propósito de descentralización, una propuesta de democratización del Estado", Iván Finot, 1988.

hacerlo, en alguna medida, respaldándola en la historia (Capítulo I: El Estado excluyente), las tradiciones propias (Capítulo II: La democracia informal) y las ajenas (Capítulo III: Reorganizar el Estado, donde además se presenta la propuesta, y Capítulo IV, donde se la detalla). Ha sido posible concluir esta tarea, a pesar de todas las limitaciones de conocimientos y de tiempo que ello implica para un profano en esas materias, gracias al apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Sin embargo la propuesta está esbozada sólo en lo fundamental, ya que elaborar una propuesta completa de reforma de la organización del Estado es sin duda un objetivo demasiado ambicioso para que pueda ser perfeccionado por una sola persona.

El capítulo I fue elaborado en base a un trabajo anterior del autor (FINOT I. 1974). En el transcurso de la investigación se pudo establecer que los estudios sobre el funcionamiento de la democracia informal (Capítulo II) son muy escasos. En cuanto a las experiencias de otros países, necesariamente hubo que seleccionar. Si bien lo que aquí se sustenta se aproxima más a la organización y funcionamiento de los Estados federales, entre las experiencias europeas se optó por la española, puesto que su proceso de descentralización política es más reciente y su historia contemporánea más parecida a la nuestra. Entre las experiencias latinoamericanas se ha recurrido con más frecuencia a la brasileña, cuyo proceso es más similar al propuesto aquí.

En lo que se refiere a la propuesta misma, sólo se esboza una estructura, haciendo énfasis en la organización política, en los aspectos fiscales y la gestión del desarrollo, sin entrar en detalles administrativos y financieros. Se traza una imagen objetivo, con la ambición de contribuir a forjar un propósito nacional. No se incluye una estrategia detallada para alcanzar dicha imagen objetivo, sólo se esboza una posible puesta en marcha. En realidad, falta mucho por hacer para llegar a formular una propuesta completa y ello debería ser tarea de un equipo multidisciplinario.

La propuesta que aquí se presenta se ha inspirado principalmente en experiencias directas sobre el funcionamiento de la democracia en la comunidad campesina y el movimiento sindical. Para su sustentación se ha recurrido principalmente a información secundaria sobre organización y funcionamiento de la comunidad campesina y de la Central Obrera Boliviana, a la realización de algunas entrevistas para completar la información disponible sobre la junta vecinal y sobre el Comité Pro Santa Cruz y a información secundaria, nuevamente, sobre la organización de otros Estados y sus procesos recientes de descentralización.

Además, este trabajo, al ser resultado de un proceso prolongado de reflexión, se ha beneficiado de los comentarios de muchas personas durante su elaboración. Han sido especialmente valiosas las críticas de Sergio Boisier y Eduardo Palma, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), y las opiniones de Adolfo Gurrieri y Martín Hopenhayn, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre el borrador de 1988.

En 1989 fueron importantes las sugerencias sobre bibliografía y los intercambios de ideas con Bernardo Inch, de la Comisión de Programa del Movimiento de Izquierda Revolucionaria-Nueva Mayoría; Juan Cristóbal Urioste; y Alexandre Affonso da Motta Barboza, de la Embajada de Brasil. En la fase final de elaboración de este trabajo tuvieron especial relevancia las opiniones, los comentarios y el constante apoyo de Carlos Dabdoub, Presidente de la Comisión de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados, y los comentarios e intervenciones de todos los participantes en el taller que se realizó para discutir el borrador. Además, fueron valiosas las observaciones de Laurent Thévoz, de la Cooperación Técnica Suiza, efectuadas después de la realización del taller (al que no alcanzó a llegar).⁵

La Paz, mayo de 1993

5 En cada uno de los casos en que ha habido modificaciones en el borrador, originadas en sugerencias recibidas durante la realización del taller (o posteriormente), se hace una mención expresa.

El Estado excluyente

Desde la Revolución Nacional todo el poder político se ha concentrado en el gobierno central. Estando nacionalizadas las principales empresas, la inversión pública es de lejos superior a la privada y su evolución condiciona la de toda la economía del país. El régimen presidencialista imperante centraliza el poder político, militar y económico en un sólo hombre, el Presidente. Recientemente se ha vuelto a poner en vigor los gobiernos municipales pero su ámbito se reduce a los centros urbanos y la legislación vigente concentra el gasto de los recursos públicos en las principales ciudades, dejando en la pobreza a todas las demás ciudades y pueblos. Sin embargo, el voto es universal. A eso se reduce, en democracia, la participación de los bolivianos en la política. A votar cada cuatro años por una sola persona, para Presidente de la República, ya que sus representantes en el Parlamento habrán sido designados, no por ellos, sino por un reducido número de personas del entorno de un presidenciable. O a votar cada dos años por un candidato a Alcalde en forma similar.

Si se compara la estructura del actual Estado boliviano con la que existía durante la Colonia, se encontrarán pocas diferencias. Una de ellas, fundamental por cierto, es que por lo menos la autoridad máxima ahora es designada por voto universal de los bolivianos y no por un poder colonial. Pero el poder que concentra el actual Presidente de la República es similar al que detentaba el Virrey y, entonces como ahora, los gobiernos locales se reducían a los de las nacientes ciudades, ricos reductos de los conquistadores en comparación con los pueblos de indios y sobre todo con la inmensa población indígena dispersa.

En Bolivia el carácter del Estado se ha ido modificando en función de los intereses de la clase o la alianza de clases políticamente dominante en cada etapa, pero su organización fundamental no ha variado sustantivamente desde la Colonia.

En los puntos siguientes se tratará de explicar por qué ha ocurrido esto⁶ y cómo la causa fundamental de la crisis actual del Estado es el no haber adaptado la superestructura política a los cambios estructurales en la economía y en la sociedad.⁷

1. El Estado en la colonia

La razón de ser de la organización del poder colonial era la dominación de los vencidos para poder explotarlos. La institución dominante eran las fuerzas armadas, puesto que el primer objetivo consistía en mantener el control militar, y el Virrey era una autoridad a la vez militar y civil. En lo civil la organización del Estado para la explotación colonial fue el resultado de la imbricación entre las instituciones españolas (el Virrey, la Audiencia, el Corregimiento) y la institución autóctona del ayllu, vinculadas entre sí a través del tributo.

El tributo fue la primera innovación en la nueva formación: además de explotar al máximo el trabajo tributario precolonial se le añadió el pago en especie y, sobre todo, en plata. Para el cobro de este triple tributo se organizó un aparato, por supuesto respaldado por la fuerza militar, desde el Virrey hasta el Corregidor. Este último entraba en contacto directo con el Curaca y éste con los jilakatas de cada comunidad. *Para la exacción colonial el mando único, el verticalismo, la subordinación jerárquica, eran indispensables. El centralismo era esencial e imprescindible.*

No ocurría lo mismo sin embargo en el nivel local. Si bien, para fines militares, los enclaves españoles (que luego dieron lugar a pueblos y ciudades) dependían, jerárquicamente subordinados entre sí, del gobierno central, internamente, para la gestión de la vida en común, se organizaban de manera autónoma.

Cuando se fundaba una ciudad, el primer Cabildo era designado por el fundador. Luego, los nuevos regidores eran designados por el propio Cabildo, que elegía a su Presidente y a los alcaldes. La importancia de las competencias del Cabildo y de los recursos que manejaba se manifiesta en el hecho de que en la segunda etapa de la Colonia los puestos de regidor llegaron a ser comprados.⁸ Como expresión del poder central, junto al cabildo, que representaba la autonomía municipal, coexistía el corregidor (co-regidor), designado por el Virrey.

6 Los aspectos históricos de este capítulo han sido documentados mediante un trabajo previo: "La Formación Económica Boliviana, Crítica a la Escuela de la Dependencia Económica" (FINOTI. 1974). Aunque inédito, circuló en círculos académicos de bolivianos, especialmente en México. En ese trabajo se concluía, en base a la interpretación histórica, que Bolivia no es resultado de la dependencia sino un proceso de autodeterminación.

7 Esta hipótesis, que trataremos de fundamentar desde nuestro punto de vista, ha sido propuesta originalmente por José Luis Roca.

8 Como lo recordó, acertadamente, Fernando Cajías en el taller en que se discutió el borrador de este documento.

Además de ser el centro de las decisiones sobre la vida en común, el Cabildo tenía la importante atribución de convocar a todos los vecinos a “cabildo abierto” para tratar los asuntos más importantes, como en efecto lo hacía con relativa frecuencia. Es sabido que esta forma de democracia directa jugó, en toda América Latina, un rol decisivo en la revolución de la Independencia.

Entre la población indígena, a su vez, el ayllu también cumplía un doble papel. Si bien externamente había tenido que hacer parte de la organización civil del Estado y convertirse en instrumento de la exacción colonial, internamente seguía desempeñando su papel original de gestor de la vida en comunidad. Su funcionamiento era esencialmente democrático, participativo y consensual para sus miembros en las comunidades de base,⁹ pero éstas estaban sujetas al Curaca, cargo hereditario que pertenecía a la nobleza precolombina.¹⁰

Vale la pena detenerse brevemente, por su gran importancia, a analizar el tributo. Para los invadidos era el precio que debían pagar por su derrota pero particularmente representaba la garantía del Estado central de que sus derechos territoriales serían respetados. Para los invasores era el botín de guerra que se perpetuaba: el tributo en trabajo para los encomenderos y los mineros, y el tributo en plata para la Corona. Se lo recibía sin contrapartida, por la sola razón de haber vencido, y se lo pagaba por el solo hecho de haber sido vencido. Por ello, lo poco que el Estado Colonial retornaba a los oprimidos era una gracia, un regalo real.

Sin embargo, si bien el tributo aseguraba el respaldo del Estado para que los indios mantuvieran sus dominios territoriales, no dejaba de ser un onerosísimo yugo. Para evitarlo muchísimos indígenas prefirieron abandonar sus tierras y convertirse en “yanaconas” de terratenientes españoles o criollos, cambiando así el vínculo tributario por el servil. Cuando el Estado español, a fines del siglo XVIII, trató de hacer aún más pesada la carga ante la decadencia definitiva de la minería potosina, los comunarios, organizados por los curacas sobre la base del ayllu, se rebelaron y cercaron las ciudades españolas.

Para la mayoría de la población boliviana el pago de impuestos aún tiene ese contenido histórico: un pago sin retorno, una exacción. Aunque conceptualmente impuesto y contribución son similares, para el sentir popular el concepto de contribución, en trabajo, dinero o especie, decidida autónomamente por la comunidad, es algo totalmente diferente del de impuesto.¹¹

9 Sin embargo, al menos entre los Aymaras, también existían marginados, eran los sobrevivientes de los anteriores habitantes del Altiplano, pueblos vencidos anteriormente por ellos, principalmente los Urus.

10 Según lo recordó Fernando Cajías en el taller mencionado.

11 En cierta oportunidad, cuando el autor trataba de justificar el pago de impuestos por los campesinos a cambio del financiamiento de un proyecto, éstos le respondieron: “impuesto no... cuotita nomás” (Sección de Provincia Sapaquí, 1983).

La institución española del virreinato, el gobierno central de aquel entonces, nunca pudo ejercer un dominio total en toda su jurisdicción. En lo que se refiere a los indígenas, sólo los más civilizados, los más organizados, pudieron ser explotados a través del triple tributo. De manera similar en el caso de los españoles, se estima que tan sólo poco más de la mitad de la plata extraída era requintada (es decir, sólo se pagaba el quinto real por algo más de la mitad de la plata extraída). Para ellos el Virrey, y más aún el Rey, eran autoridades lejanas cuya única función práctica era el prestar el respaldo de sus armas a los conquistadores. En todo lo que no fuera militar “se obedecía pero no se cumplía” si perjudicaba en lo más mínimo los intereses individuales y locales de los españoles y sus descendientes.

Desde un punto de vista histórico la causa determinante de la Guerra de la Independencia fue el dominio económico que alcanzaron los terratenientes criollos después del agotamiento de Potosí. Durante el siglo XVIII las regiones se replegaron sobre sí mismas y, prácticamente desaparecido el centro económico ordenador, el intercambio entre ellas vino a tener una importancia secundaria.

La autonomía de las regiones llegó a tanto que para poder controlarlas políticamente (y además contrarrestar la preponderancia política de la Audiencia de Charcas) se adoptó el sistema de las intendencias, pero la involución económica y las distancias eran tales que pronto el propio Virrey recomendaba su abolición, pues los intendentes se habían convertidos en virreyes de sus provincias (LYNCH, citado por ROCA 1980, 142).

En estas circunstancias el Estado español resultaba innecesario para la nueva clase económicamente dominante, que para mantener las relaciones de producción que usufructuaba podía contar con pequeños ejércitos. Estos ejércitos no sólo aseguraban el orden interno, fueron los de los guerrilleros que lucharon por la Independencia.

2. El Estado de los latifundistas (1825-1899)

Desde un punto de vista político, la principal innovación en la República respecto de la Colonia es la conformación democrática del gobierno central y los gobiernos municipales. Esta democracia, sin embargo, desde sus orígenes estuvo reservada a una minoría. Los electores de los diputados de la Asamblea que fundó la República “fueron los notables y todo propietario de una renta de 300 pesos o poseedor de un oficio que los produzca y quiera asistir a la elección”. Su número era sin duda muy pequeño, como lo muestra el hecho de que las credenciales debían ser firmadas por todos ellos. Para ser elegido diputado se requería “poseer una renta de 800 pesos anuales o tener un empleo, o ser profesor de alguna ciencia, que se los produzca” (FINOT E. 179-180).

Sin embargo ese sólo hecho representaba un cambio importante: en adelante los derechos políticos, nominalmente al menos, no dependerían de factores raciales, como ocurrió durante toda la Colonia, sino de factores económicos.

Además de los victoriosos terratenientes (los criollos), las puertas quedaron abiertas para los artesanos (los mestizos urbanos), ya que la masa campesina estaba muy lejos de poderse integrar activamente al Estado boliviano.

Siguiendo el modelo napoleónico, se adoptó el régimen presidencialista y unitario. Las intendencias fueron transformadas en departamentos y los cabildos en municipios, manteniendo la subordinación jerárquica entre sí. Para un régimen cuyo objetivo histórico era expandir el latifundio el centralismo heredado del régimen colonial era el adecuado y no un “error histórico”, como creen algunos autores (por ejemplo URENDA 1986, 63-64). De esta manera Chuquisaca, ahora Sucre, recuperó su hegemonía, debilitada con la institución de los intendentes (ROCA 1980, 147).

Para nosotros la Independencia de España constituyó el primer proceso de autodeterminación exitoso desde el Imperio Kolla. Los objetivos históricos de su clase dirigente, es decir, de los terratenientes criollos, fueron poder expandir libremente las relaciones serviles y apropiarse del tributo. Esos objetivos pudieron cumplirse una vez derribado el régimen colonial. Apenas fundado el nuevo Estado, el tributo pasó a ser su principal fuente de ingresos. En cambio para poder apoderarse sin trabas de las mejores tierras de las comunidades debieron esperar a la Ley de Exvinculación de Melgarejo. Les bastó con apoderarse de las mejores tierras, pues las restantes aún debían seguir generando el tributo para mantener al aparato estatal y financiar las obras públicas.

Pese a que legalmente los poderes debían constituirse democráticamente, la historia relata cómo, hasta la Guerra del Pacífico, en la mayoría de los casos los presidentes se impusieron por la fuerza militar. El Poder Legislativo, cuando funcionó, casi siempre estuvo completamente supeditado al Ejecutivo y lo mismo ocurrió con el Poder Judicial.

Puesto que los descendientes de los españoles, los únicos que actuaban en la política, vivían en los centros urbanos, el aparato del Estado consistía en la práctica en un sistema de ciudades, cuya subordinación jerárquica entre sí convenía al nuevo Estado centralista.

La gestión de la vida en común de los habitantes urbanos, *el desempeño del papel constructivo del Estado, estuvo a cargo de los municipios*. Sin embargo aquí tampoco participaban todos los habitantes urbanos, puesto que, al igual que para la constitución de los poderes nacionales, los concejos municipales eran elegidos por voto calificado. Es más, nuevamente en este caso, hasta la Guerra del Pacífico, la conformación democrática del gobierno municipal fue la excepción. En cuanto al mundo rural, la comunidad siguió funcionando como gobierno local, si bien supeditada y deformada por el régimen feudal en el caso de las haciendas o “fincas”.

Asegurados los objetivos fundamentales de los terratenientes en su conjunto (mantener y expandir las relaciones serviles y apoderarse del tributo), pudo desatarse la lucha por la hegemonía entre las oligarquías urbanas bajo el manto de ideologías regionalistas que se expandían desde las ciudades capitales de departamento.¹² Pero lo que inclinó en definitiva la balanza no fue la supremacía de una oligarquía terrateniente sino el surgimiento de una clase capitalista, precozmente hiperdesarrollada gracias a su vinculación con mercados externos en expansión. El auge de la plata hizo que por primera vez en la historia de Bolivia la verdadera sede del gobierno nacional fuera Sucre y el auge del estaño trasladó esta sede a La Paz.

Desde la Guerra del Pacífico se instauró la supremacía de la burguesía minera en el Estado, sin antagonismos con las oligarquías terratenientes, porque, como lo afirmaron después los ideólogos nacionalistas, el único interés económico de ambas en Bolivia era la mano de obra. *La tensión que provocó la Revolución Federal no fue tanto la antigua lucha por la hegemonía regional como la necesidad de que el Estado se adecue a las necesidades de la nueva clase dominante*, como en efecto ocurrió con el Estado Liberal, en vigencia hasta la Revolución Nacional.

3. El Estado liberal (1899-1952)

La derrota en la Guerra del Pacífico condujo a los bolivianos –en realidad a las clases que participaban en la política, una minoría urbana– a una toma de conciencia sobre la debilidad del Estado. Surgió entonces la ideología liberal, que correspondía fundamentalmente a los intereses de la nueva clase dominante: los capitalistas mineros. Los liberales atribuyeron la derrota del Pacífico a la “inepcia natural de los indígenas”. Su ideología era racista y la fundamentaban en la comparación de la realidad boliviana con lo acontecido en otras antiguas colonias, tanto británicas como ibéricas, que atrajeron inmigraciones masivas. Ante el atraso de Bolivia, los liberales proponían como “única solución” el ingreso de capitales extranjeros, la atracción de migrantes europeos y el transporte expedito de los minerales hacia los mercados mundiales.

No obstante, los grandes empresarios mineros del auge de la plata fueron conservadores. Les convenía que el gobierno central tuviera su sede en Sucre (a pesar de su lejanía de las corrientes del comercio mundial) y, si bien construyeron los primeros ferrocarriles para exportar sus minerales, no adecuaron el Estado a las necesidades del capitalismo emergente. Estos primeros empresarios capitalistas eran también latifundistas de vieja cepa y Sucre se había consolidado como su centro político.

12 Esta etapa, y no toda la historia boliviana, puede ser caracterizada, como lo hace Roca, como una lucha entre regiones (ROCA 1980), que se puede interpretar como una lucha entre oligarquías regionales, por establecer su predominio.

En cambio los liberales se fortalecieron sobre todo con el desarrollo de la minería del estaño, que dio lugar al surgimiento de empresarios no latifundistas, y buscaban ante todo adecuar el Estado a las nuevas exigencias económicas. Para lograrlo movilizaron contra Sucre a la población urbana del país con el señuelo del federalismo y a la población aymara con el de reconstituir el sistema autónomo de los ayllus (SAAVEDRA 19..., 144). Así lograron trasladar la sede de gobierno a la ciudad de La Paz. Aunque burlada, fue la primera vez que la población indígena incursionó de manera decisiva en la vida política nacional.

En su fase progresiva el Estado Liberal logró sus objetivos. Se organizó el sistema financiero, se logró estabilizar la vida política de la nación (condición indispensable para el desarrollo del capitalismo) mediante la creación de un verdadero ejército nacional (hasta entonces inexistente) y los impuestos que dejó la explotación del estaño fueron aprovechados en gran parte para el desarrollo urbano (principalmente de la ciudad de La Paz).

Lograron el objetivo de conseguir el transporte expedito de los minerales hacia los centros de consumo mundial. Los empresarios bolivianos se asociaron con capitales extranjeros y finalmente se convirtieron ellos mismos en exportadores de capital y en capitalistas extranjeros. Lo único que no consiguieron fue atraer trabajadores europeos.

Como convenía al liberalismo, se suprimieron formalmente las condiciones económicas para votar y se las cambió por la de saber leer y escribir.¹³ El gasto social se destinaba casi con exclusividad a las ciudades y deliberadamente se evitaba la educación de los campesinos, pues su ignorancia aseguraba su dominación. Esta condición permitió excluir totalmente a la población indígena de las elecciones.

Según la Constitución Bolivariana los Prefectos de los departamentos debían ser designados por el Presidente pero propuestos por el Poder Electoral (que en este caso venían a ser los representantes de cada departamento). Sin embargo esta Constitución fue pronto modificada, se eliminó el Poder Electoral y los Prefectos eran nombrados directamente por el Presidente de turno. En 1903 se reglamentó la Ley de Organización Política del Estado de 1888 y se mantuvo la atribución del Presidente, prevista ya en 1831, de “proveer todos los empleos de la República que no esté reservados a otro poder”, entre ellos, los de Prefecto.¹⁴ Sin embargo, todos los agentes del gobierno central fuera de La Paz estaban subordinados a los correspondientes Prefectos.

13 El Dr. Remo de Di Natale nos indica que previamente hubo la siguiente evolución de las condiciones para votar: en la Constitución Bolivariana eran: saber leer y escribir, poseer algún empleo o industria o alguna ciencia o arte, y no ser sirviente doméstico. A partir de la Constitución de Velasco (1839) se estableció como condición adicional tener una renta mínima. Desde la de Achá (1861) se redujo esa renta mínima y se incluyó a los propietarios de inmuebles.

14 Según nos lo precisó el Dr. Remo Di Natale.

En el Estado Liberal existían dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. Legalmente ambos se constituían por voto calificado y se reconocía la autonomía municipal, pero subordinada. El gobierno central fue fortalecido, pero sus competencias se reducían a las de estado policía, administrador de las finanzas nacionales y, complementariamente con los municipios, al de gestor de los servicios públicos.

Como en el Estado Colonial, las autonomías municipales coexistían con la estructura vertical del Gobierno central. Sin embargo ellas mismas seguían manteniendo una subordinación jerárquica entre sí: las ciudades capitales de departamento ejercían tuición sobre las capitales de provincia y éstas sobre las de “sus” secciones. Todo estaba organizado, en última instancia, para mantener controlados a los excluidos, es decir, a la población indígena.

Pero los excluidos ganaron su carta de ciudadanía, contra todos los prejuicios raciales, con el argumento de la sangre derramada en las arenas del Chaco. La contienda puso en evidencia el abismo existente entre la nación boliviana y las naciones oprimidas por ella (en terminología, adecuada para la pre-Revolución, de OVANDO SANZ). La idea de patria boliviana era totalmente ajena a la mentalidad de los soldados indígenas, para ellos la guerra fue un “castigo” (ARCE 1987), y sin embargo fueron el grueso de la tropa que sufrió las enormes privaciones que caracterizaron la campaña, combatieron y murieron por esa patria desconocida. Fue un bautismo de sangre.¹⁵

La guerra además tuvo la virtud de dejar al desnudo el grado de ineficiencia del Estado Liberal, de no correspondencia entre la organización y las necesidades, y lo ajeno a la nación de la alianza de clases que lo sostenía. La historia de Bolivia entre la Guerra del Chaco y 1952 es la decadencia final de aquel Estado, enfrentado a un movimiento nacional cuyo objetivo histórico era incorporar a la nación a todos los bolivianos.

El partido que articuló a la nación en rebelión contra el Estado “feudal-burgués”, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, se gestó en la Guerra del Chaco, más particularmente en los campos de prisioneros del Paraguay. El núcleo fundador fue un grupo de intelectuales que buscó elementos para construir una ideología nacionalista en las grandes corrientes políticas de la época, tales como el nacional-socialismo y el marxismo-leninismo.

La ideología que permitió unificar a todos los descontentos fue una ideología profundamente liberal puesto que partía del reconocimiento básico de la igualdad y la libertad de todos los bolivianos, pero sobre todo fue nacionalista, ya que subordinaba los intereses y conflictos entre las clases al supremo interés nacional.

15 Zavaleta escribió al respecto: “Lo inexplicable aquí (...) es la lealtad profunda y sin promesas hacia un final estatal antagónico, que expresa el horizonte profundo de la identidad: luchar por una identidad futura” (ZVALETA 1986, 250).

Dicho núcleo, al interpretar correctamente el momento histórico fue el “imán” de los descontentos (MALLOY 1970) y finalmente se transformó en un verdadero movimiento nacional al que se plegaron militante y masivamente artesanos, empleados, profesionales liberales, comerciantes y, finalmente, los obreros.

4. La revolución inconclusa (1952-...)

La Revolución Nacional comenzó por donde debía: incorporó a la economía y a la sociedad a los indígenas reconociéndoles el derecho de propiedad y castigó a la burguesía antinacional expropiándole sus minas. Esto es lo fundamental, y la demostración de que el proceso había llegado a una situación de total maduración fue lo pacífico de semejantes transformaciones, que entre otras cosas demostró el temperamento manso de los bolivianos, que convivieron sosegadamente después de haber derrotado al ejército del Estado Liberal, precisamente durante los años en que ocurrieron esas transformaciones.

En lo que no acertaron los dirigentes de la Revolución fue en cómo transformar el Estado para adecuarlo a los profundos cambios que ocurrieron en la sociedad. Posiblemente porque el movimiento político que logró esos cambios resultó ser en su etapa culminante más un conglomerado de fuerzas que un partido político (MALLOY 1970), el MNR vivió con la angustia permanente de mantener unidas las fuerzas revolucionarias y no desintegrar al Estado, pero los cambios que operó en éste fueron mínimos.

Por un lado se adoptó la medida, obvia, del voto universal. Por otro se permitió y estimuló la asociación de todos los trabajadores y se dio participación en el gobierno a la organización emergente: la Central Obrera Boliviana. Todo el impulso participativo de las masas de canalizó por la COB y el joven sindicalismo campesino.

Pero la organización misma del Estado no fue cambiada. Además del voto, sólo se permitió a las “grandes mayorías” el acceso al viejo Estado a través de la COB, sin transformarlo para incorporarlas en él. No sólo no se cambió la organización de ese viejo Estado sino que, en el afán de tratar de centralizar todo el poder en el mando revolucionario, se suprimió el funcionamiento democrático de los municipios, cerrando así los canales institucionales de participación constructiva a través de los cuales se habían expresado hasta entonces los intereses regionales (ROCA 1980, 239).

El MNR, y los gobiernos que lo siguieron, creyeron que para unificar políticamente a la Nación era necesario centralizar al máximo el poder, sin percatarse de que así mantenía un elemento fundamental del Estado Colonial. El Decreto-Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo de 1972 consagra esa inercia: el Prefecto departamental pasa a depender del Ministro

del Interior y sus funciones se reducen a las desconcentradas de este ministerio (pasando las demás a los respectivos ministerios). La descentralización administrativa se entiende como delegación de decisiones a funcionarios subalternos dentro de cada sector.

En los regímenes militares el Estado boliviano llegó a una situación de máxima centralización. Lo que le dio coherencia fue precisamente su estructura jerárquica militar, autoritaria, negación de la revolución democrática. Recuperado el sistema de elección del Presidente por el voto popular, esa estructura interna dejó de funcionar, desapareció el principio ordenador (la disciplina militar), como lo señala Bernardo Inch (INCH 1988, 2), y a partir de entonces “las normas no se cumplen, las instituciones están casi aisladas y los sistemas no funcionan”. Es decir, sin un principio ordenador sustitutivo (de la ideología partidaria o la disciplina militar), la organización estatal pierde coherencia y tiende a desintegrarse.

Aquella visión militar del Estado obviamente no corresponde a la democracia. Al no encontrar canales institucionales, el enorme impulso participativo desatado definitivamente en las fases pre-revolucionaria y revolucionaria, tiene que canalizarse de alguna manera y lo hace través de organizaciones paraestatales de carácter predominantemente reivindicativo. Como lo afirma Malloy (de quien nos hemos prestado el subtítulo de este punto), “hay que concluir que el MNR fracasó, cuando menos en parte, ya que destronó al viejo orden, pero ni él ni ninguna otra agrupación política pudo construir, hasta ahora, un orden nuevo” (MALLOY 1970, 424).

Por ello, la sociedad civil incorporada en la economía y en el derecho pero excluida de la política, ha encontrado su medio de protesta y de participación política “a la mala”, en la COB (frente a la exclusión social) y en los comités cívicos (frente a la exclusión regional). El Estado nacionalista ha resultado ser un Estado asediado.

En síntesis, desde la fundación de la República el Estado ha sufrido sucesivas transformaciones, correspondientes a hegemonías económicas y sociales igualmente sucesivas, pero en lo que se refiere a su organización estructural, ésta no ha cambiado, es aún la organización colonial del Estado.

5. La situación actual

La estructura del Estado Colonial aún perdura pero, según ya se ha afirmado, sobre una realidad socio-económica que la Revolución Nacional ha cambiado radicalmente. De golpe los hasta entonces excluidos pueden reivindicar los mismos derechos civiles y políticos, la función principal del aparato deja de ser la de oprimir a las naciones subyugadas y en cambio debe ser la de hacer posible el progreso económico y el bienestar de todos sobre la base del principio de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos.

El aparato estatal es continuamente rebasado por los requerimientos y, para enfrentar este problema (y para satisfacer a la clientela política), se ha multiplicado la burocracia ad infinitum, lo que más bien tiende a entorpecer la gestión pública. La inmensa mayoría de la población tiene muy poco o ningún acceso a las decisiones y finalmente el enorme e ineficiente aparato termina moviéndose sólo por presiones. Y un Estado que se mueve solamente por presiones termina siendo extremadamente inequitativo, como lo demuestra la actual distribución social y geográfica de los recursos públicos.

A la ineficiencia y la inequidad se ha sumado la dependencia. En efecto, ante la incapacidad de recaudar tributos suficientes para hacer frente a las presiones, los gobiernos del Estado contemporáneo han recurrido cada vez con más frecuencia a la ayuda extranjera, llamada eufemísticamente, cooperación internacional. Ciertamente el financiamiento internacional es útil y necesario para coadyuvar al desarrollo, la solidaridad internacional es necesaria en los casos de desgracia, pero en Bolivia se ha llegado al extremo: casi la totalidad de la inversión pública tiene que ser financiada con recursos externos y, más recientemente, estos son también imprescindibles para que el gobierno central pueda contar con personal profesional calificado.

Como los organismos internacionales y las agencias de los gobiernos amigos asignan los recursos que les han confiado en función de los objetivos de sus mandantes, lo que ocurre en la práctica es que algo tan vital para la orientación del desarrollo como la inversión pública no es definido en función de intereses nacionales sino de las prioridades, por lo demás legítimas, de los financiadores. La ineficiencia del viejo aparato colonial del Estado centralista, donde convergen todas las demandas de la sociedad civil, está generando no solamente inequidad sino también una creciente dependencia.

Finalmente, a la ineficiencia, la inequidad y la dependencia se suma la corrupción. Esta, que en alguna medida pudo haber existido siempre, ha encontrado un fértil caldo de cultivo en las presiones y el financiamiento externo fácil. Si el control social está resultando extremadamente difícil en democracia, lo fue aún más, por no decir prácticamente imposible, en los gobiernos autoritarios. Se calcula en cientos de millones de dólares las fortunas acumuladas por altos funcionarios, principalmente las de aquellos que percibieron “comisiones” por aprobar o facilitar la aprobación de proyectos inflados, inservibles o menos útiles para el país. En estas condiciones este Estado se ha vuelto una fácil presa para el poder económico creciente del narcotráfico y esto compromete la existencia misma de la Nación.

Los partidos políticos no interpretan ni movilizan a la sociedad civil: obreros, empresarios, regiones, prefieren el contacto directo con el Ejecutivo. Emerge una política patrimonial, que consiste en que desde el gobierno se otorgue el control de pedazos del Estado (MALLOY 1989). En democracia, hasta ahora los partidos han desempeñado un papel bastante pobre: su principal función ha consistido

en llevar adelante las campañas electorales y luego manipular el voto para lograr mejores resultados electorales. Todo se decide en la cúpula, incluso las representaciones regionales.

Las elecciones se reducen a votar por un sólo hombre, el candidato a Presidente, y todos los acompañantes resultarán beneficiados en la medida en que contribuyan a fetichizar la imagen de ese hombre. Hay una debilidad orgánica en los partidos, ellos no son más que una fracción alrededor de un presidenciable que podrá luego distribuir parcelas de poder (MALLOY 1989). El centralismo ha llegado al extremo de concentrar prácticamente todo el poder en una sola persona y en cada elección el país se juega su destino durante los siguientes cuatro años.

La impotencia de la sociedad civil ante la ineficiencia, la inequidad, la corrupción y la dependencia de los aparatos estatales pone de manifiesto el carácter excluyente del Estado actual. En lo nacional la participación se reduce a depositar un voto cada cuatro años para elegir un gobierno central, estructural y funcionalmente cada vez más obsoleto e ineficiente. Los parlamentarios representan casi exclusivamente a los partidos y sólo excepcionalmente a los departamentos, donde tampoco existe una institucionalidad democrática representativa.

El papel de los parlamentarios que son miembros de los partidos en el Ejecutivo se reduce, en la mayor parte de los casos, a aprobar las iniciativas de éste y el de aquellos de los partidos de oposición, a reprobarlas. El Legislativo representa para el Presidente una cuestión de vida o muerte: o la mayoría está con él y lo sostiene o la mayoría está contra él y lo destruye, pero fuera de esta atribución prácticamente carece de iniciativa.

En lo local, se ha restablecido recientemente el funcionamiento democrático del municipio pero su jurisdicción excluye aún a la población rural, legalmente se mantiene la subordinación jerárquica entre los centros urbanos y la legislación tributaria en vigencia acentúa las desigualdades entre municipios. La estructura del Estado sigue siendo un sistema jerarquizado de ciudades que excluye a la región, a la provincia y al campesinado, estructura que no corresponde en absoluto a las nuevas necesidades de la sociedad civil.

La explicación de esta situación es que la Revolución Nacional ha logrado la incorporación de todos los bolivianos a la economía y a la sociedad pero el Estado no ha sido transformado en correspondencia. En eso consiste fundamentalmente la actual crisis del Estado y por eso la Revolución Nacional es una revolución inconclusa.

6. ¿Qué hacer?

Cambiar el carácter excluyente de la estructura actual del Estado es una necesidad histórica. Para vislumbrar en qué sentido actuar es necesario preguntarse, en primer lugar, qué etapa histórica se ha inaugurado con la Revolución Nacional, a la

cual debe adaptarse el Estado. *El sentido profundo de esa transformación fue eliminar las trabas para el desarrollo del capitalismo y el de la transformación del Estado debe ser abrir las puertas a la democracia civil y política*, puesto que el Estado obsoleto se ha convertido en un freno para ese desarrollo. Pero ese no es el único objetivo.

Ya en 1974 sosteníamos que el imperialismo es ante todo una política, que surge espontáneamente de las naciones que alcanzan un mayor desarrollo relativo y que la única manera de hacerle frente por parte de los países afectados es oponerle su autodeterminación, que también es política (FINOT I. 1974, 51).

Ahora bien, de la misma manera que el imperialismo está determinado, en última instancia, por la economía, la autodeterminación política también lo está, y en estos casos el rol del Estado debe ser facilitar, estimular el desarrollo del capitalismo endógeno pero también aminorar los excesos de éste mediante la solidaridad y los del imperialismo, representando a la nación como un todo para preservar los intereses colectivos.

Es un error creer que es posible aplicar al capitalismo incipiente las mismas reglas que al capitalismo en expansión. O, peor aún, sostener que la única forma de expandir el capitalismo es aplicar fórmulas tan simples que en los propios países desarrollados han sido abandonadas hace tiempo, como librar todo a las fuerzas del mercado, incluso la satisfacción de las necesidades básicas y los monopolios.

Si en aquellos países el Estado ha llegado a desempeñar un rol importantísimo en aspectos económicos y sobre todo sociales, con mucha más razón el Estado boliviano debe asumir no sólo ese rol, que en la actualidad está estructuralmente imposibilitado de cumplir; sino uno adicional: el de defender los intereses nacionales frente a las políticas imperialistas y sus efectos internos. Es decir, ser instrumento de solidaridad y de autodeterminación. Y para ello debe ser ante todo un Estado democrático, participativo, autosuficiente y eficiente.

Y en Bolivia muchas de las formas fundamentales de organización y los hábitos de funcionamiento de un Estado con estas características ya existen en las organizaciones de base de carácter constructivo y en la experiencia acumulada por la sociedad en su conjunto.

Un último interrogante sería cuál es la clase portadora del nuevo Estado. Algunos afirman que la Revolución Nacional no fue capitalista porque no la hicieron los capitalistas de ese entonces. La experiencia histórica boliviana, y posiblemente mundial, muestra que las grandes transformaciones las hacen siempre fracciones subordinadas cuyas aspiraciones vitales se ven frenadas por entes externos. No fueron los grandes latifundistas los que hicieron la Guerra de la Independencia sino un bloque social donde la ideología dominante era la de los terratenientes criollos. Tampoco los grandes mineros de la plata hicieron la Revolución Federal sino, nuevamente, un bloque social donde la ideología dominante llegó a ser la de aquellos empresarios mineros que, aunque de menor envergadura, estaban liberados del lastre feudal.

De manera similar, en el bloque social que hizo la Revolución Nacional, dentro de una ideología aglutinadora nacionalista predominaron los intereses de

lo que el MNR llamó “la clase media”: una mezcla de profesionales independientes, empleados, comerciantes, artesanos y pequeños empresarios cuya aspiración profunda era transformarse en verdaderos empresarios y veían frustrados sus esfuerzos por la oligarquía en el poder. Por ello el nuevo Estado debe fundarse en la consolidación de la propiedad privada de quienes han accedido a ella con las transformaciones revolucionarias (limitada sólo por el interés común) y la integración de la nueva sociedad.¹⁶

16 Susana Donoso realizó un estudio pionero en el que relata cómo un antiguo barrio de inmigrantes campesinos, organizado en una junta vecinal tuvo que librar una larga lucha primero, para consolidar su derecho de propiedad en las haciendas de Ch'ijini y Primer Kollana, y luego para ser admitido en la ciudad de La Paz el año 1941. La tesis del trabajo es que ese barrio se ha convertido ahora en el centro comercial de la ciudad (DONOSO 1980). Anualmente el barrio en mención celebra su ingreso a la ciudad criolla con la grandiosa entrada del Señor del Gran Poder.

II

La democracia informal

Contrasta el carácter excluyente y poco participativo del Estado boliviano con el comportamiento profundamente democrático, participativo y solidario de la sociedad civil ante la necesidad de organizarse frente o al margen del Estado. Entre las organizaciones populares más importantes en los últimos tiempos, están aquellas, de carácter reivindicativo, que se han destacado por su influencia en la política nacional por las causas ya mencionadas. Ellas son, principalmente, la Central Obrera Boliviana y los comités cívicos regionales.

Pero por otro lado existen otras, de carácter predominantemente constructivo, cuya influencia política es mucho menor, pero que canalizan la participación de la población hacia la solución directa de sus problemas. Esta ha encontrado la manera de resolver sus problemas más apremiantes mediante las tradiciones democráticas comunitarias: la comunidad campesina (en gran parte transformada en “sindicato”) en el campo y su versión urbana, la junta de vecinos.

En lo local, hoy en día, lo fundamental de la iniciativa, la gestión y hasta los recursos para resolver los problemas locales de la inmensa mayoría de los bolivianos en materia de riego, saneamiento ambiental, vialidad, educación, recreación, etc., es obra de estas organizaciones de base mientras el Estado (en las grandes ciudades la Municipalidad y en el campo las Corporaciones de Desarrollo) tiene aquí un rol complementario (cuando tiene alguno) y atiende sólo algo de aquello que por dimensión o ámbito trasciende las posibilidades de la comunidad local.

El “sindicato” rural y la junta de vecinos son hoy las organizaciones de base gestoras de la vida comunitaria (construcción de infraestructura, ayuda a los más necesitados, deportes, fiestas...), *al margen del Estado*. Actualmente casi todo boliviano pertenece a una de estas dos organizaciones democráticas y es su forma

habitual de participar y resolver los problemas locales más urgentes, siguiendo para ello normas tradicionales muy similares en ambos casos.

No solamente las organizaciones mencionadas sino un sinnúmero de otras organizaciones no gubernamentales, que funcionan democráticamente, demuestran el arraigo de estos hábitos en la población boliviana. Por su relevancia para la propuesta que se planteará, en este punto se analizará brevemente, las funciones, la organización y el funcionamiento, primero, de las dos organizaciones de carácter reivindicativo más importantes: la Central Obrera Boliviana y el Comité Cívico Pro Santa Cruz y, a continuación, de las organizaciones extraestatales de base más importantes: la comunidad campesina y la junta de vecinos. En el caso del Comité Pro Santa Cruz, por su relevancia para los fines de este trabajo, se tocará también algunos aspectos históricos.

Antes de entrar en el tema, cabe señalar la escasez de estudios disponibles sobre el funcionamiento democrático de estas instituciones paraestatales. Pese a que, como la cultura, es uno de los recursos sociales más ricos con que cuenta el país, el comportamiento casi instintivamente democrático de los bolivianos ha sido poco estudiado, seguramente porque parece algo tan natural como el medio geográfico.

1. Organizaciones reivindicativas

1.1 La Central Obrera Boliviana

a) Características y funciones

La literatura sobre la organización y funcionamiento internos del movimiento obrero no es abundante. Como afirma Lazarte, “la democracia obrera en Bolivia es primero una práctica que, si bien no ha sido conceptualizada, existe bajo la forma de reglas implícitas que están en la base de la organización del movimiento obrero, y cuya observancia por todos los actores es la condición básica de la marcha democrática interna de sus instituciones” (LAZARTE 84, 116). Prácticamente sólo se puede contar con la observación directa y con los trabajos del autor citado (LAZARTE 1984 y LAZARTE 1988), complementados con la información que él mismo nos brindó.

A diferencia de otras centrales obreras en el mundo, la COB no fue creada por un partido. Fue la organización que se dieron a sí mismos los obreros, que organizados ya sectorialmente, habían ingresado masivamente al movimiento nacional que hizo posible la Revolución, aunque manteniendo su “independencia de clase”. Puesto que en el movimiento obrero actuaban varios partidos, la COB fue resultado de una convergencia pluripartidaria, donde el ala obrera del MNR, que mantuvo una relativa independencia de su partido, era mayoritaria pero no única.

Otra característica importante de la COB fue que rebasó desde un principio su rol fundamental de luchar por mejorar las condiciones de vida de sus afiliados. También era la expresión política del peso adquirido por el movimiento obrero (LAZARTE 1984, 117-118) y se convirtió en el instrumento favorito de participación de las masas que ingresaron a la política con la Revolución. *Los hasta entonces excluidos se incorporaron masivamente a esta organización pluralista paralela al Estado, democrática y participativa, que por esta misma razón tenía ya un tipo de poder cualitativamente diferente al de aquél y que en su cúspide accedía directamente al gobierno totalmente centralizado.* A diferencia de la participación en el partido de gobierno, en el que prevalecía el caudillismo, en la democracia de la COB –en términos de Lazarte– “el nuevo actor pueblo se encontraba mejor” (LAZARTE 1988, 186).

Fundada en 1952 por cinco sectores “proletarios” y sólo dos de los “sectores medios”, en 1954 la integraban ya diez sectores proletarios y once de clase media. En la actualidad pertenecen a la COB ocho sectores proletarios y veinticinco de sectores medios (LAZARTE 1988, 185). Con la finalidad de mantener la hegemonía obrera (en correspondencia a la ideología con que fue creada), se dio mayor representación a este sector y dentro de él, a los mineros, según se verá en el punto siguiente.

Desde sus inicios (1954) la COB se había planteado “unificar el movimiento obrero, campesinos y clase media” y en congresos posteriores este concepto se amplió al de “otros sectores oprimidos” (LAZARTE 1988, 186), con el objetivo de organizar a todos los “oprimidos” bajo la hegemonía obrera. Pese a que durante los primeros gobiernos del MNR pertenecían a ese partido la mayoría de los dirigentes de la COB, éstos no actuaron solamente como su “ala obrera”, sino que el principio adoptado de “mantener la independencia de clase” frente a los partidos (incluido el de gobierno) y de ser una organización “suprapartidaria”, permitió a la organización en mención actuar también como un frente de partidos políticos de izquierda (incluida esta tendencia del MNR), con una ideología revolucionaria que permitió conducir al movimiento gradual, y crecientemente hasta 1985, primero a oponerse y luego a enfrenar al Estado.

b) Organización

La COB es una organización nacional de estructura corporativa a la que pertenecen todos los sindicatos. Por Ley, en cada unidad de trabajo no puede haber más de un sindicato y no hay forma individual de afiliación (LAZARTE 1988, 193). La integran 39 organizaciones sindicales nacionales, la mayor parte no obreras, que agrupan virtualmente entre un 65 y 70% de la población económicamente activa. En la base se encuentran los sindicatos y luego las federaciones locales o departamentales de cada rama.

Todas estas federaciones locales o departamentales son coordinadas regionalmente por las Centrales Obreras Departamentales y a la vez hacen parte de organizaciones nacionales sectoriales (federaciones nacionales o confederaciones). Finalmente, en la cúspide de esta pirámide se encuentra el Comité Ejecutivo Nacional y en ese punto se inicia *una pirámide invertida que es la estructura que permite el funcionamiento de la Central Obrera Boliviana, según se verá a continuación.*

El Comité Ejecutivo toma decisiones solamente respecto a asuntos rutinarios. Por encima del Comité Ejecutivo como tal se encuentra la Reunión Ampliada, luego el Ampliado Nacional (ambos son convocados por el Comité Ejecutivo cuando éste lo considera necesario) y finalmente el Congreso Nacional, ordinario (que debería ser convocado cada dos años) o extraordinario.

En la Reunión Ampliada participan, además de los miembros del Comité Ejecutivo, los dirigentes de las organizaciones sectoriales “más representativas”, mientras que en el Ampliado Nacional participan 130 dirigentes, representando a todas las organizaciones miembros de la COB (LAZARTE 1988, 206-207).

Los delegados al Congreso, a su vez, son designados través de ampliados o incluso congresos de las organizaciones sectoriales, congresos que, a su vez, por lo general son integrados tanto por los dirigentes en ejercicio como por delegados elegidos desde la base. Sólo en el caso de los mineros todos los delegados a sus congresos son elegidos desde la base, en un número proporcional al de trabajadores de cada empresa.

El Congreso y el Comité Ejecutivo están constituidos en un 59% por representantes de las organizaciones obreras (el 19% del total corresponde a los mineros), en un 22% por representantes de “clase media” (trabajadores intelectuales y estudiantes) y en un 13% por representantes de los campesinos (LAZARTE 88, 198). Se estima que estos últimos constituyen el 46% de la población económicamente activa (PEA) mientras los obreros mineros no llegan actualmente al 2% y los obreros en general representan un 17%. Esta estructura corresponde al propósito de asegurar la hegemonía obrera y dentro de ésta la de los mineros, considerados desde un comienzo la “vanguardia” del movimiento (LAZARTE 1988, 199).

c) Funcionamiento

La elección de los miembros del Comité Ejecutivo se efectúa en los Congresos ordinarios y es nominal (por ternas) y no por listas, lo que facilita el relevo. Cada puesto está asignado a una organización. Hasta el Tercer Congreso (1962) las organizaciones nacionales designaban o presentaban ternas para los cargos del Comité Ejecutivo que les correspondían. Desde entonces los candidatos a cada cargo son propuestos por los partidos (salvo en el caso de los mineros, donde se conserva la forma anterior de elección), pero no deben ser cuestionados por sus organizaciones. Es

más, si un dirigente es propuesto por la totalidad de los miembros de su sector, esta decisión también es respetada por los partidos, de lo contrario se procede a la votación, cargo por cargo. Ya en ejercicio de sus funciones, el Comité Ejecutivo puede solicitar el reemplazo de los dirigentes ausentistas a sus sectores de origen, a lo que generalmente las organizaciones sectoriales nacionales acceden. *En general la revocabilidad y sustitución del mandato tienen plena vigencia en toda la organización sindical.*

El único dirigente del Comité Ejecutivo cuyo nombramiento en un principio debía ser consultado con las bases (en las asambleas sindicales) era el de Secretario General, lo que le dio “una autoridad casi intocable”. Después éste también fue un cargo decidido directamente por el Congreso (LAZARTE 1988, 210-211).

Después de cada Congreso, una vez conformado el Comité Ejecutivo y adoptada la “tesis política” que se supone guiará al movimiento hasta el próximo Congreso, en la COB se practica una democracia “potencialmente consensual”. La principal actividad de la organización consiste en elaborar pliegos petitorios, por agregación, sobre la base de las demandas de sus sectores integrantes, o a iniciativa del propio Comité Ejecutivo, y decidir las acciones de presión para lograrlas. Siendo la solidaridad un principio básico del movimiento, toda la organización hace suyas las demandas sectoriales, pero de alguna manera el orden en que son presentadas en los “pliegos” refleja las prioridades.

Las demandas pueden ser de carácter estrictamente sindical o “políticas, no sólo porque se oponen al Estado sino porque se busca que tal oposición sea la de un movimiento unitario globalizado (...) y de alcance nacional”... tales como las demandas de “control obrero, nacionalización del petróleo, cogestión obrera, plan de emergencia, salario mínimo, etc.” (LAZARTE 1988, 213). Salvo en los casos de las demandas “políticas”, las salariales siempre aparecen en primer lugar, como corresponde a una organización donde los asalariados tienen hegemonía estructural.

La COB también interviene en asuntos puntuales exclusivamente sectoriales para apoyar demandas que de lo contrario no serían atendidas. El Comité Ejecutivo despacha principalmente este tipo de asuntos. En cambio para elaborar los pliegos petitorios y determinar las acciones que serán emprendidas para buscar el éxito de las peticiones (especialmente para decidir huelgas), convoca primero a Reunión Ampliada y luego a Ampliado Nacional.

La organización es lo contrario de verticalista pues cuanto más amplia es la participación, mayor es el poder y “mientras más alto es el nivel, mayor es su representatividad” (LAZARTE 1988, 207). En estas reuniones no es necesario apelar al voto pues generalmente, mediante discusiones prolongadas, se llega a decisiones por consenso, lo que canaliza y absorbe los conflictos internos (LAZARTE 84, 122) y compromete, con mayor fuerza moral que una votación, a todos los participantes.

Existe sin embargo una contradicción estructural entre la composición del Congreso, donde se asegura la mayoría obrera pero no se adopta decisiones, y la

del Ampliado (máxima instancia ejecutiva), que adopta las decisiones sobre acciones a emprender y donde todas las organizaciones están casi igualitariamente representadas. De esta manera, recientemente en los ampliados de la COB han tendido a prevalecer las posiciones de las organizaciones no obreras, que son mayoritarias, pero, por esta misma razón, importantes organizaciones obreras están dejando de participar en los ampliados y con frecuencia las decisiones de éstos son desacatadas por las organizaciones que no están de acuerdo con ellas.

Lo que se intenta rescatar, sin embargo, para los fines de este trabajo, es la experiencia democrática del movimiento obrero boliviano en sus años de mayor vigor. Según el autor ya varias veces citado, ella se caracterizó por la participación efectiva, el control y la alternabilidad. “Esto reforzaba la estructura unitaria y plural y la autodisciplina”. (LAZARTE 84, 123-124). A estas características positivas contribuían efectivamente la búsqueda del consenso, la revocabilidad del mandato y la elección nominal.

1.2 El Comité Pro Santa Cruz

Como es sabido, el comité cívico que encabeza el movimiento regional, y hasta ahora el más activo es el Comité Pro Santa Cruz, a cuya organización y funcionamiento se dedicará este punto, asumiendo que los demás comités cívicos tienen características muy similares. Como ya se adelantó, por la importancia de esta institución –al estar encabezando el movimiento regional hacia la descentralización del Estado– en este caso el análisis no se reduce a su organización y funcionamiento, sino que se añade una breve historia y se reseña en particular los aspectos referentes a las regalías por explotación de hidrocarburos. La información para desarrollar este punto, y particularmente la referida al funcionamiento del Comité, fue obtenida mediante entrevista a su ex Presidente más reciente, Carlos Dabdoub.

a) Breve historia del Comité Pro Santa Cruz

Se fundó el 30 de octubre de 1950 a iniciativa de la Federación Universitaria Local. Desde sus orígenes fue una organización “elitista” (ROCA 1980, 239). Su primer Presidente fue el terrateniente Ramón Darío Gutiérrez y su principal objetivo práctico fue lograr que el gobierno central atendiera a las necesidades de la ciudad capital.

Durante el primer régimen del MNR la población de Santa Cruz se dividió entre los seguidores de Luis Sandoval Morón, del partido de gobierno, que dirigió las ocupaciones de tierras en propiedades rústicas alrededor de la ciudad, y los propietarios de esas tierras, que se agruparon alrededor del Comité para hacer frente a las aquellas acciones, que estaban respaldadas por el gobierno centralista del MNR.

En 1956 se aprobó un nuevo Código del Petróleo (el Código Davenport) donde no se señalaba que el 11% de regalías correspondía a Santa Cruz sino “al Estado”: el movimiento cívico cruceño se reactivó y se radicalizó bajo la conducción del entonces Presidente del Comité, Melchor Pinto Parada, y enfrentó del Gobierno central encarnado en el MNR. Finalmente, mediante una ley interpretativa, se logró que se reconociera el derecho reivindicado por Santa Cruz: que se calculara el total de regalías devengadas y que ellas comenzaran a hacerse efectivas. El liderazgo se definió en favor del Comité gracias a que obtuvo el pago de las regalías. Estos recursos fueron destinados a la construcción de infraestructura urbana en la ciudad de Santa Cruz.

Durante los gobiernos autoritarios el comité logró su mayor fuerza: por un lado tenía una gran convocatoria y por otro era el único interlocutor sobre los temas regionales.¹⁷ Esta experiencia posiblemente llevó al régimen de García Mesa a concebir un nuevo Estado donde los partidos podrían ser reemplazados por los comités y propuso en Santa Cruz la creación de un comité de comités en vez del Parlamento. En el Comité se interpretó que el propósito era centralizar los comités cívicos regionales, se midió el temerario intento de utilizarlo para acabar con la institucionalidad republicana y la propuesta fue rechazada al extremo de que se obligó a renunciar al Prefecto, ex-Presidente del Comité y hombre de confianza de Bánzer en el pasado.

Ese incidente fue decisivo para que al comenzar el decenio de los 80, en vista de la inestabilidad política que suscitaron las dictaduras, el Comité, siempre baluarte de la oligarquía cruceña y que apoyó en muchas oportunidades las iniciativas del gobierno de Bánzer, se sumara al proceso democrático. En los primeros años de los 80 “la lucha por la democracia acabó por democratizar a los comités cívicos, que tratan de incorporar a los sectores obreros y de ampliar su base social” (LASERNA 1984, 188).

El 10 de julio de 1982 el Comité Pro Santa Cruz declaró un ultimátum de 10 días al gobierno de Torrelio para que convocara al Parlamento y dimitiera. Poco después convocó al primer congreso de comités en Sucre, el cual respaldó las iniciativas cruceñas: inmediato retorno al sistema democrático y, por primera vez, descentralización administrativa. Desde entonces el Comité se proyecta con reivindicaciones e iniciativas de alcance nacional.

17 Según Laserna los comités cívicos cumplieron las siguientes funciones durante el régimen de Bánzer: ser “mecanismos de disolución de conflictos sociales” al postular a la región “como un arco de identidades superclasistas”; “operadores de legitimidad del autoritarismo” al fungir como “órganos de fiscalización y control, frente al carácter excluyente del sistema de decisiones, y otorgarle legitimidad al “plantear los conflictos regionales de la misma manera que el gobierno planteaba los nacionales(;) por encima de ‘sectarismos partidistas o sectarismos clasistas” (LASERNA 1984, 185).

Hasta ese momento el Comité había sido visto por las organizaciones populares como un reducto de la burguesía agroindustrial, en rivalidad con la pacaña. En vista de su posición en favor de la democratización se incorporaron sectores hasta entonces automarginados: la Central Obrera Departamental, la Federación Universitaria Local y los maestros.

El MIR se planteó el Comité como objetivo y su candidato Percy Fernández triunfó. “Por primera vez una corriente democrática lograba el control de esa poderosa institución cívica. Y lo hizo desde dentro, incorporándose a la lucha electoral (...) Fue un proceso intenso y difícil, sin duda, pues el bloque democrático (...) ganó por escasamente cuatro votos” (CAPOBIANCO 1984, 178).

Durante la gestión Fernández (1983-1984) se discutió la primera propuesta de descentralización. La ADN proponía que el Comité asumiera las funciones de órgano de asesoramiento y control del gobierno regional mientras que el MIR postulaba la creación de una asamblea integrada por representantes de todas las provincias, posición que triunfó. De haberse aprobado la posición de la ADN el Comité habría resultado proponiendo incorporar al Estado una estructura corporativa. En cambio se impuso la posición más democrática. Esta actitud es altamente representativa del grado de madurez alcanzado por el movimiento regional boliviano, encabezado por Santa Cruz.

Durante la gestión Dabdoub (1986-1988) fueron incorporados al Directorio los presidentes de los comités cívicos provinciales. En palabras de Dabdoub, “las provincias se nos estaban yendo” debido al predominio de los intereses de la ciudad capital. El rol de la empresa privada y los terratenientes tendió a reducirse (por ejemplo en diciembre de 1986 se realizó un paro a pesar de la posición inicial en contra por parte de la empresa privada). A criterio de Dabdoub este proceso aún no ha concluido, el número de representantes de cada una de las organizaciones miembros del Comité “debería ser proporcional a la población representada”.

Una segunda característica importante de esa gestión es su posición radical frente al narcotráfico (COMITE...1988, 43), que resultó fortalecida con el asesinato de Noel Kempf Mercado y que ha hecho que en la actualidad esa actividad sea socialmente condenada y sancionada.

El principal objetivo de esa gestión fue impulsar nacionalmente la consigna de descentralización y ampliarla a la de reforma del Estado. Con este fin fue convocado el Tercer Congreso Nacional de Comités Cívicos (Cochabamba, agosto de 1986), que logró un compromiso (incumplido) del gobierno de entonces para que en ese año se sancionara una Ley de descentralización administrativa y de creación de los gobiernos regionales. El movimiento regional presionó permanentemente al gobierno central para que cumpliera su compromiso y finalmente logró que los tres candidatos a la Presidencia de la República en las elecciones de mayo de

1989 se comprometieran a hacer de la descentralización una realidad en caso de ser investidos en el cargo.

b) Conflictos por las regalías

b.1) Conflicto con el Beni

El 15 de julio de 1938 el Presidente Busch promulgó una Ley por la que un impuesto del 11% que debían pagar las empresas a las que se adjudicara concesiones para la explotación de hidrocarburos en Santa Cruz, se transformara en “regalías” para ese departamento. El proyecto había sido enviado al Legislativo por iniciativa de Dionisio Foiannini, primer Presidente de YPFB (Toro, 1935) y entonces Ministro de Minas y Petróleo.

La bancada beniana apoyó la iniciativa, cuyo objetivo era la integración y el desarrollo del Oriente boliviano, luego de un “pacto de caballeros” por el cual del 11% a aprobarse, 8 corresponderían a Santa Cruz y 3 serían destinados a la integración entre los dos departamentos. El pacto se transformó en Ley el 22 de septiembre del mismo año.

Las regalías empezaron a ser pagadas recién a partir de 1960. En virtud de esa Ley, desde ese año hasta 1974 el Estado sólo reconoció el 8% a Santa Cruz. En 1974 hubo un segundo pacto, ratificado por D.S. 11046 y 11538, según el cual el 11% debía ser pagado íntegramente a la Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz y ésta a su vez debía construir la carretera Santa Cruz-Trinidad.

b.2) Conflictos con las provincias

En vista de que durante un primer período las regalías fueron utilizadas casi íntegramente para el desarrollo urbano de la ciudad de Santa Cruz, las provincias donde se encuentran los yacimientos petrolíferos han reivindicado su derecho a percibir una parte constante de las mismas. El caso más destacado es el de Cordillera, una de las más pobres, donde están los campos petroleros de Camiri. En el gobierno de Lidia Gueiler esta provincia consiguió que el 11% de las regalías originadas en hidrocarburos extraídos de la provincia, junto con un valor igual descontado de las regalías nacionales, fuera destinado obligatoriamente a obras en Cordillera. Actualmente otras provincias, también productoras de hidrocarburos, están persiguiendo ese objetivo.

La localización de los yacimientos ha dado lugar a un conflicto entre las provincias donde ellos están situados y la Corporación de Desarrollo (donde predomina el Comité, es decir, la ciudad de Santa Cruz) similar al que existe entre Santa Cruz y el Gobierno central: la reivindicación fue primero lograr una participación constante en las regalías y ahora es que su pago se haga efectivo.

El conflicto por la distribución de las regalías, entre la ciudad de Santa Cruz y las provincias, incluida la provincia Andrés Ibáñez (donde se encuentra esta ciudad), se canaliza a través de los comités de éstas. Estos comités, organizados cada uno en forma similar al Comité Pro Santa Cruz, están agrupados y eligen un Presidente que ha llegado a disputar al Presidente del Comité Pro Santa Cruz el liderazgo departamental. (Esto fue parcialmente neutralizado y los comités subordinados con su incorporación al Directorio del Comité Pro Santa Cruz).

c) Organización y funcionamiento

El Comité Pro Santa Cruz es una organización corporativa, cuyos miembros son las entidades cívicas de la capital del departamento y sus provincias, y las “entidades culturales, sociales, gremiales, laborales, profesionales, empresariales, mutuales, campesinas, cooperativas, estudiantiles y deportivas” (COMITÉ... 1988, 335) con sede en la ciudad capital.

Su directorio está integrado por un Presidente, dos Vicepresidentes, quince directores, que representan a las entidades con sede en la capital, y los Presidentes de los comités cívicos de las 14 provincias.

Cada uno de los directores representa a las siguientes entidades: 1° cívicas femeninas, 2° estudiantiles y juveniles, 3° de profesionales universitarios, 4° empresariales, 5° agropecuarias, 6° de transportistas, 7° de profesionales medios, 8° de trabajadores a sueldo, 9° de campesinos, 10° gremiales, 11° mutuales, de excombatientes y militares, 12° sociales, de servicio a la comunidad y deportivas, 13° educativas y culturales, 14° cooperativas y 15° vecinales.

El directorio (que es propiamente el comité) se reúne ordinariamente una vez por semana y no es necesaria la presencia de los presidentes de comités de provincias para hacer quórum.

Tiene casi todos los poderes de decisión y sus miembros “no actúan en función de delegados del grupo que los hubiera elegido ni de la institución a que pertenecen, sino como representantes de todas las fuerzas vivas del departamento”. (COMITÉ... 1988, 338)

Existe también un Consejo de Coordinación Departamental, integrado por dos representantes de cada comité provincial, que se reúne ordinariamente cada tres meses, presidido por el Presidente y los Vicepresidentes del Comité Pro Santa Cruz, pero sus decisiones deben ser refrendadas por el Directorio.

Finalmente, como autoridad suprema, está la Asamblea de la Cruceñidad, constituida por seis delegados de cada grupo de entidades representado en el Directorio, por el Presidente y dos delegados de cada comité provincial afiliado, por el directorio en ejercicio y por los ex Presidentes del Comité. Se reúne ordinariamente una vez al año y su principal función es elegir o ratificar al Presidente

y a los dos Vicepresidentes. El Directorio también puede reunir a la Asamblea con carácter extraordinario para consultarle asuntos de especial importancia.

Todos los cargos son ad honorem. Se los considera un servicio al departamento y una obligación el aceptarlos. La retribución es el prestigio y el reconocimiento moral. La directiva generalmente es elegida por consenso, después de un largo proceso de consultas entre las principales instituciones, pero, según ya se ha mencionado, en ocasiones su nombramiento se define por mayoría.

d) Proceso de toma de decisiones

El Comité es una institución cuyo objetivo práctico fundamental es reivindicar los intereses de la región frente al gobierno central y su principal método de lucha es la presión (ROCA 1980, 241).

Según la importancia del asunto, las decisiones son adoptadas, en orden ascendente, por uno de los Vicepresidentes (uno de ellos se ocupa en primera instancia de los asuntos provinciales), por el Presidente, por el Directorio (que se reúne semanalmente) o por la Asamblea de la Cruceñidad. (Algo similar a la pirámide invertida de la COB).

Las iniciativas sobre acciones a realizar provienen generalmente del Presidente (que es miembro del directorio de CORDECRUZ y por lo tanto está enterado de los ingresos y ejecución presupuestaria de los recursos del departamento) o de alguna de las instituciones representadas, en un proceso de abajo hacia arriba. Los representantes de cada grupo generalmente pertenecen a la institución más importante del mismo (la Cámara de Agricultores del Oriente o CAO, la Federación de Transportistas...) y son los portavoces directos de esa institución pero, por supuesto, si alguna otra del grupo tiene algún reclamo o reivindicación también lo canaliza a través del representante del grupo, en ambos casos normalmente sin consulta a los demás representantes de las otras organizaciones.

El Directorio reúne a la Asamblea de la Cruceñidad cuando se debe considerar una decisión de importancia extraordinaria, por ejemplo, un paro departamental (para inmovilizar a todo el departamento), el acuerdo con el Beni o las acciones a tomar a raíz del asesinato de Noel Kempf Mercado. Sólo en el caso del acuerdo con el Beni, se pidió a los directores que, antes de participar en la Asamblea, consultaran con las organizaciones que representaban

No todo lo que hace el Comité cuenta con la aprobación de toda la población pero los paros son exitosos porque los empresarios pagan por el día no trabajado. Sin embargo muchos, no toda la población, no aceptan al Comité por considerar que reivindica los intereses de unos (principalmente de los empresarios) y no de otros.

2. Organizaciones constructivas

2.1 La comunidad campesina

Dado que el actual Estado centralista casi no llega hasta el ámbito rural, la población de éste encuentra en las tradicionales formas de organización democrática su propia organización estatal. En asamblea de jefes de familia son discutidos los problemas de la comunidad, se planifica su solución y se evalúa las acciones emprendidas. La coordinación y dirección de la ejecución de lo decidido se confía a dirigentes democráticamente elegidos y con mandato revocable. En el campo, el apoyo del Estado, si es que existe, llega sólo en forma complementaria al esfuerzo de las comunidades: el ítem para el maestro en la escuela construida, la calamina para la posta...

El concepto de comunidad campesina que se emplea aquí comprende a las comunidades originarias y a los “sindicatos” campesinos, ya que en la actualidad ambas formas son muy similares y prácticamente idénticas en lo fundamental.

Los sindicatos de campesinos, como forma de organización frente a los patrones terratenientes, jugaron un rol muy importante en el desencadenamiento¹⁸ de la rápida y pacífica Reforma Agraria boliviana. Para los campesinos que estaban bajo relaciones de servidumbre fue la forma de organización por excelencia para tomar posesión de las tierras hasta entonces en manos de los latifundistas. Realizada la Reforma Agraria, el rol fundamental del sindicalismo campesino fue asegurar la propiedad de la tierra. Frecuentemente las propias comunidades originarias se organizaron como “sindicatos”.

Pero una vez consolidada la reivindicación fundamental del sindicalismo agrario (la propiedad de la tierra), el “sindicato” campesino ha asumido un rol esencialmente constructivo antes que reivindicativo y actualmente se identifica con la forma comunidad. Las nuevas comunidades, en las zonas de colonización, también han adoptado la organización y el funcionamiento del “sindicato”. Sin embargo, a fines de evitar equívocos y en todo caso adoptar el término más comprensivo, en este trabajo nos referiremos a la “comunidad campesina”, que comprenderá: 1° las comunidades “residuales” (CARTER y ALBÓ 1988, 460), 2° las reconstituidas (“sindicatos” en ex-haciendas) y 3° las nuevas (“sindicatos” en zonas de colonización).

El “sindicato” y la comunidad residual difieren en algunos matices. Mientras el primero es más bien una organización civil de pequeños propietarios constituida sobre la base de las tradiciones comunitarias, la comunidad conserva atribuciones importantes en materia de acceso a la tierra y los rituales ancestrales.

18 Sobre el rol del sindicalismo campesino en el desencadenamiento de la Reforma Agraria, ver DANDLER 197...

También ocurre que, precisamente en algunas áreas donde se mantiene la comunidad originaria (aunque bajo la forma actual), han surgido “sindicatos” como formas exógenas a la comunidad (véase RIVERA 1989). No obstante, por encima de esos matices, lo importante para fines de este estudio es determinar los rasgos comunes de las formas de autogobierno que prevalecen en el campo, a fin de analizar su funcionamiento democrático, bajo la denominación genérica de comunidad campesina.

El funcionamiento democrático de la comunidad campesina, general en casi toda la población rural de Bolivia, ha sido poco estudiado. Este punto será desarrollado principalmente en base observaciones directas y a algunos trabajos de Carter y Albó (CARTER y ALBÓ 1988 y ALBÓ 1988) sobre la comunidad aymara (comunidad en el sentido amplio aquí adoptado). Se asume, puesto que no queda alternativa, que la organización y funcionamiento de las comunidades o “sindicatos” campesinos de todo el país es similar, en lo fundamental, a las del Altiplano.

a) Características y funciones

En la comunidad campesina actual hay una clara diferenciación entre las actividades privadas, que son de responsabilidad principal de la familia, y las públicas, que son de responsabilidad principal de la comunidad en su conjunto.¹⁹

En particular todas las actividades relacionadas directamente con la producción agropecuaria y su consumo o comercialización son de carácter privado, aunque la familia siempre puede contar con la colaboración de los otros miembros de la comunidad bajo condiciones de reciprocidad, mediante el ayni (reciprocidad con el mismo tipo de trabajo) o la mink'a (retribución inmediata en cualquier otra forma), en los que siempre debe haber alguna celebración ritual con ingesta (desde un plato de comida hasta consumo de bebidas alcohólicas).

En cambio las actividades dirigidas a satisfacer necesidades comunes, como construcción de infraestructura económica y social, actividades culturales, deportivas, etc., son de incumbencia del ente colectivo.

En las tierras usufructuadas aún a título colectivo es también muy importante el papel de la comunidad en el acceso a la tierra. Además de la propiedad de una parcela familiar, cada miembro originario tiene derecho a un acceso lo más diversificado posible a varias clases de recursos y microclimas y, como resultado, cada familia cultiva varias parcelas salpicadas por todo el territorio de la comunidad, que son asignadas rotativamente, dejando otras en descanso (CARTER y ALBÓ 1988, 467, y RIVERA 1989, 28). Esta es una estrategia de sobrevivencia, especialmente útil en las áreas áridas situadas a gran altura, con tierras pobres y extremadamente vulnerables a los fenómenos meteorológicos.

19 Albó ha llegado a conclusiones similares (Véase ALBÓ 1988, 118-119).

En otras áreas donde se ha impuesto la propiedad privada (la mayoría), los campesinos también suelen ser propietarios de varias parcelas en diferentes microclimas. Además, con la colonización de las zonas tropicales, se ha recuperado parcialmente la antigua técnica del “archipiélago” (término de PLATT 1978), ya que mantienen tanto su propiedad en las áreas tradicionales como en el trópico.

El territorio sobre el que se ejerce la jurisdicción de la comunidad es un elemento fundamental (ALBÓ 1988, 116). Este no comprende solamente las tierras cultivadas sino toda la comarca, donde las tierras pueden ser de propiedad privada o común. Hasta tal punto la idea de comunidad está ligada con la de territorio, que el símbolo externo más corriente de la existencia de aquella es un área central dedicada a actividades públicas y ceremoniales... lo que suele dar lugar a un pueblo pero con viviendas regularmente deshabitadas (CARTER y ALBÓ 1988, 463).

La transferencia de tierras entre los miembros de la comunidad se realiza mediante trueque equitativo (de tierras). En áreas más monetizadas *existe la hipoteca y el propietario original llega a perder sus tierras en beneficio de su acreedor. Hipotecas y transferencias constan en el libro de actas de la comunidad* (CARTER y ALBÓ 1988, 473).

Originalmente ningún área de la comunidad podía ser enajenada en favor de alguien que no perteneciera a ella, si no comenzaba en calidad de arrimado a algún miembro pleno, pero al parecer contemporáneamente existe una tendencia generalizada a aceptar la compra-venta de parcelas individuales incluso a extraños, con tal de que cumplan ciertos rituales de cortesía. Lo que aún no se acepta es el embargo de la tierra de un miembro de la comunidad por deudas que éste hubiera adquirido con personas o instituciones de fuera de la comunidad.

Otra actividad de la comunidad son las celebraciones, “momento importante para sellar la identidad comunal. La celebración es una oportunidad única para poner en marcha una importante red de relaciones sociales y, a la vez, expresar todos juntos –por medio de ritos y creencias– todo un sistema de símbolos para subrayar la unidad comunitaria, sus normas y su organización interna” (ALBÓ 1988, 119). Según el autor citado, las celebraciones son la oportunidad para hacer efectivo el cambio de autoridades comunales, la ocasión para sellar nuevos compadrazgos (por el bautismo de los hijos) y la oportunidad para disminuir diferencias económicas haciendo pagar la fiesta a los que sobresalen por su riqueza.

b) Organización y funcionamiento

La autoridad máxima de la comunidad es la asamblea, de la que participan todos *los jefes de familia* (la esposa o el hijo si el varón está impedido): sólo los “origina-rios”, *no los que no poseen tierra*. Las funciones de la asamblea son de información, decisión y evaluación sobre todo lo que sea de interés común. *Las decisiones son tomadas por consenso, discutiendo los asuntos antes de tomar decisiones todo el tiempo que*

sea necesario o posible. En los casos importantes en que se involucra a la familia, los jefes de familia consultan con ella antes de expresar su posición.

En la asamblea se planifica, se asigna tareas, se define el aporte de cada familia (en trabajo, materiales, alimentos o dinero) y se evalúa el cumplimiento de responsabilidades asumidas y el avance de toda obra, servicio, celebración o cualquier otra actividad de necesidad o interés común. Así se organiza la comunidad para construir pequeñas represas, canales de riego, canalizaciones de ríos, escuelas, iglesias, postas sanitarias, caminos vecinales, etc. o para celebrar fiestas patronales, acontecimientos políticos o sociales, etc.

Las autoridades comunitarias son nombradas por consenso, básicamente mediante un sistema de rotación y luego adoptando criterios de mérito y posibilidades. Albó distingue tres clases de cargos: de auténtica autoridad, de responsabilidad por servicios comunales específicos (generalmente, dirigir la construcción, reparación o mantenimiento de obras) y roles meramente simbólicos o rituales (ALBÓ 1988, 117).

Un cargo en la comunidad es ante todo un servicio, más que una expresión de poder, remunerado sólo moralmente por el reconocimiento de la comunidad y el avance de la familia y el individuo en status y en prestigio,²⁰ y por la esperanza de bendiciones sobrenaturales para el futuro (CARTER y ALBÓ 1988, 479-480). Es un “servicio obligatorio a la comunidad o –si se quiere– como devolución ampliada a la comunidad de los bienes y servicios que el individuo recibe de ella” (ALBÓ 1988, 117). Desde el matrimonio hasta la muerte cada individuo va desempeñando cargos cada vez más importantes. Hay una tendencia a la rotación, dentro del principal de la reciprocidad (ALBÓ 1988, 118).

Por otro lado “*una autoridad que no ha cumplido correctamente con su función, o que ha transgredido normas de comportamiento consagradas consuetudinariamente*”, puede ser revocada o destituida. El desprestigio y el riesgo que esto implica para su legitimidad de su derecho a la tierra y el conjunto de sus relaciones sociales y familiares, harán que este caso sea “prácticamente inexistente” (RIVERA 1989, 29). Esta afirmación, que se refiere al caso de la comunidad “residual” puede hacerse extensiva a los sindicatos.

En estos últimos, de los trece dirigentes elegidos por la asamblea, los únicos que cumplen funciones específicas son el Secretario General, que cumple el papel del jilakata de las comunidades originarias (CARTER y ALBÓ 1988, 485-486); el Secretario de Actas, que registra no solamente el desarrollo de las asambleas sino que también funciona como registrador civil y notario, y el Secretario de Deportes. Para las demás tareas *se prefiere designar responsables ad hoc*.

20 Una diferencia entre comunidades originarias y “sindicatos” es que en estos últimos el prestigio también puede derivarse del éxito económico, que debe compartirse participando en fiestas (CARTER y ALBÓ 1988, 486-487).

Como conclusión, cabe transcribir parcialmente la del trabajo de Carter y Albó tantas veces citado: “Un rasgo fundamental para comprender la comunidad aymara es su habilidad para combinar las necesidades particulares y la autonomía de cada familia con las exigencias del bien común... Un equilibrio constante entre el individualismo, y aun el faccionalismo, y la solidaridad” (CARTER y ALBÓ 1988, 491). Este es un activo que se habría expandido a todos los bolivianos.

La comunidad campesina es una organización democrática de arraigo ancestral para poder encarar sobre la base de sus propias fuerzas y con sus propios medios las necesidades comunes. Lamentablemente la ayuda alimentaria que ha empezado a llegar en grandes cantidades al campo desde la sequía de 1983 atenta contra esta tradición. En efecto, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales están introduciendo cada vez con mayor frecuencia el sistema de retribuir el trabajo comunitario con alimentos donados. Refiriéndose al caso del Norte de Potosí, Silvia Rivera afirma “los efectos de la política de promoción sindical asociada a la asistencia alimentaria han sido dramáticos: se ha acentuado una mentalidad dependiente en las comunidades (...) que está erosionando cada vez más la capacidad de autogobierno de los ayllus” (RIVERA 1989, 32).²¹

Si bien es imprescindible mejorar el nivel alimentario de la población rural este sistema está rompiendo el principio de la reciprocidad y destruyendo los hábitos tradicionales de convivencia. A fin de resolver este conflicto, es claro que, salvo en los casos de calamidad, sería más conveniente subsidiar el consumo de alimentos de origen nacional que el recibir y distribuir donaciones gratuitas.

2.2 La junta de vecinos

Por su parte las ciudades han crecido y la antigua asamblea de ciudadanos resulta imposible, pero los inmigrantes campesinos han reproducido su tradicional forma de gestión comunitaria en las juntas de vecinos. Dentro del ámbito del barrio, la “zona” o el pueblo el rol del Estado también suele ser complementario al esfuerzo local. La comunidad toma la iniciativa y pone el trabajo y los materiales, la Alcaldía u otra agencia gubernamental, poco más que los planos y los camiones.

De manera similar a lo que ocurre en la comunidad campesina, en la asamblea de vecinos se planifica y evalúa la solución de los problemas comunes. Los dirigentes representan a la comunidad ante las autoridades municipales y luego tienen a su cargo la coordinación de la ejecución de lo decidido por la asamblea. Al igual que las comunidades campesinas las juntas de vecinos son pequeños gobiernos parlamentarios. Actualmente existe una junta vecinal virtualmente en todos los barrios y pueblos del país.

21 Algo similar ocurre en algunas comunidades del Altiplano con las donaciones, o entregas a precio nominal, de tractores y hasta camiones que se canalizan a través de organizaciones religiosas a los campesinos que ingresan a estas últimas. (Información proporcionada por Jaime Zalles).

El desarrollo de este punto se ha basado, además de la observación directa, principalmente en una entrevista con Freddy Quitón, sociólogo y ex-funcionario de la unidad de Mejoramiento Urbano de la Municipalidad de La Paz.²² Dicha información se refiere a las juntas de esta ciudad.

a) Funciones

En la junta vecinal las funciones y la participación evolucionan en función del grado de satisfacción de las necesidades colectivas.

En el caso de las áreas urbanas periféricas, el primer objetivo y causa inicial de fundación de la junta es lograr el dominio legal del territorio mediante el derecho individual de propiedad, *pero toda junta de vecinos, de barrio o pueblo, tiene como objetivos: 1º lograr la provisión gradual servicios públicos contribuyendo con la mayor parte de la construcción de infraestructura y 2º la realización de actividades sociales, culturales y deportivas.*

Típicamente, la provisión de servicios en un barrio periférico de La Paz, y la participación vecinal sigue la siguiente secuencia:

a.1) Servicios básicos:

- i) Energía eléctrica: los vecinos compran los postes y los cables, contratan el transporte y aportan con la mano de obra no calificada (en su mayor parte la de ellos mismos); la empresa de energía eléctrica contribuye con el transformador, la conexión, asistencia técnica y mano de obra calificada.
- ii) Agua: los vecinos aportan las cañerías, las pilas, la excavación y la cobranza del servicio (la empresa requiere que los cobradores de los usuarios de las pilas públicas tengan dos garantes). La empresa municipal corre con el diseño, la conexión, la asistencia técnica y la mano de obra especializada.
- iii) Si el acceso a la red de la empresa no es posible los vecinos captan el agua mediante pozos y tanques, y las obras y el servicio corren enteramente por su cuenta. (Se estima en un 20% la proporción de habitantes de los barrios periféricos de La Paz que se abastecen de agua por este medio, con grave riesgo para su salud, como lo señala FINOT M. 1990).
- iv) Alcantarillado: el diseño de la obra, la asistencia técnica y la conexión están a cargo de la empresa, los vecinos corren con todo lo demás
- v) Cordones, cubiertas, muros de contención, etc., de manera similar.

22 También han sido útiles para poder completar la información obtenida las entrevistas realizadas con Ramiro Peñaloza y Rosario Rodríguez, ingeniero y trabajadora social, respectivamente, de la Dirección de Acción Comunal de la Municipalidad de La Paz.

a.2) Servicios sociales:

Educación: los vecinos se hacen cargo de la construcción o ampliación de la escuela, el Ministerio de Educación y Cultura de la asignación y sueldos de los maestros. Salud: la junta coordina (o absorbe) a los comités populares de salud. Deportes: coordina y apoya a las ligas que se organizan para cada deporte. Fiestas: se ocupa de la fiesta patronal. Asistencia alimentaria: a diferencia de los casos anteriores, el sistema de clubes de madres, que está a cargo de la distribución de alimentos donados, es una organización paralela.

La iniciativa y lo fundamental de los recursos se origina en el barrio. La Alcaldía ayuda con la dotación de algunos materiales a las comunidades más pobres, a través de la Dirección de Acción Comunal. El programa de Mejoramiento Urbano otorga préstamos a algunas juntas para la construcción de infraestructura para agua potable y alcantarillado.²³

b) Organización

Son miembros de la junta todos los habitantes del barrio mayores de edad pero sólo los propietarios pueden ser dirigentes. Muy pocas juntas tienen un estatuto escrito y una personería jurídica reconocida. Rige, con pleno vigor, el derecho consuetudinario.

La máxima instancia de decisión es la asamblea del barrio, en la que tienen derecho a participar todos los vecinos del barrio mayores de edad (hombres y mujeres). Se reúne en función de las necesidades, en promedio una vez al mes. Por lo general asiste sólo un representante de cada familia pero cuando van a ser tratados asuntos importantes (como la elección de la directiva) asiste toda la familia. A lo largo del decenio de los 80 aumentó significativamente la participación femenina (actualmente es de 3/10) y en el Alto ya hay varias juntas presididas por mujeres.

Las funciones de la asamblea son: plantear objetivos y acciones; evaluar presupuestos; establecer cuotas; asumir obligaciones colectivas; organizar el trabajo; evaluar avances y resultados; aprobar rendiciones de cuentas; resolver conflictos; definir sanciones (por ejemplo multas por tareas no cumplidas), excepciones y ayudas a los más pobres (previa verificación) y designar a los responsables de ejecutar sus decisiones.

23 Antes de la crisis la tasa de recuperación de los créditos asumidos por las juntas era alta, sin necesidad de garantía hipotecaria. Con la crisis la morosidad se generalizó. Se introdujo entonces el sistema de letra de cambio pero éste, pese a la concurrencia de garantes, no funcionó. Cuando el programa era financiado por el Banco Mundial los vecinos habían rechazado enérgicamente la posibilidad hipotecar sus casas. Ahora que el programa depende exclusivamente de los recursos municipales y en vista de que las juntas no pueden contar con otras fuentes de crédito, han terminado ofreciendo una garantía hipotecaria, generalmente la casa del dirigente.

La directiva de la junta representa, ejecuta, coordina, resuelve asuntos menores con cargo a aprobación de la asamblea. Comprende alrededor de quince cargos, todos con autoridad de dirigentes. Cumplen sus funciones específicas el Presidente (representa a la junta ante la alcaldía, las empresas municipales y ante otras organizaciones); el Vicepresidente (a veces dos), que colabora y suple al Presidente; el Secretario General o de Actas; el Secretario de Hacienda; el Secretario de Obras Públicas, y el Secretario de Deportes. En los barrios grandes hay subjuntas (elegidas por los vecinos de las secciones), organizaciones especiales para cumplir tareas específicas, dirigentes por manzanas y hasta jefes de calle.

Todas las juntas cuentan con un registro detallado de sus miembros y su localización en el barrio. Algunas mantienen actualizado un empadronamiento aún más detallado, que incluye número, nombre y edad de los miembros de la familia, lugar de trabajo, ingresos, etc.

La forma de elección de la directiva es generalmente por consenso, previa consulta privada (por los dirigentes que cesarán en sus funciones) con los vecinos más representativos y se realiza por aclamación en la asamblea. Si el barrio es grande se utiliza el sistema de listas y el voto secreto. En general los dirigentes tanto de ámbito territorial (barrio, secciones, manzanas y cuadradas) como funcional duran en su cargo dos años (o menos, si la actividad específica dura menos de dos años), con posibilidad de reelección.

Todos los cargos son honoríficos, la remuneración es el prestigio y el reconocimiento moral. El cargo que más responsabilidad y tiempo requiere es el de Presidente, por ello se elige para ese cargo a una persona con prestigio y recursos. A pesar de que ser dirigente es un servicio oneroso para el que desempeña el cargo, aceptarlo es prácticamente obligatorio.

El control permanente de la comunidad sobre los dirigentes y el riesgo de la censura moral (que en algunos casos puede llegar hasta la expulsión del barrio) impiden los abusos. En algunos casos se tolera que los dirigentes se doten de los mejores lotes y hasta que reciban cohechos de políticos, pero nunca que se apropien de recursos comunes, lo que es muy raro.

Todos los vecinos deben participar en las obras de uso común con su trabajo personal o su equivalente en dinero. El trabajo en las obras comunales se realiza todos los sábados, domingos y feriados, y en caso de imposibilidad de trabajar el sábado las tareas son realizadas en trabajo nocturno. En la asamblea son conformados los grupos (asegurando la rotación de los vecinos en las diferentes tareas) y son designados los jefes de cuadrilla, por tarea y por territorio.

Para la realización de obras generalmente se forman comités ad hoc, elegidos en la asamblea, integrados por cuatro personas. Este comité es responsable del registro de las familias a las que beneficiará la obra, la recaudación de cuotas, la adquisición de materiales, el pago de jornaleros contratados, registro de gastos y la rendición de cuentas a la asamblea. Particularmente será responsable de llevar

un cuidadoso control del avance de las tareas encomendadas a cada vecino (por ejemplo, un metro de zanja para el alcantarillado).

Los aportes para estas obras son igualitarios. Independientemente de los ingresos de cada uno prima el concepto de que es propietario y su propiedad se valorizará con la obra. Sólo en casos extremos la comunidad realiza la tarea que corresponde a un vecino impedido. Los inquilinos también trabajan, a fin de poder beneficiarse del servicio, pero posiblemente llegan a un acuerdo previo con el propietario para que su trabajo se descuente de los alquileres. También se da el caso de propietarios que residen en otra zona y que se trasladan todos los días de trabajo para efectuar su parte.

La solidaridad de todos está asegurada en casos de desastres (por ejemplo derrumbes, muy frecuentes en la ciudad de La Paz) y se ayuda con trabajo, dinero o especies a los que los sufren.

Así funcionan los barrios periféricos de La Paz (50-60% de la población total) y todo el Alto. *En general, en cada barrio y en cada pueblo del país existe una junta vecinal cuya organización y funcionamiento –si no las tareas concretas– es similar a la descrita, sobre todo cuando no se cuenta con los servicios básicos. En los barrios cuya población cuenta con mayores recursos generalmente se opta por contratar las obras con empresas constructoras o con la misma Alcaldía, pero lo que es de incumbencia estrictamente local siempre corre por cuenta de los vecinos.*

La participación de los vecinos en las obras y actividades comunes decrece a medida que la comunidad se va dotando de servicios, que es el objetivo principal de la organización, pero, aunque con menos participación, ella subsiste, al menos para atender al mantenimiento de las obras y para coordinar las actividades sociales, culturales y deportivas. En muy pocos casos llega a desaparecer.

3. Algunas conclusiones

Respecto a las *organizaciones de carácter reivindicativo* se puede observar que:

- 1) ***En ambos casos su práctica fundamental es la oposición al Estado mediante el arma de la presión.*** Ambas organizaciones son instrumentos de los movimientos sociales más fuertes en la Bolivia post-revolucionaria: el movimiento obrero y el movimiento regional. En ambos casos la causa profunda es la exclusión, social en el caso de la COB y geográfica en el del Comité, que el actual Estado implica estructuralmente. La presión se convierte así en una forma de participar, al menos negativamente, en el Estado. Sin embargo, el uso de ese instrumento debe resultar positivo para los representados, puesto que la legitimidad de la organización depende de los resultados en su beneficio.

- 2) Ambas son organizaciones corporativas donde los cuerpos más representados pertenecen al núcleo fundador: los obreros, y en particular los mineros, en el caso de la COB y la élite urbana en el caso del Comité Pro Santa Cruz. Salvo esta particularidad, que permite a dichos núcleos una hegemonía estructural (por lo demás, adecuada a los fines con que fueron creadas dichas organizaciones), su funcionamiento revela ricas particularidades de las tradiciones democráticas bolivianas.
- 3) Precisamente debido a su carácter reivindicativo la dirección de las comunicaciones internas es de abajo hacia arriba (para expresar corporativamente las reivindicaciones comunes o sectoriales). En ambos casos se consulta con las bases sólo en casos extraordinarios. Ambas entidades tienen en su respectivo congreso su instancia máxima, pero la particularidad de la COB es su “pirámide invertida”, que permite al Comité Ejecutivo fortalecer el consenso para asegurar el éxito las acciones a emprender.
- 4) *En ambos casos las decisiones de carácter ejecutivo son tomadas por un cuerpo colegiado (o varios, en el caso de la COB) en cuya composición están representadas las partes integrantes de la organización.*
- 5) En ambas organizaciones se practica la discusión en búsqueda del consenso antes que la votación, reservada sólo para casos límites. Debe señalarse, sin embargo, que al tratarse de corporaciones solidarias en oposición a un ente externo el consenso es relativamente fácil de lograr.
- 6) En el movimiento sindical está en vigencia la revocabilidad del mandato y ésta es aplicada en casos extremos (con más frecuencia a medida que se llega a la base).

En cuanto a las *organizaciones de carácter constructivo*, ellas tienen, simétricamente, las siguientes características:

- 1) En lo fundamental no están contra el Estado sino fuera de él. Mientras en el caso de las organizaciones reivindicativas se interpela al Estado, *a través de las organizaciones constructivas la gente se toma a cargo a sí misma, toma la iniciativa y el rol del Estado. Si este último tiene alguno, es complementario.*
- 2) Las organizaciones constructivas son básicamente democráticas. Sin embargo no todos sus miembros tienen iguales derechos e igual poder (el principio de igualdad jurídica del ciudadano). Siendo la mayoría de sus miembros propietarios, los no propietarios tienen menos derechos.
- 3) *La asamblea, órgano de democracia directa, tiene preeminencia en las decisiones.* Las comunicaciones entre la asamblea y sus órganos ejecutores son equivalentes.
- 4) El consenso es la forma casi exclusiva de adoptar decisiones. La votación ocurre debido no tanto a la confrontación como a la dimensión.

- 5) *La democracia directa y el reducido número de proyectos facilitan el control social, que está respaldado por la revocabilidad del mandato y la sanción del incumplimiento.*
- 6) Una característica importante de las organizaciones constructivas es el número reducido de dirigentes con funciones permanentes, su capacidad de organizarse en función de sus necesidades y, en el caso de las juntas vecinales, su preferencia por la asignación de tareas (antes que tiempo de trabajo, por ejemplo).

III

Reorganizar el Estado

Para plantear la reorganización del Estado es necesario hacer énfasis en los aspectos positivos del concepto: el *Estado ordenamiento*, no instrumental y clasista, es un ordenamiento de distintos niveles territoriales, abierto teóricamente al conjunto de la sociedad (BORJA 1987, 8). Además debe ser concebido como “como compositum de grupos sociales muy diversos...”. En el Estado-comunidad, “*cada grupo social tiene una esfera de vida propia y otra en la que se manifiesta como parte integrante de un grupo social más amplio y de carácter superior*: la trama social superior destila unas exigencias e impone una ordenación y unos límites a la autonomía de los grupos que la integran... ‘en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad’” (MORELL 1984, 23-24).

El medio de democratizar y hacer eficiente al Estado en el momento histórico actual es la descentralización integral. Esta tiene aspectos políticos, fiscales, financieros y administrativos, pero los fundamentales son los políticos.

Descentralizar políticamente al Estado, en el sentido de democratizarlo, es redistribuir el poder institucionalizado desde el nivel nacional hasta el local, pasando por el departamento y la provincia, buscando la mayor participación constructiva de toda la población. Lo ideal sería que todo ciudadano tuviera la posibilidad de participar, en algún grado, en las decisiones que le atañen y contribuir, en la medida sus posibilidades, a la ejecución de tales decisiones.

La Nación debe transferir a las colectividades subnacionales, con ámbitos desde comunitarios hasta departamentales y con recursos propios, las responsabilidades que pueden ser mejor asumidas por dichas colectividades.

La representación de esas colectividades debe ser asumida por gobiernos parlamentarios elegidos democráticamente.

Lo que se plantea aquí es el establecimiento de autonomías subnacionales, limitadas por la normatividad constitucional, lo cual no es lo mismo que federalismo.²⁴ Este sistema se hubiera podido implantar legítimamente en Bolivia, si no hubiera prevalecido el centralismo como necesidad histórica en el Estado de los Latifundistas, ya que varias de sus partes constitutivas en el momento de su creación eran prácticamente independientes antes que esta última, y federalismo es por definición cesión de soberanía en beneficio de la federación. Sin embargo, no ocurrió así y en la presente propuesta se trata de una cesión de soberanía de la nación a las colectividades subnacionales y no de lo contrario.²⁵

1. Principios y objetivos

Sobre la base de las tradiciones democráticas bolivianas y las experiencias de otros países, la reorganización del Estado debería estar guiada por los *principios* de igualdad jurídica del ciudadano, supremacía de los intereses nacionales en casos límite, participación, equidad, solidaridad y voluntariedad.

El principio de igualdad jurídica del ciudadano: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos” (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano), es fundamental para la democratización del Estado. Ello implica que todo ciudadano debe tener los mismos derechos de participación en la conformación de los poderes públicos, lo que no ocurre entre nosotros, por ejemplo, al otorgar a los representantes de los departamentos menos poblados mayor poder que a aquellos de los más poblados para votar leyes y elegir indirectamente al Presidente de la República.

24 Urenda ha sugerido algo similar pero referido solamente a los departamentos (URENDA 1987, 149). Aunque no compartimos en su integridad el análisis histórico del autor y algunos detalles tales como limitar la libertad de residencia y de trabajo en los departamentos, ambas propuestas coinciden en lo fundamental: la *creación de autonomías subnacionales*.

25 Sin embargo, lo que aquí se postula resulta similar al sistema adoptado recientemente por Brasil: “La organización político-administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal (Brasilia) y los Municipios, **todos autónomos**, en los términos de esta Constitución” (Art. 18). Para cada uno de ellos se define sus fuentes de financiamiento y sus bienes y para la Unión sus competencias, sus competencias privativas, sus competencias comunes con otras instancias y sus competencias concurrentes. Las competencias de los estados quedan para ser definidas por sus respectivas constituciones su ámbito es todo lo no definido para la Unión (REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988). Cabe señalar, sin embargo, que Brasil, como México o Argentina, aunque optaron en su creación por el sistema federal, se han caracterizado a lo largo de su historia por sus regímenes centralistas y que la nueva Constitución brasileña representa un progreso importantísimo respecto a la anterior.

Sin embargo, un segundo aspecto en nuestro caso, la necesidad de afirmar soberanía en todo su territorio (y particularmente en las fronteras) también debería guiar el proceso de descentralización política, en virtud de la supremacía de los intereses nacionales.

El principio de participación es esencial en la democracia y en virtud de él todos los ciudadanos deben poder participar en los asuntos públicos, no solamente a través de sus representantes elegidos democráticamente que representen sus intereses y particularidades, sino también, directamente, en lo que se refiere a su entorno inmediato y para ello las decisiones y la gestión de los asuntos públicos deben situarse lo más cercanamente posible a los ciudadanos concernidos, de acuerdo al principio de Tocqueville: “No hacer nada arriba que se pueda hacer abajo”.

El principio de equidad está directamente relacionado con el de igualdad jurídica y significa principalmente que todos los ciudadanos tienen que tener igualdad de oportunidades. El de solidaridad lo complementa ya que la razón de ser básica de toda sociedad humana.

El principio de voluntariedad implica que el proceso de descentralización política debe realizarse de una manera voluntaria, es decir, en la medida en que las colectividades lo requieran. Este principio puede primar incluso en la decisión de existir jurídicamente y para definir conflictos de límites entre jurisdicciones (MORELL 1984, 2).

Para lograr un Estado democrático y solidario los *objetivos* de la descentralización política deberían ser: 1) Democratizar el Estado, buscando la mayor participación posible de todos los ciudadanos; 2) fortalecer el Estado, como instrumento de soberanía nacional, haciendo básicamente autosuficientes en lo fiscal a las colectividades subnacionales y a la nacional; 3) incorporar las tradiciones democráticas consuetudinarias; 4) reconocer realidades histórico-geográficas; 5) superar las tendencias corporativas, la fragmentación y la marginación sociales; 6) redistribuir el ingreso con criterios de equidad y solidaridad; 7) lograr el protagonismo de las instituciones de gestión global (territorial) en vez de sectorial; 8) aumentar la participación y mejorar la eficiencia administrativa (“no hacer nada arriba que se pueda hacer mejor abajo”); 9) lograr una gestión “a escala humana”, es decir, que los asuntos de que se ocupe cada colectividad sean manejables y controlables por ella, directamente o a través de sus representantes.

Entre estos objetivos es necesario destacar el de incorporar los hábitos de organización y funcionamiento democráticos que hacen parte del derecho consuetudinario, tales como el de adoptar las decisiones mediante órganos colectivos representativos, el balance entre los conceptos individual y comunal, la reciprocidad, la búsqueda de consenso, la representatividad y el control social, la revocabilidad del mandato, la transparencia de la gestión y, principalmente, el de tomarse a cargo como colectividad para que las instancias superiores asuman un rol solamente complementario.

2. Reorganización territorial

Para descentralizar se requiere, en primer lugar, de sujetos a los cuales transferir un conjunto de competencias y recursos (BORJA 1987, 50). *Estos sujetos no pueden ser otros que las colectividades subnacionales²⁶ que tienen que conformar democráticamente sus representaciones y gobiernos.*

Para ello es fundamental la *delimitación* de las unidades territoriales y por tanto de los sujetos sociales. Tarea compleja, señala Borja, ya que los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social. Sin embargo, a partir de la experiencia europea, habría un acuerdo general en que:

- a) Las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad social y/o cultural, *con intereses comunes.*
- b) Hay que elegir entre unidades territoriales muy heterogéneas, ya que *es conveniente una organización territorial que comprenda pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y homogéneas.* En todo caso es mejor agregar que partir (BORJA 1987, 50).

Más adelante el mismo autor citado señala que al definir la organización territorial básica es recomendable que no haya más de dos niveles administrativos subnacionales, que la administración “normal” debería ser la administración local (municipal) y que no conviene hacer más cambios que los imprescindibles. Sin embargo, en otro acápite plantea que para fomentar la participación “se requiere de ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales próximos” (BORJA 1987, 54-56). ¿Cómo conciliar ambos criterios?

En todo caso, recomienda privilegiar unos pocos niveles políticos globales de elección directa y para el resto reservar fórmulas indirectas o mixtas, dejando amplio margen para la auto-organización (Borja 1987, 117-121).

2.1 ¿Departamentos o regiones?

Pero aún antes de definir estos niveles de elección directa, es necesario determinar cuáles serían todos los niveles existentes en el Estado. En Europa se tiende en general a preferir como segundo nivel a la región, resultado de una agregación de unidades menores definida técnicamente. En el caso de Francia, por ejemplo, uno de los países más fragmentados por el centralismo, los departamentos han sido

26 No las entidades, según observa acertadamente Luis Morell (MORELL 1984, 18).

agrupados en regiones y recientemente se ha sugerido la necesidad de agrupar aun algunas regiones para equipararlas a los “poderosos” *lander* alemanes o a las autonomías españolas.

El ejemplo europeo ha sido seguido en algunos países latinoamericanos: Chile ha agrupado hace tiempo sus provincias en regiones y Perú lo está haciendo también con sus departamentos. En Bolivia, a comienzos de la década de los 70, se planteó desde el Ministerio de Planeamiento la idea de definir regiones homogéneas y regiones plan, que serían el ámbito de acción de las corporaciones regionales de desarrollo que iban a ser creadas según lo previsto en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico-Social (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, 1970). Sin embargo esta idea fue rechazada por los comités cívicos y se decidió, eclécticamente, designar “regiones” a los departamentos. Ello no obstante, se mantiene latente en el país la idea de agrupar algunos departamentos.

En realidad, resulta prácticamente imposible imaginar una regionalización agrupando departamentos, dada la gran diversidad ecológica dentro de ellos mismos. Desde este punto de vista, los únicos internamente “homogéneos” serían Oruro y Pando. Esta diversidad interna de los departamentos no tiene otra explicación que el hecho de que en Bolivia los departamentos se han ido configurando como estructuras territoriales política y militarmente subordinadas a las principales ciudades.

Esto tiene su origen en que cuando las economías locales, cuyo centro eran estas ciudades, involucionaron hasta el extremo de convertirse en economías casi cerradas, el territorio de lo que después serían las intendencias se fue conformando en función de los intercambios comerciales internos, dentro de un sistema centro-periferia, articulado por un centro urbano que, por esta razón, cobraba preponderancia.²⁷ Cuanto más cerradas esas economías, mayor fue la identidad que sus formaciones sociales adquirieron.

Tomando en cuenta entonces, para los fines de este análisis, el objetivo práctico de respetar realidades histórico-geográficas y la necesidad de evitar ambigüedades costosas, lo más realista será definir como segundo nivel al departamento y talvez más adelante sean los mismos departamentos los que encuentren conveniente agruparse, como puede ocurrir con las actuales regiones francesas, pero no será porque son homogéneos sino porque para ellos será mutuamente beneficioso.

27 Algo parecido ocurrió en España: “La provincia es, entre nosotros, creación propia y peculiar de nuestro sistema de ciudades... desde los orígenes de la cultura urbana... se consolida una malla social tejida en torno a las ciudades más importantes”. Sin embargo, varias de ellas son relativamente homogéneas entre sí y contemporáneamente se han agrupado en “autonomías” (MORELL 1984, 8 y 77).

2.2 Redimensionar el municipio

De esta manera, *en Bolivia los dos niveles políticos “globales” (en oposición a sectoriales), cuyos gobiernos serían conformados por elección directa serían el departamento y el municipio, pero, previamente, es necesaria una reforma municipal. Como venimos sosteniendo desde hace varios años²⁸ es necesario terminar con el anacronismo de los municipios urbanos y ampliar la jurisdicción territorial de los municipios enclavados en el campo, de suerte que ella comprenda también el territorio rural.²⁹ Además eliminar la actual subordinación entre municipios y hacerlos a todos jurídicamente iguales.* Esta transformación, que en nuestro medio puede parecer revolucionaria, ya que estamos acostumbrados a identificar municipio con ciudad, es una realidad antigua en los otros países.³⁰

Por otro lado, *en contraste con los diminutos municipios rurales de la actualidad, los de las grandes ciudades se han hiperdesarrollado*, debido primero al natural crecimiento vegetativo y luego a las migraciones internas, separando cada vez más a los ciudadanos de las instituciones y aumentando enormemente la burocracia. Además el actual macro-municipio no integra su entorno rural debido a que su ámbito sólo llega hasta el móvil “radio urbano”.³¹ *En estos casos la circunscripción de los actuales municipios debería reducirse para dar lugar a otros nuevos, a fin de facilitar el autogobierno.*

De esta suerte, la circunscripción territorial inmediatamente inferior a la provincia sería el municipio, que dejaría de ser exclusivamente urbano y cada municipio tendría unos límites fijos. Cada provincia estaría constituida por un conjunto de municipios contiguos y desaparecería el anacrónico “corregidor” para dar lugar a autoridades elegidas desde la base.

Esta transformación por supuesto exigiría la viabilidad de los nuevos municipios. Por un lado, habría que tomar la decisión sobre cuáles serán sus límites.

28 Véase, por ejemplo, FINOT I. 1986, circulado en La Paz en ese año.

29 Inch ha coincidido en lo fundamental con nuestra propuesta al proponer el “municipio territorial”, pero en el trabajo que nos sirve de referencia sugiere que los municipios sean definidos con el criterio de micro-regiones homogéneas y constituyan una estructura superpuesta a la actual (INCH 1988, 18). De ponerse en práctica esta sugerencia habría que enfrentar las “realidades histórico-geográficas”, muy probables conflictos entre autoridades (si no entre colectividades) y un seguro incrementalismo (aumento de burocracia).

30 En España los municipios son jurídicamente iguales desde el siglo XIX.

31 *Mutatis mutandi* este es un problema doble casi general en las grandes ciudades: reconocer la realidad de los barrios o distritos e integrar el entorno (área metropolitana). En estos casos se recomienda la descentralización municipal y la institucionalización metropolitana (BORJA 1987, 77). En Chile este problema ha sido resuelto precisamente mediante el fraccionamiento, como se sugiere hacer en la presente propuesta. Por ejemplo el antiguo municipio de Santiago ha sido dividido en varios municipios bajo la autoridad de un Intendente metropolitano, ya que el área metropolitana tiene el rango de región, lo que no consideramos adecuado para el caso de Bolivia.

Si bien sería recomendable realizar estudios previos al respecto, en general lo más práctico sería *transformar en municipios a las actuales secciones de las provincias y transformar el cantón en distrito municipal*.³² Generalmente las secciones constituyen zonas relativamente homogéneas, organizadas en torno a un centro urbano, actual sede de una junta municipal. Sin embargo es probable que en algunos casos se justifique posteriormente convertir provincias o cantones en municipios, o definir nuevas delimitaciones municipales, a iniciativa de los respectivos gobiernos departamentales, lo que en todo caso sólo podría ser aprobado por el Congreso nacional con el respaldo de los correspondientes estudios.

Cabe también la posibilidad de que los mismos límites entre secciones no estén perfectamente definidos (a veces no lo están los de los cantones y los de las comunidades). Es claro que, en los casos de duda, en primer lugar habrá que definirlos antes de crear los municipios. También puede ocurrir que muchas de las secciones no correspondan actualmente a espacios integrados y más bien sea conveniente el definir nuevas circunscripciones. En todos estos casos, salir de la regla debería justificarse previamente mediante estudios, ya que lo más aconsejable será no hacer más que los cambios imprescindibles y es preferible agregar que partir.

Pero lo determinante para que, incluso como medida transitoria, todas las secciones fueran transformadas en municipios, sería que de esta manera se estaría creando los actores legítimos, los interlocutores válidos del gobierno nacional y los departamentales, para llevar adelante la municipalización.

Por otro lado, y esto es lo más importante, es necesario que los municipios sean viables. Para ello, en primer lugar, *es imprescindible incorporar en el municipio las tradiciones de autogobierno, autofinanciamiento y autogestión, incluso económica, de las actuales juntas de vecinos y comunidades campesinas* (ver propuesta al respecto más adelante). En segundo lugar, habrá que consolidar en favor del municipio el impuesto catastral (urbano y rural, sin distingos). Además, el soporte presupuestario de una instancia superior, con carácter complementario, será imprescindible en

32 No estamos de acuerdo con la idea de Miguel Urioste de transformar en municipios a las comunidades campesinas o sindicatos (URIOSTE 1989, 235). 1° porque tendrían un territorio extremadamente pequeño para ser viables, 2° porque un municipio tiene que fundamentarse en la igualdad jurídica y este principio no está plenamente vigente en la comunidad, 3°, y esto es lo más importante, porque lo decisivo en la reforma del Estado es unificar, mientras la actual comunidad, por su origen étnico y sindical, es restrictiva. Sin duda que las culturas autóctonas representan un riquísimo acervo nacional. Justamente la descentralización política, al democratizar el Estado, permitiría a sus portadores revalorizarlas; pero *la organización estatal debe tender a unificar a la Nación y no a tratar de reconstruir naciones paralelas*. Por lo demás, hasta hace poco nosotros mismos fuimos partidarios de reconocer jurídicamente como entidades submunicipales a las comunidades campesinas (FINOT I. 1986), pero las reflexiones aquí reproducidas nos llevaron a adoptar el criterio que aparece en esta propuesta. (Ver punto 6.b) de este capítulo: "Creación e incorporación de la comuna").

el caso de muchos municipios. (Ver propuesta al respecto más adelante).³³ Finalmente, será decisivo que los gobiernos departamentales –o, en su defecto, el nacional– presten asesoramiento y capacitación a los nuevos municipios.

2.3 La provincia: mancomunidad de municipios

Si se define que los únicos gobiernos territoriales conformados por elección directa serían los departamentales y municipales, quedaría pendiente la situación de la provincia. Esto resulta tanto más importante cuanto que, la mayoría de las veces, este es un caso palpable de “realidad histórico-geográfica”. A fin de evitar la multiplicidad de niveles, *la provincia se conformaría como una mancomunidad de municipios. Sus órganos de gobierno serían elegidos indirectamente*³⁴ y las actividades a realizar a este nivel serían definidas por los representantes de los municipios integrantes y ellas serían financiadas básicamente por contribuciones de estos últimos.

El hecho de que la provincia se conforme como una mancomunidad de municipios permitiría incluso que, más adelante, bajo el principio de voluntariedad, se agrupen dos o más provincias, llegando a reconstituir nuevas o antiguas identidades.³⁵

En el caso de provincias integradas por municipios contiguos predominantemente urbanos, el gobierno provincial sería el responsable de la planificación metropolitana. El hecho de que los recursos complementarios para los municipios serían canalizados a través de la provincia, otorgaría el suficiente poder a esta autoridad, por lo demás, democráticamente elegida.³⁶ Esta solución sería preferible a la de crear distritos especiales, como la región metropolitana en Chile, el distrito federal de México o el distrito especial de Colombia, ya que, a diferencia de los casos mencionados, en Bolivia la población urbana está mejor distribuida.

33 Posiblemente, a fin de hacerse económicamente viables, en el futuro habría una tendencia a la fusión de varios municipios a fin de hacerse viables, como está ocurriendo actualmente en Europa.

34 Esta solución, planteada desde un comienzo en la propuesta, coincide con la de España, donde se concibe a la provincia como “agrupación o mancomunidad de municipios” (MORELL 1984, 96).

35 En su intervención en el taller en que se discutió este trabajo, Fernando Cajías consideró como posibles la reconstitución, en La Paz, de antiguas provincias, como Carangas y Pacajes, hoy fragmentadas.

36 De esta manera, por ejemplo, si se acepta la necesidad de fragmentar el actual municipio de La Paz, éste podría ser dividido en tres: el centro y la zona occidental (que conservaría el nombre de La Paz), Miraflores y la zona Sur. Todos estos municipios integrarían su entorno rural y limitarían con otros municipios, algunos predominantemente urbanos, como los de El Alto, y otros predominantemente rurales. La autoridad metropolitana sería el Presidente del Concejo de la Provincia Murillo (ver punto 7 de este capítulo: El Gobierno Provincial).

De esta manera se resolvería una oscilación previsible de la provincia entre la colectividad regional o ser estructura de apoyo al municipio (como ocurre en varios países de Europa (BORJA 1987, 111), optando por la segunda opción.

3. Definición de competencias

Un proceso de descentralización política consiste básicamente en que la Nación³⁷ se reserva constitucionalmente en exclusividad solamente aquello que no puede ser competencia de instancias subnacionales por soberanía o por dimensión, y transfiere a éstas todo lo demás.

En principio serían competencias exclusivas de la Nación la formulación de leyes y normas generales, la defensa nacional y la policía, las relaciones internacionales (incluso comerciales), el planeamiento y las finanzas nacionales, las concesiones para explotar el subsuelo y la administración de proyectos de interés nacional. Las colectividades subnacionales tendrían el derecho de reclamar competencia común o concurrente, en todo lo demás, siempre que se refiera a sus jurisdicciones territoriales (y dentro de normas nacionales, según se ha dejado claramente recomendado).

En Brasil, además, es “monopolio de la Unión” la búsqueda, la explotación, la refinación y el comercio exterior de hidrocarburos, minerales nucleares y sus derivados. Se prohíbe la cesión o concesión de cualquier tipo de participación, en especie o en valor, por la exploración de yacimientos (REPÚBLICA FEDERATIVA... 1988).

En España son competencias exclusivas del “Estado”: defensa; política exterior; administración de justicia; legislación civil, penal, procedimental, laboral, aduanera, arancelaria, etc.; sistema monetario; economía “estatal”; fomento y coordinación de la investigación; *régimen jurídico de las administraciones públicas*; obras que abarquen a más de una comunidad autónoma; marina; normas básicas en comunicaciones; defensa del patrimonio cultural; seguridad pública; autorización para consultas vía referéndum (URENDA 1987, 164).

La diferenciación de atribuciones entre niveles dentro de las competencias comunes y concurrentes es especialmente difícil.³⁸ Con frecuencia se ha tratado de

37 La Nación y no el gobierno nacional puesto que la soberanía y la autonomía son atributos de la colectividad y no de una institución.

38 Sin embargo puede resultar útil conocer la distribución efectuada en Brasil: Es competencia privativa de la Unión legislar sobre derecho civil, comercial, etc.; expropiaciones; requisiciones militares; “aguas, energía, informática, telecomunicaciones y radiodifusión”... comercio exterior e interestatal; ... yacimientos, minas y otros recursos minerales; ... seguridad social; ... propaganda comercial. Etc. (Art. 22). Es competencia común de todas las instancias legislar sobre la salvaguardia de la legalidad; el cuidado de la salud; la protección de los bienes comunes; evitar la salida, el deterioro o la desnaturalización de obras de arte; proporcionar

distinguir, fuera de las competencias privativas de la Nación, los intereses generales o nacionales de los subnacionales. Pero esta diferenciación ha resultado artificial, ya que existe una imposibilidad práctica de poderlos separar y distinguir. Ante la coincidencia de intereses el Tribunal Constitucional español optó por definir que se otorgue la competencia administrativa “a la colectividad portadora del interés predominante” (MORELL 1984, 34-36). Otro criterio útil podría ser que la competencia en derecho correspondiera a la colectividad donde se encontrara la mayoría absoluta de la población beneficiada con determinado servicio.

En todo caso, se trataría de articular unas relaciones de colaboración al ejercicio de competencias mutuas, relaciones más obligadas si se tiene en cuenta que no existe una distinción nítida, siempre y para todos los casos, entre intereses generales y locales (MORELL 1984, 159).

En el caso de España, la construcción histórica de un ámbito de funciones para las corporaciones locales (dentro de un proceso de desconcentración y descentralización administrativa históricamente previo a la descentralización política) ha sido realizada con un criterio administrativo: “atendiendo al nivel idóneo de gestión de los grandes servicios públicos (enseñanza, beneficencia, sanidad, caminos, etc.) más que a un intento teórico (que en todo caso hubiera sido posterior) de distinguir y separar ... los intereses ‘peculiares’ y ‘privativos’ de los generales asumidos por el Estado” (MORELL 1984, 39). Borja rescata esa experiencia cuando afirma que los *ámbitos adecuados para cada función descentralizable* deben ser previamente analizados y evaluarse los costos de las distintas alternativas mediante “un riguroso estudio técnico” (BORJA 1987, 50).

Sin embargo, en Bolivia todo el proceso de descentralización se va a llevar a cabo en democracia. Sin descartar los estudios técnicos cuando ellos sean necesarios, parece más práctico y menos costoso aplicar el principio de que *la competencia concurrente correspondería en prioridad a la colectividad cuya población se beneficiara mayoritariamente con un servicio*. Por ejemplo, siendo la prestación de servicios de educación una actividad concurrente, un municipio, podría reclamar la administración de una escuela técnica si durante un período prudencial el 51% de los alumnos tuviera residencia en el mismo, lo cual sería preferible que establecer que las escuelas técnicas deben ser siempre de competencia municipal o provincial.

los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia; proteger el medio ambiente; fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimentario, promover programas de construcción y mejoramiento de vivienda y saneamiento básico; combatir las causas de la pobreza y la marginalidad; “registrar, acompañar y fiscalizar las concesiones de derechos de búsqueda y explotación de recursos hídricos y minerales en sus territorios”; etc. (Art. 23). Es competencia concurrente de la Unión y los Estados legislar sobre derecho tributario, etc.; ... educación, cultura, ocio y deporte; ... previsión social, protección y defensa de la salud; ... protección de la infancia y de la juventud; En estos casos la Unión debe limitarse a establecer normas generales (Art. 24) (REPÚBLICA... 1988).

Es fundamental en todo caso que, ya dentro del proceso de descentralización, la atribución de responsabilidades, dentro de una amplia franja de posibilidades, sea solicitada por las colectividades subnacionales y de ninguna manera impuesta por instancias superiores. De igual manera es importante que todo proyecto que involucre a más de una colectividad sea tratado en la instancia superior a ella.

4. Asignación de fuentes de recursos

El fundamento de la autonomía de las colectividades subnacionales es por un lado poder formar sus propios gobiernos y, por otro, contar con sus propias fuentes de financiamiento. El objetivo del auto-gobierno se complementa necesariamente con el de tomarse a cargo.

Cada colectividad debería poder encarar sus problemas y buscar su solución sobre la base de sus propias fuerzas y tener los medios legales para hacerlo. Lo decisivo en este sentido es asignar a cada nivel determinados impuestos que por ley le correspondan en exclusividad. En principio los impuestos a la propiedad deberían pertenecer al municipio; los departamentos deberían contar con impuestos departamentales al valor agregado (IDVA) y a las transacciones, y a la Nación corresponderían los impuestos directos, los nacionales al valor agregado (INVA), al consumo específico, al comercio exterior y los ingresos originados en el agotamiento de los recursos naturales no renovables (regalías). En cada caso la tasa de los mismos podría ser fijada por cada colectividad a través de sus representantes dentro de ciertos límites determinados nacionalmente. Además las colectividades subnacionales tendrían derecho a participar en algún porcentaje de los impuestos a la renta, al consumo específico y al valor agregado (no de los impuestos aduaneros) correspondientes al(los) nivel(es) superior(es), recaudados en su jurisdicción, en calidad de recursos propios.

Los recursos nacionales liberados por la transferencia de responsabilidades a las colectividades subnacionales deberían constituir la base para un sistema de redistribución del ingreso destinado a financiar complementariamente al esfuerzo propio de las colectividades subnacionales y en última instancia de la población más pobre.

En el caso del municipio, no es novedad que éste cuente con sus propios impuestos ni que éstos se originen en la propiedad. En cuanto a los impuestos departamentales, esa es la norma general en los estados federales. Pero también existen en otro tipo de Estados. En el caso de España, si bien constitucionalmente “la potestad originaria de establecer impuestos corresponde exclusivamente a la Nación, mediante Ley”, *las comunidades autónomas y las locales tienen la posibilidad de contar con sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*. Es más, se establece que, al menos las segundas, “se nutrirán *fundamentalmente* de tributos propios y de participación en los del Estado y de la Comunidades Autónomas” (MORELL 1984, 54-55).

Con el objetivo de que las colectividades subnacionales “se tomen a cargo” parece decisivo que ellas no solamente cuenten con sus propios impuestos sino que también puedan determinar sus tasas (dentro de ciertos límites, como ya se ha señalado), a fin de habilitarlas para regular el monto generado por ellas mismas en función de sus necesidades.

Ciertamente el peligro en este caso sería la tendencia espontánea a gravar con preferencia a los más ricos o establecer un tratamiento diferenciado geográficamente en los impuestos al valor agregado. Sin embargo no parece difícil evitarlo mediante salvaguardas que se basen en la igualdad jurídica de todos los ciudadanos. Prohibir por ejemplo la progresividad de los impuestos, la diferenciación de tasas subnacionales por el origen, etc. Por otro lado, siguiendo la tradición jurídica universal, la creación de nuevos impuestos debería estar reservada a la Nación.

En cuanto a los impuestos departamentales propuestos, juzgamos que sería un error el mantener a las regalías sobre recursos naturales no renovables como fuente de ingresos de este nivel del Estado descentralizado, tanto por razones de derecho como de equidad. Dentro del nuevo Estado, ellas deberían ser sustituidas por impuestos departamentales y una participación en los impuestos nacionales que aseguren que el departamento como un todo tenga ingresos permanentes superiores a aquellos con los que actualmente cuentan.

Etimológicamente regalía significa el derecho del Rey, como propietario del subsuelo, a percibir una parte de la renta generada por su explotación. En EE.UU. la regalía es percibida por el propietario del suelo, pues lo es también del subsuelo. En nuestro caso, siendo la Nación la propietaria del subsuelo³⁹ este derecho debería ser percibido exclusivamente por ella pues de lo contrario podría ser reclamado con los mismos o mejores argumentos que los departamentos, por las provincias y por los futuros municipios donde se encuentren los yacimientos. Según lo examinado anteriormente esta tendencia ya existe (Cap. II, 1.2, B) Conflictos con las regalías) y posiblemente se acentuaría, con gobiernos democráticamente elegidos, que tendrían más legitimidad que los actuales comités cívicos provinciales.

Por otro lado, el origen de la inequidad prevaleciente en la actualidad está en este tipo de fuente de los ingresos departamentales, que depende exclusivamente de la casualidad en vez del esfuerzo. En cambio, de adoptarse la presente propuesta, *el desarrollo de los departamentos se fincaría básicamente en el esfuerzo propio, en el valor agregado por los habitantes de cada uno de ellos.*⁴⁰ Bastaría un cálculo sencillo para estimar la parte de los actuales impuestos al valor agregado

39 Como en casi todos los países. Por ejemplo la nueva Constitución brasileña establece que los yacimientos, en explotación o no, y los demás recursos minerales y potencialidades de producción de energía hidráulica pertenecen a la Unión y constituyen propiedad distinta del suelo (REPÚBLICA..., Art. 176).

40 En Brasil constitucionalmente los impuestos “a la circulación” (valor agregado en el estado) son estatales (REPÚBLICA...1988, Art. 155).

(IVA) y a las transacciones que se transformaría en impuestos departamentales, para que ellos generaran, junto con los ingresos por coparticipación, deberían generar, con carácter permanente, ingresos por habitante bastante superiores a los actualmente percibidos por regalías,⁴¹ incluso en aquellos departamentos donde están localizados los yacimientos de hidrocarburos en actual explotación. Sin embargo, *siendo las regalías sobre recursos naturales un “derecho adquirido”, cada departamento podría optar entre contar con estas nuevas fuentes de recursos o seguir con el régimen de regalías.*

En cuanto al gasto de los ingresos públicos nacionales, en principio aquellos provenientes de la explotación recursos naturales no renovables deberían ser destinados a la ejecución de los grandes proyectos nacionales de infraestructura, los ingresos aduaneros podrían financiar principalmente las actividades de defensa y funcionamiento de un gobierno nacional reducido en número de funcionarios, y los impuestos directos y al consumo específico, típicamente redistributivos, deberían ser la base del sistema de fondos complementarios.

Para que todo este nuevo régimen funcionara de una manera equitativa *sería necesario, en primer lugar, que las respectivas recaudaciones beneficiaran a las colectividades donde se produjeran los hechos que dan origen a cada uno de los impuestos.* Así por ejemplo, cada colectividad subnacional debería recibir su parte de los recursos generados por los impuestos al valor que hubiera sido agregado en su respectivo territorio, la coparticipación de los impuestos al consumo específico debería beneficiar a la colectividad consumidora, etc.

Aun así, ello no sería suficiente para balancear la actual distribución geográfica de los recursos públicos. Sería necesario además que, por un lado, la Nación contemplara reducciones temporales en las tasas de sus impuestos en beneficio de las colectividades más pobres o alejadas de los centros y que, por otro lado, estas mismas colectividades previeran incentivos en sus propios regímenes tributarios para atraer inversiones.

Previendo que, aun después de que estuvieran funcionando los anteriores mecanismos, persistirían las inequidades, se ha previsto un sistema de fondos complementarios que será descrito más adelante.⁴²

Por otro lado, es necesario prever que, no obstante que cada nivel gubernamental tendría sus propios recursos (y los niveles departamental y municipal también sus propios impuestos), *sería conveniente que existiera un solo servicio de recaudaciones que, como el de identificación o la policía, estuviera, precisamente, al servicio de todas las colectividades.*

41 En 1988 las recaudaciones del I.V.A. alcanzaron a Bs. 272 millones, mientras las regalías departamentales significaron en total Bs. 163 millones.

42 Véase el punto 4. Un nuevo sistema de planeamiento y de redistribución del ingreso.

5. La conformación de gobiernos subnacionales

Para la organización de los gobiernos subnacionales es importante que la legislación nacional defina solamente estructuras y principios muy generales, dentro de los cuales los gobiernos subnacionales puedan auto-organizarse (BORJA 1987, 53-54). Sin embargo la determinación de las bases del régimen jurídico de los gobiernos subnacionales debe ser competencia exclusiva de la Nación (MORELL 1984, 175).

En correspondencia a las tradiciones democráticas bolivianas, los gobiernos subnacionales deberían ser, en principio, parlamentaristas y sus concejos o asambleas estar integrados por representantes de las colectividades comprendidas, tomando en cuenta el número de habitantes en cada una. Los representantes deberían tener la obligación de informarse e informar a sus representados mientras dure su gestión, bajo sanción de convocatoria a nuevas elecciones. En caso de indicios de delitos penales podrían ser inculcados ante los tribunales.

La representatividad territorial, que en la tradición anglo-sajona es espontánea, se hace cada vez más necesaria en los países en que no la tienen. Una auto-crítica al arcaico régimen municipal español podría aplicarse aún con más razón al boliviano: en el municipio de ese país el distrito electoral se identifica actualmente con el término (límite) municipal. Ello “parece presuponer que el Ayuntamiento es expresión de una sola comunidad local” cuando en realidad lo que priva es la heterogeneidad social. *Las consecuencias de esto es que se mantienen en el Concejo los mayores prestigios sociales, siguiendo la tradición oligárquica, sin representatividad geográfica*, lo cual implica, “en la sociedad rural, un paso más hacia la consolidación del centralismo de la sede o capitalidad del municipio; y en la sociedad urbana, desde luego, la carencia de expresión a través del sistema electoral de la profunda estratificación social existente” (MORELL 1984, 121-123).

En cuanto al criterio de tomar en cuenta el número de habitantes de cada colectividad representada, ello se deduce del principio de igualdad jurídica. Es decir que si bien en estos casos la representación en primera instancia es geográfica, en última instancia se está representando a personas con iguales derechos y por este motivo su cuota de poder en el gobierno subnacional debería tender a ser igual. Sólo el hecho de que en nuestro país existen grandes áreas despobladas que es necesario desarrollar o que existen fronteras “vacías” podría aminorar los efectos de la aplicación de este principio.

El derecho de revocabilidad del mandato que se postula instaurar en algunos niveles del Estado, y que está vigente consuetudinariamente en la democracia informal boliviana, tiene paralelos en la legislación de las democracias más antiguas, sobre todo en el Norte de los Estados Unidos, donde pudieron crear un Estado democrático sin el peso del pasado feudal. Este derecho es denominado “recall”: si una proporción entre el 10 y el 35% de los electores solicita la destitución de

un diputado (o hasta de un funcionario, en algunas partes), se celebra una elección en la que se presentan otros candidatos además de aquel que está en cuestión. Generalmente se exige un cierto plazo en el ejercicio de la función (seis meses) y un representante (o un funcionario) sólo puede ser sometido al “recall” sólo una vez durante su mandato. El sistema funciona sobre todo en el nivel municipal pero 12 estados lo han adoptado en el nivel estatal. En la actualidad apenas se aplica (DUVERGER 1970 ,37), pero el sólo hecho de que los electores hubieran tenido y aún tengan ese derecho es sin duda un factor decisivo en la formación de la democracia estadounidense.

Otro aspecto a tomar en cuenta es si la elección de los representantes debe ser directa o indirecta. De conformidad a lo planteado más arriba, en el caso de la formación de los gobiernos departamentales y municipales ella debería ser directa y en el de los provinciales indirecta. Esta proposición coincide con el derecho constitucional español. Según Morell en la provincia los concejales de los municipios que la integran eligen de entre ellos a los Diputados provinciales (en la España contemporánea la provincia es el tercer nivel, siendo el segundo la Comunidad Autónoma). *A cada partido judicial se asigna un diputado y los restantes se reparten en proporción a la población de cada uno, con la salvedad de que ninguno puede tener individualmente más de tres quintos de la diputación* (MORELL 1984, 136-139).

El resultado secundario de adoptar este sistema sería que en el país se iniciaría una tendencia estructural a reducir automáticamente el número de partidos. En efecto, el criterio de representación geográfica haría que en muchos casos sólo hubiera uno o pocos más representantes de cada colectividad y en este caso se abriría la alternativa de adoptar el sistema mayoritario o el de representación proporcional. Parece evidente que para hacer viables los gobiernos subnacionales se debería evitar la posibilidad de un empate. Posiblemente una solución a considerar para este caso sería la de adoptar un sistema mixto: el sufragio mayoritario hasta cierto número de representantes (por ejemplo dos) y de representación proporcional de tres en adelante. En Francia se ha adoptado un sistema similar, con buenos resultados. Además allí se ha introducido el sistema de segunda vuelta para los casos en que un partido no obtenga la mayoría absoluta.⁴³

43 En la segunda vuelta la mecánica es la misma que en la primera. En efecto, salvo en el caso de la elección del Presidente de la República, en la segunda vuelta pueden presentarse más de dos partidos o frentes. *Para ganar basta una mayoría simple*, pero los propios electores se encargan de modificar su voto en vista de los resultados de la primera, ya que el votante prefiere sufragar por un candidato diferente al suyo pero más próximo a su ideología que permitir que gane el de la ideología opuesta. El resultado práctico es que los resultados de la primera vuelta permiten a los partidos medir sus fuerzas y luego formar coaliciones en cada caso.

IV

Gobiernos subnacionales y gobierno nacional

1. La base del nuevo Estado, el municipio

1.1 Atribuciones

Las atribuciones del municipio deberían ser definidas por exclusión: es decir, básicamente todas las que correspondan al Estado con excepción de las reservadas a las colectividades superiores por dimensión o por soberanía nacional, con tal de que la función a asumirse beneficie a la mayoría absoluta de su población.

Las funciones dentro de su competencia serían asumidas gradual y voluntariamente. En todo lo que se refiere al ámbito municipal (jurisdicción territorial y competencias asumidas) las instancias superiores del Estado deberían tener un rol solamente complementario (en las decisiones y en la asignación y control de los recursos financieros). Sólo responderían de las actividades financiadas con sus recursos propios ante la colectividad que los eligió y, en general, sus acciones sólo podrían ser impugnadas ante la Justicia.

Los gobiernos de nivel superior estarían obligados a coordinar con los correspondientes gobiernos municipales las decisiones que pudieran afectar a la población de estos.

La parte que se refiere a las atribuciones y funciones ha quedado debidamente justificada en los puntos anteriores. En cuanto a la “intangibilidad” de los gobiernos municipales, en general esta norma es universal.

El ejemplo español, descrito por Morell, puede ser ilustrativo: actualmente la Constitución garantiza “la intangibilidad de los órganos de gobierno de cada Corporación, de cuya gestión no han de responder ante el ente territorial superior... sino ante la propia comunidad local”, la cual puede establecer una demanda inconstitucionalidad para suspender o destituir a sus miembros.

En cambio las instancias superiores sólo pueden impugnar ante la Jurisdicción contencioso-administrativa “los actos y acuerdos de las Corporaciones locales que constituyan infracción de las leyes y afecten directamente a materias de la competencia del Estado (o de la Comunidad)”. La impugnación producirá automáticamente la suspensión del acuerdo impugnado, pero ésta debe ser ratificada por el Tribunal en el plazo máximo de treinta días.

Tal como ocurre en España, los gobiernos subnacionales: 1) Podrían estar sujetos a relaciones de control cuando su decisión afecte los intereses generales, 2) los poderes de control serían de ser meramente puntuales y 3) se controlaría la legalidad y no la oportunidad de las decisiones (excepto cuando se trate de la defensa del patrimonio del Estado o de contraer deudas, en cuyo caso el Estado en su conjunto estaría protegiendo los intereses de las generaciones futuras).

El control de la legalidad de la actuación local puede constituirse en un mecanismo adicional para la protección de intereses generales, pero “el control, por esencia, debe ser un mecanismo que quede fuera del área de decisión”, es decir, no dentro de la Administración sino dentro de la Justicia (MORELL 1984, 162-174).

Respecto a la participación de las colectividades locales en planes y procesos de nivel superior, también existen antecedentes jurídicos importantes. Por ejemplo la doctrina alemana de la “garantía institucional” no solamente garantiza “determinadas competencias como propias sino también la facultad de las instituciones locales para intervenir (con los poderes convenientes) en todos aquellos asuntos que afecten a la comunidad local, sea quien sea su gestor principal” (MORELL 1984, 36).

1.2 Creación e incorporación de la comuna

A partir de las tradiciones democráticas de la comunidad campesina y la junta vecinal y, principalmente, con el objetivo de estimular la participación, la autogestión y el control social, se crearían órganos submunicipales de autogobierno que recibirían la designación de “comunidades” y que, de manera similar a lo que acontece actualmente con las comunidades campesinas y las juntas de vecinos, podrían hacerse cargo con prioridad de las competencias municipales en su jurisdicción.

Las diferencias de la nueva institución respecto a las actuales organizaciones sería principalmente que una ley unificaría las bases de su organización y funcionamiento y todos los habitantes de su jurisdicción mayores de edad tendrían los mismos derechos, sin distinción entre población rural y urbana, propietarios y no propietarios ni de sexos. Las comunas tendrían una jurisdicción fija, independientemente de que su población sea urbana o rural. De esta suerte, todos los municipios estarían integrados por comunas contiguas entre sí.

Cualquier habitante del país tendría la posibilidad de participar directamente en las asambleas de su comuna. En cada comuna serían discutidos y, en lo posible, resueltos

los problemas de sus habitantes, de manera similar a como se lo hace actualmente en las comunidades campesinas y en las juntas de vecinos. En el Concejo Municipal se consideraría solamente aquello que trascendiera las posibilidades o al ámbito de éstas (individualmente consideradas).

Esta parte de la propuesta es fundamental y está obviamente destinada a integrar al Estado, con pequeñas modificaciones, las actuales organizaciones de base de carácter constructivo. La idea de autogobierno submunicipal ha resultado no ser nueva, se practica especialmente en Inglaterra. En varios países se distingue entre comuna (ex-parroquia) y municipio (BORJA 1987, 68).

Lo que aquí se está proponiendo, y que parece bastante viable en nuestro caso, es una aspiración más difícil de conseguir en otros países. En el caso de España, al recomendar la representatividad territorial o geográfica de los concejales, se concluye que para el futuro es imprescindible “una revitalización de los distritos municipales, de modo que las áreas sociales diversas que contienen las ciudades logren una expresión de gobierno propia” (MORELL 1984, 123).

En general, se postula como un objetivo de la descentralización que ésta sirva para fomentar la participación mediante: la información, la relación elector-elegido, la incorporación de las organizaciones populares, la cooperación o economía social. Para todo ello se requiere de ***ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos*** (BORJA 1987, 54-56).

1.3 El nuevo gobierno municipal

En conformidad con las tradiciones democráticas más arraigadas, el gobierno municipal debería volver a ser parlamentarista (la Ley de Municipalidades en vigencia cambió esta antigua característica en gran medida). El Concejo sería integrado por representantes de distritos territoriales que cubrirían un número aproximadamente igual de votantes o, a fin de no romper identidades, su número en cada delimitación dependería de factores de población y superficie (combinación del principio de igualdad jurídica del ciudadano con las necesidades del desarrollo). El Alcalde, elegido por el Concejo, sería el responsable de la ejecución, coordinada con las comunas, de sus decisiones.

Una de las obligaciones de los concejales sería informarse e informar a las comunas de su distrito. Se institucionalizaría el derecho de que las comunas o los habitantes de un distrito pudieran convocar a nuevas elecciones antes de término si así lo exigiera una mayoría.

Tomando en cuenta las experiencias de las organizaciones democráticas de base, se debería institucionalizar que el número de funcionarios municipales (o eventualmente comunales) fuera mínimo, reclutados con transparencia y designados sólo por el respectivo Concejo. Sería preferible la contratación de consultores temporales o empresas que entreguen los estudios o las obras terminados por un precio predeterminado que mantener una planta numerosa de funcionarios permanentes. En todo caso, estos últimos deberían ser financiados íntegramente con recursos propios.

El Alcalde ha tenido prominencia en el pasado en la medida en que la autoridad municipal no era elegida democráticamente. Así ocurrió desde 1952 hasta 1985. Sin embargo, tanto la tradición autóctona como la republicana coinciden en el tipo “parlamentarista” de los gobiernos locales. Esa es la causa histórica de que su elección sea indirecta hasta ahora, no obstante que sus atribuciones son de carácter “presidencialista”.

Por lo demás, existe una tendencia mundial a dividir roles entre una autoridad elegida que ejerza el liderazgo político pero sin funciones ejecutivas y una persona u órgano ejecutivo, nombrado por el Concejo, que se haga cargo de la ejecución de las decisiones de éste. En Alemania, por ejemplo, el liderazgo político corresponde al Burgomaestre, la planificación al Concejo y la ejecución a un órgano ejecutivo. En EE.UU. se expande rápidamente el “city manager”, un ejecutivo profesional que está a cargo de las responsabilidades ejecutivas bajo la directa supervisión del Concejo (FERNANDEZ 1985). *En nuestro caso, el cambio sugerido probablemente haría que el liderazgo “político”, la cabeza visible de la ciudad, fuera el Presidente del Concejo y el ejecutor el Alcalde.*

El objetivo de plantear la representatividad geográfica se origina, primero, en la necesidad de crear mecanismos de control sobre los concejales; segundo, en el objetivo de hacer el gobierno municipal más orgánicamente participativo, y, tercero, en articular un canal directo para que las comunas puedan elevar a consideración del gobierno municipal sus planteamientos. La representatividad territorial es directamente funcional al autogobierno, al objetivo de tomarse a cargo y de que las instancias superiores sólo tengan un rol suplementario respecto a las inferiores. Esta es la norma casi general en los Estados federales, pero se ha planteado como un objetivo en otros tipos de Estados.

El derecho de revocatoria del mandato se apoya, según ya se ha mencionado, en el derecho consuetudinario de las organizaciones democráticas hasta ahora extraestatales y también encuentra parangón y jurisprudencia en otros países.

El planteamiento de no tener funcionarios permanentes o tenerlos en un número mínimo, también encuentra su referencia no solamente en la necesidad de las desburocratización sino principalmente en el comportamiento eficiente de las organizaciones extraestatales, donde se ha experimentado que es preferible asignar responsabilidades ad hoc que crear cargos permanentes. Esta propuesta podría ser viable en la medida en que la autoridad municipal fuera conformada de la manera propuesta, ya que el control social sería muy fuerte y es válida particularmente para el caso de los nuevos municipios rurales. Es particularmente importante que se generalice el criterio de que lo fundamental del gobierno municipal son los representantes elegidos y no la administración.

1.4 Las finanzas municipales

En primer lugar es necesario que los aportes en trabajo, en especie o en dinero a las comunidades locales que actualmente efectúan las personas sean contabilizadas como

contribuciones al municipio. Para incentivar el autofinanciamiento ellas deberían ser descontadas del monto a pagar por concepto de impuestos municipales, reconociendo para ello créditos y hasta devoluciones (en los casos en que tales contribuciones sobrepasen los montos adeudados por concepto de impuestos). El abono tributario debería ser efectuado a la comuna y ésta, democráticamente según su tradición, definiría qué parte correspondería a cada contribuyente, en función de sus aportes directos a la comunidad.

Los ingresos corrientes del municipio provendrían principalmente de sus recursos propios y de aquellos provistos por el sistema de fondos complementarios que será descrito más adelante. *Los recursos propios provendrían de los impuestos municipales (a los que ya se ha hecho referencia) y de la participación en el producto de impuestos directos, al valor agregado, al consumo específico y a las transacciones.*

En todo caso el principio fundamental, se reitera, es que los asuntos del municipio son de responsabilidad de éste y debe ser esta colectividad la que encare, directamente o a través de sus representantes, la solución de sus problemas, sobre la base de sus propios recursos, y que, en lo que se refiriera a su ámbito, la participación del nivel superior sea siempre complementaria.

2. El gobierno provincial

El gobierno provincial, por corresponder a una mancomunidad de municipios, sería ejercido principalmente por un Concejo provincial integrado por representantes de los municipios elegidos por los concejales municipales, y un ejecutivo designado por aquél. Sus atribuciones básicas serían la coordinación y la planificación provincial y definir, controlar y evaluar la ejecución de proyectos que por su envergadura excedieran la jurisdicción y competencia de los municipios considerados individualmente. La máxima autoridad provincial sería el Presidente del Concejo provincial. Las actividades provinciales (principalmente inversión de carácter intermunicipal) serían financiadas básicamente mediante contribuciones de los municipios componentes, variables según los beneficiarios.

Esta conformación del gobierno provincial resulta ser similar a la vigente para su homólogo español, según ya se ha mencionado.

3. El gobierno departamental

De manera similar al caso del gobierno municipal, el principal órgano del gobierno departamental sería el Concejo o Asamblea Departamental, integrado por representantes de las provincias elegidos por votación directa. Este Concejo o asamblea nombraría un órgano ejecutivo.

Habría un número fijo de representantes por cada provincia (uno o dos) al que serían añadidos otros en proporción a su población y a su superficie. Los representantes tendrían la obligación de informarse e informar al Concejo de la provincia representada. A fin de asegurar el control por la base, las dietas de los representantes serían pagadas conjuntamente por el departamento y la provincia y también existiría la posibilidad de convocar a nuevas elecciones a solicitud de los representados.

Las atribuciones del gobierno departamental serían similares a las de los municipios y las provincias: básicamente se ocuparía de lo que excediera al ámbito de la provincia dentro de aquellas atribuciones que no están reservadas al gobierno nacional.

Dentro de normas de carácter general, cada consejo o asamblea departamental debería poder crear las secretarías que considere necesarias, además de la de Gobierno (en vez de la obsoleta “Prefectura”), para que sus decisiones fueran ejecutadas. Secretarías tales como las de planificación, administración o finanzas, deberían ser funcionales a actividades sustantivas, como agricultura, industria, transportes, etc. y de ninguna manera tener el rol preponderante.

Los ingresos departamentales, de manera similar al municipio, provendrían de recursos propios y del fondo complementario nacional (ver el punto siguiente). Los fondos propios serían los generados por los impuestos departamentales y los provenientes de la participación en la recaudación de impuestos nacionales en su jurisdicción.

4. Un nuevo sistema de planeamiento y redistribución del ingreso

En nuestro país el sistema de planeamiento en vigencia se consolidó precisamente como instrumento de gobierno de un régimen autoritario, altamente centralizado, y sustentado, según ya se ha mencionado, en la disciplina militar. Democratizado el país, ese fundamento se desvaneció y el sistema entró en crisis. Un acierto del gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) fue descentralizar sectorialmente la planificación (a través del D.S. 21660), pero lamentablemente se puede observar una tendencia a reproducir la centralidad del órgano de planificación dentro de los ministerios sectoriales y también en las capitales de departamento, reduciendo la función nuevamente a especialistas cuando *en realidad todos deben planificar*.

En cada instancia, el órgano de planificación es sólo la cabeza de un sistema de aplicación universal y no el responsable del desarrollo. Como los sistemas de programación (financiera y operativa), administración y control, el de planificación es tan sólo un servicio de apoyo y no el protagonista del desarrollo.⁴⁴

44 La creciente dependencia financiera del actual Estado respecto a los organismos internacionales de financiamiento ha tendido a fortalecer desproporcionadamente los ministerios de sistemas (como planificación y finanzas), en desmedro de aquellos creados para apoyar las actividades sustantivas.

Ahora que existe la voluntad política de descentralizar es importante que no se reproduzcan fórmulas obsoletas en la organización de los gobiernos subnacionales. Particularmente es importante que la descentralización no consista en reproducir estructuras y funcionamientos centralistas que se están superando en el gobierno nacional, en los gobiernos regionales; que la descentralización no se quede en las capitales de los departamentos sino que sea un proceso de democratización y de desburocratización. Se trata de terminar con el “país tranca”, con el estado paternalista e ineficiente y que los pueblos se tomen a cargo. Que la descentralización y la participación lleguen hasta la provincia y hasta el mundo rural.

Al contrario de lo que con frecuencia ocurre en el actual Estado, en el que en muchos casos se espera que todas las soluciones provengan de arriba y finalmente se recurre a la ayuda externa, en el Estado democrático participativo el principio rector, según ya se ha mencionado varias veces, sería “*tomarse a cargo*” y el apoyo de la instancia superior sería sólo complementario. El proceso de planificación, y a la vez de redistribución del ingreso, dentro de la nueva estructura del Estado consistiría, a grandes rasgos, en lo siguiente:

- 1° En cada comuna, concejo municipal, concejo provincial y asamblea o concejo departamental, se discutiría en primer lugar la problemática de su respectivo ámbito y se encararía la solución *sobre la base del esfuerzo propio*. Lo que excediera a su ámbito y/o sus recursos, sería puesto en consideración (en única instancia) del gobierno inmediatamente superior a través del (los) representante(s) de la respectiva circunscripción.
- 2° Para cada año el Congreso Nacional distribuiría el total de ingresos nacionales previsible en tres partes: lo necesario para el funcionamiento del gobierno nacional, lo correspondiente a proyectos de interés nacional y un fondo complementario nacional⁴⁵ que sería distribuido entre los nueve departamentos, por principio, *con carácter complementario* a los recursos propios de éstos.
- 3° Cada asamblea o Concejo departamental, a su vez, decidiría sobre la parte de los recursos recibidos que, si es el caso, sería destinada a complementar el financiamiento requerido por los servicios sociales y/o proyectos de alcance departamental y *aquella otra que, junto con los recursos propios que eventualmente fueran destinados para este fin, conformaría el respectivo fondo complementario departamental a ser distribuido entre las provincias que integran el departamento*.
- 4° Cada consejo provincial haría lo propio, y así sucesivamente, pasando por el municipio, hasta llegar a los servicios o proyectos de interés comunal (de las “comunidades”) que requirieran de recursos complementarios.

45 Laurent Thévoz nos sugiere que en cada nivel existan no uno sino dos fondos complementarios: uno destinado a financiar proyectos de inversión y otro con una finalidad explícitamente compensatoria.

- 5° *Por principio los recursos del fondo no podrían ser empleados en gastos de funcionamiento de los gobiernos subnacionales.*
- 6° Una vez definido lo que se podrá hacer, con recursos propios y complementarios, *la ejecución de todo lo aprobado estaría a cargo del Secretario de Gobierno o el Alcalde, que sería designado por la respectiva asamblea o Concejo, órgano este último que a su vez tendría a su cargo el control y la evaluación de la gestión. Estas funciones también serían ejercidas por el gobierno inmediatamente superior en el caso de gastos financiados por el sistema de fondos complementarios. La Contraloría, finalmente, ejercería un fiscalización ex-post sobre todo el gasto público.*
- 7° En consecuencia, cada uno de los cinco niveles tendría sus propios proyectos y su propio presupuesto y la unión de todos estos presupuestos constituiría el presupuesto general.⁴⁶

5. Hacia un nuevo tipo de gobierno nacional

5.1 Un nuevo Legislativo

En el Estado Liberal el Legislativo se integraba a través de representantes de los departamentos (Cámara de Senadores) y de las provincias (Cámara de Diputados). Cada representante era elegido por su respectiva circunscripción es decir, el Poder Legislativo se integraba por representación geográfica. Con la Revolución Nacional se determinó que ambas cámaras fueran constituidas por votación de los departamentos, con el resultado práctico, ya comentado, de que los ciudadanos terminan votando por una sola persona y a través de su decisión sobre esa sola persona constituyen todos los poderes nacionales.

Además de su evidente carácter antidemocrático, este sistema electoral está en abierta contradicción con el principio de igualdad jurídica del ciudadano. En efecto, de acuerdo a los resultados de las últimas elecciones, para elegir un diputado, en el departamento de La Paz se requiere de 26875 votos, en Santa Cruz de 22048. En cambio en Chuquisaca bastan 9349, en el Beni 7708 y en Pando 1566. Dicho de otra manera, el voto de una persona que se inscriba en Pando vale aproximadamente 18 veces más que si se inscribiera en La Paz o 14 veces más que si lo hiciera en Santa Cruz. Este hecho es tanto más grave cuanto que en la práctica, desde la recuperación de la democracia, el Presidente es elegido por el Parlamento.

En vista de lo anterior y en correspondencia a las reformas ya planteadas, *se propone que el Senado sea integrado por el voto de los departamentos y la Cámara de*

46 Se sabe que el sistema fiscal y financiero de la República Federal Alemana es similar al propuesto aquí pero no ha sido posible estudiarlo.

Diputados por el de la Nación en su conjunto. Cada departamento elegiría sus senadores y ellos tendrían el rol principal de transmitir al nivel nacional las iniciativas de las colectividades subnacionales que no pudieran ser aprobadas en el nivel departamental. En cambio los Diputados serían elegidos por el voto nacional, un diputado por cada 100 000 habitantes, por ejemplo, sin referencia alguna a departamentos. Por supuesto, una decisión en este sentido requiere de la correspondiente enmienda constitucional.

De esta manera el sistema de concejos que se está proponiendo para las colectividades subnacionales (integrados por representación geográfica pero también tomando en cuenta al número de habitantes) culminaría, por un lado, en una cámara integrada por representantes elegidos con criterio geográfico y, por otro lado, en otra, con representantes elegidos exclusivamente con el criterio demográfico.

De lo contrario, cabría preguntarse cuál sería la utilidad de mantener dos cámaras. En realidad en un Estado centralista esto no se justifica⁴⁷ pero en cambio sí, plenamente, en el de un Estado políticamente descentralizado.

También sería conveniente en nuestro caso la renovación periódica de los parlamentarios. En Estados Unidos, por ejemplo, los Representantes, son elegidos cada dos años. Los senadores, en cambio, son elegidos por seis años, y el Senado se renueva cada dos en un tercio. Cada uno de los 50 estados tiene dos senadores. Los pequeños estados conservan una mayoría aplastante, la justificación jurídica es la igualdad de todos ellos. (DUVERGER 1970).

5.2 ¿Hacia un sistema parlamentarista?

La propuesta que se está presentando requiere para su viabilidad de una reducción de los poderes que ahora se concentran en el Presidente y un fortalecimiento del Legislativo. Muchas veces el sistema presidencial es asociado con un poder legislativo muy débil. No es el caso de los Estados Unidos, cuna del presidencialismo, donde una Presidencia fuerte coexiste con un Congreso “también extremadamente fuerte”. Según James Young, es un Congreso más fuerte, en términos de su poder en aspectos políticos, de administración, investigación de la administración y conducta del Ejecutivo, que cualquier otro en el mundo (YOUNG 1987, 78).

47 Antes de que se planteara la descentralización política (al menos en los términos actuales) Duverger afirmaba que las segundas cámaras políticas puede ser aristocráticas, federales o democráticas. *En el Parlamento federal una cámara es imagen del Estado federal en su conjunto y se elige en proporción a la población. La otra es la representación de cada Estado en particular y en principio cuenta con igual número de delegados por cada uno.* En los federalismos recientes esta desigualdad respecto a la población representada en esta cámara está atenuada (URSS, RFA). A veces la segunda cámara representa –indirectamente– a las colectividades locales y regionales (Senado francés). En los países unitarios –afirmaba– el Senado se ha mantenido con los argumentos –insostenibles– de que una sola cámara sería demasiado poderosa y conduciría al régimen de asamblea (DUVERGER 1970).

En Estados Unidos la iniciativa legal, al contrario que en los países latinoamericanos, generalmente proviene del Legislativo. El Presidente participa en la iniciativa de las leyes, así exclusivamente mediante proyectos que acompañan el Mensaje sobre el Estado de la Unión que pronuncia anualmente. El Congreso además de su poder legislativo, tiene un poder electoral subsidiario: si el voto popular no da una mayoría absoluta el Presidente debe ser elegido por la Cámara de Representantes y el Vicepresidente por el Senado (DUVERGER 1970).

El Presidente sólo puede nombrar sus ministros con el consentimiento de dos tercios del Senado (representantes, en número igual, de los Estados). El Congreso, además de sus facultades legislativas, tiene poderes ejecutivos muy fuertes: con excepción de la Presidencia, el Congreso establece las funciones estatutarias de todas las agencias. El Congreso supervisa y financia su funcionamiento y ellas deben informarle continuamente sobre sus actividades. Este control lo ejerce a través de sus comisiones, para las cuales trabajan más de 10 mil funcionarios (YOUNG 1987, 78-80).

La fuerza del Parlamento es tal que el sistema presidencialista los Estados Unidos es viable sólo gracias a que los partidos son ideológicamente similares, lo que permite que se formen mayorías y minorías de parlamentarios casi independientemente de la militancia de sus miembros. Si los partidos americanos poseyeran una estructura rígida la separación de poderes haría imposible ejercer el gobierno. (DUVERGER 1970).

Según Young el sistema presidencialista de los Estados Unidos no puede sobrevivir sin el consentimiento del Congreso ya que gran parte de las atribuciones del Presidente lo son por delegación de atribuciones del Congreso y éste puede retirarla. Esto se debería a que en realidad *el régimen norteamericano (la más antigua democracia contemporánea) habría sido parlamentarista desde su fundación hasta los inicios del presente siglo*. El Presidente solamente asumió los poderes actuales (después de que hasta entonces sólo habría sido casi “un empleado” del jefe de la mayoría parlamentaria, el “caller”), debido al debilitamiento de los partidos en el siglo XX, que a su vez debilitó el papel del Parlamento. La Presidencia reemplazó a aquellos en el papel de formular la política y ser responsable de ella ante el electorado. Sin embargo *lo determinante habría sido el nuevo rol asumido por los Estados Unidos a raíz de las guerras mundiales y la gran depresión, que obligó a centralizar los poderes en una sola persona*.

Siempre según el autor mencionado, actualmente en Estados Unidos, ante el cambio de la situación mundial, hay mucha discusión sobre los problemas que existen en el sistema presidencialista y *el sistema parlamentario cobra nuevo atractivo. Se puede decir con certeza que el sistema presidencialista americano se va a modificar y, posiblemente, ya se está modificando...* (YOUNG 1987, 85-86).

En América Latina también se ha comenzado a poner seriamente en duda la eficacia democrática del sistema presidencialista. En Brasil la polémica al respecto,

con motivo de la aprobación de la nueva Constitución fue tan fuerte, que la propia Constitución prevé una revisión al cabo de cinco años (en 1993) y un “plebiscito” para definir si el sistema seguirá siendo presidencialista o se adoptará el régimen parlamentarista (REPÚBLICA FEDERATIVA... 1988).

También en Bolivia, en la práctica, parece que se está avanzando hacia un sistema parlamentarista, después de haberse producido una situación de “empate” (MALLOY 1989) entre el Legislativo y el Ejecutivo. Recientemente ha cobrado gran importancia el poder electoral del Parlamento y si logra asentar su legitimidad sobre nuevas bases (como aquí se propone) éste podrá fortalecerse y tener un papel cada vez más importante en el planteamiento de iniciativas, en la evaluación de aquellas provenientes del Ejecutivo e incluso en la conformación del Ejecutivo.

Ciertamente, en función de los principios y objetivos que guían esta propuesta y también de lo que se ha planteado para la conformación de los gobiernos subnacionales, el sistema parlamentarista parece más adecuado a un Estado democrático participativo como el que se está postulando. *Pero por el momento éste no es un aspecto fundamental como sí lo son la creación de los Concejos y Asambleas Departamentales, y la transformación de las secciones provinciales en municipios.*

Visión de conjunto y puesta en marcha

1. Visión de conjunto

Una visión de conjunto de esta propuesta permite apreciar que en la base del Estado se encontraría toda la población organizada y con posibilidades de participar directamente en decisiones que le incumben, a través de la comuna, y mediante ésta sus iniciativas podrían llegar teóricamente a todos los niveles del Estado a través de sus representantes. La democracia participativa sería una realidad al incorporar las tradiciones constructivas de funcionamiento democrático dentro del Estado. Todas las colectividades, desde la comuna hasta la Nación resolverían los problemas correspondientes a su ámbito con autonomía, pero además todos los niveles estarían ligados entre sí, a través de representantes, hasta llegar a la máxima representación nacional, que sería el Congreso.

Históricamente lo más importante de una transformación como la propuesta sería haber derribado definitivamente el muro que fue construido, hace ya muchos siglos, para separar la población invadida de la invasora y que explica el carácter fundamentalmente excluyente del actual Estado.

La tendencia estructural a aumentar la dependencia, que caracteriza al Estado actual puede ir transformándose en otra, a acrecentar la autonomía nacional, si el gobierno central transfiere a cada comunidad subnacional, gradualmente y en la medida en que cada una de éstas lo requiera, aquello de lo cual sus respectivos gobiernos pudieran ocuparse mejor que él. Estas responsabilidades serían asumidas por éstos sobre la base de poder disponer libremente de recursos propios, con fuentes definidas equitativamente, y donde los recursos nacionales tuvieran un papel solamente complementario. Involucrada la población en resolver sus problemas en base al esfuerzo propio, aumentaría espontáneamente el monto

global de la inversión pública financiada con recursos nacionales y también la presión tributaria.

Desde un punto de vista administrativo se abriría paso a la eficiencia. Descentralizadas las decisiones, cada instancia tendría un número relativamente pequeño de problemas que resolver. Ellos podrían ser rápidamente encarados y en lo posible resueltos en el nivel correspondiente, los recursos serían administrados con la economía con que se actúa cuando se gasta lo propio, reduciendo al mínimo necesario la burocracia (cuando ésta fuera aún necesaria). Sólo cuando los recursos propios resultaran insuficientes o la solución de las necesidades excediera el ámbito respectivo, se recurriría a la instancia inmediatamente superior, mediante la cual se tendría acceso a un sistema de financiamiento complementario, financiado en parte (pero se espera que cada vez en menor proporción) con fondos de la cooperación internacional.

2. Puesta en marcha

Si existe la decisión política, esta propuesta puede ser puesta en marcha inmediatamente, sin cambios traumáticos, para completar su implementación, más adelante, con muy pocas modificaciones en la Constitución.

Lo ideal sería que consistiera en un proceso de democratización de abajo para arriba, es decir, desde el municipio a la nación, pasando por la provincia y el departamento. Pero, en nuestro caso, hay que empezar por crear los nuevos municipios. En todo caso, las decisiones a tomarse sobre descentralización deberían ser evaluadas y luego inscritas dentro de una concepción global de reorganización territorial, donde estén claramente previsto que todas las competencias que no estén reservadas a la Nación pueden ser reclamadas por los municipios y las provincias siempre que correspondan a su jurisdicción territorial. Los gobiernos departamentales deberían ser organizados desde un comienzo con esta perspectiva.

El proceso de puesta en marcha podría tener los siguientes elementos:

- Definir las competencias nacionales y, por exclusión, aquellas que, potencialmente, la Nación transferiría a las colectividades subnacionales y extender la jurisdicción territorial de los actuales municipios hasta la sección.
- Elegir los concejos municipales y las asambleas departamentales a fin de iniciar, a solicitud de ellos, la transferencia gradual de responsabilidades y recursos. *El criterio para poder establecer qué responsabilidades pueden ser transferidas a qué niveles sería principalmente la localización de los usuarios y la voluntad de asumirlas por parte de la colectividad concernida.*
- Transformar los impuestos a la propiedad en impuestos municipales y crear los departamentales. Un detalle decisivo para definir la fuente y la coparticipación

de los ingresos fiscales, y la cobertura de los servicios, es el registro y exacta localización del domicilio de todas las personas naturales y jurídicas, y la localización y cuantificación de las actividades económicas.

- El aspecto más delicado de la transición sería la transferencia y el reemplazo de los medios de financiamiento de los gobiernos subnacionales que debe acompañar a la transferencia de responsabilidades. Este proceso podría ser llevado a cabo como sigue:
 - 1° Establecer los porcentajes de coparticipación y las tasas mínimas de los impuestos correspondientes a cada nivel de gobierno, *pero no transferir estos últimos de inmediato*. Según ya se ha indicado, en principio, el total de ingresos propios (incluidos aquellos por coparticipación) resultante para cada departamento (la suma de los ingresos departamentales, provinciales y municipales) debería ser bastante superior a los ingresos totales actuales, no sólo por motivos políticos sino, principalmente, para que los gobiernos subnacionales pudieran asumir los costos de los servicios que serían transferidos *y cada departamento debería optar entre seguir dependiendo de recursos provenientes de regalías o contar en adelante con los recursos propios propuestos en este documento*.
 - 2° En caso afirmativo, reemplazar contablemente el origen de los ingresos actuales por las nuevas fuentes.
 - 3° Luego, a medida que se produzca la transferencia de funciones, asignar los respectivos recursos financieros provenientes tanto de lo que quedara disponible de lo generado por los nuevos impuestos como de la coparticipación en montos equivalente a los actuales. El momento en que con tales asignaciones se alcanzara al producto total de cada impuesto (con las tasas actuales) y a los montos actuales por coparticipación, los impuestos serían transferidos en su totalidad al correspondiente gobierno subnacional, que podría regular las tasas en función de sus necesidades, y, además, podría disponer de los recursos adicionales generados por el nuevo régimen de coparticipación y por el sistema de fondos complementarios.
- *Los actuales fondos* de inversión social (social de emergencia), desarrollo regional y desarrollo campesino, deberían ser fusionados en uno (o dos, según la sugerencia de Thévoz: uno de inversión y otro de compensación), *para constituir la base para el sistema de fondos complementarios, cambiando así su carácter actualmente sectorial por otro global*. La distribución interdepartamental de estos recursos sería de incumbencia del gobierno nacional (Legislativo y Ejecutivo) pero la distribución intradepartamental y el gasto debería ser de competencia de los gobiernos subnacionales.
- Con la democratización del Estado, el papel de los funcionarios (cuando existieran) pasaría a un segundo plano y cobrarían más importancia los representantes elegidos para los distintos consejos. En consecuencia, *la capacitación*

de los elegidos, si posible en forma previa a la transferencia de funciones, sería decisiva para el éxito del proceso. En este sentido resulta estratégico volver a contar con una institución nacional cuya función principal debería ser proponer políticas y normas generales para el desarrollo de los gobiernos municipales y provinciales y crear en primer lugar una institución nacional y luego instituciones departamentales que presten asesoramiento y capacitación a los gobiernos locales.

- La clave para evitar la expansión de la burocracia –y del gasto corriente– sería que se hiciera el *traspaso de funciones y no de funcionarios* (los que deberían ser liquidados en el momento de la transferencia) a fin de que los gobiernos subnacionales se organicen sobre nuevas bases y que se reduzca al mínimo necesario el número de funcionarios tanto en estos gobiernos como en el nacional. Por supuesto, este alcance se refiere a funcionarios y no a trabajadores en actividades operativas (como maestros, trabajadores en salud, etc.).

En todo caso la puesta en marcha debe ser claramente prevista como un proceso, cuya primera imagen objetivo sería la propuesta en este trabajo, proceso en el que debe quedar claramente establecido quiénes intervendrán y con qué atribuciones, dentro de unas reglas del juego predefinidas. Sólo en ese momento se podría iniciar el proceso real de transformación de la organización territorial del Estado.

Bibliografía

- ALBÓ, Xavier
1988 “*La comunidad rural como germen de una nueva sociedad*” en “Desarrollo agrícola y participación campesina”. Santiago: CEPAL, 1988.
- ANTELO GUTIERREZ, Sergio
19... “*Centralismo y estructuras de poder*”. Santa Cruz, s/e, s/f.
- ANTELO GUTIERREZ Sergio
1988 “*Autonomía municipal*” en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. “Integración, democracia, descentralización y reforma constitucional”. La Paz: ILDIS, 1988.
- ARAMAYO, Francisco
1987 “*Descentralización y municipio*” en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. “Democracia y descentralización en Bolivia”. La Paz: ILDIS, 1988.
- ARCE AGUIRRE, René Danilo
1987 “*Guerra y conflictos sociales, el caso rural boliviano durante la campaña del Chaco*”. La Paz: CERES, 1987.
- BOISIER, Sergio
1986 “*Los procesos de descentralización y de desarrollo regional en un marco sinérgico*”. Santiago: ILPES, 1986.
1988 “*Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*”. Santiago: ILPES, 1988.
- BOLIVIA
1967 “*Constitución política del Estado*”. Cochabamba: Los Amigos Libro, 1987.

BOLIVIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1984 *“Plan nacional de rehabilitación y desarrollo, 1984-1987”*. La Paz, 1984.

BOOYSSE CASSAGNE, Thérèse

1987 *“La identidad aymara, aproximación histórica (Siglo XV, Siglo XVI)”*. La Paz: Hisbol, 1987.

BORJA, Jordi

1986 *“Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”* en BORJA J. et al. *“Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local”*. Santiago: ICI, FLACSO, CLACSO, 1987.

CALDERON, Fernando

1984 *“Urbanización y etnicidad en el caso de La Paz”*. La Paz: CERES, 1984.

CALDERON, Fernando y LASERNA, Roberto Comp.

1983 *“El poder de las regiones”*. La Paz: CERES, 1983.

CARTER, William; ALBÓ, Xavier

1988 *“La comunidad Aymara, un miniestado en conflicto”* en ALBÓ X. Comp. *“Raíces de América: el mundo Aymara”*. Madrid: UNESCO, 1988.

CAPOBIANCO, Guillermo

1974 *“Los desafíos del regionalismo en Santa Cruz”* en CALDERON, F. y LASERNA R. Comp. *“El poder de las regiones”*. La Paz: CERES, 1983.

CARAVEDO MOLINARI, Baltazar

1988 *“La experiencia de la democratización en el Perú”* en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. *“Integración, democracia, descentralización y reforma constitucional”*. La Paz: ILDIS, 1988.

CENTRO BARTOLOME DE LAS CASAS Ed.

1987 *“Regionalización”*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 1987.

COMITÉ PRO SANTA CRUZ

1987 *“Estatutos del Comité Pro Santa Cruz”* en COMITÉ PRO SANTA CRUZ Ed. *“Santa Cruz 2000, el proyecto cruceño”*. Santa Cruz, 1987.

DABDOUB, Carlos

1987 *“Una propuesta de cambio: la reforma constitucional”* en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES “ Ed. *“Democracia y descentralización en Bolivia”*. La Paz: ILDIS, 1988.

DABDOUB, Carlos

1988 *“Cruceños: adónde vamos”* en COMITE PRO SANTA CRUZ Ed. *“Santa Cruz 2000, el proyecto cruceño”*. Santa Cruz, 1987.

DANDLER, Jorge

197... *“Sindicalismo campesino en Bolivia”*. La Paz: CERES, 1983.

DERMIZAKY, Pablo

1988 *“Hacia la reforma administrativa en Bolivia”* en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. *“Integración,*

- democracia, descentralización y reforma constitucional". La Paz: ILDIS, 1988.
- DONOSO, Susana
1980 "Comercio, reproducción y acumulación". La Paz, UMSA, 1980.
- DUVERGER, Maurice
1970 "Instituciones políticas y derecho constitucional". Barcelona: Ariel, 1970.
- ECUADOR. VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
1986 "Los gobiernos seccionales del Ecuador". Quito: ILDIS, 1986.
- FERNANDEZ BOWLES, Juan Carlos
1985 "Autonomía municipal y poder regional" (Serie). El Deber (Santa Cruz), 1985.
- FERNANDEZ F., Luis
1987 "La descentralización desde el punto de vista del departamento de Potosí" en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. "Democracia y descentralización en Bolivia". La Paz: ILDIS, 1988.
- FINOT, Enrique
1946 "Nueva historia de Bolivia". La Paz: Gisbert, 1964.
- FINOT, Iván
1974 "La formación histórico-económica de Bolivia, Crítica a la escuela de la dependencia económica". Bogotá: Universidad de los Andes, 1978.
1986 "Participación popular en la planificación y la gestión del desarrollo". Santiago, 1986.
1988 En "Estrategias de desarrollo y procesos de planificación". La Paz: ILDIS, 1988
- FINOT, Marthadina Mendizábal de
1989 "La Paz: un ecosistema frágil ante la agresión urbana". La Paz: ILDIS, 1990.
- INCH, Bernardo
1988 "Reforma institucional". Documento 3. La Paz: MIR, 1988. KLEIN, HERBERT S. (196...) "Orígenes de la revolución boliviana". La Paz: Juventud, 1968.
- LATORRE, Emilio
1988 "El municipio colombiano". Bogotá: FESCOL, 1988.
- LAZARTE, Jorge
1984 "Democracia obrera en Bolivia" en VEGA J.E. et al. "Bolivia: democracia y participación popular (1952-1982)". La Paz: FLACSO, 1985.
1988 "Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia". La Paz: ILDIS, 1988.
- LASERNA, Roberto
1984 "Movimiento regional y democracia" en VEGA J.E. et al. "Bolivia: democracia y participación popular (1952-1982)". La Paz: FLACSO, 1985.

- LIPHART, Arend
1984 *"Las democracias contemporáneas"*. Barcelona: Ariel, 1987.
- LOPEZ BELTRAN, Clara
1988 *"Estructura económica de una sociedad colonial"*. La Paz: CERES, 1988.
- MALLOY, James M.
1970 *"Bolivia: la revolución inconclusa"*. La Paz: CERES, 1989.
1989 Intervenciones en el Seminario *"Perspectivas de la Revolución Nacional"*. La Paz: CERES, 1989.
- MANRIQUE, Alfredo y MARIN, Francisco
1987 *"Reforma política: Ley 12, descentralización administrativa y fiscal"*. Bogotá: FESCOL, 1987.
- MAYORGA, René A.
1985 *"Crisis del Estado y democracia"* en MAYORGA R. Comp. "Democracia a la deriva". La Paz: CERES, 1987.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
1979 *"Estrategia de desarrollo económico-social"*. La Paz, 1970.
- MORELL OCAÑA, Luis
1984 *"La administración local"*. Madrid: Tecnos, 1984.
- ORTIZ, Eduardo
1987 *"La municipalidad en Costa Rica"*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.
- OVANDO SANZ, Jorge Alejandro
1961 *"Sobre el problema nacional y colonial de Bolivia"*. La Paz: Juventud, 1984.
- PALMA, Eduardo
1983 *"La descentralización desde una perspectiva política"*. Santiago: ILPES, 1983.
- PEREZ CALVO, Alberto
1988 *"La constitución española y la descentralización territorial"* en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. "Integración, democracia, descentralización y reforma constitucional". La Paz: ILDIS, 1988.
- PLATT, Tristán
1978 *"Symétries au miroir: le concept de yanantin chez les Macha de Bolivie"* en Annales E.S.C. Vol.33/5-6.
- PONCE S. Carlos et al.
1984 *"El federalismo en Bolivia, contribución a su historia"*. Cuadernos de Hoy, Año II N° 11, La Paz, 1984.
- REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988 *"Constituição"*. Brasilia: Senado Federal, 1988.

- REYE, Urich
1987 *“Aspectos económicos de la descentralización”* en INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. “Democracia y descentralización en Bolivia”. La Paz: ILDIS, 1988.
- RIVERA CUSICANQUI, Silvia
1989 *“Democracia liberal y democracia ayllu: reflexiones en torno al colonialismo interno en Bolivia”*. Chukiyawu marka, mayo de 1989.
- ROCA, José Luis
1980 *“Fisonomía del regionalismo boliviano”*. La Paz: Amigos del Libro, 1980.
1984 En VEGA J.E. et al. *«Bolivia: democracia y participación popular (1952 - 1982)»*. La Paz: FLACSO, 1985.
- ROMERO PITTARI, Salvador
1988 *«Actores y estrategias en la reforma del Estado boliviano»*. La Paz: FLACSO, 1988.
- ROSALES, Mario
1988 *«El municipio como agente dinamizador del desarrollo, la descentralización y la democracia»* en GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS, *«Gobierno local y participación social, debate desde una perspectiva agraria»*. Santiago: GIA, 1988.
- SAAVEDRA, Bautista
19... *«Proceso Moboza»* en *«El ayllu»*. La Paz: Juventud, 1971.
- SANDOVAL, Godofredo y SOSTRES, M. Fernanda
1988 *«La ciudad prometida»*. La Paz: ILDIS-SYSTEMA, 1989.
- URENDA DIAZ, Juan Carlos
1986 *«Autonomías departamentales, la alternativa al centralismo boliviano»*. Cochabamba: Amigos del Libro, 1987.
- URIOSTE, Miguel
1988 *«El poder comunal»* en CSUTCB *«Debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades»*. La Paz: CEDLA, 1989.
- VARIOS AUTORES
1984 *«El municipio»*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1984.
- WITKER, Jorge
1984 *«La administración local en México»*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.
- YOUNG, James
1987 *“Evolução do sistema de governo nos Estados Unidos”* em “Presidencialismo e parlamentarismo”. Brasília: SEDAP-FUNCEP, 1987.
- ZAVALETA ALEGRE, Jorge
1986 *“Municipalidad y democracia”*. Lima: ILDIS, 1986.
- ZAVALETA MERCADO, René
1984 *“Lo nacional-popular en Bolivia”*. México: Siglo XXI, 1986.

ANEXO⁴⁸

PROYECTO DE LEY DE REFORMA MUNICIPAL

Art. 1. Ampliase la jurisdicción territorial de cada municipalidad provincial y seccional a la de su correspondiente sección provincial.

Art. 2. Los límites de la jurisdicción municipal de las capitales de departamento serán los de los municipios (actuales provincias y secciones provinciales) colindantes.

Art. 3. *Los municipios cuya población alcance a más de 200 000 habitantes, según el último censo de población y vivienda, serán fraccionados por ley expresa de la República, siguiendo criterios geográficos, de población y de extensión territorial.*

Art. 4. En cada municipio habrá distritos municipales, delimitados por ordenanza municipal, en la que se deberá tomar en cuenta criterios geográficos, de población y de extensión territorial.

Art. 5. Ampliense las competencias municipales a todas aquellas actividades de carácter público que no estén reservadas al Gobierno Nacional, en lo que corresponda a su jurisdicción territorial, particularmente en lo que respecta a saneamiento, salud, educación y vialidad.

(DEL GOBIERNO MUNICIPAL)

Art. 6. El gobierno municipal estará integrado por el Concejo o Junta Municipal, órgano deliberante con facultades resolutivas, normativas y de seguimiento y control, y por el Ejecutivo Municipal, presidido por el Alcalde. Además los ciudadanos elegirán en cada distrito un Agente Distrital, que será parte del Ejecutivo Municipal.

Art. 7. La mitad más uno de los concejales serán elegidos por todos los residentes en el municipio. La otra mitad, por distritos municipales.

Art. 8. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta por la población, o por el Concejo Municipal en caso de que ningún candidato hubiera obtenido la mayoría absoluta, según lo establece la Constitución.

Art. 9. El Concejo Municipal tendrá facultades resolutivas, normativas y de seguimiento y control, y para ejercerlas podrá contratar servicios de consultoría y auditoría.

Art. 10. Las reuniones del Concejo Municipal serán abiertas y el Alcalde participará con voz pero sin voto. Para hacer uso de la palabra los otros ciudadanos deberán solicitar audiencia con anticipación.

48 Proyecto de ley requerido en junio de 1993 por el futuro gobierno Sánchez de Lozada-Cárdenas, que se posesionaría en agosto de ese año, para implementar lo decidido en febrero de ese año. En cursiva lo observado por Gonzalo Sánchez de Lozada y aún pendiente de discutir el 30 de junio de dicho año. (Original en Word Perfect).

Art. 11. El Ejecutivo Municipal estará integrado por el Alcalde y cuatro Secretarios Municipales, nombrados por él y ratificados por el Concejo: de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico, de Planificación y de Administración.

Art. 12. Las funciones de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social serán, principalmente: saneamiento básico, saneamiento ambiental, vivienda, salud, asistencia social, educación, cultura y deporte.

Art. 13. Las funciones de la Secretaría Municipal de Desarrollo Económico serán, principalmente: vialidad, riego y fomento a la producción de bienes y servicios.

Art. 14. Las funciones de la Secretaría Municipal de Planificación serán, principalmente: catastro multifinanciado, estrategia, ordenamiento territorial y evaluación integral de proyectos.

Art. 15. Las funciones de la Secretaría Municipal de Administración serán, principalmente: recaudación de contribuciones, presupuesto, tesorería, bienes, personal y suministros.

Art. 16. El Concejo Municipal podrá crear un Fondo Municipal Complementario, que funcionará bajo la supervisión de la Secretaría de Administración, en lo administrativo, y de las otras secretarías en lo técnico, y tendrá a su cargo la administración de recursos destinados en forma complementaria a la iniciativa y al esfuerzo de las comunidades vecinales.

Art. 17. Las remuneraciones de los titulares y funcionarios del Gobierno Municipal serán fijadas por el Concejo Municipal y pagadas exclusivamente con recursos propios del municipio.

Art. 18. La iniciativa para asumir competencias y sobre proyectos municipales deberá proceder de cada gobierno municipal, y ser financiados sobre la base de recursos propios y las transferencias que le correspondan por asumir nuevas competencias.

(DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR)

Art. 19. En cada barrio o comunidad podrá organizarse una comunidad vecinal a fin de asumir las competencias municipales en lo que corresponda a su jurisdicción territorial. La jurisdicción territorial y la personería jurídica de cada comunidad vecinal serán determinadas por ordenanza municipal.

Art. 20. La comunidad vecinal tendrá una mesa directiva integrada por un Presidente y al menos tres secretarios, uno de ellos de finanzas. Tendrán derecho a ser elegidos y elegir a los integrantes de esta mesa directiva, y a participar en las asambleas comunales, todos los ciudadanos residentes en el barrio o comunidad, sin discriminación alguna por propiedad o sexo.

Art. 21. Todas las decisiones sobre obras a emprender por la comunidad vecinal que comprometan la propiedad y/o los aportes (en dinero, especie o trabajo) de los residentes en el barrio o comunidad deberán ser adoptados en asamblea comunal, que deberá ser convocada con la debida anticipación y en la que podrán participar con derecho a voz y voto todos los ciudadanos residentes.

Art. 22. *En cada distrito municipal se reunirán al menos tres veces al año los representantes de las comunidades vecinales del distrito, en Concejo Distrital, plantearán sus requerimientos al Gobierno Municipal y harán seguimiento de las acciones determinadas por éste para el distrito.*

Art. 23. *Los concejales elegidos por distrito municipal, como parte del Concejo Municipal, y el Agente Distrital, como parte del Ejecutivo Municipal, deberán informarse e informar sobre la gestión municipal a las comunidades vecinales de su distrito.*

(DE LOS BIENES Y RECURSOS MUNICIPALES)

Art. 24. Todas las tierras que no sean de propiedad privada o, *pública por Ley expresa, de la Nación*, serán de propiedad municipal.

Art. 25. Los bienes inmuebles y muebles de propiedad pública, utilizados para la prestación de servicios mayoritariamente (mayoría absoluta durante tres años o más) a la población de cada municipio serán transferidos a éste simultáneamente con la transferencia de competencias.

Art. 26. Serán recursos propios de cada municipio los que provengan de la cobranza de contribuciones, multas y patentes municipales, y de la coparticipación municipal en impuestos nacionales y departamentales. Serán recursos complementarios los que provengan de otras fuentes.

Art. 27. *Transfórmase en contribuciones municipales a los impuestos provenientes de la propiedad de bienes inmuebles y de vehículos de residentes en cada municipio.*

Art. 28. La coparticipación municipal en los impuestos nacionales será fijada sobre la base del hecho generador: para los impuestos indirectos, donde se facture la compraventa; para los impuestos directos a las personas y a las empresas, donde ellas residan.

Art. 29. Los recursos complementarios podrán provenir de ventas de bienes municipales, donaciones, créditos y transferencias del Fondo Nacional Complementario a través de los Fondos Departamentales Complementarios y de la Fundación para el Desarrollo Solidario. Estos recursos serán siempre complementarios a la iniciativa y al esfuerzo propios pero el aporte del Fondo Nacional Complementario será directamente proporcional a los niveles de pobreza establecidos por el Gobierno Nacional para cada

municipio. El nivel de endeudamiento no podrá ser superior al total del presupuesto ejecutado el año anterior.

Art. 30. Los municipios podrán reconocer los aportes de los ciudadanos a sus respectivas comunidades vecinales, y descontarlos de las contribuciones municipales.

(DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL)

Art. 31. Con la debida anticipación, cada año el Concejo Municipal fijará techos presupuestarios tomando en cuenta las proyecciones sobre ingresos propios y complementarios presentadas por el Ejecutivo Municipal.

Art. 32. El Ejecutivo Municipal elaborará el presupuesto municipal sobre la base de los requerimientos de la población transmitidos a través de los concejales y bajo el principio de la subsidiariedad, es decir, complementariamente a los esfuerzos de las comunidades vecinales.

Art. 33. *El Concejo Municipal considerará, podrá proponer enmiendas y resolverá sobre el Presupuesto Municipal.*

(DEL GASTO MUNICIPAL)

Art. 34. El Ejecutivo Municipal responderá sobre el gasto de recursos propios exclusivamente ante el Concejo Municipal y sobre el gasto de recursos complementarios ante el Concejo y ante las instituciones financiadoras que así lo requirieran. Ello no obstante, cualquier ciudadano podrá entablar querrela criminal ante los tribunales ordinarios por estafa, malversación o apropiación indebida que pudieran cometer las autoridades o funcionarios municipales.

(MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS)

Art. 35. Los municipios podrán mancomunarse para atender necesidades comunes en base a sus propios recursos, y formar órganos representativos (demográfica y territorialmente) que, a su vez, podrán contratar servicios en función de cada proyecto.

Art. 36. *Los municipios que integren y los que sean contiguos a las actuales capitales de departamento, conformarán sendas mancomunidades. Cada una de estas mancomunidades tendrá un Concejo de Coordinación Municipal, conformado por representantes designados por cada Concejo Municipal en número proporcional a la población de cada municipio constitutivo.*

(MEDIDAS TRANSITORIAS)

Art. 37. En tanto sea definida la jurisdicción territorial de los distritos municipales, ésta corresponderá a la de los ac-

tuales cantones, cuando éstos existan. Los Agentes Cantonales cumplirán las funciones de Agentes Distritales.

I.FINOT, Junio/93

ENTREVISTAS

Entrevista a Gonzalo Sánchez de Lozada¹

1. *¿Qué importancia tuvo “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia”, publicada el 90, para la elaboración de la Ley de Participación Popular? ¿Y el proyecto de ley que usted solicitó a Iván Finot –y él elaboró– en junio de 1993 para hacer realidad esa propuesta en lo que se refiere al nivel municipal y submunicipal?*

Respuesta (R): La Participación Popular no se puede dudar que fue un éxito y tuvo muchas raíces (en lo que hablamos con Iván, cuando discutimos su libro (en febrero de 1993). (Después) fuimos por un camino más allá, pero su propuesta estaba muy presente y cuando se relee su proyecto (de ley) de reforma municipal tú puedes ver el hilo, la participación que tuvimos que idear y de otras fuentes. Pero ya estaba muy claro con él, porque ya me daba cuenta de que tenía que haber un estado descentralizado, no federalizado.

Con la Participación Popular queríamos favorecer la transferencia de recursos del nivel central a las comunidades locales, para que el pueblo se ocupe de la gestión de los asuntos corrientes. En esto Iván tenía mucha razón: el pueblo se interesa por la gestión que se ocupa de las cosas que ellos pueden controlar, eso es básicamente educación, salud, deporte, cultura y desarrollo local y, por eso hicimos la Participación Popular, para que vaya al nivel del gobierno popular, que es el ejemplo que tenemos en EE.UU., en Inglaterra, en los países escandinavos

1 Entrevista de Eliana Galindo e Iván Finot a Gonzalo Sánchez de Lozada realizada el 6 de abril de 2015. Eliana Galindo es colombiana y se encuentra realizando su tesis de doctorado para la Universidad de París VIII sobre los marcos cognitivos que sustentan las disposiciones y prácticas de participación ciudadana en Bolivia.

y que funciona muy bien. Y tratar de ir contra el municipio en sí, porque el municipio es un concepto casi medieval, había muchas secciones provinciales pero donde estaba la capital se llamaba “el cercado” que es un poco como decir que los municipios tenían muros.

Pregunta (P): ¿Recuerda que en ese primer borrador de la ley –denominado “de Reforma Municipal”– había un subtítulo, “De la Participación Popular”? ¿Y que a usted le gustó el nombre de este subtítulo y dijo “lo vamos a poner de título, nadie se puede oponer a la participación popular”?

R: Lógico, es más difícil darle el nombre a una guagua que tenerla... Uno de los éxitos que yo tuve fue el Plan de Todos, el nombre valió mucho porque ¿quién va a estar contra un plan “de todos”? La Participación Popular es una verdadera forma de hablar de descentralización, (concepto) que está siempre confundido con dar poder a unidades estatales, que es federalización. (...) El nombre, es cierto, de “Participación Popular”, nació de una idea de Iván. Cuando tú ves la ley (puedes observar que) avanzamos bastante en la forma de repartir, pero (su propuesta) estaba ahí. Y no hay duda que el nombre es muy importante.

P: ¿Cómo se elaboró la ley a partir del proyecto entregado por Finot?

R: La Participación Popular fue una idea de llevar el gobierno a las cosas que realmente interesan a la gente. Las cosas de más nivel: la economía general, declarar guerras o hacer diferentes políticas tiene que estar dejado para nosotros (el gobierno central). (...) Ahora: el proyecto (de ley) que hizo Iván era interesante, porque si bien no estaba lejos, tenía mucho, porque estábamos hablando mucho de luchar contra ese tipo cuasifederalismo. Yo quería ir a un nivel de gobierno que está más cerca a la gente y después bajar a una participación mucho más comunitaria: alcaldes de barrio digamos en las ciudades y cantones, que eran comunidades. Las secciones municipales eran la verdadera expresión como en Estados Unidos son los condados.

(Pero) Iván fue a un punto (en lo fiscal) que nosotros después descartamos: fuimos a la participación unipersonal por número de personas y creamos los Fondos para ayudar a superar la pobreza, porque no puedes dejar (ese objetivo) a un lado. El poder de la democracia es el concepto de una persona un voto, una persona es igual que otra persona. Eso está muy entrañado con nuestro concepto de ser monoteístas, en creer en un solo Dios, que dice hizo al hombre a su propia semblanza. Pero el partido estaba en el drama de seguir con el concepto mexicano de la fusión de la raza indígena y la raza europea, concepto en el que yo no creía, yo creía en la unidad en la diversidad, ese concepto de la unidad en la diversidad que tratamos de lograr con Víctor Hugo (Cárdenas).

¿Cómo se elaboró la ley? – Yo como Presidente era del MNR y el MNR es un partido dialéctico. No es marxista pero es dialéctico, cree en tesis, antítesis y síntesis. Es un concepto que la gente lo entiende como “transaccional”, yo lo entiendo en una forma creativa. Entonces, como estábamos luchando contra las fuerzas de la federalización –que, como digo claramente, fueron Santa Cruz y Tarija– yo quería presentar una tesis y por eso entramos en una negociación, en una búsqueda casi de un diálogo platónico. A media noche teníamos horas de charla con todos los partidos (de gobierno), incluyendo al de Víctor Hugo. Llegábamos a una conclusión y después lo desarmábamos. Chacho Justiniano (José Guillermo Justiniano, del MNR, Ministro a cargo del tema) estaba más flexible a este concepto de la Ley de Participación Popular, que no era el municipio existente. Él se dio cuenta de que en Beni, en Santa Cruz, en todo el Oriente, en el Chaco, siempre ha sido muy fuerte la comunidad y la comunidad muy asequible. Eran comunidades que no tenían idea (de su potencial) y de ahí llegamos a otra cosa, y mucho de eso tenía Iván.

La gente del equipo que me apoyaba en una forma administrativa calcularon que yo estuve en 300 horas de reuniones. Yo no quería salir al público porque sabía que iba a encontrar una resistencia fuerte de parte de las regiones que buscaban una federalización.

El MIR y ADN estaban aguerridos contra esta ley pero (cuando el proyecto estaba listo) lo llevamos y lo discutimos mucho con todos los partidos, con las brigadas (parlamentarias). No es para mirar y embutirles, es para llevar y escuchar, a veces tienen razón, nunca sobra la crítica. De un aspecto no positivo a veces aprendes mucho, el enemigo es lo mejor y si tienes la capacidad de percibir que tiene razón, entonces cambiarlo. Entonces los callas pero nunca se dejan ganar, porque ellos no quieren el fondo.

Otra cosa que también tengo que subrayar: el enemigo que tiene mala fe, que busca la crítica, a veces tiene razón, entonces tú tienes que agarrar (esto último) porque otro secreto del éxito es el robo de ideas ajenas: si alguien te viene con una idea tú la tienes que absorber si te lleva a la finalidad que es la síntesis. Yo no quería acabar en una transacción “yo te doy esto y tú me das...”, en eso nunca he creído. Tenía una mayoría abrumadora en el Congreso pero también la resistencia a muerte de ADN y MIR que estaban en el juego regional de Tarija y de Santa Cruz.

2. ¿Por qué se optó por descentralizar al municipio ampliado hasta la sección de provincia, como proponía Finot?

R: Yo estoy, siempre he estado, en contra de la federalización. En Bolivia ha habido una tendencia entre el Estado unitario y el Estado federal y yo tengo un problema muy grave con el Estado federal. Se hizo la Participación Popular para llegar al nivel municipal, pero no del municipio (como existía entonces sino)

sino de la sección provincial. Nos dimos cuenta que en Bolivia habían estado secciones provinciales desde la República, que era realmente un reflejo de la institución prehispánica que era el ayllu: 24 comunidades de arriba, 24 de abajo, y eso irónicamente se volvió la sección provincial. Entonces queríamos hacer una transferencia de recursos que vayan a un nivel que llegue realmente al pueblo.

La Participación Popular fue una idea de llevar el gobierno a las cosas que realmente interesan a la gente. El proyecto (de ley) que hizo Iván, si bien no estaba lejos, tenía mucho, porque estábamos hablando mucho de luchar contra ese tipo cuasifederalismo. El problema que yo tengo en eso es que yo quería ir a un nivel de gobierno que esté más cerca a la gente y después bajar a una participación mucho más comunitaria: alcaldes de barrio digamos en las ciudades y cantones, (en) las comunidades (y sobre ello) las secciones provinciales, (lo que) en Estados Unidos son los condados.

P: Usted se afirma en la idea de bajar a lo local porque quiere combatir ese fenómeno de separatismo regional ¿no?

R: Y más que nada coartar a las elites. El MNR fue, por la Reforma Agraria y todo, un partido con mucha fuerza rural. (Antes) perdíamos las ciudades y ganábamos el campo, pero cuando yo fui candidato ganaba las ciudades y perdía el campo. Y cuando fui a visitar el campo, me di cuenta de que las provincias, los municipios y las secciones odiaban la capital del departamento tanto como odiaban al gobierno central, porque era una elite. El secreto de la democracia es tener participación en el gobierno debajo de la región, porque la gente se siente identificada con la región, se vuelven muy violentos y se llega a la violencia y todas las cosas que conocemos en las luchas regionales. Pero si se baja a donde el pueblo maneja y se ocupa de las cosas que realmente les importan, ellos aceptan, por eso es tan importante llegar a las unidades por debajo del nivel de departamento o provincia.

P: Usted habla de contrarrestar unas élites regionales pero algunos dicen que el objetivo no era probablemente oponerse a ese poder o a esas élites regionales sino más bien a los actores corporativos y a los sindicatos, que habían mantenido a los gobiernos anteriores, a los primeros gobiernos democráticos, con mucha presión en las calles, con mucho movimiento, con mucha manifestación y que la idea de la participación era más bien contrarrestar a los actores funcionales, no a las élites.

R: Teníamos problema con los corporativos, peor (con) las cooperativas, que hacen trabajar a niños. (Ellos) no trabajan, no pagan impuestos ni cuidan ninguna de sus obligaciones sociales. Con la cantaleta de que son cooperativas explotan al trabajador en una forma que no tiene nombre. El problema de las cooperativas lo

tratamos de solucionar con la capitalización y el Bonosol.² Los dos enemigos eran el cooperativismo y el grito regional. La participación popular era la destrucción de la elite regional y la defensa del Estado llevando las cosas que importan al pueblo para que lo maneje a nivel debajo de la región (el departamento), que es la sección municipal. La Participación Popular era contra esa elite. Lo que sí fue contra el cooperativismo fue la capitalización, dando una participación a la gente que quería destruir al gobierno, incluso los cocaleros, los cívicos, toda la gente que no paga impuestos.

P: Algunos senadores de su partido votaron a favor del proyecto de descentralización a los departamentos en el gobierno de Paz Zamora, y éste fue un proyecto que estuvo al menos financiado en toda su parte de construcción intelectual y operativa por el Banco Mundial y por la GTZ (EMSO-Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública). Pero en su entrevista a Faguet (2015) usted afirma que el Banco Mundial no tuvo ninguna injerencia en su proyecto de descentralización.

R: Lógico, porque ellos estaban felices haciendo federalización, que era una locura. (Jean Paul) Faguet (entonces funcionario del Banco Mundial en La Paz) es uno de los que no podían creer, porque lo que yo estaba hablando, en lo cual también Iván estaba, era una cosa muy diferente. Sin entrar en detalles, estábamos en otra dinámica y el Banco Mundial (actuaba) como con el Fondo Social de Emergencia: siempre exigía cosas que teníamos que lograr y nosotros siempre habíamos hecho mal. Tuvimos que enseñar al Banco Mundial, y Faguet era uno de los grandes admiradores porque ésta es una verdadera descentralización, no es una federalización.

P: Desde el gobierno de Paz Zamora uno siente que esta idea de descentralizar fue un imperativo impuesto por las organizaciones internacionales a Bolivia, que fue un lineamiento político impuesto desde el exterior.

R: No, no, yo no creo. Los que querían y luchaban por la descentralización (a los departamentos) era(n los de) Santa Cruz, que había sido siempre la base (del MNR). Nunca el MNR perdió una elección en Santa Cruz y en Tarija menos. Pero esas dos regiones que habían sido tan beneficiadas por la inversión que el MNR hizo liquidando la minería, eso las llevó a esa dinámica y a esa ley que aprobaron (en Senadores) en la época de Jaime Paz. Probablemente yo no estoy informado (sobre la cooperación internacional que recibió ese gobierno) pero (el riesgo de federalización) fue la razón por la que me metí a la descentralización o la participación popular, porque esa descentralización era federalización. (Y planteamos)

2 Subsidio de vejez.

una cosa que era muy diferente, que era dar todo el poder a la comuna, era mucho más radical. Cuando comencé mi gobierno 75% de la inversión pública en Bolivia venía del gobierno central, cuando terminé el gobierno 75% de la inversión se hacía a nivel de los gobiernos locales. Obviamente cuando vino Banzer lo destruyó inmediatamente. Y ni hablar de nuestro amigo Evo Morales, que les ha dado gobernaciones y todo, y no hay ningún poder descentralizado ni mucho menos.

Puede ser que en el gobierno de Jaime (Paz Zamora) él pidió ayuda y sería interesante saberlo. Pero yo vi eso (el riesgo de federalización) e incluso tuve el cuidado de cambiar senadores y diputados que habían apoyado esa ley, ya no salen en las listas del 93.

3. *Tanto en “Democratizar el Estado...” como en el proyecto de ley se proponía ampliar el municipio a la sección de provincia pero también que debajo de la sección de provincia se pudiera decidir directamente lo que es gasto público con trabajo voluntario a nivel de comunidades y barrios: que los problemas del barrio se resuelvan en el barrio, los de la comunidad en la comunidad... Que las comunas funcionaran tal como siempre han funcionado las comunidades y las juntas de vecinos pero con la única diferencia de que en las decisiones tenían que participar todos y todas por igual, no solamente los originarios, no solamente los propietarios, como finalmente ha quedado con las OTB’s. A usted le gustaba mucho esa idea ¿por qué no quedó lo que fue redactado en ese proyecto de ley, que era crear la “comuna” o la “comunidad vecinal”?*

R: Yo siempre he creído mucho en la territorialidad, y la comuna no tenía problema de territorialidad (porque iba a ser un órgano público) pero ya había la dinámica (indigenista) –no hay que olvidar el famoso acuerdo (del MRTKL)–: la presión indígena era tener control sobre el territorio. Entonces ¿cómo íbamos a funcionar si para hacer un camino, una casa (tenías que consultarles)?

Entró (en discusión) la dinámica de la territorialidad y Finot ya no estaba ahí (para sostener la solución que él proponía). (Frente a esa dinámica) estábamos tratando de mantener la autoridad sobre el subsuelo. Yo no quería que tengan (cualidad gubernativa) porque ya había la dinámica territorial. No quedó porque había la lucha de la relación territorial (pretendida por los indigenistas). Finalmente preferí que la OTB sea un territorio pero que no tenga el rol de gobierno porque (los indigenistas) ya estaban en la dinámica de la relación gobierno-territorio

Los vecinos eran de las ciudades y los campesinos, del campo, pero se fusionó (no en la comuna sino) en la OTB (Organización Territorial de Base). Hicimos la OTB para descentralizar el planeamiento y tener la colaboración. (Al elaborar la ley se) entró en una larga discusión la idea de tener un comité de vigilancia y que participe la comunidad especialmente en el presupuesto, en el gasto. (Esa) es una de las áreas que no ha funcionado perfectamente. Podemos entrar en más

detalle pero yo estoy de acuerdo con lo que Finot planteaba, yo creo que el gobierno tiene que ser descentralizado hasta la gente y tiene que haber el trabajo voluntario tradicional.

No logramos (enteramente lo que nos proponíamos), puede ser que algún día se logre, pero de que se borre (lo ya conseguido), no hay que preocuparse. No funcionó perfectamente, como dice Finot, y tendremos que analizar por qué, pero (no haberlo hecho enteramente) estaba muy relacionado con el problema de territorialidad en los grupos llamados indígenas.

4. *Para reconstruir la historicidad de la Ley de Participación Popular como política pública: usted afirma que el robo de ideas lleva al éxito.*

R: Uno, el robo selectivo de ideas es el secreto, y dos, está bien aceptar la contri-bución de todos a los éxitos y chuparte los fracasos, eso es importante. Eso es el secreto de poder lograr el cambio.

P: Entonces en esa idea de absorber, de tomar las ideas que estaban en ese momento circu-lando en el debate intelectual, en el debate de la opinión pública: había dos propuestas en forma de proyecto de ley, como el proyecto de Iván Finot y el proyecto de Miguel Urioste, y había también otros académicos que más bien escribían artículos como Carlos Hugo Molina. Estos últimos tenían una especie de propuesta, si bien no redactada como proyecto de ley, tenían un modelo de un proyecto de descentralización. ¿Cómo funcionó este proceso de llamarlos, de convocarlos, de poner en discusión sus libros, sus ideas, sus artículos, sus proyectos de ley? ¿Por qué esto?

R: Yo salí (a la política) con una nueva generación (del MNR) y un planteamiento de renovación. Entonces (había) mucha gente que no encontraba espacio en los gobiernos pero tenían conceptos. Miguel no tenía un proyecto de descentrali-zación pero fue uno de los que más colaboró. Una de las cosas interesantes es que el MBL (el partido al que pertenecía Miguel Urioste) apoyó a todas las leyes que hicimos pero no votó por ninguno, estaban como estaba Juan del Granado y otras personas: votaban contra todas las leyes porque las creían “neoliberales”. A Miguel lo atraje porque era una persona que creía en esta dinámica. Iván Finot y Miguel Urioste traían las ideas, yo los hice participar, y lo hablamos, porque (para mí) era oír las campanas y no saber.

Los que estaban cien por ciento de acuerdo (con hacer una ley como esa) era la gente de Víctor Hugo (Cárdenas, Vicepresidente), que era un número peque-ño pero era parte de la alianza que habíamos hecho. Ellos no tenían una fuerza electoral pero tenían un simbolismo muy fuerte: eran un partido indigenista.

Yo conocía la ley que salió con Jaime Paz Zamora (para descentralizar a los departamentos y) precisamente (por eso) yo me acerqué a gente como Iván y

otros. (Esa) era una ley de federalización y yo no estaba de acuerdo con eso: un país con la diversidad de Bolivia, federalizado, era una locura, iba a ser una pelea y ya habíamos tenido una Guerra Federal cuando el Partido Liberal (en 1898). Generalmente eran peleas para compartir las riquezas naturales (en esa época), la minería. Entonces se llevó el gobierno desde Sucre a La Paz cuando acabó la gran minería de la plata y del oro, cuando la revolución industrial. Hubo la Guerra Federal, la guerra civil federal que ganó La Paz y por un botón no fueron a la federalización: porque una vez que tuvieron el poder ya no querían descentralizar.

Como decía, yo atraje alrededor de mi persona (a conocedores del tema con) una posición no politizada. (Entre estos) había gente de Santa Cruz muy regionalista, que no veían o no querían estar; sin ser extremistas pero estaban mucho más cerca a la posición de la ley de Jaime Paz. Y ahí mismo estaba mucha gente de mi partido, algunos senadores de mi partido votaron por esa ley, Cossío y alguien de Santa Cruz. A mí me alarmó cuando vi que mi propio partido estaba en eso y que no se habían dado cuenta de que nuestra victoria estaba en haber salido del cascarón del partido (que siempre se opuso a la federalización).

Por eso (yo busqué a) gente como Iván, que tenían una visión distinta, yo estaba abierto a eso. Pero era muy criticado el hecho de que yo no quise hacerla del MNR. (No lo hice) porque hubieran dicho “los comités de vigilancia son los comandos”.³ Y me criticaron (los del MNR), pero la (Ley de) Participación Popular y el Bonosol fueron dos cosas que tuvieron inmensa aceptación porque cambió Bolivia.

5. *Usted tuvo la iniciativa de la ley, ha sido el conductor de su elaboración y finalmente el que la ha aprobado y la ha implementado de una manera despolitizada. Esto último para muchos ha sido un acierto pero usted en otra entrevista afirma que ha sido un error. Sin embargo según Iván Finot despolitizar la ejecución fue un acierto porque si no la hubiera cooptado el MNR.*

R: El partido estaba de acuerdo. La vieja guardia (se sorprendió) cuando yo dije vamos a prescindir del concepto mexicano del nuevo hombre nacido en el crisol, el choque de las razas, que era mucho la dinámica, la retórica mexicana: de los muralistas, etc... Yo nunca creí en eso, yo creía en la fuerza de la unidad en la diversidad pero no en el racismo: (históricamente) el MNR ganó porque en vez de ir a la lucha de clases fue a la alianza de clases y fue una alternativa al PIR.⁴

3 Comandos: grupos armados conformados por militantes de base del MNR, en áreas rurales y urbanas, formados a partir de la Revolución de 1952 y que subsistieron hasta la caída de ese partido en 1964.

4 Partido de Izquierda Revolucionaria, partido marxista que actuó en los años previos a la Revolución del 52 oponiéndose al MNR.

(Sin embargo) la vieja guardia que había sido muy corporativista estuvo en shock cuando yo llevé a Víctor Hugo Cárdenas, casi se mueren porque no estaban de acuerdo: todos querían tener un comando de campesinos pero no querían que sea una parte estructural. Entonces en eso tiene razón Finot.

6. *Hay contradictores que señalan una ambigüedad en esta ley. Es una ley de descentralización pero no se llama así, se llama ley de participación. Otros países hicieron leyes de descentralización, municipal en su gran parte, sin incluir mecanismos de participación o control social. ¿Por qué esto era necesario en esta ley, por qué la ley no se llamó ley de descentralización solamente y por qué incluso hay Comités de Vigilancia?*

R: Porque hay otra ley que es la Ley de Descentralización Administrativa. La Ley de Participación Popular nunca fue municipal (en el sentido tradicional), fue a secciones provinciales, la gran mayoría de los municipios de los 300 y tantos son la sección. (Antes) en las elecciones municipales el campesino no votaba, únicamente el vecino: en las ciudades, en los pueblos, había vecinos, era donde vivían los terratenientes y la gente que servía a los terratenientes, (mientras) el campo era el campesino. (En ese) entonces el municipio era una institución casi medieval. En la Constitución pusieron “descentralización administrativa” porque nadie quería descentralizar.

Cuando se habla de descentralización, si tú miras otros países, son luchas regionales. Si miras España ya es el colmo, tienen autonomías, tienen provincias cuando deberían buscar condados, una dinámica, esa es la única forma de dar poder. Tienen gobierno sobre gobierno y el problema es el problema administrativo. Desde Egipto la burocracia mata. Los egipcios hacían una dinastía que después colapsaba bajo la burocracia.

P: ¿Por qué no contentarse con dar la participación en forma de representación política, que es lo que también hace esta ley: permite crear gobiernos municipales elegidos por voto directo? ¿Por qué comités de vigilancia, por qué OTB's?

R: Porque queríamos imponer el concepto de la organización de Europa, inyectarlo en el qué hacer, en la esencia rural y étnica de Bolivia. No queríamos quedarnos (más allá), queríamos encontrar una inyección, llegar al comité que tenga el pueblo, que esté enraizado. Un Estado que no tiene gobiernos locales –esa es la lección de EE.UU. y de Europa– es un árbol que no tiene raíces. Yo estaba contra el regionalismo, yo estaba tratando de ir a algo que conectara con la esencia de la comunidad, del barrio, y no con elites, muy respetables y muy operables pero que a la larga destruyen la nación. ¿Tú crees que España puede llevar ese peso? ¿No va a desarmarse un día España? – No será como Yugoslavia pero el

costo de la llamada descentralización y de la administración de tantos niveles de gobierno te mata. Por eso quería hacer que la comunidad haga parte, porque en la comunidad cuentas con trabajo voluntario, nadie puede pagar lo que cuesta administrar el Estado.

P: ¿Y qué opina usted de la supresión de los Comités de Vigilancia? – La Ley 341 de 2013 suprime a estos comités.

R: Bueno yo no me sorprendo porque la destrucción de todo lo que se hizo ha sido obvia. La Participación Popular era dar poder, darles plata, 20% de los ingresos del Estado. Pero si quieres hablar (de) ahora, que obviamente eliminan al Comité de Vigilancia, eso es la contrarrevolución. ¿Qué querías que hagan? ¿Que hagan un monumento al Goni y a Iván Finot? – No, gracias a Dios.

Entrevista a Víctor Hugo Cárdenas¹

1. *Su opinión sobre la importancia que habría tenido “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” (1990) y la propuesta de ley, solicitada y elaborada en 1993, en relación con la política de descentralización que adoptó su gobierno.*

R (Respuesta): Yo creo que es un texto muy interesante porque incluye varias ideas que después van a ser parte del proceso de reorganización y de reestructuración del Estado boliviano. Yo recuerdo que a principios de los 90, de los 80 inclusive, discutíamos ideas similares con gente del mundo académico pero también de la cooperación internacional, sobre todo con los alemanes. Nosotros éramos parte del movimiento katarista –lo somos todavía– y esas propuestas eran de descentralización fiscal-financiera, no aparecía la palabra autonomía como ahora ocurre. Lo que nos diferenciaba de esas propuestas era que desde nuestra percepción ellas aparecían como una ampliación de la democracia liberal, es decir, que el Estado estaba muy concentrado en una élite tradicional y había sectores excluidos, como bien indica Finot en su libro. La descentralización se entendía como una expansión de ese Estado. Pero desde nuestro punto de vista éramos muy críticos a ese enfoque, nosotros creíamos que había que cambiar la naturaleza del Estado. Habíamos sido uno de los críticos pioneros del Estado colonial y planteábamos un Estado intercultural democrático. Eso era lo que propusimos desde los 70 y sobre todo desde los 80. En los eventos de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) se habla del Estado intercultural, incluso plurinacional, que aparece como alternativa al Estado nacional excluyente.

1 Entrevista realizada el 20 de mayo de 2015.

2. ***Su opinión en particular sobre el objetivo de la propuesta: incluir en el Estado a la población rural y en general, plenamente, a la de origen indígena. ¿Cuál cree que pudo haber sido el aporte de esas ideas?***

R: Yo creo que fueron interesantes e importantes. Así como la Revolución del 52 (implicó) la ampliación de la cobertura escolar, y con el voto universal el tradicional votante también podía ser votado (en las elecciones nacionales), medidas de cambio sin duda muy importantes, varias ideas que están en ese trabajo obviamente han contribuido a esta democratización del Estado, a disminuir la brecha que hay entre Estado y sociedad. Ahora, con varias limitaciones. En el libro, y en la propuesta del Goni, si bien están mencionados los indígenas, no está incluida la democracia indígena, no está la institucionalidad indígena.

P: Sin embargo en el trabajo se plantea recuperar esa institucionalidad en la comuna....

R: Esa es la limitación, las condiciones históricas: en la historia nunca se logra lo que uno sueña.

P: Lo que se pretendía con la comuna era rescatar las instituciones endógenas, las instituciones en el sentido neoinstitucionalista: reglas del juego para funcionar. Se las quería rescatar para la comuna.

R: Podría ser, pero había dos posturas: una como ampliación de la democracia liberal y otra como una sinfonía de diversas tradiciones democráticas. La segunda es un enfoque pluralista y este es un enfoque unilateralista. Ahora bien, en sentido democratizador obviamente es un avance y fue uno de los pocos avances importantes en la modernización del Estado.

3. ***En aquel trabajo se planteaba también descentralizar al departamento: ¿por qué se optó por descentralizar al municipio en vez de descentralizar al departamento? ¿Por qué se decidió descentralizar primero a ese municipio ampliado, democratizado?***

R: Yo recuerdo el discurso de los comités cívicos, en el fondo querían simplemente dividir un centralismo nacional en nueve centralismos. En un sentido político la Participación Popular ha sido puentearlos a los comités cívicos para llegar a nivel de municipio.

P: Eso es también lo que dice Goni, que la idea de descentralizar hacia ese municipio ampliado había sido salvadora porque quería evitar consolidar a las élites departamentales.

R: En ese sentido remueve la estructura social del país y la estructura institucional, ciertamente es una medida modernizadora.

4. *¿Había alguna propuesta del MRTK sobre reforma territorial?*

R: En los documentos del MRTK (*Movimiento Revolucionario Túpac Katari*) y de la CSUTCB, creo que no. Donde empieza a surgir es a fines de los 80 y ya más concretamente, en torno al 92, del Quinto Centenario, cuando ya se habla de un Estado multinacional, de naciones indígenas. En todo caso lo que nosotros habíamos avanzado era que la democracia en Bolivia no tenía por qué ser exclusivamente liberal sino que debía ser una democracia intercultural. ¿Y qué entendíamos por una democracia intercultural? – Se la entendía como la síntesis de las virtudes de las distintas democracias: la democracia liberal, la democracia aymara, la democracia quechua, la democracia guaraní, la democracia obrera, la democracia campesina (no indígena, en Tarija por ejemplo los campesinos no necesariamente son indígenas)... Cada una de estas tradiciones democráticas con virtudes y con defectos. En los documentos del MRTK eso es una pieza central y también en los de la CSUTCB: la síntesis de las virtudes democráticas. Ese era nuestro punto de discrepancia con distintas personas del mundo académico e incluso político, incluido el MNR cuando constituimos la alianza.

P: ¿Cuál era el núcleo de su propuesta, cómo planteaban articular esas distintas formas de democracia?

R: El proyecto político –no solamente el régimen político que es democracia sino los otros componentes– tenía que tener sello criollo y mestizo, sello aymara, sello quechua, sello de todos los pueblos del país. Nuestra posición discrepante con el MNR y con otros partidos, incluso de izquierda, era que veíamos a sus propuestas como un calco de una democracia liberal. Y los de izquierda postulaban una democracia popular, o hasta una “democracia revolucionaria”, como llamaban ellos, aunque fuera contradictorio. Nosotros proponíamos articular niveles distintos de Estado, desde lo micro, que es lo comunal, hasta el Estado Nacional. Algunos hablaban de dos niveles, otros de tres y hasta de cuatro. Nosotros nos preguntábamos cómo se reestructuraría ese Estado centralista al que llamábamos colonial, desde lo más micro, que era lo comunal, hasta lo nacional. Esa era la propuesta, (ir) más allá que el modelo democrático del Estado liberal. Y a nivel de ciudadanía: no sólo ciudadanía individual sino también colectiva.

P: ¿Cómo se articulaba todo? – En la base estaría la comunidad, donde hay democracia directa...

R: En la comunidad hay esfera privada y hay esfera pública, la esfera pública se conecta con la dinámica estatal.

P: En “Democratizar el Estado...” la propuesta de comuna –y de desarrollo de un nuevo Estado a partir de ella– tiene como antecedente un trabajo de Albó (Albó X. “La comunidad rural como germen de una nueva sociedad”. CEPAL, 1988) en el que muestra que la comunidad funciona como un mini-Estado.

R: ¡Esa es mi propuesta! – Yo trabajé en CIPCA con Xavier (Albó) y mi tesis era esa. Estamos hablando de fines de los 70. Pero ya desde mediados de los 70 nosotros los kataristas teníamos discusiones intensas con los marxistas de CIPCA –estoy pensando en Franz Barrios– y gente que era de una posición distinta, como el propio Albó, que era más antropólogo. Una de nuestras tesis era que el Estado no tiene por qué ser solamente departamental o nacional sino también micro, porque el Estado es expresión institucional, política, de la esfera pública, y la comunidad –llámese ayllu, llámese tenta en guaraní– tiene esfera pública. Lo guaraní o lo aymara son naciones desestatizadas a lo largo de los cinco siglos de historia colonial. (Pero) no se puede reconstruir el Tawantinsuyo.

P: Pero la célula, que era la comunidad, sobrevivió...

R: Sí, y la pregunta es ¿cómo reconstruir su naturaleza estatal? ¿Cómo reconstruir lo estatal? – Por eso nuestra tesis era que la comunidad es una especie de mini-Estado, idea que a Albó le gustó y la incluyó en su trabajo. Veamos un caso concreto: la Federación de Comunidades Originarias de la Provincia Aroma, de Jenaro Flores, tiene ayllus, tiene comunidades, todo eso integra la federación provincial. Las comunidades, los ayllus eran las entidades estatales más básicas, eran entidades públicas.

P: ¿El ayllu o la comunidad?

R: Depende de la zona. En las comunidades el número de familias varía mucho, hay de 100 y hasta de 200 familias. Y ahí encima se articulan las llamadas centrales provinciales o las subcentrales.²

P: ¿La subcentral coincide con el ayllu?

R: No siempre. En algunos casos sí, en otros no. En mi zona, en Omasuyos, la comunidad existe pero lo que ya no hay es el ayllu. Lo originario es más fuerte en Aroma que en Omasuyos (donde sí coincide). En nuestras discusiones nos preguntábamos cómo se articularían: el flujo de recursos debía llegar hasta nivel

2 “Centrales” y “subcentrales”, se refiere a la organización sindical instaurada por el MNR en 1953, con la Reforma Agraria de ese año.

de comunidad o de ayllu para que la entidad local pudiera disponer de recursos públicos. Ahora, cuando hicimos la alianza con el MNR, lo que éstos decían era: (en las comunidades y ayllus) no hay masa crítica para administrar recursos. Y además cuando (la entidad) es muy pequeña es difícil realizar acciones de impacto público. Entonces había que buscar un nivel interesante, y por eso salió la sección municipal como también lo vi en “Democratizar el Estado”. Lo nuestro era muy micro.

Pero volviendo a nuestra crítica: la visión del texto es de Revolución Nacional y para nosotros esa ciudadanía tiene mucho de civilizatoria, de proyección, de expansión de la democracia liberal. El MNR y la Revolución Nacional nunca entendieron las otras tradiciones democráticas. Esto no es culpa del MNR, esto es una tradición continental: la negación de identidades étnicas y la sobrevaloración de identidades clasistas, antagónicas en la izquierda marxista y armónicas en el MNR, por eso (estos últimos) hablan de alianza de clases. Lo común entre ellos es que son clasistas, no ven identidades étnicas sino sólo clase, la clase campesina por ejemplo. Entonces nosotros veíamos que el Estado es colonial, autoritario, excluyente, racista, etnocéntrico, y, contrariamente a eso, lo que proponíamos era un Estado plural en lo ideológico, en lo político, en lo económico, en lo social y en lo territorial. Sólo así podríamos superar las fracturas sociales, territoriales, étnicas, que Bolivia tiene. Entonces Goni dijo “soy liberal” – “Sí (–respondía yo–) pero (debemos trabajar) no sólo en la veta liberal sino en la veta intercultural y en lo democrático”. Y ahí nos encontramos, ese fue el punto de acuerdo que después se expresó en el Plan de Todos, ahí están las ideas centrales. Y también en ese tiempo yo publiqué, en *La Razón*, una columna, “Democratizar la democracia” (donde planteaba:) la democracia en Bolivia sigue siendo elitista y excluyente y hay que darle un contenido verdaderamente democrático, pero no sólo en la veta liberal sino en la veta intercultural.

5. *Sobre la elaboración de la Ley de Participación Popular:*

- a. *¿Es cierto que Víctor Hugo Cárdenas se opuso a la creación de comunas (“comunidades vecinales” en la propuesta de ley), sosteniendo que había que respetar usos y costumbres?*

R: Desde la tradición boliviana “comunidad vecinal” es un término contradictorio: el término “comunidad” está más vinculado con lo rural, con lo indígena, y “vecinal” está más asociado al pueblo que a las comunidades. Las juntas de vecinos en todo el país –y mucho más en el Altiplano– son vecinos de pueblos y con el proceso de Reforma Agraria la distancia se agrandó más todavía. Una cosa es lo vecinal y otra cosa es lo comunal. En la dinámica actual hay comunidades originarias y hay comunidades no originarias, hay comunidades indígenas y hay

comunidades no indígenas, como en Tarija. Pero no entra lo vecinal, el vecino está en el pequeño centro urbano o en el grande, son dos realidades distintas. Ese fue nuestro punto de vista: no se puede hablar de comunidades vecinales pero sí de OTB's (organizaciones territoriales de base), tanto unas como otras son OTB's.

P: En el texto se comprueba que las juntas de vecinos, al menos las de los barrios periféricos, funcionan con mismas reglas del juego con que funciona la comunidad. Y entonces se proponía crear una sola unidad submunicipal que fuera igual en la ciudad que en el campo, y para todo el país, el objetivo era incluir a todos por igual. Eso porque en las asambleas de la comunidad no estaban todos: algunos habían dado a trabajar su tierra a otro campesino, de fuera de la comunidad, "al partir", y por supuesto este campesino no participaba. Y si había mujeres en la asamblea, esas mujeres no podían participar sino sólo informar al jefe de familia... La única diferencia entre la comunidad y la comuna iba a ser que en esta última todos podrían participar, no solamente los originarios sino todos los y las mayores de edad, en igualdad de condiciones. Salvo esto la institucionalidad iba a ser la misma, como lo es en el sindicato agrario. Pero usted no aceptó eso. ¿Por qué?

R: En contenido, estoy de acuerdo (así funcionan las comunidades). Y eso: en algunas es así, en otras no. Hay lugares donde sindicato y comunidad engranan perfectamente y también (otros donde) sindicato y comunidad tienen fricciones, en el Norte de Potosí por ejemplo. En el Altiplano paceño, engrana perfectamente: sea originaria o no originaria (la comunidad) tiene su sindicato pero en el Norte de Potosí no, tanto que el IPTK (Instituto Politécnico Tomás Katari), del MBL (Movimiento Bolivia Libre), promovía sindicatos y nosotros promovíamos ayllus y comunidades indígenas. Estábamos como perro y gato...

P: Pero funcionan de forma similar, con instituciones comunitarias como la rotación de cargos, la búsqueda de consensos y el trabajo comunitario...

R: No, la selección de autoridades es distinta.

P: ¿No hay rotación de cargos y meritocracia?

R: Sí, pero los premios y castigos son distintos, y la toma de decisiones y la elección de autoridades, también. Por ejemplo, en cierta zona de sindicatos se aplicaba el voto secreto, por influencia obrera sin duda.

P: Pero eso sería la excepción, en el campo prima la democracia directa, la rotación de cargos, el consenso...

R: O las filas³... Depende de las regiones. En mi zona, por ejemplo, (para elegir) se hace filas, no de mujeres, sólo de hombres; en otras zonas, de mujeres y de hombres... No hay un solo sistema, varía.

P: Queda claro su punto de vista, obviamente no es el del “Democratizar el Estado...”: se entiende por qué usted no estuvo de acuerdo con la idea de la comuna o comunidad vecinal.

R: En la idea, en el contenido, estoy de acuerdo, el desacuerdo es en los términos.

P: El problema de fondo es que eso –los autogobiernos submunicipales que se planteaba crear– no se hizo. Los municipios actuales, sobre todo los más poblados, son otra forma de centralismo, de control de poder. Lo que se buscaba en la primera redacción de la ley era que hubiera unidades submunicipales de autogobierno con democracia directa. Por ejemplo, que para encarar una necesidad del barrio no haya que esperar a que el alcalde decida hacerlo sino que lo haga el barrio con el trabajo de la gente, con la contribución de la gente, y que para eso reciba recursos. Y lo mismo en la comunidad. Pero ahora tienen que negociar con el Alcalde.

La idea original era aprovechar las instituciones de autogobierno (instituciones en el sentido neoinstitucionalista), que la asamblea decida lo que se va a hacer, con cuánto va a contribuir cada uno y que, adicionalmente, recibiera recursos del municipio para ello. Y que cada cual contribuyera en proporción al beneficio que iba a recibir. Por ejemplo: si alguien tiene un terreno con una extensión que es el doble de otro, que el primero contribuya con el doble de “personas” al trabajo. Así ocurría, por ejemplo, en secciones de provincia de Chuquisaca con la Corporación de Desarrollo, antes de la Ley de Participación Popular.

R: En la Provincia Aroma hay una comunidad que tiene 200 familias, se llama comunidad Machacamarca. ¿Qué sería ahí la comunidad vecinal?

P: Lo mismo. La comunidad tradicional subsistiría como subsistió cuando fueron creados los sindicatos campesinos, y también las juntas de vecinos, que son organizaciones controladas por los propietarios. La “comunidad vecinal” iba a ser pública, un mini-gobierno en cada comunidad y en cada barrio, una entidad de autogobierno diferente de las organizaciones sociales, donde pudieran participar en igualdad de condiciones no sólo los propietarios u originarios sino también los que vivieran ahí sin ser propietarios ni originarios, y las mujeres. Se proponía dar un salto para que todo el mundo estuviera incluido: las mismas reglas básicas de la comunidad tradicional pero ampliando a toda la gente.

R: Pero ya la comunidad está ampliada a toda la gente, incluye a las 200 familias...

3 “Las filas”: en algunos sindicatos agrarios con gran número de miembros se elige dirigentes haciendo filas por cada opción.

P: Sí, pero a 200 familias originarias. Los que están al partir, el peón que ha sido contratado y vive ahí: esos no están. ¿Por qué? Porque no son miembros originarios de la comunidad.

R: No tienen los mismos derechos...

P: Justamente, lo que se buscaba con la redacción original de la ley era que todos tuvieran los mismos derechos pero sobre lo que se había desarrollado a lo largo de siglos en materia institucional. La comunidad era un pequeño Estado, funcionaba muy bien, lo que se buscaba era extender esos beneficios a toda la población. ¿No cree que hubiera sido posible lograrlo?

R: No, porque (en la comunidad) ya hay una jerarquización establecida, los que son originarios y los que son al partir, los que tienen más derechos y los que tienen menos derechos. Y eso es estructural. Y si hubiera una norma los va a complicar más de lo que ya están.

P: Sin embargo lo que se intentaba crear era un micro-gobierno con participación igualitaria de todos. La comunidad tradicional podía seguir funcionando, como siguió funcionando cuando fueron creados los sindicatos.

R: (Incluso los miembros de la comunidad) somos de dos categorías, están las “personas”, los que han sido titulados por la Reforma Agraria, y están los yanapakus. Yo no puedo ser autoridad comunitaria porque soy yanapaku, un comunario de segunda. En la lista están las personas y los que somos “no personas”, se nos llama yanapakus. Mi tanda es de no personas, no podemos ser autoridades sino sólo cumplir otras funciones.

P: Entonces ya no debe haber muchas “personas”...

R: Cuando una “persona” muere se convierte en “persona” el heredero, el primer hijo, no los demás hijos.

b. *¿Quiénes más participaron en la concepción y en la elaboración de la Ley? ¿Cómo?*

R: Depende de cuándo participaron. A fines del 92 (nosotros) ya teníamos las ideas generales (, desde nuestro punto de vista). En el segundo semestre de ese año Goni me dijo “Todas estas ideas quiero hacer, he leído tus propuestas, te he escuchado en el Parlamento, en el MNR sabemos de las propuestas de los kataristas, muchas ideas quisiera tomarlas pero para que la gente me crea tengo que ir al fondo si no, no tiene sentido”. Y ahí empezamos a hablar, con Goni, con su hermano (Antonio Sánchez de Lozada), con Lema... Pero una cosa era hablar con

los líderes del MNR y otra cosa con Goni. Con él era posible conversar y llegar a coincidencias, con los otros era muy difícil, eran mucho más conservadores.

P: Sobre la elaboración: como no se podía hacer lo de las comunidades vecinales dijeron “entonces qué hacemos”. Surgió la idea de la planificación participativa con las OTB’s en vez de las comunidades vecinales, que iban a ser órganos públicos, y el Comité de Vigilancia, copiando ese nombre de las cooperativas. ¿Cómo surgió esa idea?

R: No sé. A nosotros no nos gustó la idea pero aceptamos la idea del comité de vigilancia por su practicidad. Nosotros éramos muy críticos de las cooperativas pero valoramos el sentido práctico.

c. Según Gonzalo Sánchez de Lozada lo único que se cambió en las ideas fundamentales de lo acordado en febrero de 1993 por el MNR y de la consiguiente propuesta de ley fue lo referido a comunas y a financiamiento. ¿Considera que hay alguna otra idea de fondo adicional? ¿Quién la aportó?

R: Sí, el tema de los municipios indígenas. Nosotros desde un principio planteamos eso pero ya en la elaboración de la ley no hubo un consenso mayoritario, nos quedamos en minoría, sólo quedaron como distrito indígena, sin recursos. No teníamos muchos aliados ahí para hacer prevalecer nuestra idea.

d. ¿Cómo fue el proceso de consulta del proyecto de ley? – Con los partidos aliados, con los otros partidos, con otras organizaciones. ¿Cuál fue su participación?

R: En una primera etapa, a fines del 92, hicimos los primeros contactos y las primeras discusiones programáticas. Una segunda fue en el 93, con en el equipo que coordinaba el Negro (Fernando) Romero, antes de las elecciones, que fueron en junio, cuando elaboramos el Plan de Todos, en Milenio, que era el cuartel general y estaba a cargo de (Jorge) Balcázar. Una tercera fue después de las elecciones, había que hacer la traducción del plan electoral en un plan gubernamental y ahí es cuando veo a Carlos Hugo (Molina) y otra gente.

P: Sí, y para el Plan de Todos también se convocó a gente independiente, Finot participó en lo que se refería a sus temas. Y fue en la tercera etapa cuando le solicitaron que elaborara el proyecto de ley para plasmar lo referido al nuevo municipio y a Carlos Hugo (Molina) que hiciera la disposición legal referida a descentralización administrativa a los departamentos.

R: También había gente de otros partidos, recuerdo a un señor Ramírez que venía de UCS a nivel técnico. El MNR tenía una relación radial, era el pivote

y negociaba con cada uno: con nosotros, con el MBL, por separado. Miguel (Urioste) venía por el MBL. Había un nivel técnico y un nivel político pero (en este último) siempre se negociaba bilateralmente, también con los partidos que no eran parte del frente.

6. *¿Cómo se hizo la ejecución operativa? ¿Cómo supervisaba Goni, ustedes, esa ejecución?*

R: Ahí hablamos del Negro Romero (Fernando Romero, el primer Ministro de Desarrollo Humano del Gobierno Sánchez de Lozada-Cárdenas), él estuvo a cargo de la ejecución. El Negro nos convocaba a frecuentes reuniones para la estructuración de equipos, (definición) de temas, aclaraciones conceptuales, seguimiento, sugerencias de lugares a visitar... Yo ya tenía una larga relación con Jesús de Machaca y la primera visita se hizo ahí: por mi trabajo en CIPCA ya tenía años de relación con ellos.

P: ¿Usted participó directamente en el resto de la consulta de la ley?

R: Sí, en las consultas con el equipo técnico y en las reuniones del equipo político. Eran en el Gabinete, en Palacio, presididas por Goni. Hubo horas y horas de reuniones, era interminable, discutiendo detalles.

P: Entonces ¿no hubo consulta con las bases, con organizaciones sociales?

R: No, que yo sepa, no. Además había otro problema: las bases no estaban de acuerdo, desconfiaban del Gobierno. La Ley de Participación Popular se gestó paralelamente con la Reforma Educativa y nosotros –yo y cuatro personas más de mi equipo– estábamos repartidos en ambas comisiones. Y los maestros no apoyaban Educación, los campesinos indígenas no apoyaban Participación Popular, la Alcaldía de El Alto y la de La Paz estaban contra la Participación Popular o sea ¿para qué íbamos a concertar? La Ley de Participación Popular para ellos era una treta para conformar comandos del MNR. Siempre se filtraban algunas cosas. Había un ambiente muy hostil, no se podía consultar a grupos sociales directa o indirectamente involucrados en el tema.

P: Entonces, volviendo a quienes participaron en la ejecución de la Ley de Participación Popular, ¿el Negro (Fernando Romero) era el hombre clave? ¿Y el equipo técnico dirigido por Carlos Hugo Molina era sólo eso, un “equipo técnico”?

R: Sí, y sólo empezó a conformarse después de las elecciones, sobre todo para la ejecución, para entonces la criatura estaba ya definida.

7. *Su opinión sobre el impacto de la política de descentralización de su gobierno, Sánchez de Lozada-Cárdenas: ampliar la jurisdicción del municipio, incluir a todos por igual y entregarles competencias y recursos, y hacer una descentralización sólo administrativa a los departamentos.*

R: Yo creo que ha sido un cambio estructural, todo el proceso ligado a la Participación Popular es un verdadero cambio estructural, no sólo en lo político, también en lo financiero, en el manejo de los recursos, en el empoderamiento de los niveles locales. No solamente como municipio sino la gente que accede ahí. El hecho de que campesinos, indígenas, hombres y mujeres, accedan a los concejos municipales, a las alcaldías, ese es un cambio importante.

P: *Ese era el objetivo primordial de la propuesta...*

R: Digamos que hoy el sistema político, el sistema de representación, el Estado boliviano, no se entiende sin ese cambio. Ese es el grado de impacto. Incluso, exagerando un poco, el MAS (Movimiento al Socialismo, actualmente en el Gobierno), o partidos similares, son criaturas del proceso de Participación Popular. Con todas sus limitaciones, son cambios estructurales.

P: *¿Se habrá logrado el objetivo de incorporar a toda la población campesina en igualdad de condiciones a la política boliviana?*

R: De incorporarla, se la ha incorporado. En igualdad de condiciones creo que no todavía, ese es un proceso muy largo. El Estado boliviano –creo yo– sigue siendo colonial, sigue siendo racista y excluyente, pero menos. Se ha disminuido la brecha, antes era muy grande. Pero hay que ir mucho más allá.

8. *¿Cuáles serían los temas pendientes?*

R: Cambiar el Estado pero en clave plural. Lo que el MAS tenía en sus manos: esa idea (el Estado Plurinacional) le hemos dado. ¿Qué es el Estado plurinacional? ¿Qué debería ser sino una sinfonía de varios proyectos político-institucionales? – Esa democracia intercultural que llamamos.

P: *¿Y cómo se haría eso?*

R: Hay varias formas, en el mundo hay varios modelos. Con todas sus críticas, España tiene su modelo, ese no es un Estado sólo unitario es un Estado plural; o el canadiense. Con lo que no estoy de acuerdo es con modelos como el chino, con dictadura: el modelo tiene que ser democrático y democracia quiere decir

pluralidad, disidencia, *check and balances*. Eso llevémoslo, en términos liberales nada más, a la realidad. Aquí jugamos a la democracia liberal y somos conservadores. Y estoy hablando no de una propuesta katarista sino de Will Kymlicka (*Finding our way: rethinking ethnocultural relations in Canada*, 1998), el canadiense, que siendo liberal te plantea ciudadanía multicultural para Canadá: en economía, en sociedad, en política... Y en Bolivia, (hacerlo pero) sin llegar al Estado federal, siendo unitario: (incluir) el ayllu o la marka –en Pacajes no son ayllus, quieren ser marka–, el suyu, ayudarlo a que se reestructure y como tales se relacionen con la gobernación. Tienen todo el derecho. La Asamblea del Pueblo Guaraní se relaciona con la gobernación de Santa Cruz como entidad pública. Y sus ciudadanos cuando eligen Presidente (del Estado) usan voto individual y cuando eligen sus autoridades, voto colectivo. Se armoniza perfectamente. Eso es cambiar a un Estado en clave plural, no lo que el MAS está haciendo, lo único que está haciendo es otra versión del MNR, es decir, ampliar el Estado liberal. Y está haciendo algo peor, que el MNR no se atrevió a hacer: está desterritorializando a los indígenas.

P: ¿Qué significa eso?

R: Quitarles sus territorios. A Goni me costó convencerlo de que le dé al TIPNIS⁴ su TCO⁵ el 97, fue el primer título de TCO. El concepto de TCO está en la Ley INRA.⁶ Para el Plan de Todos hemos pactado eso, se habla de tierra y de territorio y si no se hablaba de territorio, nosotros no entrábamos en la alianza. El MNR se opuso, Goni fue el que se las jugó. Consecuencia de ello es la Ley INRA y la TCO del TIPNIS: 1 millón 200 mil hectáreas. ¿Qué está haciendo el MAS? – Quitarles su territorio. Y en la Cumbre Agropecuaria, ahora, ¿qué han aprobado? – A los pequeños agricultores les van a ampliar de 5 a 20 Ha. sobre la frontera agrícola y para los agroindustriales, está abierto. Son TCO's. ¡Van a deforestar el país! A eso no se atrevió ni el MNR. Lo de ahora es un neoliberalismo más radical. El MNR no tenía una política agraria pero las TCO's fue un guiño. Reforma Educativa tampoco era política de Estado pero fue un guiño.

Nunca lo he dicho públicamente pero el MNR nunca entendió esta dimensión, estas propuestas. Nunca han entendido. Goni sí. La élite política (del MNR) no conoce el campo y si lo conocen es desde el punto de vista del patrón, no desde el del comunario.

4 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure.

5 Tierra Comunitaria de Origen.

6 Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (1996), por la que se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

P: Pero en el MNR también hay campesinos...

R: Sí, pero ¿qué (poder de) decisión tienen? ¡Ninguna! – El discurso agropecuario del MNR es la agroindustria del Oriente, no hay el equilibrio con otras regiones, no tienen una visión.... Al Goni yo lo atacué con argumentos liberales y él entendió y dio luz verde. Ahora, para él ha sido muy duro. A la Ley INRA que yo promulgué, días antes de salir del gobierno en agosto (de 1997) Goni la perforó con dos decretos que yo no sabía. Para que veas el poder que tenía ese sector sobre él. No es que el MNR y los kataristas se llevaban muy bien, no es así. Esta misma ley si el Goni no se las jugaba, no salía.

P: Según Goni porque en el MNR había posiciones como esa recurrió a gente independiente.

R: Esa es su grandeza... Una de las reformas emblemáticas, que es la (extensión de la jurisdicción municipal a la) sección de provincia, la hemos aceptado, la apoyamos aunque no la compartíamos plenamente. ¿Por qué? – Porque la mayoría de las secciones municipales se las ha creado sin ningún criterio serio: no hay criterios ni territoriales, ni ecológicos, ni sociales, ni culturales. Una sección invade a una comunidad, invade el territorio de otro ayllu... El mapa territorial es un carnaval. Pero no se podía hacer simultáneamente un reordenamiento territorial, había que tomar lo que había. Ese debate quedó pendiente, ya no se lo pudo hacer: ¿Cómo hacer un reordenamiento territorial pero en base a criterios científicos? -Empecemos por el factor ecológico.

P: ¿Sería de una dimensión similar a la sección provincial pero tomando en cuenta el territorio?

R: Sí. Ahora se sabe qué es el territorio. El otro tema que quedó pendiente es las formas de elección de autoridades municipales: se está calcando la democracia liberal (pero) hay otro sistema.

P: Habrá leído en “Democratizar el Estado...” que se proponía representación territorial para la conformación del concejo municipal, otra vez tomando en cuenta la institucionalidad endógena... Y en el proyecto de ley se postulaba una solución mixta. No quedó así porque los municipios urbanos no estaban distritalizados. Los rurales sí, los distritos serían los cantones.

R: Además había harta oposición, políticamente no se podía, pero el debate quedó pendiente. Otro tema que quedó pendiente es los criterios de asignación financiera. Se aplicó sólo el poblacional. ¿Es el único?

P: No, hay varios, pero quedó el poblacional porque era la única alternativa en que Santa Cruz no iba a recibir menos.

R: Y además era la más práctica... Nosotros mencionamos desde un principio pobreza, presencia indígena, porque, en Bolivia, pobre e indígena coinciden, lamentablemente. El otro tema, que tiene también que ver con el libro, es el funcionamiento de los cantones. Por la carga colonial nosotros hemos sido críticos del cantón y obviamente, del corregidor.

P: Sí, era la autoridad colonial por excelencia, en el trabajo que estamos discutiendo se proponía suprimirla.

R: Esta relación de poderes locales había que cambiar, y en alguna medida Participación Popular cambia, pero el cuestionamiento del poder colonial local es lo que hay trabajar, no se ha resuelto bien. Hoy día varios caciques del MAS se basan en el poder vecinal tanto como en el comunal. Eso quedó como tema pendiente. Nosotros éramos tan poquitos que no podíamos ganar la pelea.

P: Los temas pendientes que menciona parecen muy interesantes...

R: La reedición del libro va a ser un buen motivo para volver a discutir estos temas.

Entrevista a Miguel Urioste¹

1. *Su opinión sobre la importancia que habría tenido “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” (1990), y la propuesta de ley elaborada en 1993, en relación con la política de descentralización que adoptó el gobierno Sánchez de Lozada-Cárdenas (1993-1998).*

R: Ese trabajo tuvo una importancia central, definitoria, (... y explica) mucho de la racionalidad que finalmente acabó teniendo la ley. Ha sido determinante en la construcción colectiva de una ley que ha marcado la historia del país de manera irreversible. Ese trabajo fue apropiado por el MNR, por Goni, y luego fue puesto en debate con Víctor Hugo, que representaba al MRTK, y el MBL que estaba representado por mi persona en ese momento. Fue un debate en que yo aprendí muchísimo en reuniones de discusión filosófica-política de horas y horas. Yo no podía entender cómo el Presidente podía dedicar tantas horas a pensar y a legislar.

P: Goni se había apropiado de esas ideas y habiéndose apropiado de ellas no necesitaba mostrar ningún libro...

R: Y leyendo el proyecto de ley que Finot entregó reconozco artículos que quedaron en la ley.

P: De la entrevista a Gonzalo Sánchez de Lozada se puede concluir que lo fundamental de la propuesta de ley quedó, excepto en dos temas: comunas y financiamiento. Sobre esto último se planteaba que, para fortalecer la institucionalidad endógena y la capacidad

1 Entrevista realizada el 3 de septiembre de 2015.

de autogobierno local, las transferencias debían ser complementarias a las iniciativas y aportes locales.

R: Pero no había capacidad local de generar recursos económicos...

P: Había: desde siempre hubo aportes en trabajo, en materiales, se hacen desde siempre en el país. La idea era que hubiera transferencias complementarias a ese esfuerzo local para fortalecer la capacidad de autogobierno. Cuando la gente aporta en trabajo está quitando trabajo a su parcela, si lo aporta es porque lo considera necesario, importante, para la vida colectiva. Entonces en la medida en que la gente decide dedicar parte de su trabajo, de su ingreso, a la generación de bienes públicos, esto tiene que ser apoyado a través de un sistema de transferencias. El otro cambio respecto a las ideas fundamentales fue el de la eliminación de las comunas. ¿Considera que hay alguna otra idea de fondo adicional? ¿Quién la aportó?

R: Mi conquista personal en la Ley de Participación Popular fue el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades campesinas como sujeto de derecho. Ese fue el elemento más importante que logramos como colectivo político incorporar en la ley, además sin más trámite.

P: Su opinión en particular sobre el objetivo de la propuesta: incluir en el Estado a la población rural y en general a la de origen indígena.

R: Se ha logrado, definitivamente sí. Tal vez el concepto “incluir”, “integrar”, es el que se puede debatir, pero la Ley de Participación Popular genera mecanismos de inclusión, de participación y de ejercicio del poder local de parte de la población rural. Se logró.

2. Sobre la idea de crear comunas

P: “La revolución Inconclusa” de James Malloy es una hipótesis básica del trabajo: Goni habría adoptado la idea de concluir la Revolución incorporando a los campesinos al Estado.

R: Sobre “la revolución inconclusa”: yo tuve una conversación con Víctor Paz Estenssoro, cuando él ya estaba retirado en su casa en Tarija y me hizo una confesión: que la Reforma Agraria nunca estuvo en el centro de la estrategia del MNR, era un tema menor, lo más importante eran las minas, la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia), porque vivíamos de ello, no teníamos el tiempo ni la atención (el interés) suficiente para dedicarnos a la cuestión agraria. Eso me abrió los ojos para entender lo que pasó después: con la Reforma Agraria se produce un hecho de reposición de la propiedad de los campesinos, se los libera (la liberación de la

fuerza de trabajo) pero el Estado los abandona, se retira desde el 53. Emprende la colonización hacia el Oriente sólo en los años 60 pero en Altiplano y Valles hay un repliegue del Estado, se da un proceso de reconfiguración del poder local donde el Estado estaba ausente. Salvo los corregidores, que no tenían mayor fuerza salvo que fueran caudillos locales del MNR. La Ley de Participación Popular es un retorno del Estado al campo pero desde la sociedad, desde el movimiento social, desde la comunidad campesina siendo parte del municipio. Ese es el valor radicalmente transformador que ha tenido la Ley de Participación Popular: ha sido tanto o más importante que la Reforma Agraria.

(En cuanto a incorporar a los campesinos al Estado) Goni hasta cierto punto tenía una mirada ingenua y casi utópica de la comunidad campesina, como colectivista y solidaria, que en mi contacto más permanente con las comunidades por mi trabajo institucional y por mi militancia en el MBL yo ponía en cuestión. Las comunidades campesinas no son tan homogéneas, no son tan igualitarias ni tan solidarias como se supone que fueran.

P. Sin embargo con una visión similar en “Democratizar el Estado...” se proponía crear gobiernos submunicipales con participación directa, iban a ser autogobiernos, pero Víctor Hugo Cárdenas se opuso.

R: ¿En qué medida la propuesta de instaurar la comuna se puede interpretar como un intento de reemplazar a la comunidad campesina? – Posiblemente eso generó en Víctor Hugo Cárdenas su rechazo absoluto.

P: Lo importante de la comunidad no era la organización misma sino sus instituciones, en el sentido neoinstitucionalista de “reglas del juego”, parte de una cultura que se desarrolló durante siglos y que funcionan independientemente de las organizaciones: la experiencia muestra que como funcionan en la comunidad también funcionan en el sindicato (agrario). Entonces se planteaba aprovechar esa riqueza institucional para incorporarla al Estado boliviano desde su base. La única diferencia con la comunidad era que en la comuna iba a haber una participación igualitaria de todas y todos los que estuvieran dentro de su jurisdicción.

R: Lo que provocó la reacción de Víctor Hugo Cárdenas y posiblemente de otros era que se estaba desvistiendo de su carácter étnico, histórico y cultural a la comunidad aymara, quechua, etc., se proponía uniformizarla... El propio Xavier Albó hubiera reaccionado de la misma manera. Por eso ahora cobra tanta fuerza en la nueva Constitución el tema de la comunidad indígena-originaria-campesina pero en la práctica está bloqueada no sólo por la visión hegemónica del Estado, del partido hegemónico, sino también porque los campesinos no la ven aún necesaria.

P: Sí, usted confirma lo que Víctor Hugo Cárdenas dijo en su entrevista. Es más, el proyecto político de él es totalmente diferente a esa propuesta donde se proponía uniformar, dar el mismo tratamiento al campo que a la ciudad.

R: La idea en “Democratizar el Estado...” era modernizar a la comunidad campesina para fortalecerla, no para diluirla; no para superarla históricamente sino más bien para que su modernidad sea propia, sea genuina pero esté a la altura de los tiempos: la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la participación política...

P: Es muy importante lo referido a la personalidad jurídica de las comunidades porque fue lo que remplazó a las comunas. ¿Cómo surgió la idea de la planificación participativa y del comité de vigilancia?

R: El Comité de Vigilancia surgió porque tenía que haber un mecanismo de control social.

P: La idea original era que, en las comunas, las decisiones iban a ser tomadas mediante participación directa y eso fue sustituido por participación de las comunidades en la gestión municipal.

R: Donde si hubo un debate y no hubo acuerdo era en relación al concepto de OTB. Fue de alguna manera una imposición en contra de la visión de Víctor Hugo Cárdenas y mía. No estábamos de acuerdo, nos dábamos cuenta de que eso no iba a ser comprendido. Lo que se pensaba como OTB ya existía: era la comunidad, era la junta de vecinos, era el sindicato, entonces para qué poner un sombrero aparte. Pero había tenido su lógica...

P: Sí, se quería uniformar ese nivel pese a que ahora iba a ser de participación y no de autogobierno, que era la propuesta inicial.

R: Pero en el fondo se estaba también intentando borrar lo que el mismo MNR había creado: el sindicato campesino, la propia comunidad... Eso era parte de la contradicción del proceso.

P: ¿Cuál es su opinión sobre lo planteado inicialmente respecto a «comunidades vecinales» (o comunas)? ¿Y sobre la forma de participación en la gestión municipal adoptada finalmente?

R: En una ruralidad mayoritariamente indígena –si no hegemónicamente indígena como es el caso del Altiplano– parecía artificial ponerle a la comunidad el nombre

de OTB o de comuna, porque existía ya una forma de gobierno local que era la comunidad. Pero lo de las comunas no se trató.

P: Porque ya había pasado por el filtro de Víctor Hugo Cárdenas... ¿Cuál sería su idea sobre igualdad de participación, incluso los que no son miembros de la comunidad pero trabajan ahí?

R: Como idea me parece correcta pero como fenómeno histórico no.

P: Lo que se buscaba era que la comunidad se transformara en un órgano público, submunicipal, con la única condición de que todos pudieran participar en igualdad de condiciones, donde se encare todo lo que concierne a la vida en común y el gobierno les dé transferencias que complementen al esfuerzo local.

R: En cambio ahora, bajo el gobierno del MAS (Movimiento al Socialismo), la forma de participar casi exclusiva es el partido. Eso genera exclusiones y un sentimiento a nivel local de que el partido no ayuda sino más bien divide, debilita... Es algo muy contradictorio y muy complejo: la presencia hegemónica de los partidos en la elección de los concejos municipales y del alcalde, y la forma marginal en que se participa a través de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas es un tema que todavía no está resuelto.

P: ¿Cuál es su opinión sobre la forma de participación ciudadana adoptada finalmente: consultar a las comunidades pero finalmente aprobar en el concejo? ¿Y que las comunidades, a través del comité de vigilancia, vigilen que se cumpla lo acordado?

R: (Actualmente) los comités de vigilancia han sido invadidos o 100% cooptados. No hay, lamentablemente, efectivo control social porque desde la institucionalidad del aparato público de la alcaldía y del concejo municipal, desde ahí se distribuyen los porcentajes, las comisiones, los contratos... ¡en todo el país!

P: ¿Y la planificación participativa funciona o no?

R: Funciona, hasta cierto punto, con una visión muy centrada en cemento, ladrillo y hierro, y con una marginación de los temas sociales, económicos...

3. Sobre la participación del MBL en la Ley de Participación Popular

a. ¿Cuáles eran las propuestas del MBL sobre reforma territorial?

R: Nunca lo planteamos en esos términos, nunca lo razonamos así porque no era nuestra formación académica. (Las propuestas) surgen desde las bases: nosotros percibimos que había una ruptura entre sociedad rural y Estado, y que

era indispensable establecer mecanismos de efectiva articulación, participación y ejercicio del poder. Surgió la idea de la comunidad como un espacio territorial natural. Pero el argumento con el cual se derrumbó esa propuesta fue que son 12 mil comunidades campesinas, muy pequeñas, con 50 o 60 familias, y por tanto ese número no permite constituir una unidad de poder territorial. Yo no pude argumentar en contra de la propuesta de seccionalización de los municipios porque ya existían, estaban ahí. Y eso fue lo brillante de la Ley de Participación Popular: que no hubo que inventar otro espacio territorial sino utilizar uno que ya estaba.

b. ¿Cómo participó el MBL en el proceso de elaboración de la Ley de Participación Popular? ¿Qué otras personas y partidos participaron en ese proceso?

R: En las conversaciones preliminares a la conformación del gobierno entre el MRTKL, el MBL, la UCS y el MNR hubo reuniones bipartidarias entre el MBL y Gonzalo Sánchez de Lozada, Chacho (José Guillermo) Justiniano y unas cuantas personas más. El tema que surgió en el debate y ahí Goni me dijo “te compro tu idea de comunidades”. En esa (propuesta de) ley se planteaba precisamente el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas; el reconocimiento del derecho a la coparticipación tributaria por parte de las comunidades campesinas. El reconocimiento a sus autoridades naturales y a su territorio, cosa que se está haciendo con la ley INRA hasta hoy. El saneamiento interno de las tierras de las comunidades conduce a la sumatoria de las parcelas individuales y de las comunales, y a que el INRA reconozca el territorio de la comunidad. En la Reforma Agraria ya existía ese reconocimiento territorial, se lo denominaba “pro indiviso”. Pero no en las comunidades nuevas, allí no había propiedad colectiva. El reconocimiento al territorio comunal hoy día es un elemento central en la titulación. El levantamiento de linderos que se hace hoy día en aplicación de la ley INRA configura el territorio comunal con un reconocimiento estatal por el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Es un subproducto de la Ley de Participación Popular.

Para la elaboración de la Ley de Participación Popular había una comisión política, a la que yo asistía por convocatoria del Presidente. Carlos Hugo (Molina) y Roberto Barbery aunque no eran los autores de las ideas participaban en los debates. Carlos Hugo recogía los consensos y los disensos y los volvía a proponer en la siguiente reunión, él y su equipo eran la secretaría técnica de la comisión.

P: Víctor Hugo Cárdenas afirma que los diálogos eran radiales, que Goni se reunía por separado con los distintos partidos, que no había una asamblea.

R: Es verdad, eran grupos pequeños de cinco o seis personas y él era el único que tenía todo en su cabeza... Yo me sentía muy privilegiado al participar de estas reuniones, sentía que algo importante iba a ocurrir.

P: Usted proponía que las comunidades se volvieran municipios manteniendo la diferencia entre campo y ciudad.

R: Mi trayectoria intelectual surgió de la Confederación de Campesinos. Yo tuve el privilegio de ser asesor de Jenaro Flores (Secretario Ejecutivo de la Confederación) y nutrirme de su liderazgo. Para mí el tema era no solamente participación campesina sino reforma agraria, poder comunal. Eso estaba en todas esas luchas campesinas. (Cuando se gestaba la Ley de Participación Popular) el Ejecutivo de la CSUTCB era Paulino Guarachi, del MBL: en 1992 le habíamos ganado la elección a Evo Morales, dirigente de las seis federaciones (de colonizadores del Chapare), en Trinidad. Mi veta era agraria, campesina, rural. Partía de la constatación de que había un divorcio entre lo urbano y lo rural, de que había una postergación de lo rural y que era indispensable darle fuerza a la ruralidad a partir del fortalecimiento de su propia identidad.

4. *Su opinión sobre el impacto de la política de descentralización del gobierno Gonzalo Sánchez de Lozada-Víctor Hugo Cárdenas en la evolución democrática de Bolivia*

R: Creo que fue una de las transformaciones más profundas de la era republicana, tanto o más importante que la Reforma Agraria, y que lleva la democratización del poder hasta la base de la comunidad e incluye la participación como sujeto político a los ciudadanos rurales. El voto universal era controlado, manipulado y la Ley de Participación Popular fue un avance decisivo: el poder local ejercido desde el municipio hace que el ciudadano se sienta corresponsable, se sienta dueño, se sienta con derechos y los ejerza. Ha sido un salto espectacular de democratización del país y del ejercicio del poder.

P: ¿Esa transformación era históricamente necesaria, por eso es que ahí se completa la Revolución, se termina el ciclo, se termina el MNR con ese proceso y viene algo nuevo?

R: (Así fue,) tanto que el día en que Goni dijo “ya hemos resuelto el tema de la Ley de Participación Popular, ya tenemos un borrador aprobado por la comisión, voy a convocar al Gabinete y a las autoridades de los partidos políticos”. Ahí estuvo Toño (Antonio Aranibar), Bedregal, Juan Carlos Durán, (Carlos) Sánchez Berzaín y el propio Chacho (Guillermo Justiniano), y en un cuarto intermedio Bedregal, Juan Carlos Durán y Sánchez Berzaín me llaman aparte para decirme: “Miguel, esto es una barbaridad, cómo es posible que vayan a aprobar semejante cosa, ¡esto nos va a quitar el poder! ¡Esto va a transformar el país y no vamos a poder gobernar más!”. Tenían razón, como políticos hábiles se daban cuenta de que aprobando la ley iban a entregar el poder, a cederlo a los indios, a las comunidades, al mundo rural. “No puede ser que hagamos eso, es el acabose del MNR y el Goni no se da

cuenta” – me dijeron. Pero claro que se daba cuenta. Me pidieron que me opongiera pero yo apoyé a fondo. Él tenía en contra a su partido... Pero el Chacho estaba ganando, y el Negro (Fernando) Romero también, pero no era del MNR.

5. *Cualquier información u opinión adicional sobre el tema*

R: En el gobierno posterior, en el de Banzer, no hubo continuidad en la ampliación de derechos. Al contrario, se intentó minimizar el proceso, (pero) se lo dejó (seguir funcionando) porque no había cómo pararlo. Y en la gestión del MAS la visión de partido único tampoco ha podido romper la presencia del poder local, aunque no creo que fuera su deseo. Pero el intento de prórroga indefinida del presidente Morales va absolutamente en contra del poder local, de la democracia vecinal. Ellos tienen la visión estalinista del partido único que decide todo. Ojalá que (lo establecido con la ley de) participación popular no permita esta visión hegemónica del Estado.

P: Según Tocqueville la manera de evitar la dictadura de la mayoría es la descentralización...

R: Pero Evo Cumple, el Programa Mi Agua, tienen el propósito de neutralizar eso: anular las decisiones a nivel local y pasarse por encima de las voluntades de los ciudadanos, imponerles una visión autoritaria y casi mesiánica del ejercicio del poder. Es terrible lo que está ocurriendo: de esa manera están burlando lo que se buscaba con la coparticipación tributaria y la asignación de recursos a nivel local, están robando a los municipios, a través de esos programas presidenciales, su capacidad de decisión, de ejecución, de control y de crecimiento de la democracia. Y en esos proyectos hay una corrupción tremenda y una ineficiencia y un despilfarro de recursos gigantesco: tinglados por todos los lados, cemento por aquí, cemento por allá...

Para concluir, la (Ley de) Participación Popular fue una poderosa herramienta para la apropiación del Estado a nivel local. Y se logró, al extremo de que el gobierno de Evo Morales significa la apropiación del Estado en su conjunto por parte de los pueblos indígenas y comunidades campesinas ¡recién consideran a este país suyo! Y esa es la gran transformación que este proceso está significando, con su lista de taras que son feroces: autoritarismo, corrupción, caudillismo, prebendalismo que van hasta el extremo... ¡y extractivismo feroz!

Entrevista a Joaquín Monasterio¹

1. *Antecedentes*

P: Previamente a la discusión del trabajo de Finot por parte del MNR en febrero de 1993, se había consensuado entre cívicos, Ejecutivo y Legislativo un proyecto de ley de descentralización a los departamentos. ¿Participó usted en esas discusiones?

R: Sí, yo participé en la Gran Comisión que se reunía en el Hotel Portales, en Cochabamba (con el apoyo del equipo del Proyecto EMSO). Representábamos al MNR Franklin (Panka) Anaya y yo como diputados. Entre los representantes de los comités cívicos recuerdo a Freddy Terrazas y Wilmar Stelzer de Santa Cruz, y Mario Cossío, de Tarija. Cossío no era del MNR, si bien posteriormente se incorporó, en ese momento era Presidente del Comité Cívico de Tarija.

P: En aquella gran comisión ¿el MNR se oponía a la descentralización a los departamentos y sostenía la posición de incluir a los municipios?

R: El tema de las reuniones era la descentralización administrativa que desde su origen era departamental y la posición del MNR estaba dividida, yo por ejemplo mantenía la de la descentralización administrativa (a los departamentos) y en las discusiones en Cochabamba afloraron dos posiciones: los que no estaban de acuerdo con la descentralización administrativa (a los departamentos) por temor a que se abandonara a las provincias (Goni, a través de Franklin Anaya), y los que sí lo estábamos, sobre la base de la experiencia de Santa Cruz. Yo no estaba de acuerdo con la tesis de que (con la descentralización administrativa) se iba a hacer

1 Entrevista realizada el 21 de septiembre 2015.

un centralismo en la capital del departamento, no era esa la tendencia en Santa Cruz: las regalías se destinaban 80% a las provincias y 20% a la capital, desde 1983 por determinación del Directorio de CORDECRUZ, del cual yo formé parte como Prefecto. El modelo de desarrollo cruceño es agropecuario en su base, por lo tanto necesita de caminos y puentes. La descentralización a los municipios se presentaba como alternativa pero no se sabía cómo.

2. *Sobre “Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia”*

P: Cuando la ley de Descentralización Administrativa a los departamentos fue aprobada en Senadores, Goni solicitó a Iván Finot que expusiera “Democratizar el Estado...” ante la Comisión de Descentralización del MNR, diciéndole “Iván, tienes que ayudarme, el MNR se está dividiendo”. ¿Fue al final de esa reunión, que duró dos días, que Goni y la comisión decidieron aprobar la propuesta excepto lo referido a departamentos?

R: Sí, así fue, en esa reunión llegamos a un acuerdo unánime todos los que formábamos parte de la comisión. A partir de esa propuesta estaba mucho más clara la posibilidad de llegar más cerca de la gente para resolver sus problemas, porque el centralismo era el obstáculo fundamental para llegar a la gente. Nosotros (en Santa Cruz) éramos opuestos al centralismo, no teníamos nunca la atención del gobierno central y las autoridades que nos ponían eran nombradas a dedo sin consultarnos, entonces buscábamos la manera de auto determinarnos en cuanto a trabajar y hacer las cosas, y pensábamos que era por la vía departamental. Pero cuando sale la propuesta de la municipalización ahí había una coherencia total, llegaba más allá de donde se podía llegar con la descentralización a nivel prefectural (departamental). Yo estaba plenamente de acuerdo porque lo que se planteaba tenía todos los ingredientes de un proceso de descentralización real a la población. Además mi experiencia municipal era esa, nosotros (en los 80 en Santa Cruz de la Sierra incluso) queríamos elecciones en los distritos (municipales).

P: ¿Quiénes eran los miembros de esa Comisión de Descentralización del MNR?

R: Estaba Franklin Anaya; Guillermo Aponte Burela, por el Beni; yo, por Santa Cruz; Luis Lema, por Tarija; Eudoro Galindo por Cochabamba... Luis Lema y yo éramos los dos miembros natos por haber estado en la Gran Comisión (que se reunía en Cochabamba). No recuerdo quiénes eran los demás.

P: En el trabajo que se reeditará se proponía ampliar la jurisdicción municipal a la sección de provincia...

R: Sí, se iba a dar participación a los campesinos, a la parte más rural (de la población) y hasta ahí nadie había pensado en eso. Pero en las reuniones que se hacían

en el Palacio durante la elaboración de la Ley de Participación Popular se volvió a discutir si la jurisdicción se ampliaba a la sección o al cantón, porque también se evaluaba la posibilidad del cantón.

P: En ese trabajo se proponía descentralizar a ese nuevo municipio la infraestructura de salud, de educación, caminos vecinales y saneamiento...

R: Sí, y se añadió cultura y deporte.

P: Otra idea de la propuesta era que las juntas vecinales y las comunidades campesinas se iban a transformar en organizaciones a las que iba a tener acceso toda la población, no sólo los originarios y los propietarios...

R: Sí, eso se aprobó pero sin ponerle nombre todavía, después se las denominó Organizaciones Territoriales de Base (OTB).

P: ¿Entonces el trabajo de Finot contribuyó a las decisiones iniciales que ustedes adoptaron y luego se plasmaron en la Ley de Participación Popular?

R: Pero claro que contribuyó, nos trazó un camino al que al final se acomodaron todos, con impasses y todo lo demás. El libro nos sirvió de mucho, apareció justo cuando estábamos en la discusión sobre a qué nivel descentralizar.

P: ¿Tiene algo más que decir sobre la importancia que pudo haber tenido el trabajo de Finot?

R: La importancia de ese trabajo fue que nos introdujo en la temática de la reforma del Estado de una manera más coherente con la realidad que venía de atrás: no había inclusión (política) ni inclusión social y ese trabajo nos mostró cómo incluir. Ese trabajo nos enriqueció pues estábamos en un debate un poco cerrado: (entre los que postulábamos) la descentralización administrativa (a los departamentos) frente al centralismo, y (los que se oponían por) temor a que el país se dividiera.

3. Sobre la elaboración de la Ley de Participación Popular

P: De anteriores entrevistas se puede concluir que durante la elaboración de la ley había dos niveles, uno político, donde Goni interactuaba, primero, con los representantes de los tres partidos que conformaban el frente de gobierno, segundo, con otros partidos, y otro técnico, la Secretaría de Participación Popular. ¿Quiénes del MNR estaban en el nivel político?

R: Sí, esa era la estructura que había. En el nivel político estábamos Chacho (Guillermo) Justiniano, yo, el Panka (Franklin) Anaya, Guillermo Bedregal y me parece que

Ruly (Raúl) Lema. Chacho había sido vicepresidente del Comité Cívico (de Santa Cruz) y yo munícipe. Había discusión interna y Bedregal era de los que se oponían a la propuesta y ponía mayor énfasis en el Agropoder, una estrategia de desarrollo agrario que se propuso en el gobierno del Dr. Paz (1985-1989) que no fructificó.

P: ¿Recuerda cuáles fueron sus aportes personales durante el proceso de elaboración de la Ley de Participación Popular?

R: Basado en la experiencia positiva que tuvimos en la alcaldía de Santa Cruz, con Percy Fernández como Alcalde, yo propuse que se incluyera el Desayuno Escolar. Le pedí ayuda a Enrique Ipiña, que era Secretario de Educación quien me apoyó por el argumento válido de la deserción escolar en las áreas rurales y periurbanas. Pero yo no estaba de acuerdo en que la infraestructura de los hospitales pasara a las alcaldías, debían quedar en manos del Ministerio (de Salud). Sin embargo se adoptó el mismo criterio que para Educación, donde no se podía hacer esa división.

Además, inicialmente se consideró que la (Ley de) Participación Popular no se hiciera mediante una ley sino con un decreto. El cambio era total, iban a cambiar totalmente las relaciones de poder, y Goni decía “tiene que ser como el 21060, que no hubo discusión”, pero lo convencimos de que para modificar una ley había que hacerlo con otra ley. Yo (que venía del Concejo Municipal de Santa Cruz), Carlos Hugo (Molina) y Roberto (Barbery) argumentábamos que tenía que ser una ley porque estábamos introduciéndonos en la autonomía municipal: no podíamos decidir qué iban a hacer los municipios si no era con otra ley.

P: ¿Cuál era el papel de la Secretaría de Participación Popular mientras se elaboraba la ley?

R: Además del asesoramiento jurídico, el papel de la Secretaría era poner en blanco y negro la discusión, era básicamente de ordenamiento de los temas discutidos y la redacción. Todos discutíamos: “se pone, no se pone”, ellos redactaban. Al día siguiente se leía lo que habían redactado y se aprobaba o se cambiaba. Así se trabajó. Carlos Hugo (Molina) y Roberto (Barbery) eran miembros de la Comisión y los redactores de la Ley.

P: Deliberadamente Goni se abstuvo de mostrar al MNR como el gestor de la ley ¿cuál es su opinión al respecto?

R: Yo creo que Goni en eso estaba en lo cierto, eso era coherente, lo que él no quería era que se volviera un tema de discusión política partidaria: se podía desnaturalizar el proceso, se lo podía haber truncado. Yo estuve de acuerdo con eso y le di la razón. Tenía que privarse al MNR de haber sido el gestor de eso porque era una transformación del Estado. (La ley) debía discutirse antes para que al final (al presentarla) se apruebe.

4. Sobre la implementación de la Ley de Participación Popular

P: ¿Fue útil su experiencia anterior para la implementación de la Ley de Participación Popular?

R: Sí, mi experiencia durante la gestión del alcalde Percy Fernández, independiente pero nuestro candidato el 89, fue muy útil para enriquecer el debate en el seno de la Comisión. En esa gestión se desarrollaron experiencias innovadoras, que nunca antes había (como) el programa “La Alcaldía a los Barrios, con Alcalde y Todo”. Eso permitió abrir espacios de gestión municipal en los barrios: aquí en Santa Cruz empieza la planificación participativa (en los municipios urbanos). Siendo ya concejal, a partir del 91, participé directamente en este proceso de participación ciudadana y lo hacíamos orgánicamente: reuníamos a la gente, a todos los vecinos, y ellos decidían qué querían en su barrio. Además Percy tenía un programa de televisión y de radio que se llamaba “Conversando con Percy”. El primer distrito municipal que se creó en Bolivia fue el Distrito 7 de la Villa Primero de Mayo (en Santa Cruz de la Sierra). Además nosotros comenzamos a distribuir leche SOYITO a los niños y de allí nace el proyecto del Desayuno Escolar. La experiencia que teníamos se trasladó a la implementación de la Ley de Participación Popular.

P: Originalmente se propuso la creación de entidades territoriales submunicipales pero luego se optó por la planificación participativa y los comités de vigilancia. ¿Eso está funcionando actualmente?

R: No, no funciona. En lugar de los comités de vigilancia han creado el control social para que el MAS tenga el control, pero no funciona, no tiene ninguna trascendencia. En cambio la planificación participativa ha quedado como una dinámica propia de funcionamiento, hay planificación participativa en las actuales Subalcaldías de los Distritos Municipales de Santa Cruz de la Sierra.

P: En otras entrevistas se afirma que en la asignación de contratos hay corrupción...

R: En la ciudad de Santa Cruz los contratos ya no son aprobados por el Concejo Municipal, como era antes, así se ha definido en la Carta Orgánica Municipal.

P: ¿Y cómo funciona la gestión municipal en el campo, en provincia?

R: Aquí en Santa Cruz el gobierno departamental apalanca a todos los gobiernos municipales, por ejemplo en agua, electrificación y caminos, fundamentalmente

con los recursos de las regalías. La fórmula para distribuir las regalías (a las provincias) es 50-40-10: 50% para las provincias “productoras”, 40% para las “no productoras” y el 10% para los pueblos indígenas. Eso se convierte en proyectos de gestión compartida, por ejemplo pavimento en los pueblos y construcción de unidades educativas y centros sanitarios.

P: ¿La población participa?

R: Sí, en cada municipio y también en la Asamblea Legislativa Departamental, que está conformada por representantes de cada provincia. Aquí el MNR ha propuesto la “participación popular productiva”, por ejemplo a través de la inversión de recursos de la coparticipación tributaria en la dotación de insumos e incentivos para la producción en los municipios.

5. Sobre tareas pendientes

P: ¿Cuál su opinión sobre el impacto que causó la Ley de Participación Popular?

R: Yo creo que ha sido un éxito, un paso muy importante para avanzar en el proceso de descentralización del Estado.

P: ¿Se ha logrado efectivamente incorporar a toda la población en igualdad de condiciones al Estado y a la política boliviana, como era el propósito del trabajo de Finot?

R: No, aún queda la deuda social que tiene el Estado con el pueblo. El Estado no destina recursos para pagar esa deuda social. El proceso de inclusión ha quedado inconcluso, por ejemplo el presupuesto de salud no alcanza para tener una cobertura total. Lo que yo propuse en algún momento, que los hospitales no pasen a la alcaldía, al fin se ha logrado con la Ley de Autonomías, pero esos hospitales han pasado a los gobiernos departamentales sin ningún recurso. En Santa Cruz, por decisión del Gobernador Rubén Costas, durante dos años se ha invertido en salud el 30% del presupuesto del gobierno departamental y esa es la línea que debería seguir el Estado en su conjunto, incorporar, incluir a la población que no está cubierta.

P: ¿Pero políticamente se incorporó a la población antes excluida o no?

Esa es una descentralización política, hay que incorporarlos a la solución de sus necesidades básicas insatisfechas. Falta la descentralización fiscal, lo social viene acompañado de descentralización fiscal, que es un Pacto Fiscal entre el Gobierno nacional y las gobernaciones para permitirles coparticipar de los ingresos nacionales, como sucedió con los municipios y universidades con la Participación Popular.

Entrevista a Raúl Lema¹

- 1. En febrero de 1993 usted era senador por Tarija. ¿Cuál fue el proceso de discusión que culminó en la aprobación del proyecto de ley de conformación de asambleas departamentales en Senadores en febrero de 1993? ¿Por qué el MNR se oponía a ese proyecto?*

R: Hubo una gran discusión antes de la aprobación (del proyecto de ley). Mucha gente del partido estaba en desacuerdo con la conformación de asambleas departamentales basados en un criterio que alguna vez expresó el Dr. Víctor Paz Estenssoro en sentido de que la creación de estas asambleas iba a provocar dos cosas: 1) una multiplicación por nueve de la burocracia y 2) la multiplicación por nueve de la corrupción. Y eso es lo que hoy día podemos ver (que ocurre) con absoluta claridad, con una que otra excepción, en las actuales gobernaciones departamentales: vemos cómo ha habido despilfarro, corrupción, mal manejo de los fondos y finalmente enfrentamientos muy serios y muy graves. Ese fue el criterio del Dr. Paz y en eso concordábamos muchos de los senadores del MNR en aquella época, pero no todos: había senadores, por ejemplo Mario Cossío, por el departamento de Tarija, y también otros senadores por departamentos como Santa Cruz, a favor del proyecto de ley, que llevaban delante esa política de crear estas asambleas departamentales dentro de la famosa descentralización. Y también (estaban a favor) senadores de la oposición, el debate se departamentalizó a favor de la creación de esas asambleas departamentales y el proyecto de ley fue aprobado a pesar de que el MNR tenía mayoría en Senadores. Pero ya no pasó a

¹ Entrevista realizada el 2 de septiembre de 2015.

Diputados porque hubo una decisión de parar eso. En cambio la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994 tuvo el apoyo unánime de todo el MNR pero no así de la oposición.

2. *Ante la aprobación de ese proyecto de ley en Senadores, se invitó a Iván Finot a discutir “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” con el Jefe del MNR y la Comisión de Descentralización de dicho partido. Su opinión sobre la importancia que habría tenido ese trabajo para la decisión del MNR de extender la jurisdicción municipal a la sección de provincia, crear órganos submunicipales de participación directa, y transferir competencias y recursos a este nuevo municipio.*

R: Fue muy importante porque le dio la base teórica y en cierto modo también práctica a lo que nosotros pensábamos que debíamos hacer. Creo que el des-
emboque en la Ley de Participación Popular –que así fue denominada como consecuencia del criterio exacto de la frase suya– era lo que GSL siempre había buscado: cómo lograr una distribución del ingreso nacional, una redistribución que llegara directamente al área rural y no como sucedía antes, a través de los así llamados prefectos de departamento. Eso porque así como había una centralización en el gobierno central había también una gran centralización en cada capital de departamento.

P: *¿Aquel trabajo ayudó para que surgiera la idea de descentralizar a los municipios?*

R: Yo creo que ha sido fundamental, los gobiernos municipales iban a surgir del voto popular incluyendo a los campesinos. La propuesta fue muy importante porque le dio contenido, es un trabajo cuyo resultado lo seguimos viendo hoy día: si hay algo importante que se puede rescatar de todos esos años, dentro del propio concepto de la Revolución, es la Ley de Participación Popular.

P: *En el trabajo se adopta como hipótesis “La Revolución Inconclusa” de James Malloy y se propone concluir la Revolución democratizando el Estado, ir más allá de la Nacionalización de las Minas y la Reforma Agraria e incorporar al Estado y a la política a toda la población rural en igualdad de condiciones desde su base, un nuevo municipio. Había municipios hasta la sección de provincia pero sólo urbanos, desde la Colonia para la población rural estaba el corregidor.*

R: Efectivamente, y el término “corregidor” es colonial, absolutamente colonial... Yo creo que la propuesta fue muy buena: todos sabemos los grandes éxitos que ha tenido la Revolución y las grandes falencias también. Una de las falencias fue

la falta de visión para apoyar al campesino después de devolverle sus tierras, que tuviera la capacidad técnica para mejorar la producción, la productividad... para superar el problema del minifundio. El trabajo “Democratizar el Estado...” fue muy importante porque se ha logrado la incorporación que se buscaba, incorporación que tenía que realizarse fundamentalmente con recursos económicos, porque no hay autonomía si no hay recursos económicos.

P: ¿Qué utilidad tuvo la propuesta de ley requerida por Goni en junio de 1993? ¿Fue realmente la base a partir de la cual empezó la discusión sobre la Ley de Participación Popular?

R: Definitivamente así fue. Finot ha sido la persona que tuvo la habilidad de proponer un proceso de esa naturaleza.

3. Goni decidió que la ejecución de la Ley de Participación Popular no se politizara ¿qué opina al respecto?

R: La Ley de Participación Popular la firmó Víctor Hugo Cárdenas y la promulgó en Palacio de Gobierno. Pero para promulgar una ley de tanta trascendencia Goni debió haber hecho un acto enorme, digamos en Patacamaya, con 30 mil o 40 mil campesinos, como en una época distante se hizo con la Reforma Agraria y con la Nacionalización de las Minas. Cuando yo le dije eso él me respondió “si yo hubiera hecho eso hubiera politizado la Ley de Participación Popular y hubiera sido rechazada”.

La Ley de Participación Popular fue una de las grandes obras de la Revolución Nacional en su segunda fase pero nadie recuerda que fue una obra del MNR. Que el partido no se apropiara de esa ley fue un gran error político, no sé por qué no tienes que mostrar tu autoría como partido de gobierno, como jefe de un partido y como presidente de la república de una obra que fue tan grande.

P: ¿No cree que para que esa transformación no se desvirtuara, era mejor que la ejecución no se politizara?

R: No, no creo, hubiera pasado lo mismo que con la Reforma Agraria, la Nacionalización de las Minas y el Voto Popular. La apropiación no tenía por qué ser física (de la ejecución), tenía que ser ideológica. La prueba más clara de que no apropiarse de la Ley de Participación Popular tuvo efectos negativos para el MNR es que en las últimas elecciones municipales nosotros hemos ganado en solamente creo que 15 municipios, pese a que el principal ingreso de todas es la coparticipación municipal (instaurada por el MNR).

P: Había el temor de que con la Ley de Participación Popular se iban a reinstaurar los comandos del MNR, se temía no involucrar a toda la población al considerar que se trataba de algo solamente partidario...

R: No creo que hubiera ocurrido eso pues iba a haber distribución de recursos, hubiéramos sido gobierno hasta ahora. Lo generado con la Ley de Participación Popular se ha politizado ahora: los comités de vigilancia, los concejos municipales, todo es MAS. Ellos están aprovechando los recursos que no han creado, que provienen de la coparticipación municipal y de la capitalización (el IDH, el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos).

P: ¿Entonces Goni habría logrado el objetivo de no politizar la ejecución de la Ley de Participación Popular pero ahora, con el actual gobierno, la municipalización si se habría politizado?

R: Definitivamente se ha politizado todo, no hay respeto alguno, la corrupción está generalizada, los órganos municipales han sido tomados por mafias.

Entrevista a Martha García¹

1. *Su opinión sobre la importancia que habría tenido “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” (1990) en relación con la política de descentralización que adoptó el gobierno GSL-VHC.*

R (Respuesta): Yo creo que tuvo una base teórica muy valiosa para ese momento y para todos los que participaban en el gobierno, creo que sirvió muchísimo a todos los que estaban en la administración.

2. *La planificación participativa en Mizque fue un antecedente importante para la Ley de Participación Popular. ¿Cómo fue conocida por sus autores?*

R: Goni nos visitó en CEDEAGRO (Centro de Desarrollo Agropecuario) en 1993: tenía una mina, la mina Asientos, y le interesó lo que hacíamos. Ese mismo año volvió, ya en su campaña, y nos pidió que le explicáramos el programa de desarrollo de la provincia Mizque. (Le expliqué) que hicimos primero un diagnóstico participativo porque la central campesina como tal ya no convocaba a más de dos o tres dirigentes, y el alcalde y el subprefecto de Mizque tampoco tenían idea de hasta dónde era su administración. Entonces los dirigentes de la Central y los técnicos de CEDEAGRO decidimos hacer un diagnóstico directamente con las comunidades, caminando por toda la provincia, no había caminos. A cada comunidad se enviaba con anticipación cinco preguntas o tareas (para que respondieran cuando llegáramos): 1) Quiénes somos, 2) Cuántos somos, 3) Dónde estamos, 4) Qué hacemos y 5) Qué tenemos. Cuando nos reuníamos con una

¹ Entrevista realizada el 30 de agosto de 2015.

comunidad, ésta enviaba un ch'asqui para avisar a la comunidad que íbamos a visitar (a continuación) con las preguntas que les haríamos. Al terminar las visitas vinieron a una asamblea (en Mizque) cinco delegados por comunidad, había más de 450 personas, nos reunimos bajo un árbol. Y ellos trajeron los trabajos en los cuadernos de sus hijos. A partir de esa información se hizo primer censo: cuántos hombres, cuántas mujeres, cuántos niños, cuántas niñas y de qué edades. También informaban qué producían y dónde vendían (si es que vendían): en todo Mizque no había una feria donde pudieran vender lo que producían, acudían a Cliza, a Arani y Aiquile. El informe (resultante) sobre las escuelas fue deprimente, sobre la salud fue deprimente, y la parte productiva peor todavía. No había escuelas, no había centros de salud, no había agua para beber ni para regar ¡Y justo nos tocaba hacer ese trabajo en plena sequía! – Ese fue el primer diagnóstico participativo.

P: ¿En qué consistió el aporte de la experiencia de Mizque para la implementación de la Ley de Participación Popular?

R: Cuando Goni nos visitó en la campaña me dijo que Toni (Antonio Sánchez de Lozada) me iba a visitar y efectivamente después de haber ganado las elecciones Toni me buscó y me invitó a un evento con los senadores y diputados (de Cochabamba) que habían sido electos y después recibí la invitación para ir a la Secretaría de Desarrollo Rural, en el Ministerio de Desarrollo Humano, con el Negro (Fernando) Romero. El Goni pero más que nada el Toni me dijeron “lo único que queremos es que se replique la experiencia de Mizque y que lo de Mizque se difunda por todo el país”. Yo consulté a la central campesina y en asamblea decidieron que yo debía aceptar: “de esa manera –me dijeron– se va a dar a conocer nuestro programa de desarrollo y seguramente vamos a obtener algo de ayuda y apoyo a esto”. De esta manera fui a la Secretaría de Desarrollo Rural. A un principio estaba totalmente desubicada, Carlos Carafa (de la Cooperación Suiza) me dijo eres “huajcha” (solitaria). Ellos me apoyaron mucho, también la cooperación alemana. También los del MBL, el equipo (de mis colaboradores) lo formaron ellos. Pero los que mejor captaron (nuestra experiencia) fueron los otros secretarios, entre ellos Carlos Hugo Molina y sus colaboradores, (ellos) fueron los que hicieron la traducción de lo que se ha hecho en Mizque. Cuando se hizo la evaluación de los primeros 100 días se destacaba la decisión de replicar el modelo Mizque.

En el gobierno había la reflexión teórica, avances como los que Iván Finot muestra en su libro, pero que nosotros lo hacíamos en la práctica: era una experiencia más operativa que ilustraba los avances de reflexión teórica que se habían elaborado con Iván Finot y con las otras personas que elaboraron el Plan de Todos.

3. *¿En qué consistió su participación en la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular?*

Elegimos en cada departamento una provincia piloto en los nueve departamentos en que se aplicaba la planificación participativa. Se empezaron a movilizar las centrales campesinas, las autoridades de cada departamento, haciendo sus propios eventos donde participaban sus centrales y eso permitió que se pudiera captar mejor la propuesta de la Ley de Participación Popular.

Se hacía planificación, empezaban haciendo “mapas parlantes”: graficaban las comunidades donde ellos estaban: cada uno diseñaba su jurisdicción y sobre esos mapas tenían que poner centros de salud, escuelas, caminos, riego, productos, eran mapas temáticos. Eso ayudó a todos los campesinos a poder ubicarse espacialmente sobre todo lo que se estaba hablando, discutiendo sueños y fantasías que todos los vivíamos. Incluíamos los recursos naturales, el agua, la vegetación cómo cuidar de ello. En Mizque se empezó con forestación, nos conseguimos semillas de pino e hicimos el primer vivero en la casa del dirigente de la Central campesina, fue la primera experiencia en esta materia. Luego el camino. Hubo una movilización general de todos en esos años. Después de la (aprobación) de la Ley de Participación Popular muchísimo más: el servicio de educación se diseñó (de manera) más racional: núcleos escolares, vivienda para los maestros, internado rural para los niños y niñas, becas para hospedaje y alimentación. Y luego sus parcelas campesinas. Se empezó a formar a las jóvenes campesinas: el bachillerato pedagógico de las mujeres campesinas. También podía avanzarse en el ámbito intelectual de las mujeres en el campo. Nuestro lema fue “mujer, madre, maestra”.

4. *¿Tiene algo más que agregar sobre la planificación participativa y la Ley de Participación Popular?*

R: Creo que ha sido un movimiento general de todos: de investigadores como Finot, que dieron su mayor aporte a su marco teórico, y de todo lo que se ha hecho en la práctica: en Mizque, en Zudáñez (con PROAGRO).² En Mizque eran las Centrales (los dirigentes campesinos) y las autoridades (los subprefectos) las que conformaban el consejo, en cambio en Sucre también estaba en el consejo la ONG que había acompañado el proceso.

En ese momento había una ausencia de Estado. En la Ley de Participación Popular el concepto era descentralizar el poder económico y el poder político hasta el último rincón de nuestro país, ese era el objeto, es ahí donde incidimos muy fuerte.

2 Promotores Agropecuarios, organización no gubernamental.

Entrevista a Laurent Thévoz¹

1. *¿Durante qué tiempo acompañó la elaboración políticas de descentralización en Bolivia? ¿En qué consistió la cooperación suiza durante el proceso de elaboración de la ley de descentralización a los departamentos?*

R: Trabajé en Bolivia desde abril de 1990 hasta diciembre de 1999. La cooperación suiza optó por apoyar tanto los procesos de planificación micro-regional, que intentaban empoderar a los actores locales frente a una burocracia centralizada y agobiante, como contribuir a la formulación de un marco legal para descentralizar el país, donde estaba el proyecto EMSO (Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública), que tenía un componente dedicado específicamente a la descentralización (EMSO-Descentralización). (Desde 1990) yo estaba a cargo de prestar asistencia técnica a este proyecto en el marco de un equipo de consultores bolivianos que consultaban de vez en cuando a consultores internacionales que pasaban por el país, a los que sometían sus propuestas. La cooperación suiza acompañaba un proceso en marcha dirigido por las máximas autoridades políticas del país, un proceso altamente político, altamente complejo: había una movilización no solamente política sino de la sociedad, con los comités cívicos, muy motivados y movilizados.

2. *En 1992, en el gobierno del Acuerdo Patriótico MIR-ADN (1989-1993) y siendo presidente Jaime Paz Zamora, se reunía en Cochabamba una Gran Comisión integrada por parlamentarios, cívicos y representantes del Ejecutivo, apoyada por el proyecto EMSO-Descentralización, para elaborar una ley de descentralización a los departamentos ¿se tomaba en cuenta a los municipios?*

1 Entrevista realizada el 14 de septiembre de 2015.

R: Sí, pese a que el proyecto estaba orientado a la descentralización a los departamentos, finalmente se tomó en cuenta al municipio gracias a que el MNR hizo un trabajo insistente, permanente y, creo, eficiente, para abrir la descentralización e incluir los dos niveles, el departamental y el municipal. En el proyecto de ley entregado al Senado se incluye al municipio y el Parlamento debía después desarrollar lo referido a este nivel. Ese fue, creo, el primer ejercicio del MNR de formular una propuesta para el nivel municipal. El principal representante del MNR (en las reuniones entre gobierno, parlamentarios y comités cívicos con el equipo técnico del proyecto EMSO-Descentralización) era Franklin Anaya. La oposición era entre los comités cívicos más uno o dos partidos y el MNR, que obligó a los demás participantes y en particular a los comités cívicos a tomar en cuenta la dimensión municipal. (Mario) Cossío (cívico de Tarija) actuaba como mediador.

Todo este proceso de concertación, que culminó en el proyecto de ley elevado al Senado, está documentado en un trabajo de 10 tomos, pagado por la GTZ (cooperación alemana) para uso oficial y de ellos. Fue un proceso magnífico de concertación, a veces había encadenamientos a veces había rupturas, (pero se llegó a consensos). Todo ese proceso en parte abortó (al no pasar el proyecto de ley a Diputados) pero finalmente no se puede borrar lo que se ha pensado. En parte: porque mucho de lo generado allí fue después incluido en la gestión del gobierno siguiente, por ejemplo el fondo compensatorio entre los departamentos. Esa idea fue transferida a la nueva propuesta y (lo) fue por motivos políticos, porque sin estas disposiciones el rechazo de los departamentos (a la política de descentralización del MNR) hubiera sido demasiado grande.

3. *Sobre la elaboración de la Ley de Participación Popular (1993-1994)*

P: El principal objetivo de “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” era incluir a la población rural en el Estado desde su base, un nuevo municipio...

R: Esa era la argumentación del MNR cuando se inició la elaboración de la Ley de Participación Popular para incluir al nivel municipal y crear un nexo entre el gobierno municipal y la población... (Además) ellos tenían referencias de otros países: no sirve de nada descentralizar el Estado si se va a reproducir un Estado excluyente.

P: Sí, el MNR decidió orientar la descentralización al municipio extendido y cuando llegaron al gobierno (agosto de 1993) eso se plasmó en la Ley de Participación Popular. ¿Usted participaba en las reuniones con Goni que se hacían en el palacio para la elaboración de la ley?

R: Sí. Al principio fue un poco delicado que en reuniones de tan alto nivel participara un extranjero, un miembro de una agencia de cooperación, pero luego decidieron que sí. Del equipo técnico participábamos entre cuatro y ocho, y del gobierno, tres o cuatro.

P: Otros entrevistados señalan que para la elaboración de la ley había dos niveles, uno político, donde se adoptaba las decisiones, y otro técnico, a cargo de la Secretaría de Participación Popular. ¿Había una clara división del trabajo, entre el nivel político, de deliberación y decisión, y el técnico?

R: Claro, así era. Yo participé en el grupo técnico de elaboración del proyecto de ley, primero aprobado por el gobierno, (luego) puesto en consulta (con los otros partidos) y, después de las modificaciones (provenientes) de la consulta, elevada al Parlamento. Pero no participábamos en las negociaciones entre los partidos políticos.

P: Además de las propuestas anteriores a la elaboración de la ley, ¿hubo otras fuentes para las ideas fundamentales durante su elaboración?

R: Sí la experiencia personal de los participantes. Por ejemplo, Goni después de un viaje a Cochabamba se convenció de que la sección de provincia era la escala justa, correcta. Se intentaba elaborar una ley a partir de la realidad nacional, de lo que había. Víctor Hugo Cárdenas tendía mucho a la dimensión originaria pero se iba construyendo exactamente una respuesta a qué nexo construir entre el municipio, que es una parte del Estado, y la sociedad civil. Goni afirmaba que (si no se lo construía) “vamos a tener otra rosca municipal: una concentración del poder económico, político y simbólico en las manos de unos pocos y eso es exactamente lo que no queremos”.

P: La idea original de las comunas fue reemplazada por la planificación participativa y los comités de vigilancia porque Víctor Hugo Cárdenas se opuso a esa idea original. ¿Cómo surgió esta segunda idea?

R: El Estado bajaba a nivel local: ¿qué nexo establecer entre el gobierno local y la sociedad civil? – La respuesta natural fue “tenemos que aprovechar lo que existe, no crear algo nuevo”, lo que existe son las organizaciones originarias en el campo y las juntas de vecinos en las ciudades, de ahí salió el Comité de Vigilancia. En cambio la planificación participativa no está en la ley en sí misma, fue recuperada para la implementación, como instrumento de gestión territorial. Eso sí, la estructura de relación que se creó con la Ley de Participación Popular implicaba un escenario muy favorable para la planificación participativa, para que a nivel local este instrumento fuera realmente muy útil.

P: Sin embargo estaba definido que la coparticipación tributaria se la gastara en consulta con las organizaciones de base y el Comité de Vigilancia fue creado para vigilar que se cumplieran los compromisos...

R: Es cierto. Ahora bien, volviendo a la planificación participativa: para la implementación de la ley hubo dos vertientes: unos que apostaban por la planificación participativa para hacer planes quinquenales y otros –a los que yo me adscribía más– que propugnaban el presupuesto participativo. (Este último debía darse) en el marco de la planificación quinquenal pero tenía la ventaja de poder influir directamente, en el año mismo, en el presupuesto, sin tener que esperar los frutos de la planificación. Esta planificación iba a traducirse en planes anuales (definiendo) prioridades. La experiencia en planificación participativa para elaborar planes quinquenales provenía de la Secretaria de Desarrollo Rural, Martha García, y el interés en la gestión anual, de la Secretaría de Participación Popular, a cargo de Carlos Hugo (Molina). Pero no había conflicto entre ambas posiciones, ambas se complementaron.

COMENTARIOS

Comentario de Jean-Paul Faguet

Es un honor y un gusto para mí poder comentar este libro, ya que se trata de una obra intelectual importante en la historia del Estado boliviano, sobre todo en lo que concierne a la relación de éste con el ciudadano común. No sólo eso: es un libro que marca un hito en la literatura mundial sobre descentralización y democracia. Sonará grande, pero no sin motivo. Me explico.

Vengo investigando temas de descentralización, federalismo fiscal y gobernanza local hace más de 20 años. La región que más he estudiado es América Latina, seguida en menor escala por África y el Sur de Asia. De estos países, al que más tiempo, sudor y empeño le he dedicado es sin duda Bolivia.

Para mí, todo comenzó en los años 90 cuando tuve la oportunidad de vivir en La Paz, trabajando para la cooperación internacional. Me acuerdo vívidamente de la presentación de la Ley de Participación Popular el año 1994. El que prestaba atención se daba cuenta de que se trataba de una reforma con muchas posibilidades de transformar el papel del ciudadano común en la gobernanza de Bolivia: de objeto pasivo pasaría a sujeto democrático, libre y proactivo en la toma de decisiones públicas. Por lo tanto, una ley descentralizadora aparentemente sencilla prometía a la larga una profundización democrática y una agilización de la gestión pública desde las raíces hacia arriba.

Me fui del país pocos meses antes de que entrara en vigor esta ley. Pero el bicho de la curiosidad ya me había picado y terminé dedicando casi 20 años de mi vida a su estudio. A lo largo de dos libros y dos docenas de artículos, he podido demostrar empíricamente que gran parte de aquella promesa se cumplió. Con la Participación Popular la inversión pública nacional dio un gran giro: de priorizar la producción y grandes proyectos de infraestructura, pasó a priorizar la formación de capital humano y servicios sociales primarios. Aumentó considerablemente

la inversión en educación, salud, y agua y saneamiento en todo el país. Estas inversiones locales resultaron ser más sensibles a la demanda real local. El Estado boliviano se volvió más responsable al ciudadano común no porque el centro mejoró notablemente con este proceso, sino porque los gobiernos locales creados por la reforma son sustancialmente más responsables que el Estado centralista que lo precedió.

Más impresionante aún, estos cambios fueron liderados no por las grandes ciudades, ricas y sofisticadas, ni siquiera por las medianas, sino más bien por los municipios pequeños, rurales, alejados e históricamente olvidados, que comenzaron a gastar recursos propios significativos por primera vez en, literalmente, siglos, y no sólo lo hicieron bien, sino –generalizando en grande– mejor que el Estado central jamás pudo o quiso. Los cambios en los patrones nacionales de inversión y gestión que se dieron a raíz de esta ley son producto, entonces, del accionar de tres centenares de municipios, algunos sin duda corruptos o ineptos, pero la mayoría actuando con la responsabilidad y rendición de cuentas. Caso contrario, los patrones nacionales no hubiesen cambiado como lo hicieron. Es notable que estos logros son compartidos por muy escasos países en el mundo y por esta razón Bolivia sobresale en comparaciones internacionales como una experiencia destacada como claramente exitosa (Channa y Faguet 2012).

¿Cómo se logró semejante reforma? - Muchos acusan a la Ley de Participación Popular de ser una “reforma neoliberal” impuesta por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros actores externos al gobierno y pueblo bolivianos. De vez en cuando incluso me ha tocado revisar algún artículo académico que declara lo mismo. Es un gusto para mí poder aprovechar esta oportunidad para desmentir semejante idea contundentemente. No sólo es una equivocación sino un absurdo.

Ocurre que el oficial del Banco Mundial encargado de las áreas correspondientes era yo. Me acuerdo claramente cuando el gobierno del nuevo presidente Gonzalo Sánchez de Lozada presentó la nueva ley al público. Cuando llamaban de Washington D.C. preguntando “¿Qué es esto?”, me tocaba a mí contestar. Pero ni yo ni nadie entre nosotros entendía. De hecho con algunos colegas cooperantes nos reíamos en los pasillos de nuestras instituciones, con ese sentido de humor poco gracioso que tiene la cooperación internacional. “Qué capos son éstos: primero legislan participación, después legislarán riqueza y felicidad. Y a nosotros no nos quedará nada más que hacer. ¡Podremos apagar las luces e irnos a casa!”, decíamos.

Demoré –y por tanto el Banco Mundial demoró– varias semanas en comprender que se trataba de una descentralización de recursos y poderes a las secciones municipales, y que esto no era un chiste sino algo profundo y potencialmente importantísimo. El Banco Mundial no solamente no impuso la descentralización

en Bolivia: ni siquiera se dio cuenta de lo que estaban haciendo los bolivianos hasta semanas después de anunciarse la medida.

Entonces ¿cómo se logró semejante reforma? - Resumiendo heroicamente, mis investigaciones han identificado tres puntos claves. Primero, se trata de una reforma sencilla en su diseño, que por ende abrió la caja negra de la gobernanza local y la hizo accesible al boliviano común. ¡Y cómo la aprovecharon los bolivianos! En muchas oportunidades pude ver cómo los vecinos de algún barrio o comunidad demandaban a la alcaldía una escuela, posta o camino. Siempre citaban el desembolso per cápita que recibía el municipio según el número de habitantes con que contaban. “Uds. han recibido por nosotros, ¿dónde está la obra?”. La información era transparente, la lógica clara, y sus resultados se suman a los grandes cambios nacionales que luego se vieron.

En segundo lugar, y a diferencia de muchas reformas en otros países del mundo, la Participación Popular se dio directamente al tercer nivel del territorio boliviano. De esta manera, se promovió una participación ciudadana, dificultando notablemente la captura de estos gobiernos por las élites regionales. En tercer lugar, se trata de una reforma sincera. Este es quizás el punto más importante y también más sutil. Los reformadores siempre quisieron realizar la descentralización en Bolivia, a diferencia de tantos otros países (Faguet y Pöschl 2015, Faguet 2012), y siempre quisieron hacerla bien. Los incentivos políticos eran más claros en Bolivia, y se hizo mejor en Bolivia.

No es coherente que yo, un extranjero, defina quién tuvo el mayor mérito de todo esto entre el reducido número de intelectuales que diseñaron esta gran reforma. Pero sí me siento con todos los fundamentos para afirmar que *Democratizar el Estado: una propuesta de Descentralización para Bolivia* jugó un papel clave. Se puede considerar una de las fuentes primordiales del concepto de participación popular, con su profunda vocación democratizadora, que tanto distingue a Bolivia de otros países. Por tanto el doctor Ivan Finot queda como pieza clave en el pequeño círculo de autores intelectuales de un experimento democrático líder, estudiado por académicos internacionales, y que sirve como modelo y lección a los países del mundo sobre cómo hacer bien la descentralización.

Referencias

Channa, A. and J.P. Faguet.

2012 “Decentralization of Health and Education in Developing Countries: A Quality-Adjusted Review of the Empirical Literature”. LSE/STICERD Working Paper No. EOPP 38.

Faguet, J.P. and C. Pöschl

2015 *Is Decentralization Good for Development? Perspectives From Academics and Policymakers*. Oxford: Oxford University Press.

Faguet, J.P.

2012 *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

2004 “Building Democracy in Quicksand: Altruism, Empire and the United States.” *Challenge: The Magazine of Economic Affairs*, 47: 73-93.

Comentario de Diego Ayo

A 22 años de municipalizar al país

Ya no recuerdo el tiempo que ha pasado desde que leí este trabajo por primera vez. Seguramente fue hace aproximadamente dos décadas. Y ahora que lo vuelvo a leer, siento similar respeto y fascinación. En aquella ocasión, con menos experiencia sobre el lomo, el trabajo me pareció de una destacable clarividencia. Me resultó como las profecías bíblicas que se narran –y profetizan– medio siglo después de ocurridas. Así es fácil adivinar, cuando lo visionado sucedió ya. Algo parecido creí que había sucedido con Finot. Y es que leí los aportes de Iván Finot cuando la Participación Popular ya era una certeza. Una certeza que tenía en este pequeño trabajo los elementos centrales de su diseño. “Aquí hay truco”, creí, convencido de que el autor había escrito, cual profeta pío, su mansalva de ideas a dos o tres años de aplicada la Ley de Participación Popular. “Así es fácil adivinar”, me dije convencido. Pero no, me equivoqué. En realidad, la propuesta había sido publicada a principios de los 90s, antes de haber nacido la mentada norma.

Genial, no hay dudas que sí, pues Iván puso sobre el tapete los elementos centrales de lo que fue, seguramente, el proceso político más destacado del periodo democrático de mercado (por bautizarlo de algún modo). Y lo mejor no es eso. No, no es lo mejor que Iván haya puesto los pilares institucionales sobre la mesa, pues hay posiblemente, en nuestro ambiente plagado de consultores, algunos trabajos, no menos ponderables, que quedan en algún anaquel, como cita bibliográfica de algún estadounidense que hace su tesis de doctorado sobre la descentralización en Bolivia o como anécdota de los pluri-consultores que habitamos en este confín. Lo mejor fue que sus ideas calaron hondo. Las compró un hombre de una aguda inteligencia, como quedará expuesto en la interesante entrevista que incluye en

esta nueva edición, realizada precisamente a este caballero. Se trata del mismo hombre que huyó en un helicóptero después de cometer una serie abultada de errores-delitos: Gonzalo Sánchez de Lozada. Se tragó la pepa. Se compró el pleito. E hizo andar la wawa de la mano de un equipo talentoso de gestores públicos con Carlos Hugo Molina a la cabeza. Pero esa es otra historia. Es la historia de la puesta en ejecución de este proceso. Este comentario es sobre otra historia: aquella de su semilla como diseño. Es la historia de su engendramiento. En ella Iván Finot sacó ventaja gracias precisamente a que dio a conocer sus ideas.

Creo necesario destacar algunos aspectos centrales de su propuesta. En primer lugar, *el texto está íntegramente concebido como propuesta. Algo extraño en una cultura de la crítica devenida usualmente en mera denostación.* El autor parte de una mirada histórica bajo la premisa de que la Revolución del 52 quedó inconclusa. Este magno suceso permitió la inclusión de la población rural en la economía pero quedó pendiente de incluirlos en la política en igualdad de condiciones. “La estructura territorial del Estado siguió siendo colonial, excluyente social y territorialmente”, afirma Finot. Precisamente con esta base histórica, el texto fija su visión en el futuro, cuyo mejoramiento estaría delegado a esta auténtica reforma estatal-territorial. Los cabos sueltos del pasado quedarían superados o, al menos matizados, con la puesta en marcha de una reforma de este calibre. *Primer punto destacable: su condición proactiva de propuesta.*

En segundo lugar, me resulta sumamente remarcable *la conjunción que hace Finot de dos vías que usualmente transitan en forma paralela: la fuerza democrática y la destreza técnica.* O, para decirlo en palabras de Franz Barrios Suvelza, lo democrático y lo a-democrático. El autor visualiza la enorme democracia desperdigada y sin dudas desperdiciada que vive en las comunidades ancestrales del país pero no se queda sólo en ello. Pululan en nuestro ambiente académico aquellas publicaciones que ensalzan la fuerza de los movimientos sociales, convertidos en portavoces de mundos mejores, pero sin un enlace consistente con la otra mitad del asunto: la gestión. Aquella que reclama eficiencia, rendición de cuentas, destrezas técnicas, ejecuciones presupuestarias, competencias bien definidas, recaudaciones fiscales con esfuerzo propio y demás que Finot sí integra pulcramente en su trabajo. De ese modo, parte de la siguiente constatación: “contrasta el carácter excluyente y poco participativo del Estado boliviano con el comportamiento profundamente democrático, participativo y solidario de la sociedad civil ante la necesidad de organizarse frente o al margen del Estado”, sin descuidar, en los capítulos III, IV y V, la tesis de que el dilema es de pericia, tanto en lo que se diseñe como política pública como en lo bien que se lo pueda hacer. Tampoco cae en una idealización de lo “comunitario”. Es firme en su crítica a Miguel Urioste que reivindicaba una descentralización hacia las comunidades. Le parece que la unidad territorial por excelencia es y debe ser la sección de provincia, o lo que hoy llamamos el municipio. Este hecho que parece tan obvio en nuestro presente no tenía nada de

obvio en una realidad que oscilaba entre el fundamentalismo departamentalista y la glorificación comunitaria. En suma, *segundo punto destacable: el mérito va de la mano de lo participativo-comunitario. Democracia y meritocracia como extraño, al menos por estos lares, matrimonio.*

En tercer lugar, *la estampa política de este trabajo, aunque provocativa por su alud de ideas, no cae nunca en el espíritu revolucionario fácil, aquel de la violencia contra-estatal* –léase aquel de la propuesta de empuñar rifles como meollo central del progreso–. Nada que ver. Y eso no lo hace menos revolucionario. No, en verdad creo que este trabajo es revolucionario en un sentido de exaltación a lo gradual. O sea es reformismo puro, pero a grandes zancadas. El capítulo III sobre Reforma del Estado lo demuestra. Está lleno de propuestas: diseño del municipio, creación de distritos municipales, reconocimiento de las comunas (el autor –en conversación personal– cree que en eso no se avanzó, pero seguramente la otorgación de personerías jurídicas a comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales se inspiró en esta idea de consolidación de una suerte de federalismo comunitario, vale decir, una red de comunidades interconectadas como mosaico re-integrado), elección de Asambleas Departamentales (algo que se dio recién con la nueva Constitución de 2009), constitución de fondos de compensación, parlamentarización de los concejos municipales, integrados por concejales elegidos territorialmente (y no como ahora, en base a una cuota fija de 5, 7, 9 u 11 concejales cuya cuantía no tiene más razón de ser que la de contentar a algunos legisladores que en la Plaza Murillo concibieron la necesidad de seguir uniformizando a ultranza, aun en nombre de una dinámica descentralizadora, con concejales definidos a priori por criterios numéricos centralistas y no por consideraciones a los tejidos socioculturales y políticos locales), entre otros elementos novedosos de diseño institucional que o se ejecutaron o no, pero resultan todavía pertinentes. *Tercer punto destacable: la concesión revolucionaria de una medida sin necesidad de aniquilar a nadie y, por ello, en el marco de la consolidación de un sólido andamiaje institucional.*

En cuarto lugar, me resulta sumamente ponderable *la comprensión de la descentralización como un todo territorial armónico*. Creo que la preocupación inteligente de Finot no es tanto por municipalizar al país como por territorializar la política. No hay en esta simiente atisbos del fetichismo municipalista que después pringará nuestra política –de aquel municipalismo que creía que por el sólo hecho de haberse promulgado la Ley de Participación Popular, ya seríamos más felices, altos y prósperos vecinos de esta América Latina, condenados al retraso por la sola certeza de quedarse des-participacionados popularmente– sino una visión territorial holística, que se preocupa tanto del Senado –cámara estrictamente departamental o “meso” al típico estilo de las descentralizaciones federales– *como de la Cámara de Diputados* y para esta última Finot propone *un sistema de representación exclusivamente demográfica; para las asambleas departamentales, representación territorial y demográfica, y los municipios, bastiones centrales de este modelo, con*

representación distrital con corrección demográfica, en franca lucha contra el enanismo cantonal y la férula patrimonial de los corregidores. Cabe mencionar que una de las debilidades de una propuesta de “avanzada” como la esgrimida por el Comité Cívico de Santa Cruz pecaba de un ninguneo municipalista grosero, un etnominimalismo flagrante (Barrios Suvelza) y un desconocimiento del Senado como actor central de cualquier incidencia territorial. Estos señores creían que las autonomías comenzaban y terminaban en sí mismas, no entendiendo que éstas –las autonomías– son sólo un engranaje de una maquinaria territorial mayor. Creo que Iván lo comprendió así. Al menos así parece. El autor se niega a dejar un cabo suelto y, por ende, no visualiza este proceso como un conjunto de compartimentos territoriales estancos, sólo excepcionalmente coaligados, sino en su condición de combo territorial. Meritorio enfoque que hoy es preciso rescatar. *Cuarto punto descollante: la claridad holística territorial del enfoque frente a las visiones chauvinistas de los diversos niveles territoriales, parteros de reyes chiquitos.*

Y, en quinto lugar, me interesa resaltar del este breve texto *el tenor de responsabilidad fiscal que impregna sus páginas, distinto al rentismo propalado por el actual modelo fiscal basado en las regalías*, el IDH que llueve del cielo para justos y no tan justos y los regalitos de papá Evo sin menoscabo de la falta de ejecución presupuestaria o el esfuerzo municipal (igualito nomás va el Evo a hacerles su canchitas, coliseos y cementerios). Leamos al autor:

“En cuanto a los impuestos departamentales propuestos, juzgamos que sería un error el mantener a las regalías sobre recursos naturales no renovables como fuente de ingresos de este nivel del Estado descentralizado, tanto por razones de derecho como de equidad. Dentro del nuevo Estado, ellas deberían ser sustituidas por impuestos departamentales y una participación en los impuestos nacionales que aseguren que el departamento como un todo tenga ingresos permanentes superiores a aquellos con los que actualmente cuentan”.

Notable cita que cuestiona la desproporcionada desigualdad que genera el actual modelo fiscal basado en regalías con departamentos altamente favorecidos y otros no tanto. Resaltamos pues con Finot la central noción de *equidad*. Y no sólo equidad sino consistencia y coordinación entre niveles en las arduas tareas de recaudación fiscal:

“Cada colectividad debería poder encarar sus problemas y buscar su solución sobre la base de sus propias fuerzas y tener los medios legales para hacerlo. Lo decisivo en este sentido es asignar a cada nivel determinados impuestos que por ley le correspondan en exclusividad. En principio los impuestos a la propiedad deberían pertenecer al municipio; los departamentos deberían contar con impuestos departamentales al valor agregado (IDVA) y a las transacciones, y a la Nación corresponderían los impuestos directos, los nacionales al valor agregado (INVA), al consumo específico,

al comercio exterior y los ingresos originados en el agotamiento de los recursos naturales no renovables (regalías”).

Es verdad que Finot después echa a perder este todavía vigente reto, dejando la decisión a los propios departamentos:

“...siendo las regalías sobre recursos naturales un “derecho adquirido”, cada departamento podría optar entre contar con estas nuevas fuentes de recursos o seguir con el régimen de regalías”.

Finot permite que lo participativo-democrático se imponga a la búsqueda de equidad en la distribución de regalías y/o a la necesidad de que incluso los departamentos se atengan a criterios de eficiencia en su uso de esos recursos fiscales. Lo democrático sobre lo meritocrático. De todos modos, suma el *quinto aspecto a favor: el sentido de la responsabilidad fiscal en un ambiente, el de hoy, en el que el “nos toca” como legado fiscal se parapeta sobre cualquier consideración de equilibrio fiscal*. Tarijeños, potosinos, orureños y quienes tengan la dicha de ver germinar recursos naturales en su seno, proclaman a los cuatro vientos su derecho a usar esos recursos para sí mismos. ¿Fondos productivos? Nada que ver, todita la plata para nosotros; ¿fondos de equalización fiscal? Nada que ver, la plata solita para nosotros. ¿Criterios de evaluación de su uso? Nada, nada, ¿acaso se evaluó lo que se le dio a.....(la lista es larga, mostrando con rigurosa estupidez por parte del interlocutor beneficiado de turno, que si no se evaluó en el pasado, a quién se le puede ocurrir, más que a un cerebro malsano, hacerlo hoy en día). Bien pues por nuestro autor.

Esta última crítica no merma la valía de un trabajo que publicado 25 años después rinde un justo homenaje a su autor. En una cultura propensa a la mezquindad y el olvido, me siento honrado de poder escribir estas líneas que reconocen la labor intelectual de Iván Finot. Felicitaciones.

Comentario de Xavier Albó

Iván Finot, en su trabajo: “*Democratizar el Estado, una propuesta de democratización para Bolivia*”, publicado en 1990, después de un análisis histórico sobre la evolución del Estado en Bolivia y uno sociológico sobre la “democracia informal” contemporánea, presentó una propuesta de reforma territorial del Estado.

En esta segunda edición se añade, como anexo, un proyecto de ley que se le requirió en 1993 a fin de plasmar la propuesta en lo que se refiere a los niveles municipal y submunicipal. Si bien en el trabajo publicado en 1990 se proponía descentralizar también hacia el departamento, el proyecto de ley de 1993 responde a una decisión política en la cual se aceptó lo referido a municipios y comunas pero se rechazó lo que correspondía al departamento. En mi opinión, políticamente fue una decisión acertada: tuvieron éxito pues el nuevo municipio se consolidó rápidamente gracias a que se le dotó de recursos. Fue después, en el breve gobierno de Carlos Mesa (2003), que los departamentos lograron la autonomía, pero ésta aún está muy limitada. Los comentarios que siguen se referirán a lo planteado en relación al municipio y particularmente a la propuesta sobre comunas.

Estoy de acuerdo con la propuesta de ampliar la jurisdicción municipal desde el radio urbano a toda la sección de provincia

En el libro se constata que había una democracia oficialmente no reconocida que funcionaba muy bien fuera del Estado. Con esa constatación, se proponía incorporar esa democracia en el Estado boliviano, desde la base, ampliando la jurisdicción municipal desde el radio urbano a la sección de provincia. En efecto, si bien los pueblos capitales de sección tenían municipios, éstos eran muy limitados y sólo votaban los vecinos. Como se menciona en el texto, los campesinos sólo

podieron participar en elecciones municipales cuando Siles convocó a elecciones municipales, en 1984, con voto universal. Yo estoy de acuerdo con la propuesta de ampliar la jurisdicción municipal a la sección de provincia y transferir a ese nuevo municipio toda la infraestructura social y los caminos vecinales. Fue un éxito y para eso fue clave este trabajo.

La propuesta de comuna era viable, era un reconocimiento de algo que ya existía

Como se apunta en el trabajo, en las comunidades campesinas había una democracia que funcionaba, mientras el Estado casi no estaba en el campo más allá del pueblo capital de provincia o de sección, y para todo lo que tenía que ver con las áreas rurales se entendía sobre todo con los “sindicatos campesinos”. La población rural elegía sindicatos y sobre esta base se organizaba el resto de la organización sindical campesina; “sindicato” en la mayoría de los casos –sobre todo en los ayllus y exhaciendas relativamente recientes (de época ya republicana)– era sólo un nuevo nombre para la comunidad de siempre, ese fue un descubrimiento de CIPCA en año 1971. La propuesta en aquel trabajo era incluir a las comunidades (o sindicatos) y juntas de vecinos como gobiernos submunicipales, con la única condición de que todos y todas tuvieran igual derecho a participar, bajo la denominación de “comuna” para simplificar la referencia desde el Estado. Sin embargo, “inventar” nuevos nombres siempre tiene resistencias y genera desconfianza desde las comunidades, que se fían más de los nombres que ya conocen y usan; así pasó con la Ley de Participación Popular, cuando se tuvo que hacer una ley interpretativa sobre el significado de “organizaciones territoriales de base”.

En todo caso que todos y todas tuvieran igual derecho a participar era algo muy factible porque en realidad esa condición ya se estaba dando. No era una transformación sino un reconocimiento público de algo que ya estaba ocurriendo.

En efecto, la única diferencia entre los miembros de un sindicato o comunidad se daba –y aún se da en alguna medida– entre quienes tenían el derecho de propiedad sobre la tierra, sea respaldado por un título de propiedad o de facto –pero reconocido por la comunidad– y quienes no. A estos últimos en algunos lugares se los denominaba “yernos”, porque una manera de acceder a la propiedad era casarse con la hija de un miembro de la comunidad. En algunas partes del Norte de Potosí, si fallecía la heredera, la asamblea decidía si el “yerno” era digno de quedarse o no, e incluso podían solicitar al nuevo miembro que llevara el apellido del padre de la mujer. El término más general era *utawawa* o “hijo de la casa”, es decir, que provenía de otra parte. Dentro de la comunidad o sindicato ya no había otras diferencias (entre jefes de familia) que ser o no “propietarios” (fuera o no reconocido por el INRA). Excepto algún caso en tierras bajas, no había jerarquías y todos los cargos eran rotativos y por méritos.

Por otro lado –en esto coincido bastante con lo analizado en el trabajo– las formas de autogobierno del sindicato o la comunidad campesina en cierta medida se daban también las de las juntas de vecinos, particularmente entre los que son de origen rural. En El Alto por ejemplo la rápida reacción del vecindario en la dictadura de García Mesa se explica porque muchos de los habitantes eran nacidos en el campo.

Es más, de hecho la población de Bolivia era y sigue siendo mayoritariamente de origen indígena: el último censo (2012) fue manipulado políticamente y debería anularse, como se ha hecho en Perú, y volver a hacerlo de la forma como se hizo en 2001, cuando la pregunta sobre auto-identificación étnica era “¿Usted se siente miembro de alguno de estos pueblos –y seguía la lista– o de ninguno?”. Ante las consecuencias políticas de lo registrado en aquel censo, después de 2006, con la elección de Evo Morales como Presidente, algunos dijeron: “nos han ninguneado”, y la forma de la pregunta cambió en parte por esa razón.

En el trabajo y el proyecto de ley que se está comentando se proponía además que los aportes a la comunidad en trabajo, especie y dinero fueran reconocidos como contribuciones especiales, y que el Estado hiciera transferencias “complementarias” a esos aportes para apoyar las iniciativas y esfuerzo de la gente y a la vez reducir desigualdades. Esa propuesta no sólo está muy bien sino que sigue siendo un asunto pendiente. Los campesinos pagan impuestos directos que no son reconocidos, lo que se proponía era un reconocimiento de algo que existía.

La comunidad, si está viva, está evolucionando constantemente

En general, la propuesta de comuna, independientemente del nombre que se le diera, era viable, y aún es un asunto pendiente. Era viable porque la comunidad (sea rural o urbana) no es algo estático; si está viva, está evolucionando constantemente, dentro de ella se adopta rápidamente lo que la asamblea percibe como útil para mejorar. El derecho comunitario tiene una flexibilidad mucho mayor que el formal, siendo el punto central que la asamblea es la que decide. Entonces, si se ve que algo es mejor que lo que se practicaba antes, lo decide y lo vota, muchas veces por consenso y a mano alzada. Para lograrlo, a veces se requieren varias sesiones para que los participantes puedan consultar en sus hogares.

Sin embargo en algunos casos las mujeres ya participan directamente y votan o consensuan. En cambio antes –y aun ahora en algunas partes– para ser “persona” (*jaqi* en aymara o *runa* en quechua) el comunario para ser tal tenía que haber formado pareja. En otros casos –en muchos sindicatos de Cochabamba– participan en las asambleas todos los varones mayores de 18 años, estén o no casados.

Por otro lado, actualmente no todos los miembros de la comunidad pueden participar en las asambleas, por ejemplo los que emigraron; pero todos, hayan participado en la asamblea o no, tienen que hacer sus aportes, cumplir ciertos

cargos, etc. Conozco varios casos de emigrantes (quechuas, aymaras y guaraníes) que volvieron desde el exterior (al menos de lugares más cercanos, como de la Argentina) por un año entero para cumplir un cargo importante.

Pese a lo afirmado más arriba, en algunos lugares se mantienen todavía cargos mayores por un tiempo indefinido (casi vitalicios) si no cometen algún error notable. Que un “residente” adinerado cumpla el cargo bastante oneroso de ser preste principal de la fiesta patronal con todo el gasto y los aynis (dados o retornados) que ello comporte, responde también a esta lógica.

Al eliminar la parte de las comunas la Ley de Participación Popular terminó siendo sólo de municipalización

La Ley de Participación Popular tuvo una importancia decisiva para la evolución posterior, sin ella política boliviana no hubiera evolucionado como lo ha hecho. Mucho de lo que se atribuye el actual gobierno sólo ha sido posible gracias a esa ley. Ahora bien, la Ley, al eliminar la parte de las comunas, terminó siendo no de participación popular sino, como he afirmado en otra oportunidad, de “municipalización con algo de participación”. Aunque ahora, con la posibilidad de que municipios y las Tierras Comunitarias de Origen y los Territorios Indígena-Originario-Campesinos se conviertan en autonomías indígenas, también hay un proceso inverso: que la dinámica comunal se recupere también en esos niveles intermedios.

Aún no se ha logrado incorporar plenamente a la población rural, como se proponía en el trabajo que comento: hay mucho que funciona bien al interior de la comunidad que sigue todavía desconocido y no se aprovecha. Y, ahora que el gobierno central tiene tantos recursos, en vez de estimular esas capacidades centraliza aún más: lo que antes se hacía por la iniciativa y el esfuerzo de la comunidad organizada, como construir caminos, etc., ahora lo hace el gobierno central directamente, por ejemplo con “Evo Cumple”, con todo lo ambiguo que eso tiene. Se están perdiendo las tradiciones de participación en las decisiones y con trabajo y otras formas, que venían desde abajo. ¿Se perderán definitivamente? – Eso debe ser objeto de debate, en mi opinión lo más conveniente sería que se las pudiera mantener.

¿Qué hacer?

Se debe llegar a una especie de combinación intercultural de ambos sentidos: entre algunas normas generales, como el voto universal, y las prácticas comunales; por ejemplo, establecer el voto universal secreto para la elección de autoridades superiores, como ya se hace, pero tal vez el Estado puede mantener otras costumbres y prácticas que funcionan bien a niveles más locales. Sostener

lo contrario podría tener consecuencias políticas en uno u otro sentido. Parece que algo así ha ocurrido con el referéndum de aprobación del estatuto propuesto para la Autonomía Indígena-Originaria-Campesina de Totora, lugar en que hay muchos “residentes” y jóvenes en Oruro, Norte de Chile y tal vez otros lugares: al menos en las versiones que conozco, se postulaba que sólo podían participar las “personas”, es decir los hombres casados, y tal vez por eso no fue aprobado.

La comunidad nunca fue algo estático. De hecho la actual no es la misma que la indígena originaria precolonial: se ha ido conformando durante siglos, sea por dinámicas endógenas o por influencia de la comuna europea durante la Colonia y durante la República. Y hay que resaltar sobre todo el proceso de democratización que se inició con la Revolución del MNR, en 1952. Y seguirá evolucionando salvo que la hagan desaparecer.

José María Arguedas, al preparar su tesis de antropología en España, descubrió que mucho de lo que en Perú se consideraba indígena también se había dado y seguía dándose en lugares de Castilla y León que entonces conoció. No sobra recordar que en 1520-22, coetáneamente con la conquista de América, ocurrió en Castilla la Guerra de las Comunidades (o de los Comuneros) cuyos ecos siguen hasta ahora: por ejemplo en Valencia (España) hay normas de riego, que se remontan a esas comunas. A su vez el español Bartolomé Clavero también precisa que lo comunal de Los Andes se daba en otros países de Europa, hasta que el sistema capitalista se fue tragando casi todo eso. ¿Sucederá inevitablemente lo mismo en Bolivia o podemos intentar construir todavía algo más complejo y respetuoso? – En Inglaterra, avanzado el siglo XIX y aun el XX, siguió existiendo. La propia Constitución inglesa inicialmente no venía avalada por la ley sino por cierta acumulación de jurisprudencia a partir de usos y costumbres.

En la mayoría de los casos hay relación entre el deseo de mantener todavía cierto acceso a la tierra y el cumplimiento de esas obligaciones comunales. Entonces en la comuna, para seguir manteniendo el dinamismo propio de la comunidad, dentro de principios generales comunes debe haber un pluralismo jurídico: que sea la asamblea la que decida sobre usos y costumbres que ya no son considerados buenos. Uno de esos principios generales, que ha ido evolucionando bastante en los “usos y costumbres”, ha sido el igual derecho de hombres y mujeres mayores de 18 años, a participar en las votaciones, y la obligación de cumplir lo que decida la asamblea, aunque haya estado impedido de participar. Y eso no significa que todos tengan que hacer los mismos aportes, eso debe (o tal vez puede) seguir dependiendo del tamaño de la propiedad y/u otros recursos de cada familia. Yo no soy partidario de que todas las propiedades se dividan, para eso existe en varias partes el *collarado* (conocido con otros nombres según el lugar): si, por ejemplo, la propiedad es de cinco hermanos éstos se turnan cada año para hacer los respectivos aportes, cargos, etc. En esos casos tal vez el voto de cada uno tampoco será individual sino *collarado*, lo tienen que definir por “usos y costumbres” (que

tampoco son estáticos, de una vez para siempre). En esos cambios y adaptaciones, muchas veces, más que una orden taxativa desde arriba y desde afuera, es más eficaz y humano trabajarlo desde abajo siguiendo el ritmo de la comunidad y sus asambleas o, mejor aún la combinación de ambas vías: desde arriba y desde abajo.

En todo caso en este comentario poco me he referido a las tierras bajas, que tienen situaciones muy diversificadas, según sus diversas culturas, y otras diversas influencias, como las misiones (primero sólo católicas y desde el siglo XIX también evangélicas) y ahora también los programas de colonizaciones, las inmigraciones adentro de esos territorios y emigraciones incluso a otros países, etc. Todo eso merecería otro complejo comentario.

Para seguir avanzando

Para seguir avanzando en democratización en primer lugar debe llevarse a cabo el próximo referéndum (consultando sobre una nueva reelección de los actuales presidente y vicepresidente del Estado), pues el gobierno puede echarse atrás si cree que lo va a perder. Y gane el Sí o gane el No, para continuar el proceso lo más importante será lograr una efectiva participación. Para ello sería decisivo hacer realidad lo planteado en el trabajo: que se reconozca y se fortalezca la capacidad de la gente de autogobernarse bajo las formas comunitarias, incluso a niveles intercomunales, como los Territorios Indígena-Originario-Campesinos y los municipios indígenas.

Finalmente, no se puede pretender algo completamente bueno, lo que en realidad existe es el *ch'êje*, todo está entreverado. *Suma qamaña*, vivir bien, tiene esa contradicción en el mismo término: *qamaña* es “convivir con”, es “vivir en”. Eso no tiene un sentido estático sino, como explica Simón Yampara, *qamaña* significa que lo bueno llegue a todos por igual, que si uno tiene más, comparta, que sea muy espléndido con los demás. Y eso tiene que ver con socialismo, que nadie se quede atrás. El *suma qamaña* nunca se logrará plenamente, siempre estará *ch'êje*.

Comentario de Fernando Molina

Una mirada al contexto del trabajo de Iván Finot

Una característica del periodo neoliberal fue la reforma descentralizadora del Estado. Primero se discutió la “descentralización política” de los departamentos. Aunque ya en 1986 Juan Carlos Urenda había presentado en la Universidad Gabriel René Moreno de Santa Cruz una tesis para graduarse como abogado en la que se planteaba la necesidad de construir un Estado de “autonomías”, situado a medio camino entre el Estado federal (asociación voluntaria de Estados de menor tamaño) y el Estado unitario (con un solo parlamento y un único gobierno que puede ser tanto centralista como descentralizado), el mismo Urenda reconoce¹ que el “paso previo” para la realización de su utopía era la “descentralización política” por la que luchaban los “comités cívicos” (asociaciones corporativas locales) del oriente del país. Estos defendían los intereses de sus regiones, impulsados por la “neoliberalización” del país: fueron los principales descentralizadores en los ochenta y comienzos de los noventa. Buscaban llevar a la práctica los artículos 109 y 110 de la constitución de 1967, que parecían abrir la posibilidad de que los prefectos, representantes del Poder Ejecutivo en los departamentos, fueran elegidos por voto directo. Pero estos artículos estaban redactados ambiguamente, por lo que daban lugar a una intrincada “batalla semántica” entre los políticos regionales adscritos a los comités cívicos y los políticos nacionales, que en general se oponían a la mencionada elección.

Que la constitución sólo hablara de “un régimen de descentralización administrativa” y no de “descentralización política” era para los políticos nacionales un

1 Chávez Casazola, Gabriel 2009. *Autonomía: de la protesta a la propuesta. Una crónica escrita desde Santa Cruz*. Santa Cruz, La Hoguera, pág. 38.

argumento que impedía los comicios departamentales. Para defender esta posición, estos definían “descentralización administrativa” como delegación de funciones entre distintos niveles del mismo gobierno. Para otros, en cambio, “descentralización administrativa” era una transferencia de competencias entre distintas entidades gubernamentales, por lo que los jefes de estas entidades bien podían ser elegidos por voto popular. Para unos más, al hablar de “descentralización administrativa” la constitución se refería al régimen interno de los departamentos, no al régimen general de la República. Y así sucesivamente... El mero uso de las palabras “transferencia” o “delegación”, “funciones” o “competencias” despertaba el bizantinismo latente en el alma de los especialistas en derecho administrativo. El final de la disputa dependía de la ley que la propia constitución de 1967 quería que se aprobara para dirimir el asunto. Como esta ley no existía, entre 1983 y 1990 se presentaron 18 proyectos de redacción de ella, varios de ellos preparados una y otra vez por los mismos autores, que los adecuaban a las necesidades de cada coyuntura política.²

En la campaña electoral de 1989, Jaime Paz prometió la elección directa de los prefectos, lo que despertó grandes expectativas en las regiones. Sin embargo, después de llegar a la Presidencia (1989-1993) el dirigente del MIR se arrepintió; prometió en cambio de un proceso gradual de transferencia de competencias y recursos que terminara, en el mediano plazo, en elecciones departamentales. Esta también fue la posición de su aliado Hugo Banzer, de ADN: una descentralización gradualista, que –dada la reticencia del centro para ceder sus atribuciones– era también una descentralización hipotética.

Presionado por los regionalistas y por sus propias promesas previas, el presidente Paz Zamora convocó a varios congresos extraordinarios para tratar el tema. El primero de ellos se dio en 1990, el mismo año en que el abogado Carlos Hugo Molina presentó su libro *La descentralización imposible y la alternativa municipal*,³ que reunía sus columnas en el matutino El Día sobre este asunto... Cuando hablaba de una “descentralización imposible”, Molina se refería a la propuesta departamentalista y gradualista del gobierno, que a su juicio escondía o confundía la verdad. Pues en verdad ningún partido estaba dispuesto a gobernar sin las prefecturas, entregándolas a los azares de la disputa electoral. Así lo demostraba implícitamente la duplicidad del oficialismo al referirse a este asunto. Para Molina, por tanto, la única descentralización realizable era la que concediera descentralización administrativa (atribuciones y recursos) a los departamentos pero, al mismo tiempo, municipalizara el territorio, superando las graves limitaciones que adolecía este nivel de gobierno hasta ese momento. Los municipios debían ser los sujetos de la

2 Cfr. Oporto, Henry 1990. “Descentralización en Bolivia: Esperanzas y frustraciones”. *Nueva Sociedad* 105. Buenos Aires, págs. 46-54.

3 Santa Cruz, El País, 2da. edición de 1994.

“descentralización política” que estaba buscando el país. Esta opción contaba con el respaldo de la tradición (los vecinos elegían a los cabildos desde la Colonia), las leyes ya existentes y, por tanto, no podía ser rechazada por nadie. Además, los municipios eran las instituciones públicas más cercanas a la población y, por tanto, las que mejor podían servirla. Y viceversa, también las más adecuadas para permitir que la gente participara en la vida política.

La tesis de Molina se probó en el corto plazo (no así en el largo, como veremos). Durante la gestión de Paz Zamora, pese a los muchos avances discursivos que se hicieron en torno a la redacción de una ley de descentralización, esta se quedó estancada en la última fase del procedimiento parlamentario, en los meses previos al fin de la gestión. Así, la descentralización política departamental se probó “imposible”.

A causa de los acuerdos interpartidarios de 1991 y 1992 el gobierno siguiente al de Jaime Paz, que fue el de Sánchez de Lozada, estaba, digamos, “obligado” a continuar buscando la descentralización, pero la forma en que lo hiciera dependía enteramente de él. Y el MNR se oponía la “descentralización política” o departamental. Fue entonces cuando para Molina y otros municipalistas se abriría una ventana de oportunidad. El gobierno de Sánchez de Lozada haría posible que concretaran sus ideas.

En 1990 había aparecido también *Democratización del Estado y descentralización*, de Iván Finot, que imaginaba un arquetipo de la estructura político-administrativa del nuevo país que surgiría de la desaparición del Estado del 52, interventor en economía y centralista en política. Sostenía “que el Estado renovado debía organizarse en autonomías subnacionales de dimensión departamental y municipal. Estas autonomías podrían elegir democráticamente a sus dirigentes y poseer sus propios recursos, provenientes de impuestos departamentales y municipales. No descartaba, sin embargo, la asistencia financiera de un nivel superior a otro inferior”.⁴

En el trabajo publicado en 1990 se define que los municipios debían tomar competencias de forma voluntaria, “nunca se les impondrán desde arriba”. Sin embargo, en la propuesta de Ley de Reforma Municipal que el autor elaboró en 1993 (y que en esta edición aparece como anexo) se descarta este criterio y se plantea transferir inmediatamente competencias similares a todas las autonomías municipales. “Pero primero tendrían que superar los límites que tenían entonces: eran puramente urbanos, es decir, excluyentes y precarios. En ese momento los municipios eran órganos débiles y dispersos, incapaces de ser los sujetos de la descentralización. Así que resultaba necesario “municipalizar” al país, estableciendo que su unidad territorial fuera la sección de provincia”.⁵

4 Molina F. 1997 *Historia de la Participación Popular*. La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular.

5 Molina F. *Ibidem*.

“Esta idea también se encontraba en el *Ensayo sobre municipalidad y municipios*, de Rubén Ardaya:⁶ “La unidad base del Estado debe ser el municipio, es decir, la sección de provincia, porque esta unidad político-administrativa es el nivel menor que tiene delimitado con precisión su territorio”. Finot, en cambio, consideraba que dentro de los gobiernos municipales debían existir unidades menores, que él llamó “comunas”. En ellas serían vaciadas las organizaciones de la sociedad civil “constructivas”, o sea territoriales: juntas vecinales y ayllus. Decimos “vaciadas” porque se establecerían nuevas normas de funcionamiento para ellas, que las tornaran homogéneas y les depuraran sus rasgos discriminatorios –por ejemplo, contra las mujeres–. Las comunas serían el gobierno local, más pequeño que el municipal. Los municipios tendrían un régimen parlamentarista y se permitiría la remoción de sus autoridades antes de que se cumpliera su gestión. Además, los concejos municipales elegirían a los representantes de los consejos que gobernarían la provincia, la cual sería una mancomunidad de municipios”.⁷

Cuando se refería al nivel departamental, Finot proponía asambleas departamentales autónomas, electas por voto directo, parlamentaristas –vale decir, con un poder ejecutivo subordinado al órgano colectivo–, autosuficientes (pues se financiarían con sus propios impuestos), etc. En ese momento esta propuesta sonaba inverosímil (como hemos dicho, tanto Carlos Hugo Molina como muchos otros consideraban la descentralización departamental “imposible”), pero la historia ha terminado eligiéndola como la anticipación más válida.

La victoria en 1993 de Sánchez de Lozada sobre una alianza del MIR y ADN por 33% a 20%, la más contundente que había habido hasta entonces, mostró que el país quería un cambio menos “gradualista” de sus instituciones y conductas que el propuesto por Jaime Paz, y “Goni” parecía dispuesto a llevarlo a cabo. Este estableció una alianza poselectoral con el MBL, los socialistas y los municipalistas, entre otros miembros de la izquierda posmoderna y neoliberal.

Como se esperaba, Sánchez de Lozada cambió el rumbo del proceso de descentralización. Dejó el proyecto de ley departamentalista previamente discutido en agua de borrajas, invitó a Carlos Hugo Molina a formar parte de una comisión de descentralización en la que estaban Miguel Urioste, Víctor Hugo Cárdenas, Luis Lema y otros, la cual recibía insumos técnicos de un equipo de municipalistas en el que se había incluido a Ardaya, Mario Galindo, Fernando Medina, Roberto Barbery, Luis Ramírez, etc.; también escuchó a Finot, al comunicólogo Luis Ramiro Beltrán y a otros que tenían ideas propias en este campo, y en abril de 1994 aprobó la ley de participación popular.

La ley municipalizó al país, convirtiendo cada sección de provincia del territorio en un municipio urbano-rural, que se financia con impuestos municipales y

6 La Paz, Instituto de Investigaciones y Desarrollo Municipal, 1991.

7 Molina F. *Ibidem*.

con el 20% de la recaudación de impuestos nacionales, distribuido por la cantidad de habitantes: los municipios más poblados, reciben más, y los que tienen menos moradores, menos. Recuperando las ideas de la ley de comunidades que propuso Urioste desde mediados de los años 80, la ley también estableció que las comunidades campesinas e indígenas en el campo, y las juntas vecinales en las ciudades, participaran en la planificación del trabajo municipal, así como en la fiscalización de su labor. De esta manera, estas organizaciones, si bien no se convirtieron en el sujeto de la descentralización, como quería la mencionada ley de comunidades, adquirieron un importante papel en ella. O, por lo menos, así era en la teoría, ya que la práctica fue mucho más compleja... No se produjo la desaparición de las organizaciones indígenas, como temían los indianistas y la izquierda. Ni mucho menos. Pero en muchos casos estas establecieron una relación clientelar con los alcaldes, en detrimento de la eficiencia de la gestión municipal. Por eso hoy su participación es optativa antes que obligatoria.

A 21 años de su adopción, lo que queda de esta reforma es una red de municipios empoderados y más o menos financiados que cubre todo el país, que ha extendido la presencia del Estado a todas partes –aunque no siempre con solidez–, y que constituye la “primera escuela” de las nuevas generaciones de políticos.

Tres años después de la implementación de la ley de participación popular, el Diálogo Nacional, que fue una reunión de los distintos niveles gubernamentales con representantes de la sociedad civil, señaló que la municipalización no se bastaba para lidiar con los problemas de la administración del Estado.

Este fue un primer llamado de alerta. Luego, las críticas al estado de la descentralización arreciaron, lo que quedó registrado en textos de principios de este siglo, como *Voces críticas de la descentralización*. Una década de participación popular, donde los más destacados especialistas en el área hablan con el politólogo Diego Ayo y le señalan las dificultades que existían en ese momento en la implementación del control social a los alcaldes, por ejemplo, o en la ejecución eficiente de los presupuestos municipales; o critican la complicación innecesaria de los procedimientos de gestión, así como la emergencia de una burocracia que medraba de esta complicación y de los recursos internacionales que se destinaban a capacitar a alcaldes y concejales. Como era previsible, la participación popular había resuelto problemas ancestrales, pero también había generado problemas nuevos. En todo caso, ya vivía su hora final. De lo que todos hablaban era de la necesidad de complementarla con una descentralización del nivel departamental.

En este momento comienzan a difundirse las ideas del experto en derecho administrativo Franz Barrios Suvelza, tanto a través de su libro de 2002 *El Estado triterritorial*. Una nueva descentralización para Bolivia, como del libro colectivo de 2003 *La descentralización que se viene*. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio. Estas ideas tuvieron una importancia y una influencia

equivalente a la que habían tenido, más de una década antes, las de Carlos Hugo Molina e Iván Finot.

Franz Barrios le dio una salida técnica viable al debate sobre la descentralización política departamental, al proponer una “tercera vía” que no fuera la transformación de los departamentos en pequeños Estados con control absoluto de su territorio, que funcionaran como compartimientos estancos y, por tanto, amenazaran al débil Estado boliviano (opción federal o autonomista radical), ni tampoco fuera el “unitarismo” que en realidad era la “simplificación” extrema del Estado en un solo centro con cientos o miles de tentáculos para abrazar desde La Paz la completa geografía nacional (opción centralista). ¿En qué consistía esta tercera vía? Pues nada menos que en lo que ya había dicho Finot, la aparición de autonomías tanto departamentales como municipales, pero, y en esto es lo que enfatizaba Barrios, autonomías que, sin importar su nivel, fueran “equipotentes” (unas no obedecían a otras; todas obedecían al Estado central). Este era el “Estado triterritorial”, que influiría en la constitución de 2009. Tiene la invaluable ventaja de tranquilizar al centro amenazado por la descentralización asegurándole que, aunque deba ceder poder, no perderá en última instancia la primacía, porque aun si se las viera con la más díscola de las administraciones departamentales, podría apelar directamente a los municipios del mismo departamento donde estuviera este escollo. Todo lo cual está sugerido –más que expresado abiertamente– en los textos de Barrios. Además, el esfuerzo que hizo el autor para criticar las otras opciones existentes en ese momento terminó llamando la atención de la clase política hacia esa sugerencia, que fue tomada en los acuerdos que viabilizaron la aprobación de la Asamblea Constituyente.

El sistema de descentralización actual, en suma, le debe su formulación a los especialistas e intelectuales mencionados. Todos ellos contribuyeron con distintas perspectivas y desde distintas posiciones. Uno de los más importantes entre ellos fue Iván Finot y su libro, que ahora se reedita, *Democratización del Estado y descentralización*.

Comentario de Sergio Villarroel

Comentarios a la obra clásica de Finot desde la visión neoinstitucionalista de los antecedentes

El ahora largo proceso de descentralización boliviano tuvo dos momentos de inflexión, el primero obviamente al gestarse el cambio en 1994¹ y, el segundo, quince años después con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (año 2009). Si hay dos libros que han influenciado las opiniones de los tomadores de decisión y, por ende, jugado un rol sustancial en la configuración estructural de dicho proceso, esos son, sin lugar a dudas, el de Finot (1990) en el primer momento y el de Barrios (2002) en el segundo.² Lo curioso es que, a pesar de su relevancia, son pocos los estudios que han reconocido formalmente el carácter pionero de la obra de Finot.³ Por tal motivo, nunca más oportuna una segunda

1 En opinión de Mesa-Gisbert (2014), la Ley de Participación Popular fue una de las políticas públicas más importantes de la historia republicana.

2 No deja de ser llamativo el hecho de que ambos libros hayan sido promovidos y publicados por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

3 Ver por ejemplo Gray-Molina *et al* (1999), donde se menciona que el texto de Finot fue uno de los que contenía las “*ideas semilla*” del posterior proceso de descentralización municipal. El mismo Barrios (2002), en un subtítulo denominado “*el esquema pionero*”, resalta que la obra de Finot formuló los esquemas de lo que luego llegaría a ser el patrón de la reforma municipal boliviana. En el libro de Ayo (2003) se hace referencia al trabajo de Finot como el “*destacable ensayo pionero*” que configuró el esquema de descentralización. También vale la pena mencionar a O’Neill (2004), quien en su tesis doctoral de la Universidad de Harvard estudió el modelo boliviano y señaló que uno de los textos más populares que “*planteó firmemente*” la idea de descentralizar hacia los municipios fue el de Finot. Recientemente, en Barja *et al* (2012) se reconoce igualmente que el libro de Finot fue uno de los documentos que proporcionó “*los mejores insumos técnicos*” al momento de diseñar la reforma.

edición de tan trascendental aporte, que permita, por un lado, otorgarle el sitio en la historia que tan merecidamente se ha ganado y, por otro, reavivar el debate académico sobre las ideas provocadoras que el autor lanzó hace ya cinco lustros.

Son muchos los ángulos desde los que se puede comentar el libro y no cabe duda que resulta tentador profundizar en aspectos que después fueron materializados en la reforma, como la acertada propuesta de constituir los municipios a partir de las secciones de provincia, la elección de autoridades por voto directo, la asignación de impuestos a la propiedad, la coparticipación tributaria, etc. Incluso se pueden debatir aspectos de economía política ligados a cuán oportuno fue para el presidente de entonces (Gonzalo Sánchez de Lozada), contar con una herramienta técnica como la de Finot que viabilizaba una reforma descentralizadora por la vía municipal, contrarrestando así la fuerte demanda regional de otorgar autonomía al nivel intermedio (visión con la que Sánchez de Lozada y su partido habían estado siempre en desacuerdo). Pero hay también otra forma alternativa de abordaje y es a través de lo que se conoce como el neoinstitucionalismo. Los dos primeros capítulos del texto de Finot contienen elementos sustanciales que pueden ser examinados desde esta óptica, razón por la cual el presente comentario se centra en esta opción.

Comentarios desde la óptica neoinstitucionalista

Antes de proceder con el análisis, resulta imprescindible aclarar algunos conceptos de la corriente teórica conocida como neoinstitucionalismo⁴. Recientemente, el papel de las instituciones en el desarrollo ha cobrado mucha popularidad debido a las investigaciones de Daron Acemoglu, James Robinson y Simon Johnson, ya que los dos primeros publicaron un libro con el recuento de sus hallazgos que ha llegado a ser *best seller* (se trata de: “*Por qué fracasan los Países*”). El marco conceptual presentado aquí se basa principalmente en los aportes de estos autores⁵.

En la vertiente más económica, se entiende por instituciones aquellas normas y medios de cumplimiento, formales e informales, que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad (North, 1990). Esta distinción entre normas formales e informales debe ser bien entendida, ya que las primeras hacen referencia a reglas debidamente codificadas en algún instrumento normativo como la Constitución, leyes, decretos etc., mientras que las segundas están relacionadas a cómo las instituciones formales son usadas o implementadas

4 Para mayores referencias ver DiMaggio & Powell (1991).

5 El libro de Acemoglu & Robinson (2012) es un recuento más digerido del largo trabajo académico efectuado por los autores y está dirigido a un público no especializado. Para mayor rigurosidad en los conceptos y detalle de pruebas empíricas se recomienda ver principalmente Acemoglu *et al* (2001 y 2002).

en la realidad cotidiana, teniendo en cuenta características de conducta de los individuos. Por ejemplo, en el ámbito económico la confianza, la tendencia a cooperar o el impulso innato a competir son en realidad reglas (instituciones) informales adoptadas por los actores productivos. En el ámbito estatal dichas reglas (instituciones) informales pueden adoptar formas de prebendalismo, clientelismo, caudillismo, corrupción, etc. El análisis comparado internacional permite constatar frecuentemente que las instituciones formales existentes en los países son, en muchos casos, bastante parecidas (Ej. leyes impositivas, políticas de salud, modelos de descentralización, etc.), sin embargo, el resultado final observado en la práctica es muy variado, ya que la presencia de estas instituciones informales en algunos casos favorece y en otros distorsiona el objetivo buscado con la norma escrita o institución formal.

Otra característica de las instituciones es que tienden a perdurar en el tiempo y resultan difíciles de remover (principalmente las informales), imponiendo restricciones o definiendo incentivos al quehacer diario de las personas. Además, las instituciones pueden no ser escogidas para el bien de la sociedad, sino impuestas por grupos de élite con poder político para sus propios beneficios. Si bien las instituciones son endógenas, es decir que se forman y desarrollan al interior de una sociedad, éstas pueden ser ocasionalmente impuestas por eventos históricos exógenos como por ejemplo la colonización del tercer mundo, que es precisamente la tesis que ha hecho tan famoso el postulado de Acemoglu, Johnson y Robinson.

Según estos autores, los colonizadores europeos transformaron las instituciones en las tierras conquistadas de maneras muy variadas. En los lugares donde existían vastos recursos naturales (mineralógicos o agrícolas⁶), poblaciones numerosas (que podían ser forzadas como mano de obra barata y, además, ser sujetas a tributos) y el clima cálido hacía que las enfermedades tropicales abundaran, los colonizadores instauraron (o más bien impusieron) instituciones malas o extractivas. En cambio, en los lugares donde no había mucho recurso que extraer (o por lo menos no era fácil hacerlo), no habían grandes poblaciones susceptibles de ser sometidas (además estaban dispersas geográficamente) y el clima era más benigno, los colonizadores optaron por asentarse a más largo plazo y establecer instituciones buenas (que garanticen su propio bienestar) con las siguientes características: i) aplicación de derechos de propiedad a segmentos amplios de la sociedad, de modo tal que los agentes tengan incentivos para invertir y participar en la actividad económica; ii) aplicación de límites a las acciones de las elites, los políticos y otros grupos de poder, a fin de evitar que creen condiciones que les favorezcan; y iii) aplicación de igualdad de oportunidades para la mayoría, nivelando así el terreno de juego en el que se desenvuelven los pobladores.

6 Por ejemplo, en el caso de recursos agrícolas, plantaciones de azúcar, algodón, etc.

Desafortunadamente, allá donde las instituciones malas fueron implantadas, se produjo una reversión del patrón de prosperidad, ya que algunas de las civilizaciones que eran ricas antes de la colonia (como la azteca y la inca), pasaron a ser pobres después de este suceso histórico (ver Acemoglu *et al*, 2002).

Volviendo ahora al texto de Finot, es interesante ver como el autor parte indicando que el modelo de Estado centralista en la época colonial, era esencial para mantener el control y la dominación sobre los pueblos conquistados. La institución formal en ese entonces era el Virrey, quien en su calidad de autoridad militar y civil, concentraba todo el poder. Por el lado local, los enclaves españoles (que luego dieron lugar a pueblos y ciudades) se organizaban internamente de manera autónoma en cabildos, a fin de tratar los quehaceres de la vida en común, pero coexistían con el corregidor, quien era designado por el Virrey y encarnaba así la voz del poder central pero a nivel local. Luego Finot hace una apreciación neoinstitucionalista, indicando que el Estado boliviano de principios de los años noventa, era en realidad muy similar (en lo estructural) al de la colonia, ya que el poder concentrado en la figura del Presidente de la República, era similar al que detentaba el Virrey y, por otro lado, los gobiernos locales se reducían a los de las nacientes ciudades, que no eran otra cosa que ricos reductos de los conquistadores.

Este reconocimiento de la persistencia de institucionalidad centralista, en lo que a la organización del Estado se refiere, es en realidad muy profundo, ya que revela una tendencia de organización impuesta por la colonia, de la que la República no pudo después despojarse, aun habiendo cambiado instituciones formales como la elección del Presidente⁷ o alcaldes ciudadanos por voto directo. Incluso hoy en pleno año 2015, a pesar de haber avanzado bastante en materia de descentralización formal (plasmada en el marco normativo), se pueden ver todavía conductas centralistas muy arraigadas en ciertos ámbitos de decisión, que no son otra cosa que manifestaciones de un patrón de comportamiento (o institución informal) muy difícil de remover.

Después Finot menciona que el Estado en Bolivia ha ido modificándose siempre en función de los intereses de élites políticamente dominantes en cada etapa, manteniendo invariable (en lo substantivo) la organización fundamental heredada de la colonia. Es así que la democracia, como institución formal en el Estado de los latifundistas (1825-1899), estuvo reservada desde sus orígenes a minorías (criollos terratenientes o algunos mestizos urbanos), incluso en el ámbito municipal donde los concejos eran elegidos por voto calificado sin considerar a la mayoría de habitantes urbanos. En el Estado liberal (1899-1952) sucedía lo propio, puesto que los dos niveles de gobierno legalmente establecidos (nacional y municipal) se constituían por voto calificado, reconociendo la autonomía municipal

7 Esto siguiendo un modelo napoleónico de corte unitario en lo que a la organización territorial del Estado se refiere.

pero subordinada. Posteriormente, la revolución de 1952 marcó ciertamente un hito al otorgar el voto universal, pero la organización del viejo Estado no fue cambiada, peor aún, en el afán de tratar de centralizar todo el poder en el mando revolucionario, se suprimió el funcionamiento democrático de los municipios. Finot asevera después que el MNR y los gobiernos que le siguieron, creyeron que para unificar políticamente a la nación era necesario centralizar al máximo el poder, sin percatarse de que así mantenían un elemento característico del Estado colonial. Desde la perspectiva neoinstitucionalista, todo esto viola abiertamente dos de los principios de las instituciones buenas, como son la aplicación de límites a las acciones de las elites, los políticos y otros grupos de poder; y la aplicación de igualdad de oportunidades para la mayoría. La consecuencia obvia, además de perpetuar el Estado centralista, es que había una estructura institucional altamente excluyente de una gran población campesina, mayormente de carácter indígena y rural.

Pero Finot no sólo se detiene a analizar los rasgos del Estado formal excluyente y sus determinantes institucionales de larga data colonial, sino que también profundiza sobre lo que él llama las “*organizaciones constructivas*” de la democracia informal, las cuales actúan al margen del Estado (ya que el mismo no llega hasta el ámbito rural) y se cristalizan en sindicatos campesinos y comunidades originarias en el campo, así como en una versión más urbana que viene a ser la junta de vecinos. Estas organizaciones, como bien señala Finot, se rigen bajo tradiciones consuetudinarias (que no es otra cosa que instituciones informales desde la visión neoinstitucionalista), las cuales deberían ser incorporadas al modelo de descentralización política del Estado. Este razonamiento es acertado y es una de las tesis más importantes de Finot, ya que como se vio anteriormente, en el fondo no importa cuán bien se diseñe las instituciones formales, sino que el éxito radica en la forma en que éstas interactúan con las instituciones informales en el largo plazo.

Un último tema que vale la pena traer a colación, es la interesante identificación que hace Finot de un aspecto intrínseco vinculado al rechazo en el pago de impuestos por parte de una mayoría de la población boliviana. Su punto de partida es que, en la época de la Colonia, el tributo era para los invadidos el precio que debían pagar por su derrota, pero particularmente representaba también la garantía para el Estado central (Virrey) de que sus derechos territoriales serían respetados. Para los invasores, era el botín de guerra que se perpetuaba a través del tributo en trabajo para los encomenderos y los mineros, así como el tributo en plata para la Corona. Se lo recibía sin contrapartida, por la sola razón de haber vencido, y se lo pagaba por el solo hecho de haber sido vencido. Luego Finot plantea una tesis neoinstitucionalista súper provocadora, y es que, para una gran parte de la población boliviana, el pago de impuestos aún tiene ese contenido histórico, identificable como un pago sin retorno o una exacción, en otras palabras, prevalece una institución informal grabada en el imaginario colectivo. En

cambio, cuando se reemplaza el concepto de tributo por el de aporte, existe mayor predisposición a pagarlo.

A lo largo del documento, Finot deja claro que los recursos propios recaudados a través del esfuerzo local son claves para el óptimo desenvolvimiento de los niveles subnacionales, visión que es compartida por la corriente conceptual de reciente aparición conocida como Descentralización Fiscal de Segunda Generación⁸. Al ser un hecho recurrente, en la literatura comparada a nivel internacional, que los gobiernos subnacionales recaudan muy poco por concepto de impuestos propios y se financian mayormente a través de transferencias, la idea de Finot pone en el tapete una nueva explicación desde la perspectiva neoinstitucional, abriendo incluso la posibilidad de explorar la reproducción de este fenómeno en otras sociedades que también mantienen fuertes rasgos de instituciones informales provenientes de la etapa colonial.

A manera de corolario

Como se ha podido apreciar, no cabe duda que Finot logró en esta su obra clásica, visualizar el complejo entramado de instituciones formales e informales que interactuaban en los distintos ámbitos de la sociedad boliviana y, a partir de eso, plantear ciertos lineamientos de política pública que definieron un nuevo arreglo institucional más descentralizado y democrático. Por este motivo, analizar su aporte desde la óptica neoinstitucional ha sido definitivamente una labor gratificante y enriquecedora.

En la coyuntura actual en la que se escucha mucho el discurso de descolonización plagado de interpretaciones sobreideologizadas y llenas de trasfondo político, vale la pena recordar el aporte de Finot, el cual a través de una propuesta real y concreta de cambio como es la descentralización, logró, en definitiva, sentar las bases de una verdadera descolonización del país, no de ideas ni de paradigmas muchas veces ajenos a la realidad nacional, sino de instituciones informales de arraigo colonial que hacían mucho daño a la forma de organización territorial del Estado boliviano.

Ojalá las futuras generaciones de académicos serios mantengan en un lugar especial de sus bibliotecas esta segunda edición del texto de Finot, el cual con toda justicia se ha ganado a lo largo de los años el anhelado apelativo de clásico. Seguramente serán ellos quienes de aquí a un tiempo y, con base en las contribuciones teóricas que están por venir, sigan encontrando material de análisis en las valiosas ideas surgidas de la inspiración del autor.

8 El trabajo seminal de esta corriente conceptual es el de Weingast (1995). Para una aplicación al caso Boliviano ver Barja *et al* (2012).

Referencias

- Acemoglu, Daron & Robinson, James
2012 “*Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*”, Nueva York: Crown Publishing Group.
- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; & Robinson, James
2001 “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *American Economic Review*, Vol. 91 N° 5, pp. 1369-1401.
- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; & Robinson, James
2002 Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117 N° 4, pp. 1231-1294.
- Ayo, Diego
2003 “*Municipalismo Participación Popular: Apuntes de un proceso*”, La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Barja, Gover; Villarroel-Böhrt, Sergio & Zavaleta, David
2012 “*Diseño Institucional e Incentivos Implícitos en la Descentralización Boliviana 1994-2008*”. La Paz: Fundación PIEB – Universidad Católica Boliviana.
- Barrios Suvelza, Franz Xavier
2002 “*El Estado triterritorial: Una nueva descentralización para Bolivia*”, La Paz: Plural Editores, Friedrich Ebert Stiftung – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- DiMaggio, Paul & Powell, Walter (editores)
1991 “*The new institutionalism in organizational analysis*”. Chicago: University of Chicago Press.
- Finot, Iván
1990 “Democratizar el Estado: Una propuesta de descentralización para Bolivia” en: C. Toranzo (editor), *Democratización del Estado y Descentralización*, La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Gray-Molina, George; Pérez de Rada, Ernesto & Yañez, Ernesto
1999 “La economía política de reformas institucionales en Bolivia”. Documento de Trabajo R-350, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesa-Gisbert, Carlos D.
2014 “*Breve Historia de las Políticas Públicas en Bolivia*”, La Paz: Editorial Gisbert y Cia.
- North, Douglass
1990 “*Institutions, institutional change and economic performance*”. New York: Cambridge University Press.

O'Neill, Kathleen

2004 "Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes"
en: Alfred P. Montero & David J. Samuels (editores), *Decentralization
and Democracy in Latin America*, Indiana: University of Notre Dame
Press, pp. 35-66.

Comentario de Rafael López

Se necesita un tipo de coraje particular para someter un texto escrito en los 90 al escrutinio actual. Es como hacer la venia al epílogo de una obra y esperar, con el cuerpo en 90 grados, más de veinte años a que el público decida aplaudir, y si lo hace esperar la tonalidad. Es más corajudo aún, si la obra era una propuesta de ruta país para repartir poder territorialmente. Naturalmente, el primer ejercicio que uno hace es verificar si la obra se ha puesto en escena o no y en seguida comentar con ojos actuales la pertinencia de la misma y concluir con idea a futuro. Antes de seguir ese orden en mi comentario, trataré el método utilizado en el texto de Iván.

Sobre el método

Cuando Rusia asiló a Snowden, intervino Crimea y particularmente frustró los planes de Obama de invadir Siria por el idilio de las armas químicas en 2013. Llevando el pleito a la ONU, todos se preguntaron cómo era posible que la derrotada ex Unión Soviética tenga triunfos tan contundentes contra Estados Unidos. Hipótesis iban y venían, sin embargo la aguda voz de Aline Mongiu Pippidi me quedó grabada: El problema es que Rusia no ha sido derrotada, por ello la chacota. En consecuencia la solución es integrarla definitivamente a la política de la Unión Europea y Estados Unidos o derrotarla definitivamente. Meses después las sanciones económicas florecieron y el rublo se derrumbó.

Más allá de estar de acuerdo con Pippidi, es de asombro la capacidad de abstracción de un problema con 100 aristas filosas y sus causas en una frase de no más de un minuto. Iván ha utilizado este método de forma impecable.

Recogiendo el libro de James Malloy "La revolución inconclusa", Iván Finot parafraseaba que la Revolución del 52 estaba inconclusa, debido a que incluyó a

la población rural en la economía pero quedó pendiente incluirlos en la política en igualdad de condiciones. La estructura territorial del Estado seguía siendo colonial, excluyente social y territorialmente. Ese era el problema; y su solución: es devolver a las comunidades el poder de hacer gestión y política desde abajo.

¿Qué significaba incluir a la población rural en igualdad, o que era desigual? El 91 % de los ingresos se concentraban en alrededor de 10 ciudades. Solo cerca de 24 ciudades podían elegir a sus alcaldes por voto popular. En contraste, alrededor de 12 mil comunidades campesinas, que hacían más del 50 % de la población, recibían el 9% restante de los ingresos y solo elegían autoridades nacionales.

Esta desconexión del país con el grueso de su población, dice Finot, parió organizaciones reivindicativas (COB y comités cívicos por ejemplo) y organizaciones constructivas (comunidades y juntas de vecinos). El fondo de su tesis se sostiene en afirmar que la sociedad negada nunca dejó su potencia, como un conjunto de tuberías con agua a presión esperando encontrar su cauce con el Estado. El mismo que en su diseño, tendría que ofrecer a la energía social una pista de aterrizaje en todos los niveles posibles.

Los sustentos históricos para soportar su tesis sobre el territorio socialmente no integrado en palabras de Zavaleta, son rigurosos y suficientes para una propuesta que necesitaba ser sucinta y clara. Los engranajes que conectan las causas con el problema boliviano después de la revolución del 52 son también bien descritos. Por lo mismo, aunque el espacio no me alcanza para entrar en detalles en los que discrepo, me parece esencial ponderar el método de análisis causal, con una perspectiva histórica larga.

Sobre lo que hoy es, no es y no debería ser realidad de la propuesta

Es una obviedad que una ley no se resume al Presidente promulgándola. Hay una constelación de gente en el proceso. Los que han puesto el hombro en marchas, protestas, ampliados, reivindicando lo que creen justo, los abogados que a convierten el agua en turbulencia, los que dieron la idea, los que no hicieron nada y posan en portadas, etc. El rol de Iván se desató, como el de muchos otros, desde lo académico. En esta parte me remitiré a lo que él propuso y quedó como parte de la Participación Popular y a lo que no quedó y debería haber quedado y a lo que no quedó, afortunadamente. Con ello no quiero negar a muchos otros que han tenido un rol protagónico en al desarrollo de la ley. Este es un ejercicio de pura comparación y no de certificación de contribuciones.

Lo que quedó es medular. Se necesitaba que el país expandiera sus municipios a todo el territorio, dejando atrás la asociación municipio/urbano. Así la alfombra municipalista tapizó el país con 311 secciones de provincia. La salida no sólo contribuía a resolver el problema histórico planteado por Malloy y rescatado por Iván, sino que sobretodo ponía en jaque al regionalismo cruceño que intentó desde

el 85 concretar la descentralización hacia el nivel departamental. La movida fue brillante, ante la avalancha departamentalista, la inclusión de municipios remotos al sistema político tejió un puente de referencia con el nivel central que pasaba por encima de la aspiración departamental. Fueron literalmente puenteados.

No se cumplió la propuesta de Iván de elegir asambleas y ejecutivos departamentales por voto popular. El palo y zanahoria dejó de ser metáfora. Zanahorias al área rural y palo al departamentalismo, estos últimos no elegían nada, sus concejeros departamentales eran designados por los concejos municipales y el Prefecto por el Presidente. Fue hasta la crisis del sistema político inaugurado en 1985 que el regionalismo volvió a encontrar la veta para poner una vez más en agenda la postergada descentralización departamental. Le sucede a ello el empate catastrófico y el punto de bifurcación, planteado por el Álvaro García Linera.

La idea de la comuna de Iván fue parcialmente aplicada. La propuesta consistía en que la sociedad organizada local (juntas de vecinos y otros) pudiera administrar competencias por delegación del municipio así como ser el sujeto participativo en el ciclo de planificación. Lo primero no sucedió, lo población asumió un rol de control más que de gestoría. De haberse consolidado la propuesta estaríamos hoy en capacidad de afirmar que la fusión Estado-Sociedad, idea del Vicepresidente García Linera, sería una potencial realidad.

La transferencia de los impuestos a la propiedad de bienes muebles e inmuebles y la posibilidad de que los municipios generen recursos cobrando tasas por los servicios que prestan, han sido también elementos que están en la versión aprobada de la Ley de Participación Popular y en la propuesta de Iván. Sin embargo, todo el resto de la propuesta de descentralización fiscal no fue recogida tal cual fue planteada. Esto no es un desmerecimiento, sino que la repartición de dinero es siempre todo menos aritmética o en el mejor de los casos es la continuidad de la política a través de los números.

Si quedó, aunque no en la Ley de Participación Popular sino en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la oportunidad que municipios que se apoyan en el trabajo de sus pobladores para la ejecución de una obra puedan computar este trabajo como un ingreso municipal. Este es un tema largamente insistido por Iván y en él no descartaría su influencia directa en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Sin embargo, no sirve de nada este reconocimiento del trabajo como ingreso si es que los propios gobiernos municipales trasladan eso en subsidios de impuestos a quienes aportan o el gobierno nacional utiliza este criterio como parte de las fórmulas de transferencia de recursos.

Lastimosamente, cada vez estamos más lejos de que un par de las propuestas de Iván se hagan realidad: Las regalías por recursos naturales no deben repartirse como hasta ahora y los ingresos de recursos naturales no deben subvencionar costos variables. Sobre lo primero, la idea es elementalmente poderosa. La regalía es una compensación económica por la pérdida de la riqueza natural de un determinado

territorio. La pregunta es, sin embargo, ¿quién pierde o a quienes debe compensarse? La triste respuesta es que en el país se entiende que la riqueza le pertenece mayoritariamente al departamento en cuya jurisdicción están los yacimientos. Esto sería entendible si las contribuciones de las rentas por recursos naturales fueran despreciables pero no lo son. Es el país en su conjunto al que debe compensarse pero ese fue el precio a pagar por semejante garrotazo al departamentalismo en 1994. Fue una compensación demasiado generosa.

Seguidamente Iván sugiere que los ingresos provenientes de recursos naturales deberían dirigirse a financiar obras de infraestructura o lo que es igual costos fijos, la construcción de transportes urbanos masivos, carreteras, etc. Cuando los costos variables (pasajes, personal, etc.) se subvencionan con fuentes volátiles, su estabilidad está en juego, y no solo eso sino que se constituyen en una amenaza directa al bance fiscal.

Otros aciertos de Iván contemplados recientemente y no en su momento es prever la revocatoria de mandato y constituir regiones metropolitanas.

En lo que discrepo ahora, y es quizás un juicio injusto y por ello mencioné la valentía de ofrecer un texto contemporáneo a alguien con tiempo para leerlo, es la repetitiva idea de que el país debiera virar hacia un sistema parlamentarista. Hasta la reforma constitucional de 2009, los gobiernos municipales actuaban como tal y las prefecturas también, a través la censura de los prefectos. Sin embargo, Iván sugiere que la tradición democrática boliviana es la que aseguraría el éxito al sistema parlamentario. Aunque hayamos coqueteado en nuestra historia con este sistema, creo que en las venas bolivianas corre sangre presidencialista y que esto está demostrado en el empoderamiento de las autoridades ejecutivas en la nueva constitución.

Asimismo, Iván sugería que en caso de problemas limítrofes con los nuevos municipios a crearse era mejor resolverlos antes de dar el paso de la creación. La historia reciente ha demostrado todo lo contrario, cuando no mas del 10% de los municipios del país tienen delimitaciones sancionadas por ley. Quizás estaríamos debatiendo hasta hoy los límites y la Ley de Participación Popular sería no mas que una buena iniciativa.

Conclusión

El texto de Iván fue es una contribución notable. Me quiero quedar y sugerir pensar cual es el problema del país ahora y en qué medida el tejido subnacional puede resolverlo. En su momento, la descentralización era un remedio ideal para los achaques del país pero no lo es más.

Creo que, todos los que creemos en la descentralización, hemos fallado en ofrecer la respuesta a esta pregunta: ¿qué pueden hacer el sistema subnacional para contribuir al principal problema del país hoy? Para ello hay que ponerse

de acuerdo inicialmente en cuál es ese problema. Mi sugerencia es la siguiente: Desinstitucionalización y crecimiento sostenido. Creo que esos dos temas serán los que agrupen los dolores de cabeza del país en el futuro. En el primer eje, institucionalización, me refiero a la revolución pendiente que le permita a los ciudadanos confiar en sus instituciones, confiar en el sistema de salud público, en la educación pública, en la policía, justicia, entre los más importantes.

Cuando digo crecimiento estable, sugiero abandonar el credo del gas y del litio. Si nuestra relación es que por cada dólar que el precio del barril de petróleo cae un número de funcionarios serán despedidos por ausencia de liquidez, entonces estamos haciendo algo mal, hace tiempo.

Quizás los municipios puedan conectarse con la nueva lógica mundial de la especialización de una parte de la cadena productiva global en vez de pensarse a sí mismos como industrias pujantes. Hoy cerca de 440 ciudades del mundo generan el 50% del PIB global. Es sólo un quizás porque por supuesto no tengo la respuesta.

Epílogo

1. Utilidad de un trabajo académico

En febrero de 1993 quedé sorprendido cuando me llamaron de la Casa Rosada¹ para discutir con ellos mi trabajo *Democratizar el Estado: una Propuesta de Descentralización para Bolivia* (Finot I. 1990). Sorprendido, porque el partido del que aquella casa era sede, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), había hecho parte, durante algunos años, de la dictadura militar de Banzer (1971-1978), que me apresó y exilió, y también de la oposición a un gobierno del que fui Subsecretario de Planificación: el de Hernán Siles Zuazo (1982-1985), el primer gobierno democrático después de 11 años de dictadura militar.

El trabajo fue expuesto y discutido, durante dos días, en casa de Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni), entonces jefe del MNR, con él y la Comisión de Descentralización de su partido, conformada por parlamentarios, uno por cada departamento.² La explicación de la convocatoria me la dio el mismo Goni –a quien acababa de conocer hacía unos días– cuando, sonriendo, me dijo: “Iván tienes que ayudarme, el MNR se está dividiendo”.

En efecto, hacía tan sólo unos días la Cámara de Senadores había aprobado un proyecto de ley por el que se constituirían Asambleas Departamentales electas, proyecto que había sido aprobado gracias al voto a favor de algunos senadores de dicho partido pese a que oficialmente el MNR estaba en contra.³ El partido se

1 La “Casa Rosada”: la sede principal del Movimiento Nacionalista Revolucionario, situada en La Paz, en el barrio de San Pedro.

2 De los cuales recuerdo a Joaquín Monasterio, por Santa Cruz; Luis Lema, por Tarija; Eudoro Galindo, por Cochabamba y Guillermo Aponte Burela, por el Beni.

3 El proyecto ya no pasó a Diputados, principalmente por la oposición del MNR, y el asunto fue postergado hasta el siguiente período de gobierno, que comenzaría en agosto de 1993.

estaba dividiendo pues la posición de tales senadores no era aislada sino respondía a una corriente dentro del mismo, favorable a descentralizar a los departamentos no obstante que el MNR, siendo un partido nacionalista, siempre se había opuesto a alentar movimientos regionalistas: su principio supremo era la unidad nacional y, según afirma el entonces jefe del MNR, veían en la elección de asambleas departamentales un primer paso hacia el federalismo, lo que podía abrir las puertas al separatismo (ver entrevista a G. Sánchez de Lozada).

El movimiento regional era más fuerte en Santa Cruz y Tarija, departamentos cuyos habitantes se habían beneficiado en distintos grados de las regalías sobre hidrocarburos discernidas en su favor en 1959. Incluso fieles emeneristas de esos departamentos, como Joaquín Monasterio y Luis Lema, eran partidarios de una descentralización moderada que, a sus ojos, no encerraba ningún riesgo de separatismo.

A. Un antecedente inmediato

Es interesante analizar cómo se llegó a consensuar la propuesta de ley con alternativas que sirvió de base para el proyecto que fue aprobado en Senadores: durante el gobierno de Paz Zamora (1989-1993), y en respuesta a los constantes requerimientos del movimiento regional, a partir de 1992 se realizó un proceso de concertación dentro de una Gran Comisión integrada por representantes del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, de los Partidos Políticos con representación parlamentaria y de los Comités Cívicos departamentales, encargada de plasmar la “descentralización administrativa” establecida en la Constitución de 1967. Para apoyar el proceso el Ejecutivo conformó un equipo técnico financiado por el Banco Mundial a través del Proyecto EMSO (Economic Management Strengthening Operation) – Descentralización, equipo que contó con la asistencia técnica de COTESU (Cooperación Técnica Suiza) y de GTZ (Cooperación Técnica Alemana), y de misiones del Banco Mundial.

En aquel proceso se logró muchos consensos gracias al experto en el método Zopp (Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos) Martín Rapp, de la GTZ. Incluso se alcanzó acuerdo en que debía crearse una asamblea departamental, pero no en cómo debía ser integrada: se dejaba al Legislativo optar por que fuera electa con este objeto, que fuera compuesta por los respectivos diputados nacionales o, incluso, que fuera constituida por el prefecto, los subprefectos y los corregidores en cada departamento (Gran Comisión Nacional de Concertación 1992). Y en el Senado ganó la primera opción: la Asamblea Departamental sería integrada por asambleístas elegidos para tal objeto, uno por cada provincia y el resto por sistema proporcional.

Hasta entonces en el país por descentralización sólo se entendía descentralizar a los departamentos y, ya que la Constitución en vigencia (Bolivia 1967) limitaba tal proceso a una “descentralización administrativa” (Art. 110), lo máximo a que

podía aspirar el movimiento cívico era a que se eligiera asambleas departamentales con poderes limitados, como en efecto consiguió en el Senado. En aquellos años en América Latina había un consenso generalizado en que los procesos de democratización debían avanzar hacia la descentralización, la opción boliviana era hacia los departamentos y la cooperación internacional apoyaba esa idea. Pero, a pesar de ello y de la posición mayoritaria en favor de apuntar sólo al nivel departamental, en el proceso de concertación para generar la propuesta de ley con alternativas el MNR logró que, tanto en esa propuesta como en el proyecto aprobado en Senadores, se tomara en cuenta al nivel municipal. En palabras de Laurent Thévoz –cooperante suizo que acompañó este proceso y más adelante haría parte del equipo de la Secretaría de Participación Popular– “ese fue, creo, el primer ejercicio del MNR de formular una propuesta para el nivel municipal. El principal representante del MNR era Franklin Anaya. La oposición era entre los comités cívicos más uno o dos partidos y el MNR, que obligó a los demás participantes y en particular a los comités cívicos a tomar en cuenta la dimensión municipal” (ver entrevista a L. Thévoz).

B. En vez de sólo descentralizar a los departamentos, democratizar todo el Estado

El MNR se oponía a descentralizar hacia los departamentos pero el movimiento regional era poderoso, era uno de los dos grandes movimientos que habían surgido de la “revolución inconclusa”. ¿Qué plantear en vez de la descentralización que aquel movimiento postulaba? – Ya en 1989 Carlos Hugo Molina opinaba que la descentralización a los departamentos era “imposible”, no solamente porque habría que modificar la Constitución sino, primordialmente, por falta de voluntad política, y sostenía que, en cambio, la alternativa posible era descentralizar al municipio (Molina C.H. 1990). Por otro lado Miguel Urioste postulaba reconocer a las comunidades campesinas como municipios (Urioste M. 1988).

En 1990 se publicó *Democratizar el Estado: una Propuesta de Descentralización para Bolivia*, que ahora se reedita.⁴ Partiendo de la convicción de que las trabas para superar el subdesarrollo eran sobre todo políticas, allí sostenía que la Revolución Nacional estaba inconclusa pues, si bien se había instaurado el voto universal, la población rural aún estaba excluida de la base del Estado: el municipio, y que por

4 Este trabajo fue iniciado como una tesis de doctorado e inspirado, según relato en la Introducción, en una pregunta que me hizo René Zavaleta Mercado, cuando el gobierno del que yo era Subsecretario de Planificación (Siles Zuazo 1982-1985) decidió convocar a elecciones municipales (Bolivia 1983): “¿votarán los campesinos?”. Entre 1986 y 1988 me beneficié de opiniones y comentarios, tanto de colegas de la CEPAL como de expertos en Bolivia, sobre versiones previas y pude concluirlo entre 1989 y 1990 gracias al apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), de la Fundación Friederich Ebert, que lo hizo discutir en un seminario y publicó todo con el título “Democratización del Estado y Descentralización”, siendo Carlos Toranzo el editor.

tanto la descentralización del poder debía comenzar por extender la jurisdicción municipal a la sección provincial, y sólo entonces transferir competencias y fuentes de recursos a los respectivos gobiernos municipales y a gobiernos departamentales electos. El propósito primordial de ese trabajo era incorporar al Estado a la población rural, hasta entonces excluida, y con ella algunas instituciones⁵ favorables a la eficiencia en la provisión de bienes públicos, de que era portadora.

Para lograr esto último, después de haber constatado que, en el campo, en ausencia del Estado las comunidades-sindicatos cumplían el rol de “mini-estados”,⁶ y que este funcionamiento era reproducido por los migrantes en las juntas de vecinos de los barrios periféricos de las ciudades, proponía que estas organizaciones fueran incorporadas al Estado bajo la denominación de “comun-
nas” (o “comunidades vecinales” en la propuesta de ley) con la única condición de que todas y todos los ciudadanos tuvieran igual derecho a participar en ellas. Esto último porque típicamente en las asambleas de los sindicatos-comunidades campesinas sólo participaban hombres jefes de familia que fueran propietarios.

El nuevo gobierno municipal se constituiría por representación territorial y sería la base de un nuevo Estado descentralizado, sobre la cual se constituirían gobiernos departamentales y el nacional. Y en cuanto a la conformación de los gobiernos subnacionales, así como en las Comunidades Vecinales se seguiría la tradición según la cual los responsables de coordinar la ejecución de lo decidido en Asamblea son designados por ésta, y en los gobiernos municipales el máximo órgano de decisión era el Concejo Municipal, que designaba cabeza del Ejecutivo a uno de los concejales, los gobiernos departamentales estarían constituidos por Asambleas Departamentales (conformadas por representación territorial con corrección por número de habitantes y extensión de las provincias) y estas asambleas designarían a los respectivos Ejecutivos.

Siguiendo la institucionalidad endógena ayllu-marka⁷ ningún nivel superior se ocuparía de aquello que pudiera resolverse mejor en un nivel inferior, y lo que

5 Instituciones en el sentido neoinstitucionalista: “limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana”, normas y mecanismos de cumplimiento informales y formales que favorecen o frenan el desarrollo; concepto de Douglass North, quien publicó *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* también en 1990 (North D. 1990) y por ese trabajo recibió el Premio Nobel de Economía en 1993. Obviamente en *Democratizar el Estado...* no se usó ese término pero lo pretendido allí coincide exactamente con esta conceptualización.

6 Esta constatación también fue personal: aunque vivíamos en ciudad, mi padre era miembro de la comunidad de Laca-Laca (actual municipio de Sapahaqui) y yo lo acompañaba a las asambleas y participaba en sus actividades.

7 En la organización territorial prehispánica y preincaica en el occidente de Bolivia: ayllu, por lo general integrado por dos comunidades, una en la parte alta y otra en la baja de su territorio; marka, territorio integrado por varios ayllus cuyo órgano de gobierno estaba constituido por representantes de los ayllus integrantes.

se definiera en cada nivel estaría acompañado de decisiones simultáneas sobre los aportes tributarios que los ciudadanos realizarían para poder ejecutarlo. Además, en todos los niveles subnacionales se contaría con transferencias financieras destinadas a reducir diferencias originadas en la capacidad de los respectivos ciudadanos para realizar estos aportes, pero estas transferencias deberían estar directamente vinculadas al respectivo esfuerzo local.

Otro trabajo importante de aquellos años fue el de Rubén Ardaya, que también proponía extender la jurisdicción municipal a la sección de provincia y que este nuevo municipio fuera la base del Estado (Ardaya R. 1991).

C. La política de descentralización del MNR

Como resultado de las reuniones realizadas en febrero de 1993, Gonzalo Sánchez de Lozada y la Comisión de Descentralización del MNR decidieron adoptar lo propuesto en *Democratizar el Estado...* en lo referido a municipios y órganos submunicipales, y rechazar lo que se planteaba sobre gobiernos departamentales. Cuando al final de la reunión le insistí a Goni en que aceptara también esto último, me respondió: “eso será dentro de 20 años”. La estrategia era clara: descentralizar a los niveles más próximos al ciudadano y para los departamentos aplicar –al menos por el momento– una descentralización sólo “administrativa”.

Esta estrategia fue adoptada con entusiasmo incluso por miembros de la comisión que eran firmes partidarios de la descentralización a los departamentos, como Joaquín Monasterio: “cuando sale la propuesta de la municipalización ahí había una coherencia total, llegaba más allá de donde se podía llegar con la descentralización a nivel prefectural (departamental). Yo estaba plenamente de acuerdo porque lo que se planteaba tenía todos los ingredientes de un proceso de descentralización real a la población” (ver entrevista a J. Monasterio).

El tiempo que transcurrió entre que se decidiera la descentralización hacia los renovados gobiernos autónomos municipales (Bolivia 1994) y la conformación de gobiernos departamentales autónomos, no fueron 20 sino 15 años (Bolivia 2009) tiempo suficiente, sin embargo, para que se consolidara el nuevo municipio. Como afirma Xavier Albó en su entrevista, la decisión de no conformar aún gobiernos departamentales autónomos resultó ser una estrategia correcta. En efecto, si primero o simultáneamente se hubieran conformado estos últimos, los municipales seguramente hubieran quedado dependiendo de los departamentales.

En síntesis lo que el MNR, y particularmente Gonzalo Sánchez de Lozada, adoptaron de *Democratizar el Estado...* en aquella oportunidad fue:

- 1) Sobre el municipio: a) incluir a la población rural en el Estado desde su base y para ello ampliar la jurisdicción hasta la sección de provincia, haciendo que todo el territorio nacional estuviera dividido en municipios y que éstos fueran

- jerárquicamente iguales entre sí;⁸ b) hacer que el Concejo Municipal fuera integrado –al menos en parte– por representación territorial; c) transferir al nuevo municipio toda la infraestructura vial de su ámbito, la de saneamiento y la de educación y salud; d) establecer que el ejercicio de estas competencias se financiara con los impuestos sobre inmuebles y vehículos (que hasta entonces eran nacionales) y con coparticipación en impuestos del nivel central.
- 2) Sobre órganos submunicipales de autogobierno: aprovechar la institucionalidad desarrollada informalmente en la comunidad indígena-campesina durante siglos –y luego en las juntas de vecinos– instaurando formalmente la participación directa y universal en dichos órganos, respecto a los cuales el gobierno municipal sería subsidiario. Siguiendo dicha institucionalidad, en las Asambleas de cada uno de estos órganos submunicipales se decidiría *simultáneamente* sobre las actividades y proyectos a realizar, y sobre los respectivos aportes en trabajo, especie, dinero y tiempo para ejecutar esas decisiones, aportes que serían considerados como contribuciones tributarias y serían complementados con transferencias municipales.

Poco después Jorge Balcázar, que estaba a cargo de coordinar la elaboración del *Plan de Todos* (MNR 1993), me solicitó que, para las respectivas secciones de ese plan, escribiera síntesis de lo que se había aprobado en febrero (en el Plan quedó lo referido a los municipios), y en junio de ese mismo año, después de que el binomio Sánchez de Lozada-Cárdenas ganara las elecciones, Fernando Romero –futuro Ministro de Desarrollo Humano– me pidió, por encargo de Goni, que redactara una propuesta de ley a través de la cual se plasmara lo que habían aprobado sobre municipios, propuesta que en esta segunda edición de *Democratizar el Estado...* se publica como anexo.⁹ Como se puede observar allí, el título de aquel borrador era muy técnico, “Ley de Reforma Municipal”, pero –según recuerda Goni en su entrevista– en la reunión en que recibí sus observaciones sobre este borrador él decidió adoptar como título de la nueva ley uno de los subtítulos de la propuesta: “De la Participación Popular”. “Nadie podrá oponerse a la participación popular...” – me dijo socarronamente. Después de esa reunión tuve que partir a asumir un cargo internacional¹⁰ pero ya Gonzalo Sánchez de Lozada

8 En *Democratizar el Estado...* se había comprobado que, como resabio de la Colonia (cuando europeos y criollos debían hacer frente a las frecuentes sublevaciones indígenas) los municipios estaban organizados jerárquicamente, estableciendo una dependencia de los provinciales respecto al de la capital de departamento y de los seccionales respecto a los provinciales.

9 La propuesta de ley que ahora se publica corresponde a una versión impresa el 30 de junio de aquel año, donde aparecen en negrita los artículos que en esa fecha todavía había que discutir. En lo demás no había observaciones.

10 Meses atrás había aceptado el cargo de Experto Principal en Descentralización en la CEPAL (ONU - Comisión Económica para América Latina) e iniciaba labores allí el 1º de julio de ese año.

había adoptado la propuesta en lo esencial (según confirma Miguel Urioste en su entrevista) y discutía sus convicciones en forma “radial” (uno por uno) con los partidos aliados. El equipo técnico que posteriormente dio lugar a la Secretaría de Participación Popular se conformó “después de las elecciones (...), para entonces la criatura estaba ya definida” (ver entrevista a V.H. Cárdenas).

Una vez posesionado Sánchez de Lozada como Presidente, la elaboración de la Ley de Participación Popular siguió siendo asumida directamente por él: continuó sometiendo sus ideas a largas discusiones “socráticas” con un número reducido de colaboradores directos, entre ellos varios del MNR y Miguel Urioste del MBL, y luego con representantes de los partidos aliados, pero siempre decidiendo él en última instancia (Molina F. 1997). “A media noche teníamos horas de charla con todos los partidos (de gobierno), incluyendo al de Víctor Hugo. Llegábamos a una conclusión y después lo desarmábamos... La gente del equipo que me apoyaba en una forma administrativa calcularon que yo estuve en 300 horas de reuniones” (entrevista a G. Sánchez de Lozada). Y finalmente presentó y discutió el proyecto de ley con la plana mayor de su partido, y con la oposición, en la forma que relatan Urioste y él en sus entrevistas. Contaba para todo ello con el valioso apoyo de la nueva Secretaría de Participación Popular, a cargo de Carlos Hugo Molina y Roberto Barbery, que tomaban nota de decisiones y discrepancias, y tenían a su cargo la redacción de la ley (ver entrevistas a Joaquín Monasterio, Miguel Urioste y Laurent Thévoz).¹¹

Por mi parte sólo pude seguir prestando algún asesoramiento a través de misiones financiadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, en ese tiempo a cargo de Ramón Mercader), hasta que el 22 de abril de 1994 recibí una llamada de Fernando Romero comunicándome “se aprobó la ley”. Haber podido participar en la generación de las ideas iniciales de esa ley ha sido mi mayor realización profesional.

D. Las motivaciones de Goni y otras fuentes

¿Por qué un Presidente decide descentralizar, es decir transferir poder, después de haber dedicado una carrera a acceder a la Presidencia, el máximo de poder político? – Para poder responder a esta pregunta –pertinente a todos los casos de descentralización “sincera”– con un caso concreto, Jean Paul Faguet entrevista a Gonzalo Sánchez de Lozada (Faguet J.; C. Pöschl 2015). De la entrevista se desprende una doble motivación:

11 Por un lapsus, en Finot I. 2014 escribí que la redacción de la Ley de Participación Popular había sido realizada por Gonzalo Sánchez de Lozada, cuando lo que quise afirmar era que él fue su autor intelectual. Rectifico.

- a) Para superar la imagen de ser “rico y ajeno”, y tomar conocimiento directamente de las necesidades de la gente, visitó gran parte de la inmensa área rural boliviana y comprobó que lo que más requerían era salud y educación, y se planteó que, así ellos como conocían sus problemas, eran los que podían resolverlos mejor. Para que lo hicieran era necesario redistribuir el poder, que éste llegara a los ciudadanos más privados de servicios.
- b) Resolver un segundo problema crucial: neutralizar los fuertes y militantes intereses regionales, que obtenían recursos y concesiones amenazando con separatismo, como lo hacían los comités cívicos departamentales, cuerpos auto-constituidos que representaban los intereses locales más fuertes en nombre de toda la región, que habían sido fortalecidos por los regímenes militares y demandaban federalismo para aumentar su capacidad de captar rentas de los recursos naturales. Este poder podía ser socavado yendo directamente a las comunidades de base y creando gobiernos locales.

La visión de Goni sobre este segundo problema está confirmada en la entrevista en la presente publicación.

Con estas motivaciones y propósitos, Sánchez de Lozada buscó a quienes tenían conocimientos especializados a fin de poder plasmarlos pues –según él mismo afirma– “para mí era oír campanas y no saber” e “Iván Finot y Miguel Urioste traían las ideas, yo los hice participar” (ver entrevista). Según el entonces Secretario General del MNR, uno de estos aportes, *Democratizar el Estado...*, “dio la base teórica y en cierto modo también práctica a lo que nosotros pensábamos que debíamos hacer” (entrevista a R. Lema). Y en palabras del propio Miguel Urioste “ese trabajo tuvo una importancia central, definitoria, (... y explica) mucho de la racionalidad que finalmente acabó teniendo la Ley (de Participación Popular). Ha sido determinante en la construcción colectiva de una ley que ha marcado la historia del país de manera irreversible. Ese trabajo fue apropiado por el MNR, por Goni, y luego fue puesto en debate con Víctor Hugo, que representaba al MRTK, y el MBL, que estaba representado por mi persona en ese momento”.¹²

Estas opiniones enaltecen al autor de aquel trabajo pero en realidad fue un insumo más para la definición de la política de descentralización del MNR en la que sin duda también influyeron la propuesta de Miguel Urioste, ya mencionada; *La descentralización imposible y la alternativa municipal* de Carlos H. Molina, también mencionada; el pensamiento katarista, resumido por Víctor Hugo Cárdenas en su

12 Las motivaciones y la propuesta de Goni eran compartidas por algunos miembros de la dirigencia del MNR, pero no por todos: Urioste relata en su entrevista que cuando el Presidente informó que habían concluido el proyecto de Ley de Participación Popular, Guillermo Bedregal, Juan Carlos Durán y Carlos Sánchez Berzaín trataron de persuadirlo de que los ayudara a frenarla argumentando “esto nos va a quitar el poder... es el acabose del MNR y el Goni no se da cuenta” (pero por supuesto él la apoyó “a fondo”).

entrevista; la larga lucha y propuestas del Comité Pro Santa Cruz, y las experiencias de planificación participativa, sobre todo la de Mizque (ver F.1 más abajo).

Definida la estrategia se decidió que la ejecución se hiciera de una manera despolitizada, a cargo de gente independiente, lo que tuvo un costo político. En palabras de Goni “era muy criticado el hecho de que yo no quise hacerla (la Ley de Participación Popular) del MNR. (No lo hice) porque hubieran dicho ‘los comités de vigilancia son los comandos’”.¹³ Por supuesto estas críticas provenían de su propio partido y aún perduran: según el entonces Secretario General del MNR “la Ley de Participación Popular fue una de las grandes obras de la Revolución Nacional en su segunda fase pero nadie recuerda que fue una obra del MNR. Que el partido no se apropiara de esa ley fue un gran error político. La apropiación no tenía por qué ser física (de la ejecución), tenía que ser ideológica” (ver entrevista a R. Lema). Sin embargo para otro dirigente del MNR, Joaquín Monasterios, “Goni estaba en lo cierto (en abstenerse de mostrar al MNR como el gestor de la ley), eso era coherente, lo que él no quería era que se volviera un tema de discusión política partidaria: se podía desnaturalizar el proceso, se lo podía haber truncado”.

¿Hubiera sido posible una apropiación sólo ideológica –como señala Lema– coherente ciertamente ya que era concluir la Revolución del 52? – Tal vez. Es cierto que la medida estaba destinada a perdurar “pues iba a haber distribución de recursos” (ver entrevista a R. Lema) pero, en todo caso, haber conseguido que la ley fuera ejecutada de una manera despolitizada, como una política de Estado, contribuyó ciertamente a su éxito.

E. La Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa

a) La Ley de Participación Popular

Con la Ley de Participación Popular (Bolivia 1994-1) la jurisdicción territorial de los 316 municipios existentes, que antes se reducía a ámbitos urbanos, fue ampliada a la respectiva sección de provincia, con lo cual todo el territorio nacional quedó distribuido en municipios. Poco después, mediante una Ley de Reforma Constitucional (Bolivia 1994-2), se estableció que todos los Gobiernos Municipales Autónomos serían “de igual jerarquía”.

El Concejo Municipal todavía sería electo por representación proporcional (por porcentajes del total de votos que correspondan a cada lista) y este concejo designaría al Alcalde. “Todavía” por representación proporcional –y no territorial (por distritos submunicipales) como se había decidido inicialmente– porque si bien en el campo los cantones podían ser considerados distritos electorales y la capital

13 Hace referencia a los grupos armados de militantes del MNR después de la Revolución de 1952.

de provincia o sección constituir un distrito adicional, los grandes municipios urbanos aún no estaban distritalizados.

Al nuevo municipio le fueron transferidos los caminos vecinales, el micro-riego y toda la infraestructura pública de salud, de educación inicial, primaria y secundaria, y de deportes. En financiamiento, se dispuso que los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos automotores y propiedad rural pasaran a ser municipales y además que el 20% de los impuestos nacionales (menos el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados) fuera distribuido entre los gobiernos municipales en proporción al número de habitantes de cada municipio. Según se puede observar, hasta aquí se continuó con lo inicialmente decidido excepto un detalle en lo referido a transferencias que será evaluado más adelante.

Donde hubo más cambios en relación a lo inicialmente adoptado fue en lo que en la propuesta de ley estaba bajo el subtítulo “De la Participación Popular”: en vez de participación directa de la población en órganos de autogobierno conformados a partir de las comunidades y juntas de vecinos (con la condición de que todos y todas tuvieran igualdad de oportunidades de participación), se optó por que estas organizaciones –a las que se añadió “pueblos indígenas”– se las dejara como estaban y que su papel fuera solamente “proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios” públicos (Art. 7, a). En vez de “consejos distritales” integrados por un representante de cada comuna –como se proponía en *Democratizar el Estado...*– se decidió que en cada municipio hubiera un Comité de Vigilancia integrado por un representante por cada cantón o distrito, elegido por dichas organizaciones. La principal atribución de los Comités de Vigilancia sería pronunciarse sobre el presupuesto y la rendición de cuentas de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria (Art. 10 c).

De las preocupaciones originales quedó que las organizaciones territoriales de base, para ser reconocidas, debían representar “a toda la población urbana o rural de un determinado territorio” (Art. 4, I), que éstas debían “promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación” (Art. 8 f) y que una de sus obligaciones sería “participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos” (Art. 8 b), todo lo cual no se ha llegado a implementar plenamente porque lo fundamental, que era que se convirtieran en órganos submunicipales y que la gestión municipal fuera subsidiaria a su gestión, no quedó.

b) La Ley de Descentralización Administrativa

Definida la creación del nuevo municipio y la descentralización hacia éste, en el año siguiente se aprobó la Ley de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo (Bolivia 1995). Las Corporaciones Regionales de Desarrollo (había una en cada departamento) fueron disueltas y las funciones que éstas ejercían

(principalmente construcción de infraestructura vial y de riego y electrificación rural) pasaron a ser competencias del Prefecto, pero éste seguiría siendo designado (por el Presidente de la República). Por otro lado, estando los gobiernos municipales a cargo de la infraestructura y provisión de materiales en salud y educación, se delegaba en el Prefecto la administración de los recursos humanos asignados a estos sectores.

También se constituiría un Consejo Departamental cuyas principales atribuciones serían aprobar el presupuesto elaborado por el prefecto y ejercer control y fiscalización de su ejecución. Poniendo en práctica la política de orientar la descentralización al municipio, el Consejo Departamental sería elegido no directamente sino por los concejales municipales. El Consejo sería integrado la mitad por participación territorial (un consejero por provincia) y la otra mitad por participación proporcional (según porcentajes obtenidos por cada partido en todo el departamento), en partes iguales. Claramente la Ley de Descentralización Administrativa se inspiró en el proyecto de ley aprobado en Senadores en 1993 (como sugiere Laurent Thévoz en su entrevista) pero éste fue modificado siguiendo la experiencia desconcentradora de Chile.¹⁴

En cuanto a financiamiento, se mantuvo el sistema de regalías pero ya la Ley de Participación Popular establecía un Fondo Compensatorio en favor de los gobiernos departamentales que estuvieran por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante (Bolivia 1994-1, Art. 29). Los recursos para tal compensación provendrían de la coparticipación en un 25% de un Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (Art. 20).

¿Fue sólo una “descentralización administrativa”? – Actualmente hay consenso en que descentralizar es transferir competencias y recursos a gobiernos subnacionales electos, pero si se considera que en la gestión pública coexisten tres sistemas: el político, el administrativo y el económico (Von Haldenwang C. 1990), también sería posible una descentralización sólo administrativa: cuando se transfirieran competencias administrativas a autoridades designadas. Desde este punto de vista la descentralización a gobiernos departamentales definida en 1995 fue administrativa –el Prefecto era una autoridad designada– pero también fue política pues hubo transferencia de competencias a un órgano democráticamente electo, la Asamblea Departamental. Desde un punto de vista histórico aquella descentralización fue ciertamente un avance hacia las actuales autonomías departamentales, que corresponden enteramente al concepto de descentralización. Y fue adecuado no llegar todavía a estas últimas por la razón ya mencionada (ver C).

14 Por ejemplo en lo referido a la elección indirecta de los Consejos y a las funciones de éstos, pero en lo referido a la composición del Consejo Departamental se adoptó el sistema mixto mencionado mientras en dicho país es territorial con corrección demográfica (Chile 1992).

F. Comparación entre lo decidido inicialmente y lo finalmente aprobado

a) *De órganos de autogobierno a cooperación con los gobiernos municipales*

Ya se ha señalado que el propósito de instaurar órganos submunicipales con participación directa y universal a partir de la experiencia de la comunidad y la junta de vecinos, no se plasmó y ello a pesar de que el MNR –y particularmente Gonzalo Sánchez de Lozada– habían hecho suya la idea.

La explicación de este cambio me la dio José Guillermo Justiniano –principal colaborador de Goni en sus contactos con otros partidos– en uno de mis viajes: el Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas se oponía terminantemente a la instauración de las “comunidades vecinales” (término que preferí en la propuesta de ley en vez de aquel de “comunidades” que desarrollé en el trabajo) porque establecerlas como se proponía, que todas y todos tuvieran igual derecho a participar, atentaría contra los usos y costumbres de la comunidad. Ante ello, se optó por dejar a las organizaciones territoriales de base tal como estaban, como organizaciones sociales, y promover, en vez del autogobierno, la cooperación de la población a los gobiernos municipales a través de ellas. La entrevista a Martha García muestra cómo el autor de la ley –Gonzalo Sánchez de Lozada– tomó conocimiento de la experiencia de planificación participativa en Mizque y la aprovechó para elaboración de la idea alternativa mediante el nombramiento de Martha como Secretaria (Viceministra) de Desarrollo Rural (ver entrevista a M. García).

Las razones que tuvo Víctor Hugo Cárdenas para oponerse a la idea de comunidades vecinales quedan claramente expuestas en su entrevista: su proyecto político contemplaba rescatar las formas de organización territorial y de gestión de los pueblos de origen indígena y que, sobre éstas y la criolla (se sobreentiende prefectura-municipio urbano) hubiera un gobierno nacional electo por todos. Al no aceptar Goni la pretensión territorial de los indigenistas (que todo el campo fuera transformado en territorios indígenas) Cárdenas transó en que las organizaciones territoriales de base existentes en el campo y en la ciudad cooperaran, sin modificarlas, en la gestión municipal (ver entrevistas a G. Sánchez de Lozada y a V.H. Cárdenas).

¿En qué se basaba la propuesta de crear órganos submunicipales con participación directa? – Según se analiza en el trabajo que ahora se reedita, antes de la Ley de Participación Popular la comunidad campesina se ocupaba de la infraestructura de vialidad, de riego, de educación, de organizar la vida social en general, y *mutantis mutandi* la junta vecinal hacía lo propio en los barrios periféricos de las ciudades. La gente se tomaba a cargo y si el Estado tenía algún rol era complementario. Entonces la intención de la propuesta era rescatar la institucionalidad favorable a la eficiencia generada en esas organizaciones e incorporarla, en sus aspectos fundamentales, en el Estado. Una de esas instituciones (o procedimiento cuyos

resultados todos se obligan a aceptar) era cómo proveerse democráticamente de bienes de beneficio colectivo: la asamblea de la comunidad adopta estas decisiones después de realizar un cuidadoso análisis beneficio-coste de cada posibilidad, definiendo claramente cuánto aportará cada uno.

Sin embargo, en el estudio se había verificado que en estas organizaciones de base no todos tenían igual derecho a participar –tradicionalmente en las asambleas de las comunidades campesinas sólo participaban varones jefes de familia– y, en general, no participaba ningún no propietario (pero, al menos en el campo, éstos sí tenían obligaciones). La idea en la propuesta era que tanto las comunidades como las juntas de vecinos continuaran ocupándose de lo que se ocupaban con el único requisito –ya se ha mencionado– de que todos y todas tuvieran igual derecho a participar: esa sería la comuna (en *Democratizar...*) o la comunidad vecinal (en la propuesta de ley). La gestión municipal sería subsidiaria a la de la comunidad vecinal; las contribuciones de ésta en trabajo, materiales y dinero serían reconocidas como tributos municipales, y el respectivo gobierno municipal le haría transferencias a fin de contribuir complementariamente a su gestión. Pero esto no quedó.

A diferencia de Cárdenas, Xavier Albó afirma en su comentario que, independientemente de cómo se denominara finalmente a la comuna, hacer que en la comunidad campesina todos y todas participaran en igualdad de condiciones no sólo era posible sino que ya se estaba dando, pues “la comunidad, si está viva, está evolucionando constantemente”. Miguel Urioste coincide con Albó: “La idea en *Democratizar el Estado...* era modernizar a la comunidad campesina para fortalecerla, no para diluirla; no para superarla históricamente sino más bien para que su modernidad sea propia, sea genuina, pero esté a la altura de los tiempos” (ver entrevista).

Y Albó va más allá cuando afirma que lo propuesto en aquel trabajo “no sólo está muy bien sino sigue siendo un asunto pendiente” y, que al no haber incluido esa parte, la Ley de Participación Popular resultó ser sólo una “ley de municipalización con algo de participación”, ya que “mucho que funciona bien al interior de la comunidad sigue todavía desconocido y no se aprovecha”. Eso sí, según Albó, la evolución de la comunidad hacia lo que se propone no debe ser algo obligado desde el Estado sino habría que dejar que ésta evolucionara en esa dirección. Posiblemente esto hubiera sido posible si –tal como se postulaba– se incentivaba esa transformación reconociendo los aportes a la comunidad en tiempo, trabajo, materiales y dinero como contribuciones municipales y se premiaba estos aportes con transferencias, con la condición de que todos y todas hubieran podido participar en igualdad de condiciones.

b) De transferencias complementarias a simple redistribución

Otro punto importante que no se mantuvo, también señalado por Goni en su entrevista, es uno referido al financiamiento de la gestión municipal: tanto en

la propuesta como en el proyecto de ley se planteaba que las transferencias que no se originaran en aportes locales fueran “complementarias” a la iniciativa y al esfuerzo locales, pero en cambio se adoptó un sistema de transferencias no vinculado a estos esfuerzos. Se mejoró ciertamente lo propuesto en lo referido a la fuente y magnitud de las transferencias: 20% de todos los impuestos nacionales¹⁵ a ser distribuido según número de habitantes (menos el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, cuyo destino era reducir las inequidades entre departamentos) pero se le restó algo esencial: que fueran complementarias a los respectivos aportes locales.¹⁶ Las transferencias que reciben los gobiernos municipales por coparticipación en impuestos nacionales son totalmente independientes de tal esfuerzo, creando así incentivos para la ineficiencia y la corrupción.¹⁷

G. Algunas consideraciones

a) *Consecuencias de no incluir a la comuna*

Al no transformar las organizaciones territoriales de base en órganos públicos submunicipales se perdió una oportunidad de incorporar en el Estado instituciones de autogobierno democrático que se desarrollaron endógenamente y –coincido con Albó– estaban maduras para dar un salto a la democracia entre iguales.

Una de estas instituciones –que ya se ha mencionado– es atender problemas e intereses comunes decidiendo simultáneamente sobre qué hacer y con qué aportes de cada uno hacerlo; otra, la supremacía de la asamblea y entender el cargo ejecutivo como un servicio al que se llega por méritos y rotación. Se aspiraba a que, al cumplir el resto del Estado un rol subsidiario respecto a la comuna, con una política de *favorabilia amplianda et odiosa restringenda* (ampliar lo favorable y restringir lo desfavorable) las instituciones endógenas favorables al desarrollo terminaran primando en un Estado al fin democratizado que reemplazara al viejo Estado rentista heredado de la Colonia.

15 Algo muy similar a lo que se pretendía en Colombia: que las transferencias a los municipios alcanzaran al 20% de los impuestos nacionales. Sin embargo allí nunca se alcanzó el 20%: en 2006 se optó por que a partir de 2008 se las dejara en el nivel alcanzado y a continuación se las hiciera crecer según la tendencia del PIB a largo plazo (Colombia 2006). El argumento para realizar este cambio fue que transferencias que sean porcentajes de la recaudación resultan procíclicas, es decir, que el Estado gasta más cuando debe gastar menos y viceversa.

16 Este aspecto es indispensable para la eficiencia ya que, según he analizado posteriormente en varios trabajos, al desvincular las decisiones sobre gasto de las de los respectivos aportes (tributos locales) se está eliminando la revelación de preferencias comparando beneficios con costos, una condición esencial para que las asignaciones sean eficientes. Ver por ejemplo Finot I. 2007.

17 Sobre los incentivos y desincentivos que generan los actuales sistemas de transferencias, y sus efectos, véase Barja G.; S.Villarreal; D. Zavaleta 2012.

Tal vez esa pretensión era demasiado ambiciosa pero a la luz del neoinstitucionalismo se puede concluir que Bolivia tiene la ventaja comparativa –en relación a otros países– de contar en su base social con poderosas instituciones “inclusivas”, surgidas y desarrolladas durante la Colonia por interacción entre las indígenas y las europeas, desarrollo que continuó durante la República pese a que ésta sólo incorporó la parte extractiva (la contribución comunitaria) y que incluso actualmente se caracteriza por una constante evolución, según afirma Albó en su entrevista. Y se ha demostrado que el progreso económico se da cuando prevalecen las normas y mecanismos de cumplimiento inclusivos mientras las naciones “fallan” cuando preponderan las instituciones “extractivas” implantadas durante largos procesos coloniales (Acemoglu D.; J. Robinson 2012), lo que es característico de la mayor parte de los países de América Latina.¹⁸ El cambio político que se consideraba indispensable en *Democratizar el Estado...* sería uno que permitiera que nuestras normas y mecanismos de cumplimiento inclusivos prevalecieran.

Coincido con Albó en que la incorporación al Estado de las capacidades de autogobierno propias de la comunidad es una tarea pendiente. Sin embargo ya en *Democratizar el Estado...* se mencionaba que las donaciones de alimentos por trabajo atentaban contra la institución comunitaria de trabajar por intereses comunes, y ahora los sistemas de transferencias no vinculados con los esfuerzos locales estarían mermando aún más esa capacidad. ¿Subsistirá aún? – Esperemos que sí, que instituciones inclusivas perfeccionadas durante siglos no desaparezcan en pocos años.

b) Incorporación de la población rural a la política

En todo caso la política de descentralización del MNR –descentralizar primero hacia un municipio que incluyera a toda la población y que si tenía que haber descentralización hacia el departamento ocurriera posteriormente– fue sin duda un gran paso hacia la democratización del Estado, según coinciden todos los entrevistados. Es más, un objetivo fundamental de lo propuesto en el documento que ahora se reedita era incorporar plenamente a la población rural en el Estado pero con la Ley de Participación Popular, de la que aquel trabajo fue un insumo, no sólo se habría logrado el objetivo de incluirlos en el Estado en igualdad de condiciones sino también incorporarlos plenamente a la política.

En efecto, Moira Zuazo (Zuazo M. 2008) analiza en *Cómo nació el MAS – La ruralización de la Política en Bolivia* cómo el ahora mayoritario Movimiento al

18 Por lo demás, desde la instauración de la República se ha tendido más a copiar instituciones de otras sociedades que a favorecer o restringir –según corresponda– las instituciones, ahora informales, heredadas de la Colonia. Ello explicaría, por ejemplo, la persistente tendencia a la corrupción y la actual crisis de la justicia.

Socialismo (MAS) surgió cuando los campesinos coccaleros del Chapare (región tropical del departamento de Cochabamba), que ya habían establecido un autogobierno en la región sobre la base de sus comunidades-sindicatos, aprovecharon la Ley de Participación Popular para postular sus candidatos en las elecciones municipales de 1995 y arrasaron, y cómo después otra medida democratizadora del MNR, la instauración de diputados uninominales (Bolivia 1994-2), fue también aprovechada por los coccaleros para postular a su dirigente y ganar.

Ese diputado, Evo Morales, se perfiló nacionalmente cuando fue expulsado del parlamento (2002), ganó las elecciones presidenciales de 2005, ha ganado tres elecciones más y sigue siendo el Presidente de Bolivia. Claramente los habitantes rurales han entrado en la política nacional: la estructura fundamental del partido gobernante, el Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), fue hasta 2011 un Pacto de Unidad que agrupaba a todas las organizaciones campesinas e indígenas: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIOB) (antes de Colonizadores), a las que están afiliados todos los campesinos de Bolivia; la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), que aglutina a los indígenas originarios de la Amazonía y del Chaco; la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia-Bartolina Sisa (CNMCIOMB-S), que agrupa a mujeres campesinas de origen aymara y quechua, y el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu (CONAMAQ), organización indigenista del occidente.

Por su parte, Diego Ayo analiza en base a una encuesta el impacto que ha tenido la Ley de Participación Popular en la democratización del país, incluyendo el poderoso factor étnico, y cómo funciona la democracia y la gestión municipal en los (nuevos) municipios (Ayo D. 2010). Y Moira Zuazo, cómo, a partir de la municipalización del país, la población rural en particular no sólo se ha incorporado plenamente al Estado sino también a la política (Zuazo 2012).

La decisión de crear un instrumento político de campesinos e indígenas se remonta a 1995 (Zuazo 2008) y el resultado fue el MAS-IPSP, ahora fracturado por haberse retirado del mismo las organizaciones que aglutinan a quienes se reconocen primordialmente como indígenas, la CIDOB y el CONAMAQ.¹⁹ El Instrumento se encuentra ahora aún más debilitado al haberse comprobado²⁰ que

19 La CIDOB y el CONAMAQ se separaron del MAS-IPSP en 2011 ante la represión de una marcha de indígenas del oriente contra el intento del gobierno central de construir una carretera que atravesara un territorio declarado indígena sin consulta previa. En los hechos ello implica una división importante: una gran parte de quienes se consideran ante todo indígenas ya no hacen parte de dicho partido. Aunque minoritarios esta dilución del pacto campesinos-indígenas no deja de tener un alto valor simbólico.

20 A partir de un informe de la Contraloría sobre este Fondo, hecho público a finales de 2014.

un Fondo Indígena Originario Campesino (FONDIOC), creado para administrar la coparticipación en el IDH correspondiente a “indígenas, originarios y comunidades campesinas” (Bolivia 2005) ha sido manejado como un botín político por las cúpulas del Pacto. Pero a pesar de la crisis del MAS-IPSP –los partidos son transitorios– es indudable que históricamente campesinos e indígenas se encuentran definitivamente incluidos en la política boliviana en igualdad de condiciones. Ahora bien, la población rural se ha incorporado “plenamente” en el sentido tradicional, sólo democracia representativa en vez de, también, sus instituciones inclusivas, como se postulaba.

H. Conclusión

Tuve la suerte de que el jefe del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, y una parte de la dirigencia de dicho partido hicieran suya la propuesta de *Democratizar el Estado...* para terminar de incluir a la población rural; así se concluiría el proceso de la Revolución Nacional iniciada en 1952. Fue un feliz “robo de ideas” (término de Goni) pues existe una infinidad de trabajos académicos cuyos autores no tienen la misma suerte.

A Goni y a sus partidarios del MNR, que ya desde la elaboración del proyecto aprobado en 1993 por Senadores hicieron que se incluyera al municipio, que se mantuvieron firmes en el propósito de no federalizar al país y que buscaron ideas de especialistas nacionales para poder plasmar el cometido de “llegar a un nivel de gobierno que esté más cerca a la gente y después bajar a una participación mucho más comunitaria” (entrevista a G. Sánchez de Lozada), que se impusieron a quienes dentro de su partido se oponían a la aprobación de la Ley de Participación Popular, y que finalmente decidieron la ejecución despolitizada de ésta, a quienes la ejecutaron así, a todos ellos corresponde el mérito de haber concluido la Revolución inconclusa.

2. Sobre temas pendientes

Uno de los temas pendientes sería la recuperación de las instituciones comunitarias a partir de transformar las actuales organizaciones territoriales de base en órganos submunicipales, el otro, el financiamiento de los gobiernos autónomos.

A. Importancia de las instituciones comunitarias

La intención en *Democratizar...* era incluir en el Estado instituciones informales que se habían desarrollado en la comunidad tales como igualdad de derechos

de todos los miembros, procesos de asignación de recursos bajo condiciones de eficiencia, servicio público por meritocracia y rotación, y subsidiariedad y revocatoria de mandato o representación. Ampliar la participación en las comunidades rurales y urbanas a todos los ciudadanos y, para el resto del Estado, aplicar el principio de *favorabilia amplianda et odiosa restringenda* respecto a estas instituciones, serían las raíces de la democratización del Estado que se proponía.

El análisis económico de la descentralización, sistematizado a partir de Oates W. (1972),²¹ permite establecer que una descentralización bajo estos principios es también la solución más eficiente para la provisión de bienes públicos²² en la medida en que las preferencias ciudadanas por algunos de estos bienes están geográficamente diferenciadas. Una condición esencial para favorecer la eficiencia es que tales preferencias sean efectivamente reveladas,²³ lo que se daría en su forma más pura en las decisiones colectivas que hacían las organizaciones analizadas en la sección “Organizaciones Constructivas” del capítulo II.²⁴ De ahí en adelante la eficiencia dependería de que se aplicara efectivamente el principio de subsidiariedad, de que los representantes hicieran valer con la mayor fidelidad posible las preferencias de sus representados, y de que se accediera a los cargos de dirección por meritocracia y rotación.

Sin duda el proceso boliviano ha implicado un avance decisivo en democratización al instaurar municipios ampliados a toda la población, autonomías indígena-originario-campesinas y gobiernos departamentales y transferir competencias hacia estos gobiernos buscando la subsidiariedad; incluso se ha establecido la representación territorial en la conformación de los gobiernos departamentales (en los municipales está aún pendiente) y se ha reconocido como contribuciones especiales a los tradicionales aportes “en especie” de la comunidad; pero aún falta una condición final para la eficiencia: que se dé una efectiva revelación de preferencias de los ciudadanos a través de sendas comparaciones, efectuadas por sí mismos o a través de sus representantes, entre los beneficios y los costos que les implicará cada provisión.

En cambio, con la instauración de transferencias que no son complementarias respecto a los aportes locales, la institucionalidad que se pretendía formalizar y

21 Ver también Oates W. 1991.

22 Entendidos como servicios y bienes de los que nadie puede ser excluido.

23 Supuesto imprescindible para que el análisis de Oates sea válido, no explícitamente señalado por él posiblemente porque su análisis se basa en la experiencia de EE.UU., donde el desempeño de todo gobierno local se basa en los respectivos tributos también locales. Pero no hay revelación económica de preferencias cuando el gasto subnacional se financia con transferencias no vinculadas a los esfuerzos fiscales, como sucede frecuentemente en América Latina (ver Finot I. 1990).

24 De la que se hace una síntesis en el punto F1 de la primera sección de este epílogo: “... la asamblea de la comunidad adopta estas decisiones después de realizar un cuidadoso análisis beneficio-costos de cada posibilidad, definiendo claramente cuánto aportará cada uno”.

desarrollar se viene debilitando. Es más, se postulaba la participación universal en las organizaciones territoriales de base y ahora se puede observar con frecuencia lo contrario: al no estar normada esta participación, la representación de las organizaciones es cooptada por grupos minoritarios.

Incentivar la igualdad en el derecho a participar en las organizaciones territoriales de base y, cumplida esta condición, transformarlas en órganos submunicipales de decisión estableciendo subsidiariedad de los gobiernos municipales respecto a estos órganos, es una tarea pendiente, como lo es modificar los sistemas de financiamiento de las competencias de las autonomías y mejorar los mecanismos de representación. El último punto de este epílogo estará dedicado a los sistemas de financiamiento.

Por otro lado, no haber transformado las organizaciones territoriales de base en órganos públicos de autogobierno sino haberlas reconocido tan sólo como órganos de participación social en la gestión municipal planteó pronto un interrogante: ¿por qué no se reconoció igual derecho a la participación a través de organizaciones funcionales? La Ley 341 de Participación y Control Social (Bolivia 2013) responde a este interrogante reconociendo un estatuto similar al contemplado para las organizaciones territoriales de base en la Ley de Participación Popular a todas las organizaciones sociales, incluso a las que operan circunstancialmente (Art. 7), y ya no solamente a las de base, referidas al nivel municipal, sino a todas las demás, referidas al correspondiente ámbito territorial del Estado. Es más: todos los organismos públicos, incluidas las empresas, tienen la obligación de presupuestar “recursos necesarios y suficientes destinados a efectivizar el derecho de la Participación y Control Social” por parte de organizaciones sociales (Art. 41). Esta legislación, sin duda excesiva y de muy difícil cumplimiento, reduce significativamente el papel que aquella ley asignaba a las organizaciones territoriales de base en la planificación municipal pero con ella además se abandona, esperemos que no definitivamente, la idea de aprovechar en beneficio del Estado las instituciones de autogobierno generadas a lo largo de siglos en la comunidad campesina.

B. Modificar los sistemas de financiamiento

La evolución del proceso boliviano después de la promulgación de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa ha sido bien documentada y analizada en numerosas publicaciones. Aquí sólo se analizará la situación actual en materia de financiamiento de los gobiernos autónomos a partir de la coparticipación en el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos y de la instauración del sistema de autonomías en la Constitución de 2009 (Bolivia 2009) y, sobre esta base, se hará algunas propuestas.

a) Efectos de la coparticipación del Impuesto Directo sobre Hidrocarburos

En la Ley de Hidrocarburos (Bolivia 2005) se creó un nuevo impuesto, denominado Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH),²⁵ determinado como el 32% del valor bruto de la producción de hidrocarburos en su primera etapa de comercialización. El nuevo impuesto se coparticipa primordialmente por departamento:²⁶ además de las regalías ya establecidas (11% para los departamentos “productores”²⁷ y 1% para Beni (2/3) y Pando (1/3), los habitantes de cada departamento “productor” perciben un 4% adicional sobre el valor de lo extraído del subsuelo correspondiente. En cambio aquellos de los departamentos “no productores” coparticipan con dos puntos porcentuales cada uno del total de 32 puntos. Y también se determina que ningún “departamento productor” debe recibir menos que los “no productores” (Bolivia 2005 Art. 57). En 2007 se definió que lo asignado a cada departamento se distribuyera: el 24.5% al gobierno departamental, el 67% a los gobiernos municipales y el 8.5% a la(s) universidad(es) pública(s), y que lo correspondiente a los municipios dentro de cada departamento se repartiera según población (Bolivia 2007). ¿En qué deben gastarse estas transferencias? – Ya en la Ley de Hidrocarburos se determinaba que “todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo” (Bolivia 2005, Art. 57).

Por supuesto el hecho de que los gobiernos subnacionales cuenten con más recursos favorece, en principio, la descentralización pero la forma en que esta nueva coparticipación se reparte, en vez de reducir las inequidades –objetivo de todo sistema de coparticipación tributaria– ¡las aumenta! Ya el elevado porcentaje de regalías (11%)²⁸ implicaba una gran desigualdad en lo referido a gobiernos departamentales (desigualdad que fue apenas aminorada con la coparticipación en el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados): con la forma que se ha adoptado para coparticipar el IDH, que beneficia aún más a los habitantes de los departamentos donde se explota hidrocarburos, la desigualdad obviamente aumenta.

En cuanto a los gobiernos municipales, el criterio de igualdad por habitante adoptado en la Ley de Participación Popular fue modificado en favor de aquellos

25 Aunque técnicamente es un impuesto indirecto.

26 Y el saldo “a favor del TGN, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, de los Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros” (Art. 57 d).

27 Departamentos “productores”, aquellos donde se extrae hidrocarburos. La coparticipación de este nuevo impuesto sería típicamente una nueva institución (regla de juego) extractiva.

28 Elevado en comparación con otros países, que además incluyen regalías municipales (ver por ejemplo Colombia, Agencia Nacional de Hidrocarburos 2008). El principio por el cual quienes explotan recursos naturales no renovables deben pagar regalías es la sustentabilidad.

habitantes que tienen la suerte de vivir dentro de un departamento donde se explota hidrocarburos.

Como resultado, en 2014 (por ejemplo), mientras el Gobierno Departamental Autónomo de Tarija presupuestaba ingresos de Bs 5648 por habitante y el de Pando, de Bs 2303, el de Santa Cruz sólo podía presupuestar Bs 351 por habitante, el de Cochabamba Bs 317 y el de La Paz ¡Bs 184!, 31 veces menos que en el caso de Tarija. En cuanto a gobiernos municipales, para el mismo año los ingresos por habitante de aquellos situados en Pando ascendían, en promedio, a Bs 4296, y para los que están en Tarija, a Bs 3134; en cambio los de aquellos que se ubican en Santa Cruz sólo llegaban, siempre en promedio, a Bs 1342, y los que están en La Paz, a Bs 1232. En promedio, es decir incluyendo a las grandes ciudades que cuentan con apreciables ingresos generados localmente, porque considerando a los gobiernos municipales individualmente los ingresos presupuestados variaban desde Bs 854 por habitante en Palos Blancos (La Paz) o Bs 918 en Samaipata (Santa Cruz) hasta Bs 2746 en Padcaya (Tarija) o Bs 5094 en Puerto Rico (Pando).²⁹ Difícilmente se podría encontrar desigualdades semejantes en otros países.

b) Necesidad de nuevos sistemas de financiamiento

Las competencias asignadas a gobiernos departamentales, municipales y autonómias indígena-originario-campesinas (Bolivia 2009 y Bolivia 2010) abren las puertas, por un lado, al desarrollo territorial autónomo y, por otro, a seguridad, salud y educación para todos. Sin embargo esto se ve claramente obstaculizado por los sistemas de financiamiento aún vigentes, previos a la nueva Constitución.

¿Cómo modificarlos? – Para empezar es imprescindible diferenciar entre aquel financiamiento que garantizará el ejercicio de las competencias exclusivas, que debe hacer posible el ejercicio efectivo de la autonomía bajo condiciones de eficiencia y de igualdad de oportunidades, y aquel otro que corresponde a las competencias concurrentes y, dentro de éstas, a aquellas que se refieren a derechos ciudadanos garantizados por la Constitución, como seguridad, agua potable, nutrición, salud y educación, que son “bienes sociales”, es decir, servicios a los que todos los habitantes tienen derecho a que se les garantice un mínimo nacional independientemente de su lugar de residencia (Finot I. 2007).

i. Financiamiento de las competencias exclusivas

En este caso las transferencias deben ser típicamente “complementarias” (en los términos de *Democratizar el Estado...*) a la iniciativa y al esfuerzo locales:

²⁹ Cifras calculadas en base al Presupuesto de 2014 (Bolivia 2014) y de proyecciones del Censo de 2012 (Bolivia 2013).

el financiamiento del ejercicio de estas competencias se debe basar en tributos subnacionales y el papel del gobierno nacional debe ser garantizar que todas las colectividades (departamentales, indígena-originario-campesinas y municipales) tengan igualdad de oportunidades. ¿Cómo? – Según sostengo en varios trabajos (ver por ejemplo Finot I. 2007), mediante transferencias financieras de libre disponibilidad directamente proporcionales a los aportes que los ciudadanos decidan realizar a sus respectivos gobiernos subnacionales, aportes que deben ser medidos en proporción al nivel de ingreso de los respectivos habitantes y a niveles de carencias (véase metodología y desigualdades así medidas para Bolivia en Finot I. y M. Zapata 2009).

Los gobiernos municipales y las autonomías indígena-originario-campesinas que provienen de municipios ya cuentan con impuestos adecuados pero los departamentales no, entonces el gobierno nacional debe transferirles una base impositiva importante. Y también debe ser elaborada una norma nacional para que los gobiernos subnacionales puedan monetizar las contribuciones especiales de los ciudadanos, aún no contabilizadas.

ii. Financiamiento de los bienes sociales

Las competencias concurrentes claramente deben ser financiadas concurrentemente y entre estas competencias están las referidas a la provisión de bienes sociales, según ya se ha mencionado. ¿Cómo se aplicaría en este último caso el principio de subsidiariedad? – Una manera de conciliar eficiencia con equidad sería que, como en Brasil, cada gobierno autónomo deba destinar a este fin determinados porcentajes de sus ingresos (Brasil 1988) y –ampliando lo que en Brasil se practica para el caso de salud– que para cada bien social hubiera un fondo nacional de transferencias sociales, cuyo objeto fuera añadir lo que fuera necesario para garantizar a toda persona igual nivel mínimo de provisión. (Véase niveles de desigualdad en la provisión pública de salud y educación en Bolivia, en Finot I. y M. Zapata 2009).

iii. Revelación efectiva de preferencias

Finalmente –y esto es decisivo para la eficiencia y la probidad en la gestión pública– para que en cada caso haya una efectiva revelación de preferencias y después los electores estén interesados en controlar el gasto, en las elecciones subnacionales los ciudadanos deben tener la oportunidad de escoger entre distintos programas de gobierno conociendo el costo que para ellos implicaría cada uno de ellos en términos de tributos a mediano plazo (durante el respectivo período de gobierno) y a largo plazo (endeudamiento). Si las transferencias de libre disponibilidad son proporcionales a los respectivos esfuerzos locales, según se está postulando, este

mecanismo para incentivar la eficiencia alcanzaría a todo el gasto ya que todo gasto implicaría un costo para los ciudadanos.

c) Propuesta sobre sistemas de financiamiento

En lo que se refiere a regalías (técnica aunque aún no legalmente también transferencias), las alícuotas de las mineras son razonables pero ya no el 11% sobre hidrocarburos³⁰; siguiendo lo planteado en *Democratizar el Estado...* esta alícuota debería ser disminuida a cambio de bases tributarias importantes y transferencias de libre disponibilidad que generaran una suma similar a lo que significara la reducción de regalías, lo que garantizaría ingresos con mayor estabilidad.

Una base impositiva importante y que tiene características interesantes para un impuesto departamental son los ingresos de las personas naturales, y las respectivas transferencias de libre disponibilidad provendrían de una nueva forma de coparticipación en el IDH que, según se acaba de señalar, debería ser proporcional a los respectivos esfuerzos fiscales.

Esta forma de coparticipación del IDH debería aplicarse tanto a los gobiernos departamentales como a los municipales y a las autonomías indígenas. Primeros ejercicios sobre datos de 2014 demuestran que, para el caso de los gobiernos departamentales, incluso sin tocar las regalías y con precios del gas aún elevados (que hacen que las transferencias por regalías también sean altas) esta nueva forma de coparticipación del IDH tendría un efecto redistributivo muy importante. En efecto, si el actual impuesto sobre ingresos de las personas (el Régimen Complementario al IVA) hubiera sido departamental, y el IDH hubiera sido distribuido en forma proporcional al respectivo esfuerzo fiscal (RCIVA/PIB para cada departamento), las diferencias de ingresos por habitante entre gobiernos departamentales hubieran bajado de 31 - 1 a 15 - 1.³¹ Y también hubiera habido una reducción importante de las disparidades de ingresos por habitante entre gobiernos municipales (evaluando en este caso los respectivos esfuerzos fiscales según nivel de pobreza), reducción que sin duda sería mucho mayor si se contabilizara dentro de los respectivos esfuerzos fiscales a las contribuciones en especie.

Y en cuanto a bienes sociales, siguiendo el ejercicio, veamos, por ejemplo, el caso de salud: distribuyendo a todos los usuarios de sistemas públicos de salud según municipio, se pudo constatar que en la gran mayoría de los casos el gasto

30 Que pudo justificarse cuando fueron creadas en 1938 y definidas finalmente en 1959: se requería de elevados niveles de inversión en el entonces lejano Oriente boliviano; un objetivo ya logrado al menos en lo referido a Santa Cruz, a cuyo gobierno departamental ahora convendría más el sistema de financiamiento autónomo que a continuación se propone.

31 Cálculos en base al Presupuesto de 2014 (Bolivia 2014), al Censo de 2012 (Bolivia, INE 2013) y datos del INE sobre cuentas departamentales (Bolivia, INE 2015).

público total anual por usuario estaba por debajo de Bs 1000, mientras algunos otros se situaban por encima. Para poder garantizar a todos un mínimo equivalente³² a Bs 1000, los gobiernos departamentales deberían destinar al sector al menos el 21% de sus nuevos ingresos, los municipales al menos un 14% y el gobierno central aportar la diferencia según cada caso, lo que le hubiera implicado aumentar su gasto en el sector de 4.4% a 5.4% del total de lo que destinó a administraciones públicas.³³ Por supuesto, si algunas autonomías decidieran gastar mayores porcentajes, en buena hora, Bs 1000 (US\$ 143.50) por usuario es una suma aún muy baja: los mayores niveles ya alcanzados para algunos municipios no deben ser reducidos sino emulados.³⁴

d) Sobre el riesgo de “federalismo”

Sistemas de financiamiento como los que se acaba de describir contribuirían decisivamente a la eficiencia en el gasto público y a la igualdad de derechos, pero cabe considerar si la posibilidad de que los gobiernos departamentales cuenten con un impuesto fuerte, como es aquel cuya base es el ingreso de las personas, alentaría o no el federalismo y el separatismo.

Adoptado el sistema de autonomías, en aspectos fiscales un pretendido “federalismo” ahora sólo puede sustentarse en (i) hipotéticos derechos sobre recursos naturales, particularmente sobre los no renovables, y (ii) en comparaciones entre lo que los ciudadanos que viven en un departamento aportan al erario nacional y lo que reciben de éste. Sobre lo primero, existe un consenso, plasmado en la Constitución, en que los derechos sobre recursos naturales son de todos los bolivianos por igual, principio que, por lo demás, compartimos con países federales como Brasil y México. De hecho ya nos parecemos a estos países no sólo en este aspecto sino en que los gobiernos subnacionales cuentan con impuestos propios. Sobre lo segundo, es un error hacer comparaciones entre totales de lo que aportan y reciben ciudadanos de una misma circunscripción, pues lo que en realidad ocurre es que cada ciudadano contribuye a distintos ámbitos de provisión pública: desde la comunidad, pasando por el municipio y el departamento, hasta llegar al nivel central, que sin duda debe percibir la mayor cantidad de recursos a fin de poder financiar proyectos de alcance nacional y garantizar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos y a todas las colectividades.

Bolivia ha decidido organizarse políticamente en forma descentralizada, forma que, además de más democrática, económicamente es la más adecuada

32 “Mínimo equivalente”, en los términos en Finot I. y Marco Zapata 2009.

33 Cálculos en base al Presupuesto de 2014 (Bolivia 2014) y al Censo de 2012 (Bolivia 2013).

34 En el Panorama Social de la CEPAL (2014) Bolivia se sitúa en el nivel más bajo de gasto social en relación al PIB entre los países de América Latina allí comparados.

dada su gran diversidad. Para derrotar definitivamente las pretensiones de los “federalistas” el sistema autonómico debe consolidarse, y hacerlo demostrando que haberse organizado así nos permite superar las instituciones extractivas y el rentismo. Para ello sólo debe desarrollar la institucionalidad inclusiva que Bolivia atesora: el gasto público local debe fundamentarse en la iniciativa y el esfuerzo también locales.

Referencias

- Acemoglu, Daron; James Robinson
2012 “*Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*”. New York, Crown Publishing Group.
- Ardaya, Rubén
1991 *Ensayo sobre municipalidad y municipios. La Paz, INIDEM.*
- Ayo, Diego
2010 *Democratizando la democracia: una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías. La Paz, PNUD-IDEA.*
- Barja G.; S. Villarroel; D. Zavaleta
2012 *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana. La Paz: PIEB.*
- Bolivia
1967 *Constitución política.* <http://econstitucional.com/CPE/1967.pdf>
1983 *Ley N° 578, 3 de noviembre de 1983, de elecciones municipales.*
1994-1 *Ley 1551, 21 de abril de 1994, de participación popular.*
1994-2 *Ley 1585, 12 de agosto de 1994, de reforma constitucional.*
1996 *Ley 1715, 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria.*
2005 *Ley 3058, 17 de mayo de 2005, de hidrocarburos.*
2007 *D.S. N° 29322 de 24 de octubre de 2007.*
2009 *Constitución política del Estado.*
2010 *Ley 031, de 17 de julio de 2010, marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibañez”.*
2013 *Ley 341, 5 de febrero de 2013, de participación y control social.*
2014 *Presupuesto General del Estado.* <https://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2014/index.htm>
- Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (INE)
2013 *Censo nacional de población y vivienda 2012.* <http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2012COM&lang=ESP>
2015 *Producto interno bruto departamental.* <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>

- Brasil
1988 *Constituição da República Federativa do Brasil.*
- Chile
1992 *Ley 19175, Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional.*
- Colombia
2006 *Acto Legislativo No. 11 de 2006, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.*
- Colombia, Agencia Nacional de Hidrocarburos
2008 *Las regalías en el sector de los hidrocarburos.* <http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-participaciones/Regalias/Documents/regaliasSector.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-ONU
2015 *Panorama social de América Latina 2014.* Santiago, CEPAL, LC/G.2635-P.
- Faguet, Jean-Paul
2012 *Decentralization and popular democracy.* The University of Michigan Press.
- Faguet, Jean-Paul; Caroline Pöschl (Ed.)
2015 *Is decentralization good for development?* Oxford Univ. Press.
- Finot, Iván
1990 “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” in Toranzo, Carlos (Ed.) *Democratización del Estado y descentralización.* La Paz, ILDIS (FES).
- Finot, Iván
2001 *Descentralización en América Latina: teoría y práctica.* Santiago: CEPAL, LC/L. 1221-P.
- 2007 “Los procesos de descentralización en América Latina”. *Investigaciones Regionales N° 10.* Madrid, Asociación Española de Ciencia Regional.
- 2014 “20 años de Participación Popular” *Página Siete (Ideas), 13 de abril 2014.* La Paz.
- Finot, Iván; Marco Zapata
2009 “Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia” in *Desarrollo Económico N° 10.* La Paz, Universidad Católica Boliviana San Pablo.
- Gran Comisión Nacional de Concertación
1992 “Proyecto de ley de descentralización administrativa” in “Estrategia de descentralización para Bolivia”, Vol. XV. La Paz, GTZ (mimeo).
- Molina, Carlos H.
1990 *La descentralización imposible y la alternativa municipal.* Santa Cruz, Libros del Cabildo/1.

Molina, Fernando

1997 *Historia de la Participación Popular*. La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular.

Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)

1993 *Plan de todos*. La Paz.

North, Douglass

1990 *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge Univ. Press.

Oates, Wallace

1972 “Fiscal federalism” Trad. *Federalismo fiscal*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

1991 “Fiscal federalism: an overview” in Prud’homme, Rémy (Ed.) *Public finance with several levels of government*. La Haya, Foundation Journal Public Finance.

Urioste, Miguel

1988 “El poder comunal” en CSUTCB *Debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades*. La Paz, CEDLA, 1989.

Von Haldenwang, Christian

1990 “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”. *EURE Vol. XVI, No 150*. Santiago de Chile.

Zuazo, Moira

2008 *Cómo nació el MAS – La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz, Friederich Ebert Stiftung.

Zuazo, Moira

2012 “Bolivia: cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución” in Zuazo, M.; J.P. Faguet; G. Bonifaz. *Descentralización y democratización en Bolivia*. La Paz, Friederich Ebert Stiftung, Descentralización y Participación N° 11.

Reseñas biográficas

De los entrevistados:

Gonzalo Sánchez de Lozada nació en Cochabamba en 1931. Licenciado en Filosofía y Literatura Inglesa por la Universidad de Chicago, ingresó al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en 1951. Entre 1952 y 1958 fue productor de cine y en 1961 fundó la Compañía Minera del Sur (COMSUR). En 1985 fue elegido senador y Presidente del Senado, y poco después fue nombrado Ministro de Planeamiento y Coordinación del entonces Presidente Víctor Paz Estenssoro (1985-1989). Como Jefe del Gabinete Económico fue el principal responsable de la política de liberalización y estabilización con la que ese gobierno hizo frente a la crisis generada por la deuda externa contraída durante el gobierno dictatorial de Hugo Banzer (1971-1978). En 1989 asumió la jefatura nacional de su partido y en 1993 fue electo Presidente de la República. Sus principales políticas fueron de democratización (Ley de Participación Popular, diputados uninominales, tierras comunitarias de origen) y de capitalización y privatización de la explotación de hidrocarburos. Fue reelecto Presidente en 2002 pero en 2003 fue obligado a renunciar por un levantamiento popular en contra de la privatización de los hidrocarburos y la posible exportación de gas a Chile. Actualmente vive en Estados Unidos.

Víctor Hugo Cárdenas, indígena aymara, nació en 1951 en la comunidad Achica Baja (actual municipio de Viacha). Educador formado en las Universidades San Andrés (La Paz) y San Francisco Xavier (Sucre) pertenece al grupo fundador del Movimiento Revolucionario Tupaq Katari de Liberación (MRTKL), creado en 1978. Fue presidente del Congreso de Unidad donde se fundó la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) (1979)

y fue integrante del equipo que promovió la formación de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (CNMCBS). En 1985 fue electo Diputado Nacional y en 1993, Vicepresidente de la República. Él y los kataristas participaron activamente en la definición de las políticas de reforma educativa, reforma agraria y territorios indígenas, participación popular, descentralización y modernización del Estado llevadas a cabo por el gobierno del que hizo parte. Actualmente se desempeña como profesor en la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Católica Boliviana (La Paz), y otras universidades dentro y fuera de Bolivia.

Miguel Urioste nació en Sucre en 1948. Economista de la Universidad Católica Boliviana, se especializó en Desarrollo Rural en la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica y en el Institute of Latin American Studies (ILAS) de la London University en Inglaterra. Fue Ministro de Estado en 1984 durante el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) y Diputado Nacional por 8 años (1989-1997). Ha sido Director de la Fundación TIERRA desde 1991 hasta 2008 y actualmente es investigador senior de esta institución. Fue miembro del Comité Directivo de la International Land Coalition. Ha publicado varios libros, ensayos y artículos sobre economía agrícola, desarrollo rural, participación popular y seguridad alimentaria.

Joaquín Monasterio nació en Santa Cruz en 1945. Médico de profesión, ingresó al Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI) en 1980. En 1983 fue designado Prefecto de Santa Cruz y después elegido Diputado Nacional (1985-1991). Entre 1991 y 1993 fue Concejal y luego Presidente del Concejo Municipal de Santa Cruz. En 1992 representó al MNR en la Gran Comisión donde se elaboró la propuesta de Ley de Descentralización Administrativa con alternativas, que dio lugar al proyecto aprobado en Senadores en febrero de 1993. Entre 1993 y 1994 se desempeñó como Secretario de Salud del Ministerio de Desarrollo Humano y además hizo parte del grupo con el que Sánchez de Lozada discutía la Ley de Participación Popular durante su elaboración. Entre 1998 y 2000 obtuvo un magister en Salud Pública (Universidad NUR, Santa Cruz), del 2000 al 2002 fue Consejero Departamental de Santa Cruz y de 2002 a 2006 fue Senador de la República y Jefe de Bancada del MNR. De 2006 a 2011 se desempeñó como docente en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y desde 2011 es Director del Servicio Departamental de Salud del Departamento de Santa Cruz.

Raúl Lema nació en La Paz en 1939, es ingeniero petrolero y metalúrgico de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz) e ingresó al Movimiento Nacionalista

Revolucionario (MNR) en 1957. Entre 1972 y 1974 fue Ministro de Minería y Metalurgia y entre 1985 y 2002 Senador de la República, llegando a ser presidente de esta cámara en 1997-1998. Entre 1992 y 2002 fue Secretario Ejecutivo del MNR y hacía parte de quienes representaban a dicho partido en las discusiones “radiales” de Gonzalo Sánchez de Lozada sobre la Ley de Participación Popular. En 2003 fue Presidente Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, gestión en la cual se llevó gas domiciliario a El Alto, Potosí, Oruro y Tarija y se diseñó la línea El Alto-Zona Sur de La Paz.

Martha García nació en Cochabamba en 1943. Maestra normalista y psicóloga de profesión, realizó estudios de posgrado en Orientación Escolar en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Santa Cruz) y en Historia, Geografía y Educación (Ministerio de Educación y Cultura). Entre 1981 y 1992 trabajó en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)-Cochabamba y fue asesora de la Central Única de Trabajadores Campesinos de Mizque para la elaboración del Diagnóstico Participativo y el primer Programa de Desarrollo de la Provincia de Mizque. De 1993 a 1995 se desempeñó como Secretaria de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Humano, entre 1996 y 1998 fue Consejera Departamental de Cochabamba, y entre 1995 y 2013 fue Directora del Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDEAGRO-Cochabamba).

Laurent Thévoz nació en Friburgo, Suiza, en 1948. Geógrafo de profesión, trabajó en estudios de urbanismo en Argelia, Luxemburgo y sobre todo en Suiza. En 1987 fue contratado por la Cooperación Técnica Suiza (COSUDE) para asesorar en planificación regional en Chuquisaca y después para prestar servicios como miembro de los equipos técnicos nacionales a cargo del tema descentralización, entre 1990 y 1999. Entre ellos hizo parte del equipo responsable de realizar estudios y elaborar propuestas para la Gran Comisión que elaboró el proyecto de Ley de Descentralización Administrativa (1991-1993) y de la Secretaría de Participación Popular (1993-1997). Actualmente vive en Suiza, es diputado del Partido Verde (ecologista) en el cantón de Friburgo y promueve la organización de cooperativas de vivienda y de energía solar.

De la autora del prólogo y los comentaristas:

Moira Zuazo nació en La Paz en 1965. Es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Konstanz (Alemania); Magíster en Ciencia Política con mención en Estudios de la Democracia por el Posgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA-La Paz) y politóloga por la misma universidad. Es profesora en la UMSA desde 1990 y trabaja en la

Fundación Friedrich Ebert (FES) - Bolivia desde 1997, donde actualmente se desempeña como Coordinadora de Diálogo Político y Alternativas al Desarrollo (la FES ocupa actualmente el número 12 del ranking internacional de *think tanks* del mundo). Entre sus obras más destacadas figuran: “Democracia directa indígena: ¿Elementos para una democracia post liberal? – El caso de Bolivia”, 2014, en *Decursos* (Cochabamba, CESU); *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*, 2012 (La Paz, FES) y *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*, 2008 (La Paz, FES, 2ª Ed. 2009).

Jean Paul Faguet, de nacionalidad francesa y estadounidense, nació en 1966. Es doctor en Economía Política por The London School of Economics – LSE; obtuvo dos maestrías, una en Economía en la misma LSE y otra en Política Pública en Harvard University, después de estudiar Ciencia Política en Princeton University. Trabajó para el Banco Mundial en Bolivia (1991-1994), en el Centre for Economic Performance & Economics Department (Londres) (1998-2002) y desde 2002 en The London School of Economics, donde actualmente es Profesor de Economía Política del Desarrollo. Además se desempeña como Chair of the Decentralization Task Force of the Initiative for Policy Dialogue en Columbia University (N. York). Es autor de numerosos artículos académicos y coautor o autor de varios libros, entre éstos últimos *Decentralization and Popular Democracy: Governance from below in Bolivia* (Univ. of Michigan Press), por el que recibió el premio W.J.M. Mackenzie por el mejor libro de ciencia política publicado en 2012, y *Is decentralization good for development? Perspectives from Academics and Policy Makers* (Oxford Univ. Press, 2015). Actualmente es una de las mayores autoridades mundiales en descentralización.

Diego Ayo nació en La Paz en 1970. Cientista político, tiene una maestría en Estudios Comparados en América Latina de La Universidad de Salamanca y es PhD en Gobierno y Políticas Públicas por el Instituto Ortega y Gasset (Madrid). Trabajó en la Secretaría y luego Viceministerio de Participación Popular entre 1995 y 2002, llegando a ser Viceministro. Más adelante se desempeñó como asesor a través de USAID (2003-2005) y el PNUD (2008-2010). Profesor titular de la Carrera de Ciencias Políticas y de postgrados del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Económico y Social (CIDES) en la Universidad Mayor de San Andrés, y también de Maestrías para el Desarrollo en la Universidad Católica Boliviana (ambas en la Paz), desde 2015 es Director de la Fundación Pazos Kanki. Ha dirigido varios programas de televisión y es autor de diversas publicaciones sobre democracia y descentralización, destacándose *Democratizando la democracia. Una década y media de Participación Popular en Bolivia (1994-2009)* (La Paz: PNUD-IDEA, 2010).

Xavier Albó nació en La Garriga, Cataluña (España) en 1934 y se nacionalizó boliviano en 1980. Sacerdote jesuita, obtuvo un doctorado en filosofía en la Universidad Católica del Ecuador (1958) y el equivalente a una licenciatura en teología en el Centro Borja (Barcelona) y en Loyola University (Chicago). Es además antropólogo-sociolingüista por la Universidad de Cornell (N.Y, 1970) con grado de doctor. Llegó a Bolivia en 1952 y habla quechua y aymara. Cofundador del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en 1987, fue su primer Director y allí sigue trabajando como investigador-actor. Cuenta con numerosas publicaciones siendo las más destacadas la obra colectiva *Por una Bolivia Diferente* (La Paz, CIPCA, 1992) y *Movimientos y Poder Indígena en Ecuador, Bolivia y Perú* (La Paz, CIPCA 2008).

Fernando Molina nació en La Paz en 1965 y es periodista (licenciado por la Universidad Católica Boliviana) y escritor. Fue director de los semanarios Nueva Economía y Pulso, y subdirector del diario La Prensa. En 2012 ganó el premio Rey de España de Periodismo Iberoamericano. Ha publicado numerosos artículos en medios escritos y digitales de su país y de Santiago de Chile, Madrid y México. Es autor de ensayos, biografías e historia intelectual y contemporánea sobre Bolivia, entre estos últimos *Historia de la Participación Popular* (La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997) y el folleto inédito “Historia intelectual del Estado Plurinacional”. También ha publicado libros de cuentos y poemas.

Sergio Villarroel nació en la Paz en 1969. Es ingeniero industrial con maestrías en Economía Aplicada (Georgetown University - Washington) y Políticas Públicas (Universidad Católica Boliviana – MpD). Se especializó en Política Macroeconómica en Harvard University (Boston) y en Gobernabilidad Local en Local Autonomy College (Tokio). Ha trabajado con agencias de cooperación (USAID, GTZ, AECID, SNV, ACDI) en temas de descentralización fiscal, gestión pública y desarrollo económico local. De 2004 a 2005 prestó servicios en la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente. Es coautor de Barja G.; S. Villarroel; D. Zavaleta *Diseño Institucional de Incentivos Implícitos en la Descentralización Boliviana* (La Paz, PIEB, 2012). Actualmente es profesor asociado en la Universidad Católica Boliviana.

Rafael López nació en La Paz en 1983 y es cientista político. En 2001, cuando realizaba sus estudios de pregrado, conoció el proceso de descentralización de 1994 y –quedó encantado–. Ingresó como pasante en el Ministerio de Participación Popular y allí se quedó, primero como mensajero y luego como técnico. Obtuvo su maestría en Asamblea Constituyente y Autonomías en la Universidad Andina Simón Bolívar y realizó estudios complementarios en Japón, Inglaterra y

Suiza. Prestando servicios en el Viceministerio de Descentralización, con el apoyo del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), en 2010 asesoró a la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, particularmente en materia de competencias. Entre 2011 y 2013 se desempeñó como Director Nacional de Autonomías Departamentales del Ministerio de Autonomías y en 2014 coordinó el informe PNUD *Línea de Base sobre Capacidades Institucionales de Gobiernos Departamentales* (La Paz, 2015). Actualmente cursa un Master en Política Pública en Hertie School of Governance (Alemania) y National University of Singapore.