

# **DEBATE REGIONAL**



## **GOBIERNO, PARTICIPACION Y SOCIEDAD**

**A 97 - 08539**

**CERES  
FACES - UMSS**



## **DEBATE REGIONAL**

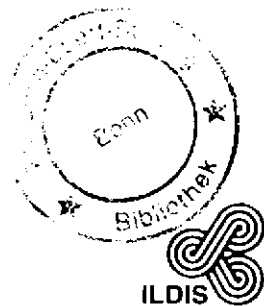


### **GOBIERNO, PARTICIPACION Y SOCIEDAD**

***Perspectivas de la participación  
ciudadana en los gobiernos locales***

**Gonzalo Vargas**

**A 97 - 08539**



**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

**CERES  
FACES - UMSS**

**ILDIS**

**Editor:** ILDIS

**Cuidado de edición:** Carlos F. Toranzo Roca

**Depósito Legal:** 4 - 1 - 1079 - 97

**Diseño de Tapa:** Alejandro Salazar

**Logo:** Grupo Design

**Impresores:** Editorial "SALAMANDRA" S.R.L.  
Telfs.:366669 - 358168  
Fax:(591-2) 350748  
La Paz - Bolivia

## INDICE

<i>PRESENTACIÓN</i> .....	7
<i>GOBIERNO, PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD. PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES Gonzalo Vargas</i> .....	9
<i>GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS</i> .....	10
<i>EL FUNDAMENTO TERRITORIAL</i> .....	14
<i>EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LA REFORMA MUNICIPAL</i> .....	14
<i>EL MUNICIPIO COMO SISTEMA DE ARTICULACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL</i> .....	15
<i>MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y FORMACIÓN DE CIUDADANÍA</i> .....	18
<i>CARACTERÍSTICAS COMUNES DEL PROCESO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR A NIVEL MUNICIPAL</i> .....	19
<i>LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN EN LOS MUNICIPIOS</i> .....	22
<i>ALGUNAS CONCLUSIONES</i> .....	48

## PRESENTACION

*El país vive más de catorce años de ejercicio ininterrumpido de democracia representativa, lo cual no es normal para sus costumbres políticas. Sin embargo, así como se ven emerger sucesos innovadores en la sociedad, simultáneamente, asistimos a la observación de la voluntad de ratificación de determinados hábitos nacionales poco progresistas, entre ellos, la excesiva centralización económica, política y cultural.*

*La Bolivia de esta década, no sólo trae nuevos actores sociales a la escena política, también impulsa otras tareas por ejemplo, la correspondiente a la descentralización. Consciente de estos dos fenómenos, y pensando en las necesidades de las regiones, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), intenta impulsar la apertura de un espacio regional de discusión y debate plural, de carácter interdisciplinario, sobre problemas económicos, políticos y sociales. Para cumplir ese empeño, suma sus esfuerzos a los de varios profesionales convocados ad-hoc por el CERES y la Facultad de Economía y Sociología de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba (FACES-UMSS), para promover el DEBATE REGIONAL de Cochabamba.*

*El DEBATE REGIONAL no será un órgano de asesoramiento sino, simplemente, una instancia donde se dialogue sobre los problemas estructurales y coyunturales, de mayor importancia para la región.*

*Para cubrir su objetivo, realizándolo de manera plural y democrática, en cada una de sus reuniones, invitará a todos quienes puedan aportar su conocimiento y experiencia en la temática abordada.*

*Esta publicación constituye un resumen del vigésimo sexto DEBATE*

*REGIONAL sobre **Gobierno, Participación y Salud**, realizado el 4 de octubre de 1996, con base en la exposición del Lic. Gonzalo Vargas. El responsable de la Publicación fue Carlos F. Toranzo Roca.*

*Dr. Thomas Manz  
Director del ILDIS*

*La Paz Junio de 1997*

## **GOBIERNO, PARTICIPACION Y SOCIEDAD.**

### **Perspectivas de la participación ciudadana en los gobiernos locales.**

*Gonzalo Vargas*

El objetivo que persigue este texto consiste en proponer al lector interesado en el proceso de municipalización y en el de participación popular, algunos criterios que permitan una primera visión de los avances relacionados a la dimensión política y a la técnico administrativa del desarrollo local en los nuevos ámbitos municipales. La gran variedad del sustrato territorial y socioeconómico sobre el cual se aplican las medidas de la Participación Popular dificultan en sumo grado cualquier intencionalidad tipológica de aproximación a realidades tan diversas. Sin embargo, fijando la atención en los procesos de participación de la población o en su cara opuesta, en procesos de exclusión relacionadas a los objetivos fijados por la Participación Popular, es posible rastrear condiciones de diversa índole que hacen posible que uno u otro proceso tengan lugar en determinado municipio. Mostrar algunas de esas condiciones particulares es el objetivo de esta investigación que ofrece casos concretos de la gran diversidad de procesos desatados por las iniciativas de reforma institucional emprendidas por el gobierno.

Los datos aquí presentados fueron recogidos en visitas a diversos municipios del país entre enero y junio de 1996. Como bien comprender el lector, cada caso de los que aquí se presenta puede ser objeto de un estudio más detallado. Los datos acerca de varios municipios que se mencionan en este trabajo no pretenden ser exhaustivos sino más bien ilustrativos de los procesos que han sido detectados.

## **1.- GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACION DE LOS MUNICIPIOS.**

A partir de 1993, el gobierno boliviano puso en marcha un plan de reformas políticas del Estado con el objetivo de ordenar la descentralización administrativa y promover la participación ciudadana. Así, la Ley de Participación Popular, en vigencia desde julio de 1994, crea jurisdicciones municipales con base en la división seccional de las provincias de cada departamento, otorgándose recursos financieros y una relativa autonomía en la ejecución de medidas que impulsen el desarrollo de sus jurisdicciones que abarcan el ámbito urbano y rural.

El amplio proyecto descentralizador boliviano muestra que la descentralización de las nuevas unidades administrativas municipales constituye un ensayo para conjuncionar dos dimensiones de la descentralización del Estado: en el nivel de la acción política, la legitimación política electoral para la formación de gobiernos municipales que asumen funciones administrativas relativas a los servicios públicos de la sección provincial, y en el nivel de gestión pública, el ajuste y la categorización de la planificación municipal del desarrollo a un sistema nacional integrador. Autonomía controlada, podría decirse, respecto de la dimensión de desconcentración administrativa efectuada a nivel departamental que pretende favorecer y defender la unidad en la diversidad republicana.

Con la Ley, los municipios se convirtieron en un elemento central de la gestión pública, constituyéndose en referencia obligada para toda toma de decisiones referida al logro de mejores condiciones de desarrollo a nivel local. Son, si se quiere, el pivote articulador del poder local, a partir del cual se establece un espacio político que no tenía precedentes en la historia republicana.

Las consecuencias relevantes que tiene esta reforma estatal sobre los municipios son las siguientes:

### **1.1.- REDISTRIBUCIÓN DEL GASTO FISCAL.**

Fueron transferidos recursos del Tesoro General de la Nación junto a la transferencia de responsabilidades de los gobiernos municipales. Se incrementó el porcentaje de la transferencia de la renta nacional en favor



de los gobiernos municipales que, según el Art. 146 de la CPE - Principio de Coparticipación Tributaria- debe garantizar el Gobierno Central a las Municipalidades. Además se fijaron rentas municipales de disponibilidad exclusiva.

Consecuencia: Redistribución de los recursos financieros estatales en el territorio nacional con la consecuente consecución de una relativa autonomía a nivel de gestión municipal. Anteriormente, el 25% de los recursos estatales fluía a los departamentos (10% a las Corporaciones de Desarrollo Departamentales -CORDES-), 10% a los municipios y 5% a las universidades. Cerca al 70% de los recursos asignados como Coparticipación a las corporaciones departamentales de desarrollo eran destinadas a los gastos de funcionamiento, en tanto que el 95% del total de recursos destinados a los gobiernos municipales, beneficiaba a las ciudades del eje central: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

La Ley 1551 de Participación Popular establece una participación en la renta interna y aduanera igual al 20% para ser distribuida entre los 311 municipios del país según el criterio del número de habitantes por sección municipal correspondiente.

## 1.2.- INSTITUCIONALIZACIÓN DE INSTANCIAS DE PODER LOCAL

El reconocimiento de la institución municipal como administradora de recursos del Estado, como generadora de recursos propios en su jurisdicción territorial y como contraparte privilegiada en la asignación de fondos de inversión social, crea un espacio de evidente dimensión política puesto que concede la potestad al gobierno municipal de tomar decisiones que afectan directamente a su jurisdicción territorial. Se promueve además, que sean las demandas de la población, articuladas en diferentes tipos de actores sociales, las que deberán ser atendidas por los gobiernos municipales.

Consecuencia: los gobiernos locales se convierten en centros de decisión política, abriéndose un espacio favorable a la consolidación de

---

1 - La Participación municipal en los recursos del Tesoro General de la Nación - se define de esa manera:  $P_{mi} = 0,2 \cdot (RA + RI) \cdot P_{ob. Sec.} / P_{ob. Nac.}$  donde RA = Renta Aduanera y RI = Renta Interna

procesos democráticos y de participación social de la población. Los componentes de participación y de gobierno local, posibilitan la definición de estrategias de desarrollo en el ámbito de la jurisdicción municipal.

### **1.3.- REORDENAMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL**

Procedente de la Redistribución de recursos fiscales, se ha otorgado a los gobiernos municipales la facultad de definir montos y ejecutar políticas de inversión social a nivel local con el consiguiente propósito de cubrir la demanda social partiendo de una mayor proximidad a los usuarios y una más amplia cobertura poblacional.

Consecuencia: tiene lugar un relativo nivel de descentralización en la toma de decisiones a partir de las demandas de la población de una jurisdicción municipal, aspecto que va ligado al proceso de planificación participativa municipal que constituye el fundamento técnico del flujo y la ejecución presupuestaria. Las decisiones que antes eran tomadas por los fondos nacionales, ONGs y corporaciones de desarrollo están ahora supeditadas al proceso de planificación municipal.

### **1.4.- MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

Como parte del conjunto de reformas que pretenden otorgar al Estado centralista mayor funcionalidad de acuerdo a una perspectiva que fomente un desarrollo más equitativo y sostenible, se intenta redefinir dimensiones y funciones de gobierno, liberándolo de prácticas prebendalistas y burocráticas que impiden la eficiencia del sector estatal, ampliándose a su vez, la base geográfica de asentamiento de las competencias estatales. De esta manera, mientras se cede a la iniciativa privada parte de las empresas estatales productivas y de servicios -via capitalización-, se transfieren, al mismo tiempo, responsabilidades del área social en los sectores de infraestructura básica, de salud y educación, creando, redefiniendo y funcionalizando a los gobiernos locales seccionales. El cumplimiento de las responsabilidades asignadas al gobierno autónomo municipal y la definición de rumbos de desarrollo en diálogo con la sociedad civil apuntan a alcanzar metas de fortalecimiento del Estado.

Consecuencia: el Estado llega a diversas regiones donde antes nunca llega y si lo hizo, fue de manera esporádica y con una marcada actitud paternalista. A la vez que el Estado Central se achica cediendo la gestión de las empresas públicas, se agranda en cobertura ampliando la gestión pública a todas las regiones de la república.

### **1.5.- ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

A partir de la LPP se vincula una administración municipal a un territorio definido que congrega al sector urbano y al rural. En la anterior división político administrativa, la sección provincial no tenía ninguna funcionalidad, puesto que la representación del Ejecutivo asignaba otro tipo de límites territoriales y jurisdiccionales: el prefecto a nivel de departamento, el subprefecto a nivel de provincia y el corregidor a nivel de cantón. Los departamentos estaban divididos en provincias y éstas a su vez en secciones provinciales que a su vez abarcan distinto número de cantones. La sección provincial nunca fue definida como una jurisdicción de representación política del Ejecutivo. Mediante la Sección Municipal se logra una solución de continuidad en todo el territorio nacional respecto a la representación de la sociedad civil y el Estado.

Consecuencia: se funcionaliza la sección departamental como territorio municipal, dándose la flexibilidad suficiente para crear unidades territoriales operativas más pequeñas -el caso de los distritos municipales- o más grandes -el caso de la mancomunidad de municipios-. Se establece de esta manera un ordenamiento territorial fundamental que puede servir de base para el ordenamiento sectorial y para que el Estado negocie las reivindicaciones territoriales de grupos indígenas.

La inclusión de un área urbana y rural en la jurisdicción conlleva la dimensión política de pugna por el poder local entre grupos del centro poblado y de las comunidades rurales.

### **1.6.- FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL**

Con la LPP quedan reconocidas organizaciones de base existentes y otras por constituirse con el propósito de priorizar las demandas, controlar

la eficiente gestión municipal en los sectores salud y educación al tiempo de promover acciones relacionadas al desarrollo sostenible y la gestión medioambiental y realizar un control social sobre las acciones de la institución municipal, a través de los comités de vigilancia. En el área rural, las OTBs frecuentemente coinciden con organizaciones ya existentes que tienen un componente geográfico-social tradicional: las comunidades y los sindicatos campesinos. Toda organización tradicional es reconocida por el Estado.

Consecuencia: Quedan establecidos los mecanismos de participación social en el ámbito local reconocidos en el ordenamiento jurídico. amplia La base de la constitución de ciudadanía, queda ampliada mediante el reconocimiento de nuevos derechos civiles, los que unidos al derecho de voto para la elección de gobiernos municipales contribuyen al fortalecimiento del sistema democrático.

## **2.- EL FUNDAMENTO TERRITORIAL**

Entre los variados efectos que la reforma no se propuso encaminar directamente, se encuentra la dimensión política que cobró la idea de sustentar la municipalización con base en municipios territoriales. En efecto, ante un Estado nacional poco articulador, empieza recién a constituirse internamente la relación territorio-Estado nacional.

De ahí que siendo la tierra un factor muy importante para diversos grupos económicos, sociales y étnicos, el territorio se constituye en factor determinante del relacionamiento político de sociedades locales con el Estado. Esta afirmación acerca del territorio, cobra cuerpo no sólo como base político administrativa, sino sobre todo, como reivindicación étnica y fundamento de la (re)constitución de la nación.

## **3.- EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LA REFORMA MUNICIPAL**

Es posible regular las competencias dentro de una sociedad partiendo del principio de subsidiariedad. Tal principio es entendido como el traslado de recursos, tareas y legitimación en sentido vertical a niveles inferiores de la administración pública y horizontal con una traslación desde el sector

público hacia el comunitario y/o privado. Es indispensable por lo tanto, promover la creación o mejorar un marco de condiciones político-administrativas que a su vez permitan e incentiven la acción de unidades más pequeñas y bajas de la administración pública y de la sociedad. Conceptos tales como buen gobierno "good governance", autogobierno "self governance", relaciones de responsabilidad ante la sociedad "accountability" y "empowerment", delegación de autoridad, están estrechamente ligados al de subsidiariedad. Es interesante notar que tanto participación, cuanto subsidiariedad (o autoayuda) son conceptos adoptados y operacionalizados también en el dominio de la cooperación internacional.

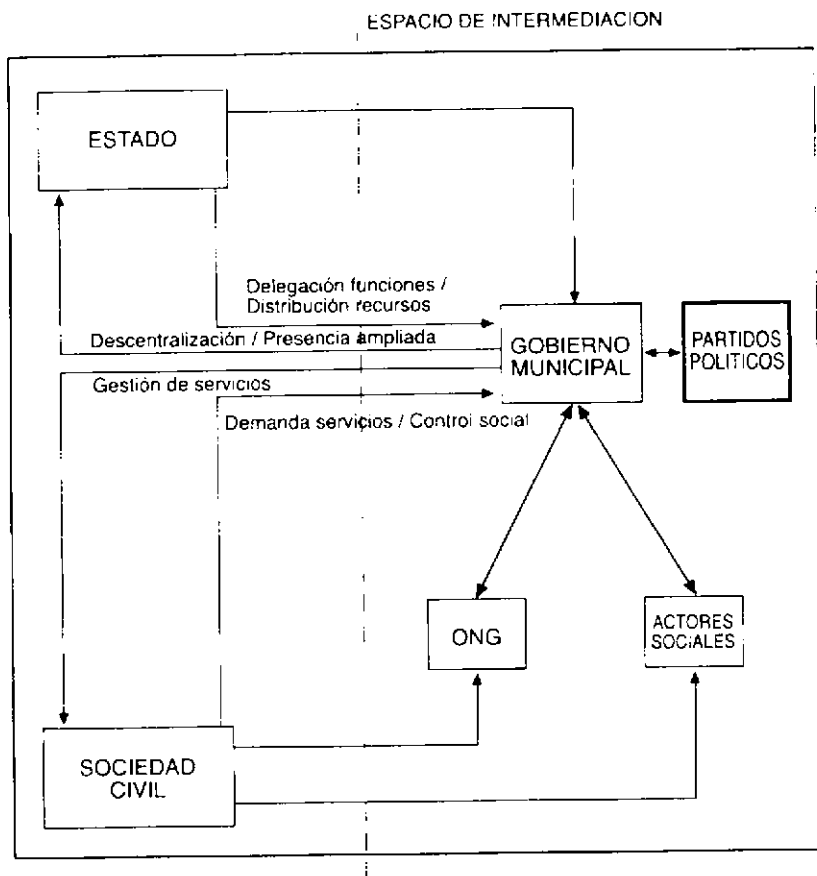
Las reformas que tienen lugar en Bolivia desde 1994 son coincidentes con el principio de subsidiariedad. La política de descentralización del Estado en el ámbito seccional se propone fortalecer una administración local, que debe integrar las demandas y que está sujeto al control social por parte de representantes de la sociedad civil, instaura el espacio nuevo del municipio como campo de acción donde confluyan sujetos sociales secularmente postergados. Dos aspectos de esta reforma son destacables: por un lado, el interés por promover desde "abajo" decisiones en el municipio, conlleva un reconocimiento de la pluralidad en la sociedad civil y en sus relaciones con el Estado, y por otro la distribución y atribución de funciones de gobierno a pequeñas unidades político administrativas son características de una concepción subsidiaria de gestión gubernamental.

#### **4.- EL MUNICIPIO COMO SISTEMA DE ARTICULACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL**

Para mostrar las interrelaciones entre los actores involucrados en la reforma estatal municipal es apropiado diseñar un modelo (Esquema N° 1) de municipio como espacio social, económico y político donde se ejercen funciones estatales que refuerzan la presencia del Estado a la vez que intentan fortalecer mecanismos de participación de la población. Dos conceptos se conjugan en este modelo: la gobernabilidad y la participación.

## ESQUEMA N° 1

Efectos de la LPP en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.



Ocurre que el gobierno municipal se ubica en un espacio de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, ocupado también por diversas organizaciones: los partidos políticos, que tienen el monopolio reconocido por la CPE de la formación de gobiernos municipales; las organizaciones no gubernamentales y además, una serie de actores

sociales asociados en organizaciones de distinto tipo entre las que destacan los sindicatos, las organizaciones indígenas, los comités cívicos, organizaciones de productores, etc. Antes de la LPP, la intermediación del Estado hacia la sociedad civil estaba ocupado de manera fundamental por organizaciones no gubernamentales, las CORDES y otras instituciones gubernamentales, instancias que movilizaban recursos del Estado y de la cooperación internacional. Los cambios que se pretenden alcanzar con la LPP a nivel de las organizaciones de la sociedad civil son un intento de acomodarlas a uno de los más importantes objetivos de la reforma estatal boliviana: la generalización de la influencia del Estado en todo el territorio nacional. Por un lado, se trata de adecuar a las ONGs a las reformas del Estado en tanto ejecutoras de políticas estatales de inversión social que deben ser operacionalizadas en coordinación con el gobierno municipal. Por otra parte, la LPP tiende a reforzar el papel de mediadores de los actores sociales en la solución de conflictos y su potencial de ordenar y priorizar las demandas sociales, a través de los gobiernos municipales.

La descentralización municipal, asigna tareas que el Estado no cumplía a cabalidad a nivel local, proveyendo un soporte jurídico que garantiza su constancia, su funcionalidad y a la vez, distribuye recursos financieros. El efecto esperado de una gestión eficaz será un fortalecimiento del Estado. Por otra parte, la sociedad civil a través de las OTBs articula sus demandas y tiene la facultad de ejercer un control social para vigilar el correcto cumplimiento de éstas. El aspecto de participación en la toma de decisiones -mediante priorización de demandas- puede tener efectos de movilización social y económica -poniendo a disposición algunos recursos de los beneficiarios, a la vez que reforzar la capacidad de generación de iniciativas propias.

A partir de la LPP, el municipio en tanto espacio social, contiene tres elementos muy bien diferenciados: el gobierno municipal, el territorio municipal y la sociedad local. Los cambios efectuados en estos elementos como consecuencia de la municipalización del país -LPP-, relativos a nuevas funciones, forma de organización y potencial de transformación de cada uno de los elementos, están expresados en el Esquema N° 2.

**ESQUEMA Nº 2**  
**Sistema de un municipio reformado por la LPP**

<b>Característ. Elementos</b>	<b>Funciones</b>	<b>Organización</b>	<b>Potencial</b>
Gobierno	Administración Oferta de S.P. Gestión de Des Local	Ejecutivo Municipal Concejo Municipal	Autonomía relativa Legitimidad democrática
Territorio	Base proceso planif. admist. aprov. recursos	Jurisdicción de Sección de Departamento	Orden. jurídico político administrativo
Población (sociedad)	Generación de demanda Control social Movilización	Soc. civil institucionaliz. OTB CV	Institucionaliz. de mecanismos de participación social

### **5.- MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y FORMACION DE CIUDADANIA**

Antes de la LPP, para la gran mayoría de la población boliviana, aquella de los barrios marginales de las ciudades y aquella de las extensas zonas rurales, la práctica gubernamental, favorecida por un Estado débil, se constituía en una instancia que se hacía sentir para discriminarlos: negarles a menudo sus derechos, a la vez que menospreciar su capacidad de participación. Durante muchos años se fue forjando la respuesta desconfiada, conformista o clientelista de la población en su relación con los representantes del Estado. A quien un Estado y una sociedad excluyente no valoraba en sus potencialidades de movilización y autogobierno no se le podía exigir participación y cumplimiento de sus deberes. Si un Estado no llega a los habitantes de su territorio no puede promover participación. Así el comunario y el vecino que participaban en organizaciones sociales basadas en la reciprocidad de pequeña escala no se constituían en ciudadanos sino ocasionalmente a través de la ritualidad del voto y la administración de (in)justicia. La consecuencia de tantos años de postergación implica una acumulación de reivindicaciones por parte de estos grupos sociales. En algunos casos, tales reivindicaciones fueron conducidas por diferentes actores sociales frente al Estado centralista.



La realidad boliviana pluricultural muestra muchas y muy diversas modalidades de participación a pequeña escala pero sin integración a nivel de la globalidad del Estado. La instauración de gobiernos locales abre la posibilidad de un diálogo muy variado que tienda a la solución de problemas pendientes entre Estado y sociedad civil. Este es precisamente uno de los retos de este proceso: asumir la tarea de pensar y practicar las diferentes formas de participación social y política en el sentido de la formación de ciudadanía.

## 6. CARACTERÍSTICAS COMUNES DEL PROCESO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR A NIVEL MUNICIPAL

Los municipios analizados tienen diferentes características en orden a su población, situación geográfica, organización social.

**ESQUEMA N° 3**  
**Características físicas, étnicas y organizacionales de los municipios analizados**

<b>Características Municipios</b>	<b>Población Mayoritaria</b>	<b>Situación Geográfica</b>	<b>Organización Social</b>
Independencia	quechua campesina	puna, valle interandino	sindicato campesino
Yunchará	quechua campesina	puna	sindicato campesino
Cordillera	guarani	tierras bajas tropicales	organización étnica
S. Ignacio	chiquitana	tierras bajas tropicales	organización étnica
Vitichi	quechua campesina	puna y valles estrechos	sindicato campesino, ayllu.

Antes de comenzar el análisis detallado de los diferentes municipios será útil e ilustrativo especificar algunos aspectos relativos a las reformas institucionales que se presentan en la mayoría de ellos.

## **6.1. RESPECTO A LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES**

- A excepción de algunos que han ocupado cargos similares en gobiernos anteriores, la mayoría de los miembros del gobierno municipal están aprendiendo a gobernar. Es probable que los gobiernos municipales atraviesen por grandes dificultades hasta que estos servidores públicos adquieran la experiencia necesaria para elaborar políticas adecuadas a la situación local por la que atraviesan dichos municipios.

- En casi la totalidad de los municipios del país nos encontramos con escasez de recursos humanos que tengan capacidad de asumir las nuevas competencias que transfiere la ley a las municipalidades. Relacionada a esta realidad, se encuentran las restricciones, que dispone la LPP, a que están sujetas las asignaciones presupuestarias para gastos de funcionamiento. La regulación de estas partidas presupuestarias otorgadas impiden, en caso de que existiera e persona adecuado, contratar los servicios de profesionales competentes. Esta falta de incentivos, disminuye la capacidad de una gestión eficiente de las municipalidades.

- Sobre la organización interna se comprueba carencia de recursos humanos con habilidades técnicas y administrativas. Muchos de los funcionarios fueron reemplazados con el cambio de ejecutivo municipal. Las inversiones efectuadas en formación de recursos humano -capacitación- son desperdiciadas

- Por lo general, los gobiernos municipales carecen de un concepto preciso de desarrollo aplicado a su región. Se toman las obligaciones delegadas por el poder central, tales como la ejecución de obras de infraestructura sanitaria, educativa, de salud o recreativa, como el asunto principal a atenderse. Aunque se hable del tema, todavía no existe una idea clara de lo que podría constituir el gobierno municipal como impulsor de proyectos productivos

- Casi ninguna municipalidad tiene la capacidad interna para llevar adelante la realización de una planificación adecuada, ni los mecanismos necesarios para implementarla. La elaboración de los planes municipales y los proyectos a ser ejecutados no son elaborados por personal técnico del ejecutivo municipal. A través de diversas organizaciones no gubernamentales o consultoras privadas, se comprueba la intermediación del proceso técnico de formulación de la planificación municipal.

Existe una marcada tendencia a la ejecución de obras. El "obrismo" quita la perspectiva del planteamiento de políticas y planes más globales que tiendan a mejorar sustancialmente la situación del municipio.

La mayoría de las municipalidades, no tiene la capacidad organizativa necesaria y coherente con los retos a los cuales se enfrenta. Esto se traduce en una repartición de funciones inadecuada a las tareas a desempeñar, derivada de organigramas obsoletos, que nada tienen que ver con las nuevas atribuciones de las municipalidades.

Las instituciones municipales no tienen claridad respecto a la manera de mejorar sus recaudaciones propias de lo que se deriva una ausencia de políticas tributarias municipales.

Con relación a los servicios que debe prestar la Municipalidad, aunque existe un marco jurídico que regula el actuar de las municipalidades, (como la Ley de Municipalidades y Ley de Participación Popular, entre otras), son escasas las municipalidades del país que conocen cuál es el rol de la municipalidad con relación a los servicios que debe prestar.

Con relación a los grupos beneficiarios de la municipalidad, todavía puede comprobarse, en la mayoría de ellas, un escaso interés por los pobladores del campo, privilegiándose los intereses de los pobladores de las zonas urbanas. No obstante, en los municipios con autoridades ligadas al sector rural, esta tendencia tiende a revertirse.

A través de la vinculación interinstitucional se comprueban amplias relaciones de las municipalidades con distinto tipo de organizaciones, sean éstas de base, gubernamentales, no gubernamentales o privadas, de carácter técnico o financiero.

## **6.2. RESPECTO A LA SOCIEDAD CIVIL**

- En casi la totalidad de las jurisdicciones municipales, la difusión de la LPP constituye un proceso inconcluso que deja abiertas muchas dudas e imprecisiones en la comprensión de esta reforma y por tanto, en las posibilidades de movilización de la población civil. Los talleres de divulgación efectuados parecen no haber tenido los resultados esperados.
- No existe claridad respecto a las tareas que debe desempeñar el Comité de Vigilancia. El papel que debe jugar el Comité de Vigilancia es confuso tanto para la sociedad cuanto para los responsables de esta instancia de control social de los gobiernos municipales. La confusión más usual es la de confundir el rol fiscalizador de aquel de control social -que es el que deben ejercer-. El cumplimiento de ese rol se ve dificultado por la carencia de asesoramiento.
- La participación de las OTBs en el proceso de planificación municipal, mediante la inclusión de sus demandas priorizadas en los PAOs, es muy limitada y está mediatizada a través de la consulta a los dirigentes.
- La formación de las OTBs fue un proceso problemático de avance muy lento. Dos factores explican este hecho: por parte de la población, la incompreensión de su especificidad funcional; y por parte de otras organizaciones, especialmente sindicales, y de sus dirigentes, el temor a debilitarse y a ceder posiciones de representación y poder local.
- Se nota frecuentemente una actitud de desconfianza o conformismo de las comunidades rurales frente al poblado.

## **7.- LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN EN LOS MUNICIPIOS**

Luego de haber caracterizado el proceso actual de reformas político administrativas del Estado cabe la pregunta acerca de la manera cómo estas diferentes intenciones estatales cobran cuerpo en una variedad tan grande de más de 300 municipios. Dicho de otra manera, dado que ya nadie duda de que se ha desencadenado un proceso de transformación

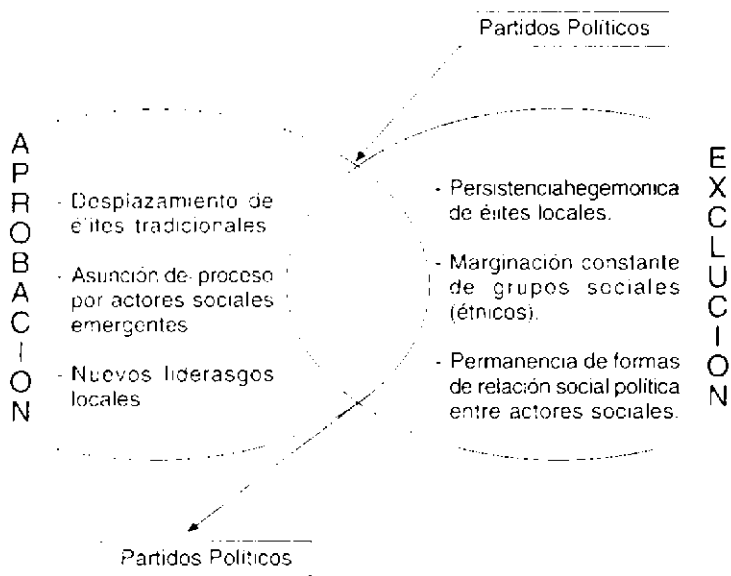
en la gestión del desarrollo local, cómo es posible ordenar en medio de la diversidad y la dinámica propia de cada municipio un conjunto de condiciones según las cuales sea posible clasificar municipios con experiencias o vías exitosas en atención a los contenidos de la participación popular referidos sobre todo a la ampliación de la base social y la participación política que sustenten el proceso de desarrollo local.

Un primer análisis del material empírico nos llevó a considerar cada caso como lo que es: un caso particular derivado de condiciones económicas, sociales y políticas propias que configuran su perfil propio. Sin embargo, cuando se mira más allá, en dirección a los procesos de cambio que intenta promover la participación popular y a las posibles respuestas locales a esta invitación surgida de tan buena idea de difícil puesta en práctica, pueden agruparse características locales diversas sobre tendencias relacionadas a ámbitos de activación o retardo del cambio. En el estado actual de avance de la participación popular interesa más mostrar tendencias al cambio que intentar clasificar experiencias en búsqueda de extraer una tipología.

Los procesos de cambio a los que nos referimos se circunscriben a la dimensión política y a la técnico-administrativa de la gestión municipal del desarrollo. El ámbito político está centrado en el accionar de diversos actores sociales y políticos (o actores sociales que devienen políticos), mientras el ámbito técnico-administrativo hace referencia al accionar de la organización núcleo de la gestión pública local: el gobierno municipal.

Los esquemas siguientes muestran las dos dimensiones con sus particularidades más sobresalientes, relacionando los campos de retardo o activación de la transformación municipal bajo condicionantes que provienen del espacio nacional.

**ESQUEMA N° 4**  
**Dimensión Política**  
**Actores Sociales: formas de articulación al proceso**



**ESQUEMA N° 5**  
**Dimensión Técnico - Administrativa**  
**Gobierno Municipal: capacidad de adecuación al proceso**



Los ejemplos que consideramos en este apartado, están circunscritos al ámbito rural, siendo los actores sociales, grupos de productores agrícolas campesinos o grupos étnicos. Se refieren sobre todo a tendencias de apropiación y exclusión del proceso de participación y municipalización por parte de actores sociales locales.

## **7.1.- APROPIACIÓN CON BASE SINDICAL.- INDEPENDENCIA**

Independencia es la capital y sede del Gobierno Municipal de la Primera Sección de la Provincia Ayopaya del Departamento de Cochabamba, mencionada en el Decreto Supremo del 25 de mayo de 1899 que cuenta con una población igual a 28.548 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda de 1992. La Primera Sección de Ayopaya comprende tres cantones: Independencia, Kami y Caichani. Ex-hacendados todavía habitan el centro poblado o están relacionado a él mediante organizaciones de residentes, mientras que la mayoría de la población está constituida por campesinos que viven en el área rural. La zona de Kami y alrededores constituyen un centro de producción de la minería cooperativizada.

El antecedente para la apropiación es la existencia de un sindicalismo campesino muy fuerte. Existen dos centrales campesinas, la de Independencia y la de Charawaytu. Aunque cada una ejerce gran influencia en las zonas de donde provienen sus afiliados, ambas están muy relacionadas en su accionar sindical y toman decisiones de manera conjunta. Sin embargo, en atención a su ubicación geográfica, la de Independencia constituye la referencia más próxima al gobierno municipal. La Central Campesina es la organización que establece el contacto de las comunidades campesinas con agentes externos tanto nacionales como internacionales. La participación política de la población campesina fue articulada por la Central Campesina y en las elecciones municipales de 1995 se realizó a través de la sigla de Izquierda Unida (IU) obtuvieron tres concejales y formaron el gobierno municipal por mayoría.

Para desempeñar su labor, el ejecutivo municipal está sujeto a efectuar consultas y coordinar con la Central para definir un plan rector y ejecutivo. Se pretende de esta manera, armonizar los pedidos de las diferentes comunidades llegando a una priorización de consenso. La Central



constituye el factor decisivo de poder local, con el control del gobierno municipal autónomo y la instancia de control social a través del Comité de Vigilancia. No obstante, se puede observar un problema latente entre las distintas tareas y funciones que el sindicato debería intentar compatibilizar. Por un lado, constituirse en parte del Estado y por el otro, continuar como antes con la labor fundamentalmente organizativa y reivindicativa de un sindicato agrario.

Sin duda alguna la aplicación de la Ley de Participación Popular en este municipio ha provocado cambios sustanciales en su vida económica, social y política, ocasionando además un reordenamiento en las relaciones entre el poblado y las zonas rurales referida a la ocupación de espacios de poder local. Los actores sociales de la Sección Municipal de Independencia han adecuado su acción al marco fijado por esta ley poniendo en marcha una serie de importantes cambios sociopolíticos. Algunas de las tendencias que caracterizan este proceso de cambio son delineadas a continuación.

#### **7.1.1.- Acerca del proceso de democratización**

De manera general, al convertirse los gobiernos locales, mediante la Participación Popular, en centros de decisión política, se abre un espacio favorable a la consolidación de procesos democráticos y de participación ciudadana. La institucionalización de los mecanismos democráticos ejercidos a nivel de municipios territoriales constituye uno de los rasgos más importantes de este nuevo escenario político, por cuanto generaliza la práctica democrática de constitución de poderes que representan al estado boliviano, confiriéndoles legitimidad.

Qué aspectos relacionados con la práctica democrática se modificaron a partir de la vigencia de la Ley de Participación Popular en el municipio de Independencia?

1. *La Ley de Participación Popular vino a modificar las seculares relaciones de primacía del poblado principal sobre las comunidades rurales.*

Independencia constituía la capital de la provincia y su municipalidad, funcionó desde hace varias décadas con un responsable que ejercía sus funciones en representación del poblado sin atender o interesarse siquiera

por las zonas rurales aledañas. No existió ningún mecanismo democrático en la elección de autoridades puesto que su designación era decidida a nivel departamental o nacional. La transferencia de este cargo público tenía lugar entre familias que de una manera u otra, ejercían el poder local con base en su posición económica o su status social. El rol que estas autoridades desempeñaron fue más bien representativo sin mayor funcionalidad debido a la carencia de recursos propios.

Esta sucesión antidemocrática quedó ya suprimida a partir de la instauración de elecciones municipales en el país, sin embargo sólo a través de la funcionalidad que confirió y los recursos económicos que transfirió la Ley de Participación Popular en favor de los gobiernos municipales seccionales pudo despertarse la atención de distintos grupos sociales hacia la conformación de gobiernos locales. En Independencia, sucedió este fenómeno a partir de un antecedente organizativo de mucha vigencia en la zona: el sindicalismo campesino con potencial amplio para constituir gobiernos municipales.

*2 La Ley de Participación Popular favoreció la constitución de actores políticos locales, fortaleciendo el proceso de participación democrática.*

Si bien la decisión de participar en las elecciones municipales no fue tomada a nivel local sino a través de un ampliado de la Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Cochabamba, la primera elección democrática de autoridades municipales en la Sección de Independencia, en el nuevo marco delimitado por la Participación Popular, constituyó un cambio fundamental en su vida política. La participación política activa y directa del sector campesino en el juego de la democracia representativa cambió abrupta y definitivamente la hegemonía política en el ejercicio de la autoridad local ejercida por la oligarquía local ligada al poblado.

La creación del partido político ASP -Asamblea por la Soberanía de los Pueblos- como brazo político del sindicalismo campesino tuvo una articulación muy exitosa en Independencia. Al no poder participar en las elecciones bajo su propia sigla, se alió coyunturalmente a la IU -Izquierda Unida-, para alcanzar el triunfo eleccionario que le permita obtener la mayoría en el Concejo. De esta manera, el sindicalismo campesino local movilizó a todo el sector rural hacia las urnas en un tácito reconocimiento de los mecanismos democráticos representativos.

3. *Las Centrales Campesinas del municipio -la de Independencia y la de Charawaytu- controlaron la participación política del sector campesino mediante prácticas derivadas del principio de organicidad sindical, reduciendo al mínimo la práctica libre de elección democrática.*

### **7.1.2.- Acerca del proceso de participación.**

1. *La LPP no ha incentivado la participación de las mujeres a nivel de movilización social o política.*

Se podía haber esperado ya algunas consecuencias prácticas de una ley como la LPP en el incremento de la participación política de las mujeres. En el caso de Independencia no pudo comprobarse un efecto incrementador que sea destacable. Si se observa el nivel de carnetización de mujeres alcanzado, éste es aún muy precario.

Una de los factores locales que influyen en la amplia difusión de una cédula de identidad que acredite y habilite su ciudadanía es el referido a la consideración utilitaria que los comunarios hacen de ese documento. El carnet de identidad sirve para viajar y, en las comunidades rurales, el hecho de viajar se asocia fundamentalmente al hecho de efectuar negocios y comerciar. El ámbito de los negocios y trámites legales pertenece a los hombres, el comercio sin embargo, está ampliamente compartido por todos. Dos factores limitan la comercialización de productos agrícolas en mercados urbanos por parte de los productores: la distancia a ellos -agravado por los malos caminos y la presencia de comerciantes especializados. Las comunarias realizan sus transacciones en las ferias locales y por tanto, no necesitan viajar. El centro poblado de Charawaytu ilustra esta tendencia. La mayoría de los hombres y mujeres que lo habitan son pequeños comerciantes que poseen cédula de identidad.

Es destacable señalar que las Centrales Campesinas han intentado difundir la importancia que tiene el documento de identidad, también para las mujeres. No obstante, las explicaciones que tendrán a destacar la importancia del voto femenino, se toparon con la práctica discriminante, bastante arraigada en este municipio, derivada del supuesto de que la política es una actividad para varones. En actitudes derivadas de esta creencia es posible encontrar una explicación inicial al porqué para las

mujeres es muy difícil articular demandas de naturaleza política o constituirse en protagonistas dentro de esta actividad. Para las comunarias, el arraigado sesgo de género respecto a los roles en la vida cotidiana, constituye un impedimento incluso para la articulación de la demanda social tal como la entiende la LPP.

*2. La LPP no ha cambiado el carácter de la participación de los comunarios de Independencia.*

La movilización social de los varones en esta zona está muy ligada a prácticas tradicionales de solidaridad. Tal carácter no ha cambiado pero el aprovechamiento de este potencial, por parte de la institución municipal, aún no ha tenido lugar. Siendo el gobierno municipal un auténtico representante de las organizaciones sindicales de base, queda claro que la movilización de los comunarios en favor del gobierno local no debería presentar mayores dificultades. El hecho de que este potencial no haya sido utilizado hasta ahora, parece derivarse, en principio, de las limitaciones en la gestión municipal.

*3. La participación de las OTBs-sindicatos está articulada a la intermediación política que realiza la organización sindical.*

En el municipio de Independencia el proceso de participación de las organizaciones de base dentro de la Participación Popular, es dependiente de una organización supracomunal que las relaciona dentro de una estructura orgánica bien definida. La democracia de bases -directa consulta a nivel de comunarios- que esta organización ha practicado y defendido como fundamento de su acción política, se encuentra en una etapa de difícil transición. En tanto las Centrales estén articulando los intereses del Instrumento Político -ASP-, tendrán que ceder al cálculo y a la lógica propia de los partidos políticos parte de su tradicional forma de funcionamiento. Puesto que la base de la organización sindical son los sindicatos comunales con prácticas asentadas en la solidaridad comunal, al intentar acomodarlos a una férrea disciplina partidaria no habitual para los comunarios, se asumen riesgos para la unidad de la organización sindical. Pero los riesgos de la intermediación política del sindicalismo no acaban ahí. En efecto, el sindicalismo se tornó en un factor de poder local que asume funciones estatales en tanto partido político, mientras que como organización supracomunitaria aglutina la fuerza social de las comunidades campesinas.

Cabeza de Jano, el sindicalismo campesino mira hacia el gobierno y hacia el sector social que más demandas tiene con el estado y sus representantes locales.

- 4. La falta de participación en el proceso municipal del sector cooperativo minero amenaza la integridad jurisdiccional de este municipio*

El cooperativismo minero se percibe a sí mismo marginado por el sindicalismo campesino y quiere actuar en consecuencia impulsando una iniciativa de creación de una propia sección municipal en la zona aledaña a esos centros de producción. El conflicto potencial entre estos dos sectores en el municipio de Independencia es muy grande.

### **7.1.3.- Acerca del proceso de transformación de las organizaciones**

- 1. La organización OTB-sindicato tiene dificultad en constituirse como contraparte directa del gobierno municipal.*

La influencia ejercida por el sindicato-partido político que mediatiza la relación con el gobierno municipal perjudica su constitución como organización de base en el sentido que la LPP había previsto. La OTB-sindical responde al esquema orgánico del sindicalismo campesino y por esta vía a su actual proyecto político propio.

- 2. La conformación de organizaciones de base de mujeres no se ha fortalecido mediante la participación popular.*

De manera general, las organizaciones de mujeres no han sido incentivadas por la LPP, por cuanto esta Ley habla de la conformación de organizaciones de base territoriales, las que tienen preeminencia de presencia de varones. Al constituirse las organizaciones de mujeres bajo criterios de orden funcional y social, no existe de principio un trato igualitario desde la Ley para la conformación de organizaciones de base más allá del fundamental elemento territorial. En Independencia, se cuenta con organizaciones sindicales campesinas de mujeres a nivel de Central, aunque aparentemente éstas no funcionan con la organicidad que vincula la organización de varones con los sindicatos a nivel comunitario. La creación de esta organización sindical de mujeres campesinas fue

impulsada por los hombres y cumple más bien roles de coordinación con la estructura sindical tradicional masculina. Constituye más una fuerza como grupo para movilizaciones de orden sindical.

- 3. La debilidad institucional del Comité de Vigilancia le impide cumplir sus funciones específicas.*

Desde la constitución del CV ha sido problemática en esta jurisdicción municipal por cuanto ha estado también propiciada por la Central Campesina. No tiene ningún miembro que represente los intereses de los vecinos de los centros poblados. Se comprueba una limitación en el número de integrantes -debido a que sólo cuenta con tres cantones-. Además, todos ellos son campesinos y están ligados al sindicalismo campesino, factor que, unido a la severa limitación en los conocimientos sobre el rol que debe desempeñar el CV, configura una organización carente de iniciativas y capacidades para desempeñar labores de control social. De hecho, la instancia de control social está en manos del grupo de poder con fuerte influencia en el gobierno municipal.

- 4. Otras organizaciones civiles no se perfilan como instancia de contrapeso a la actual hegemonía rural en los organismos contemplados en la LPP.*

El papel del Comité Cívico que podría representar intereses ciudadanos e institucionales no representados en el CV, carece de legitimidad y representatividad, por cuanto su elección se realizó bajo la tutela de residentes de Independencia en la ciudad de Cochabamba. Las organizaciones que lo componen parecen no percibir aún la importancia que esta institución puede tener en el nuevo contexto de participación popular.

#### **7.1.4.- Acerca del proceso de administración municipal**

- 1. Para la definición del plan de desarrollo municipal se privilegia la participación del campesinado.*

La propuesta de formulación del Plan de Desarrollo Municipal mantiene el objetivo central de formular un plan orientado a lograr el desarrollo

sostenible del municipio y consecuentemente mejorar el nivel de vida de la población. Respecto a la participación de los actores sociales mantiene la preeminencia del sector campesino para la elaboración del Plan en la determinación concertada y jerarquizada de lo que se denomina como la demanda campesina. La propuesta pretende que el Plan Quinquena fixe Programas destinados al mejoramiento de las siguientes áreas de competencia municipal: productiva y de mercado, salud y nutrición humana, educación y cultura, organizaciones locales, infraestructura y servicios y finalmente, ecología y medio ambiente.

*2. La administración municipal carece de competencias técnicas que impiden una adecuada ejecución presupuestaria.*

Probablemente el aspecto referido a las limitaciones en las capacidades técnicas y administrativas marque la ruta crítica de las últimas gestiones municipales. En efecto, si se considera la ejecución de los presupuestos programados en la gestión 1995 y la actual, se encuentra que la administración municipal no tuvo la capacidad de cumplir con lo programado en los PAOs correspondientes. Según informaciones de la Alcaldía de Independencia se arrastra de la gestión anterior una ejecución presupuestaria cercana al 75%. Otros informantes aseguraron que en la primera mitad de la gestión 1996 se había ejecutado apenas el 10% del presupuesto.

*3. Existe una rezago temporal considerable en las inversiones municipales.*

Del total de proyectos a ejecutarse en la presente gestión, un 55% fueron considerados ya en el año 1995. Tal porcentaje de proyectos a ejecutarse corresponden al 44.4% del total de las inversiones fijadas en el PAO 96. Un análisis más detallado de la estructura programática de las nuevas y las inversiones aún no realizadas contenidas en el presupuesto consolidado de este año, establece los resultados que se exponen a continuación. Los montos indican la relación porcentual entre las inversiones planeadas ya al inicio del funcionamiento de esta Alcaldía bajo las normas establecidas por la Ley de Participación Popular (año 1995) y el total de inversión planeada (año 1996) por rubros: 87.8% de las inversiones en mejoramiento de infraestructura urbana es inversión demorada, 81.6% en fortalecimiento municipal, 69.4% en apoyo al sector

agropecuario, 46.5% en construcción y mantenimiento de caminos vecinales, 35.1% en conservación, ampliación y mejoramiento de áreas urbanas, 31.1% en servicios a la educación y 21.2% en dotación de infraestructura de saneamiento básico.

**Cuadro 1**  
**Independencia: Estructura de inversiones programadas**  
**e inversión rezagada en el PAO 1996**

Rubros	%Estructura Programática PAO 96	% Inversión Diferida del PAO 95
Infraestructura Urbana	18.5	87.8
Fortalecimiento Municipal	2.6	81.6
Apoyo Sector Agropecuario	5.3	69.4
Caminos Vecinales	20.2	48.5
Conservación área Urbana	2.4	35.1
Servicios a la Educación	23.9	31.1
Saneamiento Básico	20.2	21.2
Otros	6.9	

FUENTE: Elaboración propia en base al PAO 1996

Al parecer la tendencia al rezago en las inversiones y a la ejecución demorada del presupuesto no será revertida en este primer año de gestión del nuevo gobierno municipal. Factores concernientes a la inseguridad y al relativo desconocimiento por parte del ejecutivo municipal acerca de los procesos de licitación pública para la ejecución de obras y el difícil acceso a los servicios financieros y técnico-empresariales no han sido superados. Al contrario, esta situación se agravó aún más durante el año 1996 debido al congelamiento de los fondos de Coparticipación dispuesto por el Senado Nacional en razón a que el municipio de Independencia no contaba con su Comité de Vigilancia en el plazo establecido por reglamentaciones en vigencia. Por otra parte, la ejecución de obras el año 1995 trajo aparejado problemas legales en la gestión actual debido a errores procedimentales



en la adjudicación de proyectos, en los que incurrió la anterior administración municipal.

## **7.2.- APROPIACIÓN LIMITADA CON BASE SINDICAL. YUNCHARA**

Yunchará es la capital y sede del Gobierno Municipal de la Segunda Sección de la Provincia Avilez del Departamento de Tarija, creada según Ley del 26 de diciembre de 1957 que cuenta con una población igual a 5,036 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda de 1992. La Segunda Sección de Avilez comprende doce cantones: Yunchará, Arteza, Belén, Buena Vista, Copacabana, Churquis, Noquera, Palqui, Quebrada Honda, Santa Cruz de Azloca, San Pedro y Tojo.

Parecido al caso anterior es el del municipio de Yunchará en Tarija: esta vez fue una ONG la que fortaleció el sindicalismo campesino, con una organización sindical ligada a un partido político. Se decide la participación política directa en las elecciones municipales bajo la sigla partidaria del MBL. Se obtienen tres concejales y se forma el gobierno municipal por mayoría.

Las diferencias con el anterior caso y las severas limitaciones que de ella se desprenden están fundamentadas en la enorme restricción presupuestaria debido a la escasa población de la sección (apenas superan el límite aceptable por treinta y seis habitantes en una zona de permanente migración) y la pobreza campesina que hace imposible la captación de recursos municipales propios. En Yunchará funciona la alcaldía desde hace diez años, inicialmente con un alcalde ad-honorem. Actualmente, el ejecutivo municipal está compuesto por cuatro personas que apenas si pueden articular algunas acciones en un municipio con gran dispersión de sus comunidades. Su organización incluye a un Oficial Mayor Administrativo, otro Técnico y personal de apoyo en Secretaría. Los recursos por concepto de coparticipación son reducidos y llegan a la suma de 570.000 Bs. Los recursos propios provenientes de impuestos a locales públicos y a veces al ganado, alcanza la suma de 20.000 Bs anuales. El minifundio es una característica de la jurisdicción. Por otra parte, la dispersión de las comunidades hace aún más problemática la asignación de recursos. Constituye una sección municipal pequeña, pobre y dispersa, con escasez de tierras y problemas de riego y heladas, donde la ganadería ovina es el recurso más común entre la población rural. Como se puede

apreciar, la viabilidad misma del municipio y su institución en esta sección llega a cuestionarse seriamente. Los factores que rezagan hasta casi imposibilitar el funcionamiento adecuado de la organización son difíciles de superar.

#### **7.2.1. El proceso de participación**

La difusión de la LPP ha sido precaria en las comunidades. A nivel de dirección sindical ha habido suficiente información. Según informa el alcalde, el Comité de Vigilancia está bien organizado. Los miembros del CV son miembros del sindicato y reciben información de " primera mano " del gobierno municipal. A su vez, el CV informa a las comunidades en reuniones o ampliados sindicales.

#### **7.2.2. El proceso de democratización**

La organización sindical juega un papel decisivo en este proceso. Organizada en una Central Campesina y 7 Subcentrales han participado con candidatos propios en las elecciones municipales. A partir del sindicato campesino se ha obtenido la mayoría de concejales y se formó el gobierno municipal. La influencia del MBL en la zona parece haber sido decisiva para la participación política.

Existe una fuerte articulación entre gobierno municipal y organización sindical campesina. Sin embargo, la limitación presupuestaria frente a demasiadas demandas que surjan de las organizaciones de base afiliadas al sindicato, que se perciben identificadas con el gobierno municipal, podría constituirse en un factor que reduzca la participación y movilización de la población.

En el plano de la interrelación de actores políticos y sociales, este caso revela una estrecha relación entre la organización no gubernamental, el partido político y la actual conformación del gobierno municipal.

### **7.3.- Apropiación con base étnica. Provincia Cordillera**

La provincia Cordillera del Departamento de Santa Cruz está conformada por siete secciones. Son relevantes para este estudio las siguientes secciones

Primera Sección, Lagunillas creada a partir del 17 de marzo de 1864, cuenta con 4,250 habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 1992. Comprende 2 cantones: Lagunillas e Ipatí.

Segunda Sección, Charagua, creada según Ley del 06 de septiembre de 1894, cuenta con una población igual a 18.769 habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 1992. Comprende cuatro cantones: Charagua, Saipurú, Izozog y Parapetí Grande.

Quinta Sección, Gutiérrez creada según Ley del 29 de octubre de 1940, cuenta con una población de 9.833 según el Censo de Población y Vivienda de 1992. Comprende dos cantones: Gutiérrez e Ipitá.

A través de su participación política en las elecciones municipales, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) ha logrado un considerable número de concejales en igual número de gobiernos municipales, pudiendo conformar un gobierno municipal por mayoría. La decisión de participar en las municipales se origina en una amplia discusión sobre la Participación Popular y el derecho que tienen como guaraníes a ser elegidos municipales, a partir de reuniones con las autoridades tradicionales: los capitanes. La votación realizada ha correspondido a una gran parte de los candidatos guaraníes sin importar la sigla política que fue negociada de acuerdo a la cobertura que diese a los representantes indígenas.

La apropiación del proceso iniciado por la LPP, se refleja en la intención de ser parte de la acción política a nivel municipal, más aún cuando los municipios alcanzan una cierta autonomía. Este hecho no es coyuntural, puesto que coincide con los temas propios de la APG, referidos a la reivindicación territorial y al tema de la creación de municipios indígenas. Este tema será impulsado por la APG con el propósito de que la problemática reivindicativa indígena coincida con la administración política descentralizada y municipal. Otro tema importante que es discutido en la organización Guaraní es el de la mancomunidad de municipios para aquellos casos donde la coherencia y convivencia de las comunidades así lo ameriten.

En suma, la APG se constituye en el hilo conductor a nivel organizacional entre los diferentes municipios en un espacio geográfico más amplio que es una zona de reivindicación territorial de este grupo étnico. Por esta razón, existen conceptos claros de gobierno municipal por parte de esta organización y la convicción de ser parte de la administración política del territorio (del Estado, por lo tanto). De este convencimiento se desprende una intencionalidad de mejorar en el arte de aprender a gobernar. En este caso, a partir de las reivindicaciones de tipo étnico, es posible vislumbrar una base sólida para la construcción y fortalecimiento del ejercicio ciudadano y del buen desempeño de la organización municipal.

Existen antecedentes de planificación participativa en la Provincia Cordillera desde 1986. A partir de diagnósticos en comunidades guaraníes se elaboró el PDCC -Programa de Desarrollo Campesino de Cordillera-. En la elaboración de dicho plan participaron directamente la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz -CORDECRUZ- y el Centro de Información y Promoción del Campesinado -CIPCA- con asesoramiento técnico.

En la elaboración de los PAO, la Subsecretaría de Desarrollo Rural, quiere asesorar en el tema de proyectos productivos en coordinación con la SAE. En Gutiérrez, donde controlan el gobierno municipal, se quiere definir el plan operativo a partir de las unidades organizativas tradicionales. Las 2 capitanías correspondientes deben ponerse de acuerdo para priorizar las necesidades y llegar a la ejecución de los proyectos. Si se logra la movilización de la población en la ejecución del plan operativo, estas unidades tradicionales estarán cobrando funcionalidad político-administrativa.

### **7.3.1. La dimensión territorial de la reforma**

Este es otro factor de suma importancia en esta región si se la considera desde el punto de vista de su constitución como zona Guaraní. Hay razones para ello dado que presenta los siguientes rasgos comunes: lengua, historia, bases culturales y organización común, complementariedad ecológica, articulación gestionaaria, planes y proyectos en base a necesidades comunes.

El Instituto de Documentación y Apoyo al Campesino -IDAC- ha trabajado, hace algunos años una propuesta ya concluida acerca de la

creación de municipios indígenas. A partir de principios básicos como respeto a la pluralidad, fortalecimiento democrático e integración y participación social, se propone resolver a través de municipios indígenas, la demanda territorial Guarani, sin modificar la división política del Estado boliviano en actual vigencia. La característica del municipio indígena en cuanto a la forma de elección de acuerdo a costumbres tradicionales es un tema aún no resuelto pero que, parece moverse en sentido de la aceptación del sistema electoral vigente si se toma en cuenta la enorme participación política registrada en las últimas elecciones.

La formación de OTBs en la zona Guarani ha coincidido con las comunidades indígenas que siguen con sus roles conocidos, manteniéndose la autoridad originaria -el capitán- como presidente de la OTB.

Pero el avance de este proceso, en el caso de Cordillera, no ha llegado solamente a la formación de estas organizaciones. La participación política ha sido decisiva para permitir la formación de gobiernos municipales con directa participación de representantes de los guaranies, alcanzando en el caso de Gutiérrez, la responsabilidad de formar un gobierno municipal. La movilización política se ha realizado a través de las organizaciones tradicionales. Los comunarios han votado por los representantes guaranies, al margen de convicciones partidarias: no es la sigla política la que importó, sino la directa representación indígena al gobierno municipal. Los guaranies han obtenido representantes directos en los siguientes municipios de Cordillera: dos concejales en Lagunillas, tres en Charagua, tres en Gutiérrez y un concejal suplente en Boyuibe. Han establecido un gobierno municipal directo en Gutiérrez y otro compartido en Charagua.

El sistema de organización de los guaranies ha logrado una articulación por demás importante entre sus niveles jerárquicos de organización tradicional y la APG que se constituye, desde su fundación en 1988, en una institución que representa los intereses del grupo étnico a nivel regional. La APG se entiende a sí misma como la instancia de relacionamiento institucional y ejecutiva de los proyectos de las capitánías correspondientes a catorce zonas que se constituyen como Consejo y determinan las acciones que irá a realizar la APG. Su directorio es elegido cada dos años, en tanto que las autoridades tradicionales pueden ser tales durante toda la vida.

De manera similar a la toma de decisiones en temas de interés para la etnia Guaraní, fue discutido, el nuevo espacio que se establecía a partir de la LPP: en reuniones de capitanes, se analizó los contenidos de esta ley. Arribaron a la conclusión de la importancia de la acción política a nivel municipal debido a la relativa autonomía que podían alcanzar los gobiernos municipales, reafirmando a la vez, el derecho legítimo que les asistía como guaraníes a ser elegidos municipales. El peso de la población indígena en la provincia Cordillera es decisivo para la formación de gobiernos con mayoría Guaraní, puesto que el indígena vota por sus candidatos.

La participación política en las elecciones municipales fue en representación del grupo Guaraní, pero a través de partidos políticos diversos. Cada zona pudo realizar la negociación que estimó conveniente con la fuerza política que otorgaba cobertura. En las últimas elecciones municipales se incluyeron en las listas del MNR y del MBL (a veces ambos partidos en una jurisdicción) representantes guaraníes.

Por último es crucial resaltar que la APG considera como un asunto central para la participación política del pueblo Guaraní en el contexto de la LPP, la capacitación de su gente para gobernar. No se trata dicen, de tomar las alcaldías sino de saber cómo gobernarlas. Se asigna pues a la capacidad política, técnica y administrativa de sus representantes en los gobiernos municipales un atributo de gran importancia. Para elevar la eficiencia de concejales, alcaldes y personal de los gobiernos municipales con participación Guaraní es indispensable, según ellos, el concurso de las ONGs que los capaciten.

Todas las organizaciones y programas en la región están relacionados a la APG: entre ellos, Teko-Guaraní, Arakuaarenda e IDAC.

Resalta el relacionamiento institucional de la APG con CIPCA que en la región ha desarrollado un rol de suma importancia respecto a la organización de instituciones indígenas propias. Esta institución está diseñando un nuevo plan estratégico, también válido para la zona de Cordillera. Una de las características es el apoyo decisivo que se quiere prestar a la gestión y desarrollo municipal, con el objetivo de contribuir a la estructuración de gobiernos municipales autónomos. La institución está dispuesta a enfrentar dicho cambio de objetivos a través de una reestructuración organizativa adecuada a confrontar la problemática municipal.

CIPCA tiene el pedido formal de los municipios de Lagunillas, Gutierrez y Charagua para la suscripción de convenios que permitan la cooperación institucional a nivel operativo.

### **7.3.2. Acerca del grado de articulación entre gobierno municipal, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base**

Un aspecto relevante en la zona de influencia Guarani de Cordillera es el grado de articulación alcanzado entre el gobierno municipal, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base. A la participación directa de representantes de la APG en los gobiernos municipales, se añade la intención clara de esta organización de impulsar aun más las acciones de la institución dirigidas a ocupar la administración de estos gobiernos. El tema de los municipios indígenas está siendo apoyado por la organización guarani con el propósito de lograr autonomía en la gestión. Tal tema parece por otra parte, fundamental en la perspectiva de avanzar en el logro de sus reivindicaciones, puesto que se lo percibe como una adecuada forma de que la problemática territorial tradicional indígena coincida con la administración política descentralizada y municipal.

Por otra parte, el cambio de estrategia que ha sido asumido por CIPCA (que debía ser ampliamente discutido por la institución en una reunión de fines de marzo) tiende a trazar objetivos directamente relacionados a la gestión y al desarrollo municipal, apoyando al mismo tiempo a las organizaciones indígenas como representantes de la sociedad civil. CIPCA quiere transferir gran parte de lo que hacia como ONG a los municipios y a las organizaciones indígenas, ejerciendo su influencia institucional para conseguir que otras instituciones se involucren, desde distintas áreas de trabajo, en el tema municipal.

Finalmente, el tema de la mancomunidad de municipios indígenas, aunque no está claramente definido, ya es tratado en las organizaciones guaraníes.

## **7.4. EXCLUSIÓN CON BASE ÉTNICA**

### **7.4.1. San Ignacio de Velasco**

San Ignacio de Velasco es la capital y sede del Gobierno Municipal de la Primera Sección de la Provincia Velasco del Departamento de Santa Cruz, creada según Ley del 12 de octubre de 1880 que cuenta con una población igual a 31,594 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda de 1992. La Primera Sección de Velasco comprende tres cantones: San Ignacio, Santa Ana y Santa Rosa de Roca.

#### **7.4.1.1. Acerca de la institución municipal**

Las elecciones municipales dieron como resultado igual número de concejales al MNR y la ADN. La negociación que hizo posible la designación de alcalde favoreció a partidos opositores a la actual administración gubernamental. Pero en esta zona, la pertenencia a una u otra sigla partidaria no es el elemento determinante que defina la dirección de la gestión municipal. El control del gobierno municipal -en este caso a través de la ADN- es ejercido por representantes de las influyentes familias ganaderas de la zona.

Ya instalado el gobierno municipal, encargó la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 1996-2000, a través de un convenio institucional, a CORDECRUZ, mediante su División de Fortalecimiento Municipal, la Cooperación Técnica Boliviano Alemana IP/GTZ, a la Fundación "Martín Schmid" y la consultora IP-Latina/CEDETI, con la colaboración del Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT).

Este plan es la base del gobierno municipal en su gestión puesto que, arguyen sus representantes, fue consultado en las comunidades. Si bien el hecho de favorecer un proceso de planificación participativa es un factor destacable en cualquier administración municipal, en el caso de San Ignacio de Velasco el gobierno municipal ha optado por el esfuerzo menor. Cede toda la iniciativa en el terreno de la planificación a la Fundación «Martín Schmid» y le encarga íntegramente la elaboración de este plan sin mayor participación de personal de la municipalidad que podría capacitarse y de esta manera, fortalecer institucionalmente a la alcaldía.



El último PAO se definió con la participación de todas las comunidades e instituciones representativas, preseleccionándose las necesidades y luego priorizándolas. En esta tarea también colaboro estrechamente la Fundación «Martin Schmid» y la IP-Latina, que realizó su adecuación dentro del marco del plan quinquenal.

#### **7.4.1.2. La dimensión territorial**

La jurisdicción de San Ignacio es enorme y llega a una superficie de 44.000 Km<sup>2</sup>, constituyéndose en uno de los municipios más extensos del país. Para administrar un territorio tan extenso es necesario un concepto claro y una política de ordenamiento territorial, la que hasta el momento parece no estar claramente definida.

La riqueza de la Sección, desde el punto de vista de la variedad de recursos naturales es enorme. A la explotación maderera, se une la aurífera y el potencial natural y paisajístico del norte de la Sección en el área protegida del Parque Noel Kempff Mercado. En su área de amortiguamiento existen diez comunidades chiquitanas, lo que despierta el interés de la OICH por el ordenamiento territorial.

Otro factor relevante radica en que partes del territorio municipal son objeto de reivindicación de la etnia chiquitana que ha ocupado secularmente esta región. Estas van en sentido del reconocimiento de áreas comunales o intercomunales, más allá de la dotación individual de 50 Ha. reconocida desde la Reforma Agraria. Los conocedores del tema territorial dentro la OICH, argumentan que la legitimación de las tierras comunales no debería representar ningún conflicto para la administración territorial de los municipios. Sin embargo, también manejan la visión de administración del territorio y de los recursos (p. ej. manejo de bosques) bajo responsabilidad indígena. El espacio territorial que quisiera ser así administrado, no coincide necesariamente con la jurisdicción municipal actual. Los responsables de la OICH explican que la cuestión municipal no les afecta puesto que se mantiene la unidad del pueblo indígena, cuyo territorio puede estar en varios municipios.

#### **7.4.1.3. Acerca el proceso de participación**

La difusión de la LPP no ha sido lo suficientemente eficaz, sobre todo no se realizó el seguimiento correspondiente. Resultado de ello es un relativo desconocimiento de las funciones de las OTBs. En esta región la denominación OTB confundió a los pobladores que creyeron que debían establecerse organizaciones paralelas a las comunidades. Su proceso de formación ha sido sin embargo satisfactorio, llegando a un número de 96. En el área rural, normalmente coincide una comunidad con una OTB, pero en algunas se da el caso de que la directiva de la OTB no coincide con la comunal. Las comunidades tienen un alcalde (no en el sentido de la LPP), así denominado pero con una función meramente representativa, nombrado por el subprefecto. Algunos de estos representantes comunales han pasado a ocupar la presidencia de la OTB.

La incorporación de algunos chiquitanos en las listas de los partidos políticos en la zona chiquitana, ha permitido que algunos ocupen alguna concejalía. No obstante, la decisión fue tomada por el partido político y no como miembros de la organización chiquitana, por lo que hay dificultades de representación o reconocimiento.

#### **7.4.1.4. Acerca de los actores sociales en el proceso**

La formación de la OICH representa un avance en la conformación de un actor local de tipo étnico; sin embargo, la calidad organizativa de esta institución es todavía frágil. Por este motivo, este grupo aún no se ha incorporado plenamente al proceso de participación popular. Su participación está permanentemente mediatizada por instancias de la Iglesia Católica o influenciada por ella.

De otra parte, la organización de productores agrícolas denominada "Grupos mancomunados de trabajo" -Minga- ha podido cumplir alguna labor de incentivo a la participación social de grupos chiquitanos asociados a su organización. Quiere incursionar en tareas de difusión de la LPP y la descentralización, como también insertar proyectos de desarrollo rural a los planes de la municipalidad mediante convenios a acordarse. El fortalecimiento de estos grupos de base es condición indispensable para poner en marcha un proceso que afiance los mecanismos de participación previstos.

La influencia de la Iglesia Católica a través del Vicariato es decisiva en esta jurisdicción municipal y en toda la Chiquitania. El Vicariato quiere colaborar directamente a nivel de gobierno municipal pero sin comprometer a la Iglesia como institución. La FMS -Fundación Martin Schmid- es el vehículo para ejercer tan influyente labor.

#### **7.4.1.5. Acerca del estado de las organizaciones**

La Fundación "Martin Schmid" es una organización no gubernamental local que tiene objetivos ambientales y de impulso al desarrollo sostenible en la Chiquitania, con participación directa del Vicariato y la IP-Latina. Ya se ha resaltado la influencia que tiene esta Fundación en la determinación del rumbo del gobierno municipal, la que llega a la elaboración de proyectos que son presentados a financiadores a través del municipio.

Minga tiene afiliadas a ochenta y siete comunidades y se ocupa fundamentalmente de aspectos productivos (con componente de crédito) relacionados al cultivo, beneficiado y comercialización de caté biológico. Se pretende diversificar las actividades agropecuarias con proyectos de apoyo a la producción ganadera de sus asociados a través de la FAO. Por su parte, la OICH tiene como objetivo una política de reivindicación de derechos eco-sociales, ha sido creada para la representación legal de las cinco provincias de la Chiquitania y está asociada a la CAPESEC (Coordinadora de Pueblos Etnicos de Santa Cruz). Es una organización política, económica y social que quiere asumir la representación del pueblo chiquitano. Contempla también objetivos políticos para asumir las administraciones locales.

La articulación entre el gobierno municipal y la Fundación "Martin Schmid" es muy fuerte. al punto que puede asegurarse que, en el aspecto de planteamientos técnicos, no hay ninguna labor de planificación que no haya sido elaborado a través de esta organización. La dependencia de la gestión municipal respecto a esta organización y a la consultora IP-Latina de Santa Cruz asociada a la fundación es muy marcada, lo que dificulta que la municipalidad desarrolle una actividad de fortalecimiento institucional, adecuada a las características autonómicas de todo gobierno municipal.

Al contrario, la articulación con organizaciones de base es tanto como inexistente. San Ignacio es un municipio dominado por representantes de

grupos de poder político asociados al centro urbano y a los ganaderos de la región.

#### **7.4.2. Municipio de Vitichi**

Vitichi es la capital y sede del Gobierno Municipal de la Segunda Sección de la Provincia Nor Chichas del Departamento de Potosí, creada según Ley del 16 de enero de 1911 que cuenta con una población igual a 13,756 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda de 1992. La Segunda Sección de Nor Chichas comprende los siguientes cantones: Vitichi, Calcha, Ara y Yawisla. Mientras en el cantón Vitichi no existen pobladores de la etnia calcheña, la zona del ayllu y la unidad étnica se extiende a los cantones de Calcha, Yawisla y Ara.

Desde el punto de vista territorial, organizacional y étnico, en la jurisdicción de Vitichi existe pues una zona de ayllus que están en proceso de desestructuración debido a varios factores que contribuyen a ello: la división político administrativa del Estado a nivel cantonal, el proceso migratorio y la evangelización ejercida en la zona, pero también el proceso de adaptación de los pobladores a las nuevas estructuras del Estado para generar aceptación y reconocimiento por parte de éste. Los ayllus calcheños quedaron distribuidos en cantones: cinco en el cantón Calcha, uno en Ara y dos en Yawisla. Aun cuando este proceso parece irreversible, la propiedad de la tierra en Calcha es por ayllu.

La permanente desintegración y oposición entre el pueblo y las comunidades es otro factor que contribuye a evitar una territorialidad municipal que se articule con los ayllus tradicionales que subsisten localmente.

##### **7.4.2.1. Acerca del proceso de participación**

La formación de OTBs ha sido realizada respetando en parte la estructura tradicional de los ayllus. Tal proceso constituyó sin embargo, una clara intervención externa pues fue realizada gracias a una iniciativa de la Secretaría Nacional de Participación Popular. El curaca tiene la representación de la OTB por ayllu. Se ha dado, sin embargo casos de algunos ranchos que querían conformar su propia OTB al no sentirse

representados por los curacas que, según argumentan, hacen peticiones sobre todo en favor de los ranchos donde viven. Hasta el momento, este intento ha llegado a concretarse en unos pocos casos. También parece que algún proyecto en la zona -mencionan al Proyecto Cotagaita-San Juan del Oro- incentiva la formación de otras OTBs.

La constitución del Comité de Vigilancia ha sido forzada por influencia directa de la Unidad de Fortalecimiento Municipal que le nombró su directiva. El resultado fue que el presidente del Comité de Vigilancia era contratista de la alcaldía. El nuevo CV, tiene un representante que eligieron curacas y caciques para que represente a todo el cantón Caicha. La actitud de la alcaldía hacia el nuevo CV, no se rige a lo que la ley dispone.

#### **7.4.2.2. La organización tradicional y el conflicto entre centro poblado y comunidades rurales**

La LPP, al territorializar y otorgar recursos a las regiones, desata en el contexto rural una serie de contradicciones sociales que antes aparecían haberse mitigado. La principal de ellas es la contradicción pueblo-comunidad. El hecho de que Vitichi sea el centro político administrativo de decisión refleja esta contradicción y muestra que el Estado nacional siempre privilegió lo mestizo frente a las estructuras tradicionales del ayllu o a los vecinos respecto a los indios. Los partidos políticos ortodoxos, por motivos electorales y una reducción de la práctica democrática al ritual electoral, apoyan este proceso de fortalecimiento político administrativo de los pueblos en detrimento de las comunidades. Son mayores las afinidades de cultura política entre los políticos de la sociedad global y los vecinos de los pueblos que con los indios de los ayllus.

#### **7.4.2.3. Acerca de la organización tradicional**

La forma de organización social del ayllu tiene una enorme importancia pese a factores adversos como la migración y la desestructuración territorial. La participación de estas organizaciones tradicionales es incipiente, reduciéndose a la formación de OTBs para poder hacer representación de sus necesidades ante la municipalidad y a la participación en el Comité de Vigilancia.

La percepción de los calcheños, por ejemplo, respecto a la prepotencia de "los del pueblo que son mezcla de indio y español y no son ni lo uno ni lo otro" parece alimentar la desconfianza en el proceso de participación popular. Esto no sin razón, puesto que las decisiones que afectan al municipio son tomadas desde el poblado de Vitichi sin tomar en cuenta a los pobladores de la zona rural, vale decir de los ayllus. Pese a ello, las autoridades tradicionales se dan cuenta del derecho que les asiste para exigir la realización de proyectos municipales en el área rural que impulsen la producción agrícola, tales como obras de microriego y defensivos en el río que protejan los fértiles terrenos que se encuentran cerca de él. La posibilidad de una subalcaldía en zonas de ayllu, con bases de administración territorial étnica, puede constituir un camino para la participación sin que ello signifique desestructuración social.

Otro factor que debilita a las autoridades tradicionales, y parece tener influencia generacional, es la organización de sindicatos. Aun cuando no han podido desplazar del todo la gran influencia de las autoridades tradicionales, quienes han hecho respetar lo que la tradición dice y lo que "nuestros abuelos han defendido", las autoridades sindicales son contrarias a la organización tradicional. El antecedente histórico para esta actitud se remonta a los años que siguieron a la Reforma Agraria, cuando se empezaron a organizar los sindicatos campesinos en la zona, proceso que coincidió con la creación de nuevos cantones. Los pobladores de los nuevos cantones consideran la cantonalización y la sindicalización como conquistas sociales y organizacionales, de "independencia política", puesto que los liberó de la influencia de las haciendas, que conviviendo con la organización tradicional del ayllu, explotaban la mano de obra de los comunarios. doce sindicatos existen en el cantón Vitichi.

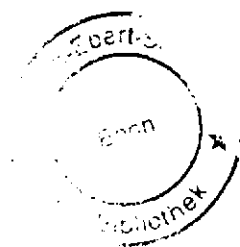
En este contexto se presenta muy problemática una participación mayor de estos grupos étnicos en el proceso iniciado con la LPP.

## **8.- ALGUNAS CONCLUSIONES**

1. El antecedente de un actor social fuertemente articulado en una organización vigorosa y con objetivos claros, es la base para que el proceso de municipalización a partir de la LPP, contribuya al fortalecimiento de la participación social y política de importantes

grupos sociales locales. Esta a su vez, produce una suerte de apropiación del proceso mencionado con el consiguiente afianzamiento de las prácticas democráticas y la formación de ciudadanía.

2. La conformación de nuevas fuerzas políticas regionales se ve favorecida por la ampliación de las prácticas democráticas ligadas al proceso municipal de participación popular.
- 3.- Limitaciones de tipo territorial y de distribución espacial de la población del municipio retardan el proceso de cambio institucional del gobierno municipal.
4. El proceso de participación popular basado en el municipio territorial urbano rural acentúa los conflictos y las pugnas de poder entre centros poblados y comunidades rurales.
5. La institucionalidad y la autonomía del gobierno municipal constituye la condición indispensable para una gestión local que equilibra demandas urbano rurales y construya intercambios para una interacción positiva, en sentido municipal, de ambos sectores



Este libro se terminó de imprimir  
en Septiembre de 1997 en los talleres gráficos de  
**Editorial Salamandra S.R.L.**  
Teléfono: 366669 - 358168  
La Paz - Bolivia