



Programa CAPACIDES

Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización

Un programa de InWent para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009

Participación Ciudadana en el proceso de Descentralización de Bolivia

Renata Hofmann y Martín Pérez



Índice

I. Introducción.	3
II. Bases e hitos del proceso de Descentralización en Bolivia.	4
2.1 Reformas previas y recuperación de la democracia en Bolivia.	4
2.2 El proceso descentralización en Bolivia.	6
III. El empoderamiento y la construcción de la ciudadanía en Bolivia.	12
3.1 Breve recuento teórico del empoderamiento y la ciudadanía.	12
IV. Descentralización y participación social en los procesos de reformas estatales.	17
4.1 El contexto e implicaciones del debate autonómico y Constituyente	17
4.2 Los principios y formas de participación en el régimen de descentralización de la nueva Constitución Política del Estado.	20
V. Conclusiones y recomendaciones de política	21
5.1 Conclusiones.	21
5.2 Desafíos y recomendaciones.	24
5.3 Propuestas de aprendizaje horizontal.	25
VI. Bibliografía	26
VII. Anexos	27

Introducción

InWent y FLACSO – Chile vienen desarrollando actividades conjuntas para fortalecer capacidades institucionales en el tema de descentralización, considerando para ello el intercambio de experiencias entre Bolivia, Chile y Perú, en las temáticas de participación social, gestión directiva y transparencia respectivamente.

En este marco, para el caso de Bolivia, el policy paper sobre “Participación ciudadana en el proceso de descentralización de Bolivia”, aborda la temática desde la transición del empoderamiento hacia la construcción de ciudadanía. Se exponen y analizan los aspectos relevantes que hacen a la incorporación y la apropiación de las organizaciones de base (categoría que incluye las campesinas e indígenas) y a la institucionalidad que se construye con la Participación Popular y su transición hacia el ejercicio ciudadano, aquel que hace a una cultura política que desde la responsabilidad individual favorece el ejercicio de derechos y -principalmente- deberes, el respeto por las normas de convivencia y la aplicación práctica de principios democráticos.

El documento expone los retos y desafíos entre la construcción de una institucionalidad democrática y una participación ciudadana basada en una cultura política no siempre democrática.

Los contenidos se sustentan en una serie de estudios del proceso de descentralización y participación social, tomando como referencia los instrumentos normativos pertinentes y se alimenta con las reflexiones y experiencias del equipo consultor.

II. Bases e hitos del proceso de descentralización en Bolivia

2.1 Reformas previas y recuperación de la democracia en Bolivia

La participación social es uno de los pilares que sostiene el proceso de democratización en Bolivia. Sus particularidades y logros generaron condiciones que permitieron abrir nuevas oportunidades para lo que es hoy la sociedad civil organizada.

Un primer hito en la democratización de Bolivia fue, sin duda, la Revolución Nacional (1952) que puso fin al modelo político semifeudal con un conjunto de cambios a la estructura social, política y económica del Estado. El Voto Universal, incorporó a la vida política a indígenas y mujeres, hasta entonces excluidos, mientras que la nacionalización de las minas y la reforma agraria modificaron la estructura productiva del país. Estas medidas fueron parte de la Revolución Nacional que, hasta hoy, marcan la cultura política del país.

La Revolución Nacional, liderada por el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), tenía en los mineros y campesinos indígenas su principal sustento político. Co-gobernó junto con la Central Obrera Boliviana (COB) y los sindicatos campesinos, durante su primera gestión y aunque las diferencias políticas provocaron después de pocos años una ruptura entre la COB y el MNR, se mantuvo la estrecha relación entre el gobierno y los sindicatos campesinos. Durante esos años se consolidó una cultura política asentada en el ideal de un Estado Nacional fuerte y centralista, por un lado, y una lógica corporativa radical de los sindicatos, igualmente fuerte y centralista, por el otro.

El gobierno del MNR concluyó después de 12 años con un golpe de estado militar (1964), momento a partir del cual Bolivia ingresó en un ciclo de gobiernos militares, por más de 18 años. Durante esos largos años de violación de los derechos humanos y de los más elementales derechos políticos, sin partidos políticos que tuvieran vigencia, la COB se constituyó en el principal núcleo de oposición y condujo la lucha por la reconquista de la democracia. En este mismo período, se creó el pacto militar-campesino para mantener la subordinación de los sindicatos campesinos a los gobiernos de turno. Recién a mediados de los años 70 comenzó a formarse una nueva generación de dirigentes, cansados de las prácticas clientelares y decididos a impulsar un movimiento campesino independiente.

Las protestas sociales crecientes, el deterioro insostenible de la economía y un entorno internacional cada vez menos dispuesto a lidiar con dictaduras, finalmente llevó a un proceso de redemocratización en 1978. Después de dos elecciones fraudulentas, en 1980 ganó finalmente la Unidad Democrática y Popular (UDP), una coalición de izquierda con amplio respaldo popular. Poco antes de posicionarse la UDP, se produjo otro golpe de estado conducido por un grupo de militares estrechamente ligados al narcotráfico. Pese a la violencia y persecución política, los militares no lograron acallar la protesta nacional e internacional, y después de dos años, en 1982, se inició finalmente el actual período democrático, que 26 años después, es el más largo de la historia de Bolivia.

Sin embargo, la frágil democracia boliviana enfrentó en 1982 una muy difícil situación económica y política. Económicamente, Bolivia estaba quebrada: la caída de precios de los minerales –su principal producto de exportación– y la crisis de la deuda externa, heredada de las dictaduras militares, desencadenaron un proceso hiperinflacionario que destruyó el poder adquisitivo de los salarios y en consecuencia, arrastró al país a la anarquía. La COB, que durante las dictaduras militares había sido la principal fuerza que luchó por la democracia, no

logró ubicarse en el nuevo contexto político y con sus demandas maximalistas y una oposición a ultranza, le dio al débil gobierno de la UDP el último empujón que provocó su caída. Las elecciones tuvieron que adelantarse un año, y en 1985 ganó el MNR con Víctor Paz a la cabeza, el mismo líder histórico de la Revolución Nacional del 52, pero que ese nuevo mandato, implementó un rígido programa de ajuste estructural para frenar la hiperinflación.

Con un simple decreto -el emblemático 21060- se inició un proceso neoliberal que desmontó el modelo estatista de economía creado por la Revolución Nacional, dando lugar años después a la capitalización de las empresas estatales y a la liberalización del comercio, así como a la flexibilización laboral. Pese a que el énfasis estuvo puesto en las reformas económicas, también se gestaron reformas políticas que comenzaron a configurar un nuevo marco de institucionalidad democrática. Después de largos años de manipulación y fraude, en 1992 se institucionalizó la Corte Nacional Electoral como un organismo legítimo e independiente del poder gubernamental. Con la creación del Tribunal Constitucional se dio un paso importante para fortalecer el Estado de Derecho y proteger los derechos ciudadanos. El Consejo de la Judicatura que se creó en esa misma época, fue un primer paso para superar la crisis endémica del sistema judicial, y con la creación del Defensor del Pueblo, se dio otro paso fundamental para promover los derechos humanos y proteger a los y las ciudadanas de abusos y arbitrariedades de parte del Estado y los funcionarios públicos. La credibilidad que logró obtener el Defensor del Pueblo le terminó consagrando una función adicional, no prevista en la ley: la de intermediar en los (múltiples) conflictos entre las organizaciones sociales y el Estado.

Otro hecho destacado fue la búsqueda de la institucionalización y democratización interna de las organizaciones políticas (Ley No. 1983, junio de 1999). El desarrollo de los partidos políticos había quedado truncado durante los largos años de dictaduras, pero tampoco se habían fortalecido después de la apertura democrática (1983). Al contrario, perdieron su legitimidad progresivamente a raíz de prácticas corruptas y poco éticas, con tal de usufructuar del poder. Para dar respuesta a esa crisis se desmonopolizó la representación política centrada en los partidos y se incorporó en la Ley Electoral la figura de la representación directa a través de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Sin embargo, ni esta medida ni el financiamiento público de las campañas electorales lograron mejorar significativamente la legitimidad del sistema político.

En este complejo escenario, la pieza clave del proceso de construcción de institucionalidad democrática fue, sin duda, la creación de los municipios, con la amplia participación social en la gestión local. Por su importancia, este tema será profundizado en los siguientes capítulos.

La historia de la recuperación de la democracia en Bolivia, con sus hitos y frustraciones, no estaría completa si no mencionáramos la aparición de los pueblos indígenas de las tierras bajas en la palestra política del país, en la década de los noventa. Ni la Revolución Nacional ni las dictaduras habían reparado en la existencia y necesidades de estos grupos sociales, acorralados cada vez más por la expansión de los nuevos latifundios y por campesinos andinos (llamados colonizadores) que habían migrado hacia las tierras bajas, supuestamente baldías. Su histórica "Marcha por el Territorio y la Dignidad" marcó en 1990 el comienzo de un proceso de conquistas políticas, amparadas en la Resolución 169 de la OIT, que dio lugar a importantes reformas constitucionales y que contribuyó finalmente a colocar en la Agenda del país el tema de la Asamblea Constituyente.

Los movimientos cívicos, principalmente de las tierras bajas, son otro actor que fue ganando continuamente peso en la política del país. A diferencia de los movimientos obreros, campesinos e indígenas se trata de un movimiento mucho más heterogéneo, con fuerte peso de las élites regionales que lideran la lucha por más autonomía y recursos provenientes de la renta de los hidrocarburos. Por su importancia en el proceso de descentralización, este actor será analizado más detenidamente en el siguiente capítulo.

En resumen, hay, al menos, tres momentos históricos que remarcan el rol particular de la participación social en el proceso de democratización y de Bolivia. El primero, lo constituye la Revolución Nacional de 1952, que puso fin al Estado semifeudal, amplió los derechos políticos a toda la población, asignó un fuerte rol al Estado en la economía y tuvo junto a sí a una sociedad civil –principalmente minera y campesina– con una fuerte influencia y lógica corporativa. Un segundo momento histórico está representado por los casi veinte años de dictaduras militares y la tenaz lucha popular –a la cabeza de la Central Obrera Boliviana– por reconquistar la democracia. El tercer momento –aún hoy vigente– se cristaliza con la descentralización del país y la creación de más de 300 municipios. Este fue el paso que le dio al Estado un real alcance nacional y a la población la oportunidad de romper viejas barreras de exclusión política, en especial en áreas rurales e indígenas.

2.2 Proceso de descentralización en Bolivia

La participación social está ligada por definición a la descentralización y viceversa, y se entiende -universalmente- que a mayor descentralización (política) mayor participación y por ende profundización de la democracia. El proceso boliviano muestra que esta relación no necesariamente es lineal, al contrario, se construye a partir de factores internos y externos que determinan avances y también retrocesos.

Desde su nacimiento como República (1825) hasta el año de la Revolución Nacional (1952), la historia de Bolivia registra una serie de momentos importantes que representan avances iniciales en materia de descentralización. La conformación de Concejos Municipales en todas las capitales de Departamento, la elección de los concejales por votación directa (Constitución de 1839), la creación -el año 1843- de la figura del Prefecto, que en calidad de representante presidencial atendía asuntos administrativos menores en las provincias de forma desconcentrada, así como la promulgación de la primera Ley Orgánica de Municipalidades (Constitución de 1939), son una muestra del recorrido realizado hacia una descentralización marcada por un matiz administrativo y parcial.

Durante este periodo, en 1899, fue que se planteó -por primera vez- un cambio en la estructura del estado Boliviano, proponiéndose la conformación de la "*Unión Federal Boliviana*", a raíz de la pugna económica y política entre los conservadores, radicados en la ciudad de Sucre (hasta ese momento capital de la República y sede del gobierno), sustentados en la minería de la plata, y los liberales expresión de la naciente burguesía comercial e industrial radicada en La Paz. El conflicto, que tuvo connotaciones violentas (Guerra Federal - 1899), involucró al movimiento indígena aymara que tomó parte y apoyó a los liberales, a cambio de la promesa de que se crearían autonomías indígenas y se les devolverían sus tierras confiscadas décadas atrás.

La propuesta federal sin embargo no prosperó. Como vencedora de la contienda, La Paz se constituyó en la sede de los poderes ejecutivo y legislativo, mientras que la ciudad de Sucre se

quedó con el poder judicial y el título de Capital Constitucional de la República. Este fue el germen además de tensiones posteriores entre el centro político que ahora es La Paz, y las demás regiones del país. Empero, fue el primer hito de un proceso de descentralización (principalmente de carácter administrativo) que implicó, básicamente, un reacomodo de las elites económicas y políticas de la época, sin que ello represente, en absoluto, una búsqueda de inclusión y participación real -principalmente- para la población indígena y campesina.

De hecho, y hasta 1952, el derecho de sufragio estaba reservado exclusivamente para hombres que sabían leer, escribir y podían acreditar un ingreso o bienes. Mujeres, analfabetos y gente pobre quedaban explícitamente excluidos en ese diseño de Sociedad que apostaba al juicio y la prudencia de los notables para ejercer derechos políticos, ya que se les consideraba más capacitados (en virtud de su educación, riqueza, poder y prestigio) y calificados para actuar como ciudadanos.

La Revolución Nacional -citada en párrafos anteriores- marcó un cambio en ese proceso. Al reconocer el voto universal; aunque dentro de un sistema de intenso control político e instrumentalización de los campesinos, para asimilarlos a los intereses de la nueva élite nacionalista, la Revolución Nacional de 1952 logró conformar un Estado Nacional relativamente fuerte en la economía, pero débil en el respeto de los derechos ciudadanos. La premisa del “centralismo democrático” se impuso no sólo en el Estado sino también en las organizaciones sindicales que habían adquirido un gran poder político.

A medida que la Revolución se iba afianzando, se fueron desconociendo también las anteriores medidas descentralizadoras. Desaparecieron los Concejos Municipales y los Alcaldes ya no fueron elegidos sino designados por el Presidente de la República. Al mismo tiempo que la concentración de poder crecía, en Santa Cruz surgían los primeros movimientos cívicos regionales, demandando una mayor parte de las regalías petroleras. Como se analizará más adelante, este movimiento resurgirá en la década de los 90, demandando autonomías departamentales.

La situación no cambió durante la primera fase del ajuste estructural. La descentralización siguió paralizada y la participación social restringida. La necesidad de afrontar la hiperinflación y el descalabro económico con medidas drásticas fue aceptada sin mucha oposición y toda otra tarea fue subordinada a la urgencia de frenar la crisis económica. La COB, que en años anteriores liderizaba las luchas y protestas, quedó diezmada por los despidos masivos de los mineros de la desaparecida empresa estatal COMIBOL, y por el desprestigio ganado con su intransigencia y ultrismo durante el gobierno de la UDP.

La década de los 90 marcó un nuevo periodo para el proceso de descentralización y participación social. Después de más de dieciocho proyectos de Ley frustrados para encaminar el proceso de descentralización durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989 – 1993), el 20 de abril de 1994, Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 – 1997) promulgó la Ley 155, de Participación Popular. Formó parte de las reformas denominadas de Segunda Generación que, a diferencia de las primeras -orientadas a la estabilización y liberalización económica-, se centraron en reformas a la estructura del Estado para facilitar el desarrollo institucional y la gobernabilidad.

En parte, la descentralización vía municipios y con participación popular, emergió como alternativa a la demanda de descentralización política y económica a nivel departamental hecha por el Comité Cívico Pro - Santa Cruz, considerada por Sánchez de Lozada como un

riesgo para la unidad nacional. Empero, tras arduas negociaciones complementariamente Sánchez de Lozada promulgó la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654), que delegó a las prefecturas nuevas facultades en materia de planificación del desarrollo y gestión territorial con recursos, pero bajo la autoridad de un Prefecto nombrado por el Presidente de la República.

La demanda por profundizar la descentralización y la participación social en el nivel departamental, brotó nuevamente el 2004, durante la gestión de Carlos Mesa, signada ya por el enfrentamiento con las regiones, especialmente del oriente boliviano, dando lugar a la primera elección directa de Prefectos el 2005, seguida por el referéndum por las autonomías departamentales el 2006. Ambos hechos emergen paralelamente a las demandas para la instalación de la Asamblea Constituyente, la cual es abanderada principalmente por el movimiento indígena campesino del occidente del país, que incluye entre sus reivindicaciones la constitución de las autonomías indígenas sobre la base de la reconstitución y el reconocimiento de sus territorios y sus usos y costumbres.

Este periodo es -sin duda- uno de los más ricos en los procesos de descentralización de Estado y ampliación de la participación social en el espacio público. Sin embargo, fue también un periodo marcado por demandas cada vez más grandes de “refundación” del Estado que finalmente condujo a la realización de la Asamblea Constituyente proceso que culminó en enero de 2009 con un Referéndum que ratificó la propuesta de nueva Constitución Política. El nuevo marco legal creado para el régimen descentralizado y la participación social serán analizados en el siguiente capítulo.

La Ley de Participación Popular se constituyó en una respuesta innovativa que inauguró una nueva etapa de profundización de la democracia, sustentada en una amplia participación social en la gestión y el desarrollo de los municipios. Posibilitó el empoderamiento de sectores campesinos e indígenas, cambiando las relaciones de poder desde los espacios locales hasta llegar finalmente al gobierno nacional, con Evo Morales como presidente. La relevancia de la participación social en Bolivia permite deducir alcances y también riesgos que son inherentes a estos procesos, y no sólo en Bolivia.

Hasta entonces, sólo existían 24 municipios en el país (capitales de departamento y ciudades intermedias), reconocidos por el Estado y que recibían recursos para administrar sus necesidades. Bajo esta configuración centralista, el 90% de la recaudación tributaria se concentraban en tres capitales de departamento (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y sólo el 3% de la inversión pública tenía destino municipal¹.

Este modelo excluía al 42% de la población nacional, principalmente del área rural, donde la presencia del Estado no pasaba de ser un postulado formal. Ante esta ausencia de Estado, la mayoría de las organizaciones campesinas o indígenas eran la única “institucionalidad” existente, capaz de establecer y exigir el cumplimiento de reglas de convivencia y autogestión comunal. La intervención del Estado no dejaba de ser puntual y esporádica, a través de mecanismos sectoriales que descendían desde el nivel central, sin ninguna posibilidad de construir una interacción constructiva entre las necesidades sociales y las respuestas públicas.

¹ El régimen tributario establecía que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se harían efectivas en el domicilio legal del contribuyente. Esta definición técnica determinaba que en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en las cuales se tenían su domicilio legal las empresas más importantes del país, quedaba aproximadamente el 90% de los recursos nacionales asignados a los municipios.

La modernización del Estado, a través de la municipalización del país, como parte de la segunda generación de reformas estructurales, estuvo orientada también a racionalizar la inversión pública y a mejorar la eficiencia y efectividad del Estado. Con la Ley de Participación Popular se creó un instrumento capaz de ampliar la cobertura del Estado y disminuir la enorme brecha entre Sociedad y Estado. Asimismo, dio paso a una forma distinta de territorialización, no sólo del Estado sino también de las distintas formas de organización y expresión de la sociedad civil. No es casual que a partir de 1994, el protagonismo de los movimientos sindicales centrales, bajo la égida de la COB fuera disminuyendo significativamente, mientras las organizaciones territoriales cobraban preeminencia como actores directos de la Participación Popular.

Los sustentos filosóficos de la Ley fueron: 1) la reterritorialización del Estado en más de 300 municipios que abarcan las áreas urbanas y rurales de todo el país; 2) el derecho de la Sociedad Civil a participar activamente en la gestión de los municipios, con sus propias organizaciones tradicionales; y 3) la descentralización y desconcentración, no sólo de competencias, sino también del 20% los ingresos fiscales del país, distribuidos de acuerdo al tamaño de la población.

Bajo estos principios, la Ley de Participación Popular instituyó el régimen de autonomía municipal, dando vida a 311 jurisdicciones municipales con sus respectivos gobiernos y autoridades elegidas por voto universal. Los municipios recibieron el mandato, recursos, activos e instrumentos para hacerse cargo del saneamiento básico, el deporte, el turismo y la protección social, así como para promover el desarrollo económico a través de la construcción y mantenimiento de caminos vecinales e infraestructura de microriego. Aunque los servicios de salud, educación mantuvieron su carácter centralizado, los municipios debieron velar por la infraestructura y el equipamiento de los mismos, además de contribuir a mejorar su calidad.

La participación social, ese rasgo distintivo y el más relevante del proceso de descentralización, revalorizó a las organizaciones tradicionales de la sociedad civil y de esta manera, sentó la base para que la sociedad se apropiara de esta reforma. La opción a favor de la organización territorial como única representante e interlocutor del proceso de municipalización, fue un acierto en las áreas rurales, donde esta forma organizativa mantenía vigencia. Sin embargo, fue una opción mucho más complicada en las urbes, donde las juntas vecinales son, por lo habitual, poco democráticas, e incluso prebendales ante los desafíos que plantean los accidentados y acelerados procesos de urbanización.

Años después, en el segundo gobierno de Hugo Bánzer Suárez, se intentó ampliar el modelo inicial de representación única de la Ley de Participación Popular. La nueva Ley de Municipalidades (1999), incorporó la figura de los Consejos Consultivos para dar cabida a las llamadas organizaciones funcionales (agrupaciones económicas, culturales, sindicatos, etc.) con presencia e importancia en el espacio local. Sin embargo, estos Consejos Consultivos no lograron consolidarse y después de varios ensayos de aplicación se derogó el artículo que había dado lugar a su creación.

La Ley de Municipalidades incorporó -de manera complementaria- en la estructura institucional del municipio un mecanismo de agregación y representación del conjunto de actores sociales reconocidos por la Participación Popular: el Comité de Vigilancia. Esta instancia, integrada por representantes de las OTB's, constituye un canal de articulación entre

las comunidades campesinas e indígenas, las juntas vecinales y el gobierno municipal, cuya relevancia se materializa en los procesos de planificación y control social. Sin el pronunciamiento favorable del Comité de Vigilancia sobre los planes de desarrollo quinquenal y anual de los municipios, con sus respectivos presupuestos, no se efectiviza la transferencia de los recursos desde el Estado central hacia los municipios. En casos de conflictos, el Comité de Vigilancia tiene además la potestad de requerir ante el Senado el congelamiento de los recursos de coparticipación, hasta que se aclare o sancione el uso indebido de fondos.

Gracias a estos mecanismos, los ámbitos de participación van mucho más allá de la presencia en las urnas cada 5 años. Los actores sociales tienen el derecho y el deber ciudadano de intervenir en los procesos de toma de decisiones sobre las prioridades de desarrollo y la asignación de recursos, que se cristalizan efectivamente en los Planes quinquenales y anuales de Desarrollo Municipal. Se fomenta la lógica de corresponsabilidad para ejercer el control social sobre las prestaciones de servicios públicos y en la ejecución de obras para asegurar su calidad y reducir la corrupción. Para ello se han desarrollado una serie de instrumentos de aplicación a lo largo del ciclo de gestión municipal, según los usos y costumbres existentes, que viabilizan la participación social y la rendición de cuentas de los gobiernos municipales.

La municipalización con Participación Popular contribuyó entonces a la democratización y desarrollo del país. Diversas evaluaciones muestran, por ejemplo, que en términos cuantitativos existen cambios relevantes, entre ellos, que más de 14.500 Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) han sido reconocidas en todo el territorio nacional, y más del 50% de la inversión pública se realiza por la vía municipal (2007, FAM – Bolivia). Pero también existen resultados cualitativos que guardan relación con la equidad en la distribución de los recursos de coparticipación tributaria, y que a diferencia de 1990 cuando el 92% de los mismos se concentraba en ciudades capitales, actualmente hasta un 60 % de los recursos se transfieren al área rural. A la vez, es innegable el aporte de los municipios a las mejoras en las coberturas de los servicios de salud y educación, que marcan un repunte a partir de 1994.

En suma, esta reforma es parte de los esfuerzos que Bolivia ha realizado para construir una institucionalidad democrática, orientada a la inclusión social y la convivencia intercultural. Su vigencia por más de 14 años refleja su estatus de política estatal, cualidad que posibilitó la armonización y el alineamiento de la cooperación internacional entorno a su implementación. A ello es necesario agregar el nivel de apropiación de la sociedad civil, especialmente las organizaciones sociales del área rural, que después de un corto periodo inicial de desconfianza ante una reforma venida “desde arriba”, desde el Estado, advirtieron que la Participación Popular se constituía en “una oportunidad” para su empoderamiento, primero en los municipios, y con el correr de los años, también en la política nacional.

III. El empoderamiento y la construcción de la ciudadanía en Bolivia.

3.1 Breve recuento teórico del empoderamiento y la ciudadanía.

El término empoderamiento surgió a mediados de la década de los 80 en los debates del movimiento de mujeres, como un nuevo enfoque para luchar contra la discriminación de la

mujer. Fue entonces concebido como una estrategia política para cuestionar estructuras de poder excluyentes, no sólo en lo social, político y económico, sino también en lo personal².

A comienzos de los años 90, el concepto de empoderamiento se volvió parte de los nuevos discursos y enfoques de desarrollo de la Cooperación Internacional que hacían énfasis en la importancia de democratizar las estructuras de Estado y en incorporar la participación social, para construir una Sociedad más equitativa e incluyente. Los múltiples estudios de casos y reflexiones teóricas sobre procesos de empoderamiento en países en desarrollo, muestran el protagonismo que asumió el Banco Mundial en este debate³ y cómo esta visión se fue generalizando al interior de las demás organizaciones de la cooperación multi y bilateral.

En esta misma época, Bolivia inicia un proceso de descentralización con condiciones altamente favorables para el empoderamiento de las organizaciones campesinas e indígenas en y desde los municipios. No es una mera retórica que la norma que reguló ese proceso de descentralización se llamara “Ley de Participación Popular” (LPP, 1994), pues efectivamente se constituyó en expresión de su principal particularidad: los amplios derechos y mecanismos de participación social que abre en la gestión local, y particularmente en la elaboración de los planes y presupuestos municipales, así como en el control social sobre la inversión pública en el municipio.

En párrafos precedentes se comentó que el éxito de este modelo participativo fue mayor en las áreas rurales que en las urbanas, precisamente porque partió del reconocimiento a las organizaciones tradicionales de las comunidades campesinas e indígenas. Fue a partir de la vigencia de los “usos y costumbres” para regular la vida comunal que las comunidades lograron asumir con relativa facilidad los nuevos desafíos que planteaba la Ley de Participación Popular. La real llegada de recursos públicos a los municipios, y a través de ellos a las comunidades, fue el otro elemento clave para que los y las comunarios empezaran a sentirse parte del municipio y a participar con una lógica de responsabilidad compartida. Este sentido de pertenencia y corresponsabilidad de la población indígena con una de las instancias del Estado – el municipio – marcó un cambio inicial pero significativo en la relación entre campesinos/indígenas y Estado, marcada históricamente por la desconfianza y la opresión o el paternalismo.

El reconocimiento de las organizaciones tradicionales como “sujetos de la Participación Popular” planteaba una serie de desafíos nuevos que aún ahora, 14 años más tarde, no están resueltos. Uno de ellos es, sin duda, el de avanzar hacia una participación equitativa de las mujeres, al interior de las organizaciones campesinas e indígenas, y también en los nuevos cargos públicos de los municipios. Dentro de las culturas indígenas y campesinas, tanto andinas como de tierras bajas, se mantiene la tradición de que el hombre es el jefe de familia y quien la representa en la comunidad o ante otras instancias externas. En esta división de roles, la mujer queda relegada al dominio familiar y tiene muy poca presencia en los espacios públicos. Estos estereotipos se refuerzan por las desventajas que las mujeres tienen, generalmente debido a una menor escolaridad, mayor monolingüismo y analfabetismo, elementos que afectan su autoestima y las vuelven demasiado tímidas para hablar en público o, peor, para asumir cargos públicos.

² “Ganando poder”, escrito por Birte Rodenberg y Christa Wichterich en 1999, por encargo de la Fundación Heinrich Böll, recoge las variadas definiciones y aplicaciones que se hicieron del concepto empoderamiento.

³ Véase “Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook”, Banco Mundial, 2002.

La Ley de Participación Popular también ha traído cambios para las mujeres campesinas e indígenas en este ámbito; varios estudios de caso realizados a lo largo de los últimos años así lo demuestran. Testimonios recogidos de mujeres del municipio de Curahuara de Carangas, una de las regiones aymaras más tradicionales del país, son un ejemplo de los cambios que se están dando a favor de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres. El punto de partida fue la expectativa que la Ley de Participación Popular despertó en las mujeres, quienes asumieron la difícil e incómoda tarea de disputar más presencia en las decisiones comunales sobre la forma como se debía invertir los recursos del municipio en las comunidades. Las referencias explícitas de la Ley de Participación Popular a la igualdad de derechos de hombres y mujeres facilitaron también la discusión sobre los cambios que debían realizarse a favor del rol de las mujeres. Fue a partir de estos elementos que las esposas de las autoridades tradicionales de Curahuara se rebelaron contra su rol meramente simbólico en el ejercicio de cargos, que según la tradición, es de la pareja y no sólo del hombre. Comenzaron a negarse a servir únicamente la comida y la bebida en los momentos rituales y a estar calladas al lado de sus esposos en las reuniones, y comenzaron más bien a ejercer como autoridades, no solamente al interior de la comunidad, sino también en la representación hacia fuera. Los relatos de cómo estas mujeres con cargos tradicionales (mama t'allas) comenzaron a viajar a la capital departamental, Oruro, algunas de ellas por primera vez, y a entrevistarse con representantes de instituciones públicas o privadas para plantear sus demandas, dan testimonio de un proceso de empoderamiento de mujeres tradicionales a un sorprendente ritmo que difícilmente hubiera sido posible sin un cambio del marco normativo tan favorable, como fue el de la municipalización

Este mismo proceso de empoderamiento encontró otra oportunidad adicional con la nueva ley electoral que fijaba “cuotas” obligatorias de mujeres en las candidaturas políticas, locales y nacionales. En el caso de los partidos políticos, esta cuota es del 30%, en las Agrupaciones Políticas y de Pueblos Indígenas, incluso llega al 50%. En principio, se burló el espíritu de esta norma, colocando a las mujeres en aquellos lugares de las listas electorales, que no tenían posibilidad de salir elegidos. Se revirtió esta trampa con una reglamentación severa, pero no frenar los chantajes y presiones que se ejercen para obligar a las mujeres elegidas a renunciar y ser sustituidas por un varón. Ante la magnitud de estos atropellos se creó la Asociación de Mujeres Concejales, afiliadas a la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), una de cuyas funciones es apoyar a las concejalas y alcaldesas que son víctimas de este tipo de discriminación y maltrato.

Otro indicador muy evidente del proceso de empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas en el proceso municipal es el alto porcentaje de autoridades electas que provienen de sus organizaciones. Sin embargo, este avance de representatividad y empoderamiento no garantiza en sí mismo o de forma automática la gobernabilidad en estos municipios. Los problemas de gobernabilidad, por corrupción o porque no se respetan las reglas que deberían dar estabilidad a los gobiernos municipales, no son menores que en los demás casos y evidencian más bien la importancia de saber combinar conocimientos y saberes tradicionales con el desarrollo de capacidades técnicas imprescindibles para hacer una buena gestión municipal.

La oportunidad y el desafío que este proceso de descentralización participativo plantea a las comunidades campesinas e indígenas, ha sido sistematizado por el PADEM en una pirámide de empoderamiento con las siguientes dimensiones⁴:

⁴ “Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas. Una propuesta para la democratización de los municipios rurales”, PADEM, 2000

- Organizaciones comunales representativas y democráticas, que no excluyen a nadie, tampoco a las mujeres o a los jóvenes.
- Organizaciones comunales con capacidad propositiva y visión de largo plazo, para contribuir al desarrollo del municipio y de las comunidades.
- Organizaciones comunales capaces de dialogar y de concertar entre ellas y con los demás actores locales, sea el gobierno municipal u otros sectores sociales.
- Organizaciones comunales capaces de ejercer control social, porque se sienten parte activa y corresponsable del desarrollo del municipio.
- Organizaciones comunales capaces de desarrollar una cultura política que contribuya, desde los espacios locales, con valores y prácticas democráticas a todos los demás ámbitos del país.

Esta pirámide del empoderamiento es evidentemente una abstracción, pero aún así es un modelo que tiene gran aceptación en las comunidades campesinas e indígenas. Ha contribuido a la apropiación de un modelo participativo de descentralización diseñado desde el Estado, como un instrumento de empoderamiento para el cambio de las relaciones de poder y la inclusión política, primero en lo local, y luego en lo nacional.

La experiencia boliviana reconfirma por tanto el enorme potencial democratizador que encierran los procesos de descentralización. Y a la inversa, prueba que reformas de Estado de magnitud, tales como la municipalización, no son posibles sin la activa participación de la sociedad. Precisamente, debido a la gran aceptación que este proceso tuvo, los intentos del siguiente gobierno (Banzer) de revertirlo, no prosperaron. Por tanto, es también un ejemplo de cómo la participación social contribuye a la institucionalización de una política de Estado, en lugar de la falta de continuidad que suele acompañar a cada cambio de gobierno.

Sin embargo, conviene recordar nuevamente que este proceso de participación social no se dio de la misma manera en las ciudades que en el campo. Las juntas vecinales, que son la representación territorial reconocida por la Ley en las ciudades, no tienen la misma tradición de autogobierno ni de búsqueda de consensos para tomar decisiones. Especialmente en ciudades de fuerte migración y con enormes problemas de pobreza, como por ejemplo El Alto, las juntas vecinales son grupos de poder y de presión para buscar soluciones a sus necesidades básicas más apremiantes, como el acceso a agua, luz, escuelas o el saneamiento de un asentamiento. En estas organizaciones se imponen como dirigentes los “más duros”, los luchadores más combativos. Pero detrás de esta apariencia, se ocultan relaciones mucho más complejas de poder y prebendalismo, “hacia arriba” y “hacia abajo”. La persona que busca el apoyo del dirigente vecinal sabe que éste no es “gratuito”, que se paga por él, y no sólo con lealtad. Lo mismo ocurre en la relación entre dirigentes y Alcaldía. Cuando mayor es la capacidad de movilización de un dirigente vecinal, la Alcaldía cede a las presiones y busca además su apoyo para lograr un mínimo de gobernabilidad (aunque no sea exactamente democrática). Es esa relación de necesidad e instrumentalización mutua, entre dirigentes, “bases” y alcaldías, la que caracteriza este modelo de participación social en la gestión municipal. Es por tanto parte de una dinámica perversa que aprovecha y reproduce la falta de institucionalidad y que a su vez, es la garante de este sistema prebendal.

El caso mencionado permite llamar la atención sobre los riesgos y distorsiones que entrañan los procesos de participación y empoderamiento. Especialmente cuando el Estado es débil, carece de institucionalidad y la cultura democrática de las organizaciones, se caracteriza por

prácticas corporativas encubiertas tras supuestos “usos y costumbres”, pero que en realidad no son más que expresiones autoritarias.

La experiencia de descentralización descrita permite hacer visible las interfases que existen entre participación social, empoderamiento y ejercicio ciudadano, pero además, resaltar las diferencias que existen entre ellos.

La participación social en todos los ámbitos de la vida pública, y por supuesto también en procesos políticos, es un pilar incuestionable de toda sociedad democrática. Puede conducir a un proceso de empoderamiento (principalmente político, aunque no agotarse en esta sola dimensión), cuando empieza a cuestionar relaciones excluyentes y crear condiciones de equidad. Pero así como no puede haber empoderamiento sin participación, tampoco puede existir la ciudadanía sin participación social y empoderamiento. Sin embargo, la ciudadanía no se queda solamente en estas dimensiones, es un concepto que va más allá porque remite a los derechos básicos de las personas, tales como la igualdad ante la ley o las libertades personales y colectivas, que deben ser garantizados por el Estado de Derecho.

La ciudadanía encierra otra dimensión que explica por qué es la base de una democracia moderna: es el hecho de que no evoca solamente derechos sino también deberes, entre ellos, principalmente, el respeto mutuo entre las personas y a las reglas acordadas para convivir en paz. Es precisamente esta estrecha relación entre Estado de Derecho y la doble dimensión de derechos y deberes, lo que diferencia la ciudadanía de lo que se entiende por Sociedad Civil.

Las coincidencias y diferencias entre participación, empoderamiento y ejercicio ciudadano nos permiten afirmar que el proceso boliviano de descentralización ha sido particularmente rico en el desarrollo de nuevas formas de participación directa, pero no así en la consolidación paralela de una institucionalidad democrática que cristalice un Estado de Derecho y fortalezca también a la democracia representativa. Este hecho se expresa, en el poco peso que tienen los Concejos Municipales frente al fuerte rol de las Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia, que en determinados momentos puede rebasar las reglas del juego democrático y conducir a cabildos o asambleas que afectan la gobernabilidad y estabilidad de los gobiernos municipales.

Esos ejemplos empero, no ponen en duda la importancia de la participación social y de los procesos de empoderamiento en los procesos de democratización. Lo que aportan es un llamado de atención sobre la importancia de mantener una relación equilibrada entre formas de democracia directa y de democracia representativa. Cualquier desequilibrio, no sólo terminará afectando la gobernabilidad democrática, también distorsionará el desarrollo de una cultura ciudadana que garantice la convivencia pacífica y la democracia. Se trata de evitar que se desarrolle más bien una hiperpoliticación de la sociedad, la cual fácilmente puede conducir hacia una polarización extrema entre diferentes grupos de la sociedad. El caso boliviano es también un ejemplo de este extremo, aunque ello se registre no tanto en los niveles municipales como a nivel nacional.

IV. Descentralización y participación social en el proceso de reformas estatales.

4.1 El contexto político y sus implicaciones en el debate autonómico y constituyente.

Como se describió en los acápites precedentes, el proceso boliviano de descentralización por la vía municipal fue especialmente valioso, en la medida en que potenció la participación social, encaminándola hacia el ejercicio ciudadano, y avanzó -aunque no lo suficiente- en la construcción de una institucionalidad democrática. De hecho, la participación popular marcó las pautas para construir una relación armoniosa y equilibrada entre democracia participativa y representativa, con efectos evidentes en el desarrollo y en la reducción de la pobreza, tal como lo establece el informe de Desarrollo Humano - 2005⁵.

A pesar de ello, el debate sobre la descentralización y las autonomías, así como su inclusión en las reformas estatales encaminadas a través de la Asamblea Constituyente (2006), no capitalizaron los aprendizajes de la participación popular, especialmente en relación a la construcción de ciudadanía e institucionalidad.

Por el contrario, la alta politización dada al tema y el conflicto social y territorial creado alrededor de éste, han configurado un nuevo régimen de descentralización y participación extremadamente complejo, cuyas particularidades serán analizadas luego. No obstante, cabe ensayar algunas reflexiones sobre los motivos por los que se dejó de lado una de las reformas más democratizadoras de las últimas décadas; el por qué la descentralización ha polarizado tanto al país, al punto de afectar la convivencia pacífica; y qué rol ha jugado la sociedad civil en este debate y cuáles han sido sus motivaciones.

El proceso se originó en el descrédito del sistema político y consiguientemente, en la pérdida de la confianza ciudadana en los actores políticos del último período democrático. Su poca credibilidad dio paso al surgimiento de otros actores sociales, principalmente campesinos, indígenas y juntas vecinales, que a través de una movilización activa, irrumpieron en el escenario nacional.

Aunque su emergencia fue fruto del proceso de inclusión que generó la participación popular, contradictoriamente, terminaron negando sus avances. Se abanderaron del discurso de nacionalización y re-estatización de los hidrocarburos, retomando la concepción de un Estado centralista pero benefactor, detrás de la cual se esconde también una lógica rentista común en la sociedad boliviana que se expresa, en la pugna por la distribución de la renta, principalmente de hidrocarburos. Esta visión ha reconfigurado la lógica corporativa, en desmedro de una institucionalidad democrática, fuerte y descentralizada. Esta reconstrucción del modelo nacionalista de los años 50 incorpora además un elemento crucial: el discurso étnico, que antepone los derechos particulares de los pueblos indígenas, en desmedro de una visión ciudadana, basada en el principio de igualdad.

Este contexto de polarización revitalizó al movimiento cívico y su demanda por autonomías departamentales, como opción alternativa a esa concepción centralista e indigenista del Estado. Logró el apoyo de la población en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija⁶ y la incorporación

⁵ El informe del PNUD muestra que durante el período 1975 - 2003 el Índice de Desarrollo Humano en Bolivia subió de 0.511 a 0.641, agregando que las mejoras más significativas en los sectores de salud y educación, emergían a partir de 1996; dos años después de involucrar a los municipios en el desarrollo de estos sectores.

⁶ Estos departamentos configuran un espacio territorial continuo que se denomina la "Media Luna".

de la reivindicación autonómica en el debate nacional y en las reformas constitucionales. Este logro se reflejó en votaciones muy altas a favor de las autonomías, de los prefectos y de los estatutos autonómicos en estos departamentos.

La posición de los departamentos llamados autonómicos, refleja una concepción distinta al proyecto liderizado por el MAS, centrada en las libertades individuales y un economía de mercado, aunque la lógica rentista no está ausente. Ofrece una mayor descentralización de las decisiones y de los recursos económicos y ha terminado configurando una nueva oposición política regional, de hecho la única ante la falta de partidos políticos capaces de cohesionar a la sociedad boliviana en torno a un proyecto alternativo al del gobierno.

Estos elementos son los que han complejizado y distorsionado el debate sobre la descentralización, subordinando la necesidad básica de abordar el tema desde la perspectiva de una mejor y más eficiente organización del Estado para la prestación de bienes y servicios, convirtiéndolo en una pugna de poder para imponer una u otra visión.

En su afán por debilitar a la oposición política, organizada en torno a las autonomías departamentales, el Gobierno ha impuesto las autonomías indígenas y las regionales en la nueva Constitución Política del Estado, con los riesgos consiguientes para la autonomía municipal.

4.2 Los principios y formas de participación en el régimen de descentralización de la nueva Constitución Política del Estado.

La nueva Constitución Política del Estado (CPE) no sólo plantea desafíos para su implementación, sino que además demanda una reflexión profunda sobre sus implicancias en términos de la construcción de una cultura ciudadana capaz de sustentar un Estado de Derecho.

En el primer caso, establece una re-territorialización del Estado para dar cabida a cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena, originaria campesina, *“que no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”*⁷, aunque confiere a las últimas facultades que no otorga a las demás, por ejemplo, optar para su conformación entre territorio indígena, municipio o región.

La estructuración territorial en la nueva CPE se sustenta en cuatro elementos constitutivos: 1) el reconocimiento de los departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos, y también de las regiones, en atención a la voluntad de sus habitantes; 2) la conformación de autonomías; 3) una amplia variedad de principios, entre ellos, la participación y el control social, el autogobierno, y la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; y, 4) la concepción de la autonomía.

Ésta última es definida, por *“la elección directa de autoridades por los ciudadanos y las ciudadanas, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción con competencias y atribuciones”*⁸. Pero también, reconoce a las autonomías indígena, originario campesina, *“el autogobierno como ejercicio de la libre*

⁷ Artículo 276.

⁸ Artículo 272.

*determinación y las naciones indígena, originarios, campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias*⁹.

En este marco, la re - territorialización del espacio propuesta, exigirá no sólo una estructura compleja, sino el diseño de mecanismos que permitan establecer relaciones intergubernamentales verticales y horizontales funcionales, para garantizar una distribución de recursos y competencias que no generen mayores conflictos, a los ya provocados por la falta de aplicación del principio de subsidiariedad.

Preocupa por otra parte, las implicancias que traerá la aplicación del concepto de autogobierno para las autonomías indígena, originario, campesinas. Bajo esta visión, la elección de autoridades, la elaboración del Estatuto, los procesos de desarrollo, la administración de impuestos, y la gestión de los recursos naturales renovables (responsabilidad compartida sólo con el nivel nacional), se ejercerá de acuerdo a los usos y costumbres propios de cada pueblo, nación o comunidad, en *armonía* con la Constitución y la ley; dejando de lado controles constitucionales que son estrictamente necesarios para garantizar -por ejemplo- la rendición de cuentas, la equidad de género, o una administración de justicia que respete los derechos humanos.

Las autonomías indígenas plantean otro desafío, el de la integración social en Bolivia. Es necesario recordar que una de las bases de la participación popular fue la estructuración de municipios que demandaban una necesaria convivencia e interacción entre diversos grupos sociales y culturales, para construir y proyectar un destino común en el territorio que compartían. Bajo la nueva lógica, basada en el autogobierno con base en los usos y costumbres, los pueblos indígenas podrían quedar aislados y enclaustrados, con escasas posibilidades de interacción con otras expresiones culturales y colectivos sociales.

En cuanto a las formas de participación, hay que decir que adquiere mayor importancia en el nuevo texto constitucional. Determina que la relación de la sociedad civil con el Estado se plasma en: *“el diseño de las políticas públicas, y en el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales y a los servicios públicos”*¹⁰; e implica además: *“Apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de las leyes, generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública, formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan, y apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan”*¹¹.

Este amplio marco para la participación debe ser -según la nueva CPE- allanado, promovido y alentado desde el Estado, para configurar tres tipos de democracia: Directa y participativa (por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa); Representativa (por medio de la elección de representantes), y Comunitaria (basada en normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena, originario, campesinos).

⁹ Artículo 289.

¹⁰ Artículo 241.

¹¹ Artículo 242.

Esta expansión de la participación hacia otros ámbitos del Estado, desde el diseño de políticas hasta la gestión de servicios, le da una mayor preponderancia a la *sociedad civil organizada*, con el riesgo de profundizar la lógica corporativa que ha probado debilitar la institucionalidad. Además, es un modelo que tampoco da igual oportunidad a todos los ciudadanos, excluyendo en especial a la clase media porque sus formas de organización son diferentes.

En el nuevo texto constitucional, la participación corporativa se ha constituido, efectivamente, en una nueva estructura real de poder, y mediante ella, los movimientos sociales tienen la posibilidad de actuar en los dos planos, y de manera privilegiada. Pueden participar e incluso co-gobernar a través de sus dirigentes, y además, actuar de manera directa, haciendo uso de mecanismos de control que están por encima de las instituciones estatales de representación (concejos municipales, o el mismo Congreso), de fiscalización y de gestión pública. Por otra parte, no queda claro quién controla esta estructura de participación y control social; y en especial, cómo se asegura que los dirigentes no terminen sobreponiendo sus intereses de poder al bien común, como se vio por ejemplo en el caso de los dirigentes vecinales en áreas urbanas.

Una preocupación adicional es la falta de equilibrio entre la representación de las organizaciones de áreas rurales, que son las privilegiadas, y la representación de áreas urbanas, donde habita más del 60% de la población. Este sesgo debilita los principios democráticos e impone una lógica de discriminación en razón de origen o pertenencia, a costa de una cultura ciudadana de igualdad de las personas.

En síntesis, el nuevo texto constitucional, en lo referente a la descentralización y participación, entraña en gran medida el riesgo de más conflictos en Bolivia, en lugar de disminuir la polarización ya existente. Esta nueva configuración pondrá a prueba la gobernabilidad democrática y también la capacidad de interacción: entre los ciudadanos; entre el Estado y la sociedad, y también entre los distintos gobiernos autónomos.

V. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

- A. La revisión de las incipientes experiencias de descentralización, hasta la primera mitad del siglo XX, permite comprobar que se trataba básicamente de reacomodos de las élites, pero sin mayor ganancia democratizadora. Queda claro entonces que el potencial democratizador de los procesos de descentralización no se despliega sin participación social y la consecuente disminución de la brecha entre sociedad y Estado.
- B. La historia boliviana está llena de ejemplos de fuerte participación social, al margen de procesos de descentralización. La Revolución Nacional (1952) fue un hito de participación social y profunda transformación del país, precisamente en la perspectiva de construir un Estado Nacional fuerte, no sólo en lo político y social, sino también en lo económico (hasta un 70% de la economía era estatal). Este modelo estatista tenía su correlato en una Central Obrera Boliviana (COB) poderosa que organizaba la participación social a partir de los principios del “centralismo

democrático” (como en todas partes, más centralista que democrático). Este modelo mantuvo su peso durante las dictaduras (1964-1982) y en el período de la UDP (1982-1985), contribuyendo con sus demandas maximalistas al fracaso de ese gobierno populista de izquierda. En la última década han aparecido nuevas formas de participación social que no están ligadas al proceso de descentralización, pero tampoco estuvieron encabezadas por la COB, sino por los sectores campesinos e indígenas. Es un movimiento heterogéneo de campesinos cocaleros, que a partir de su lucha contra la DEA configuraron un discurso anti-imperialista, y de campesinos andinos, principalmente aymaras, que reivindicaban sus derechos étnicos. Conjuntamente con sectores de la vieja izquierda conforman la base del gobierno de Evo Morales que recupera partes esenciales del viejo discurso nacionalista y lo renueva con aditamentos étnicos. Este breve recuento de distintas formas de participación social en Bolivia, no ligada a procesos de descentralización, no sólo refleja su peso político sino también las dimensiones críticas inherentes, particularmente al riesgo de reforzar el carácter corporativo de la sociedad a costa de un desarrollo de la ciudadanía ligada a un Estado de Derecho.

- C. La participación social adquirió una nueva dimensión con la Ley de Participación Popular (1994) que descentraliza al Estado con la municipalización de todo el territorio nacional. Esta reforma transfirió a la ciudadanía amplias competencias para participar en las decisiones sobre las inversiones locales y para controlar la gestión local. Esta descentralización incluyó una importante transferencia de recursos estatales a favor de los municipios, para que pudieran enfrentar sus nuevas competencias. Esta vía amplió la presencia del Estado en las más remotas regiones rurales, acercándolo a la ciudadanía. Este nuevo marco legal puso fin a la histórica exclusión de campesinos e indígenas y dio lugar a un proceso de empoderamiento político sin precedentes en la historia boliviana. La clave de este éxito fue, sin duda, el reconocimiento de las organizaciones territoriales tradicionales (ayllus, sindicatos, capitanías, etc.) como base de un desarrollo participativo de los municipios, con recursos importantes para hacer obras. Los cambios en los municipios no se expresaron únicamente en las mejoras de infraestructura (escuelas, centros de salud, caminos, servicios básicos, etc.) sino también en el alto porcentaje de alcaldes y concejales de origen campesino-indígena elegidos. Los cambios a nivel nacional, con un presidente de origen indígena, no serían pensables sin ese proceso de empoderamiento desde los municipios rurales.
- D. El nuevo marco legal favoreció un cambio de roles entre hombres y mujeres, al menos en la vida pública. Promovió una representación más equitativa de las mujeres al interior de las organizaciones tradicionales e impuso “cuotas” para las mujeres en los gobiernos locales. Son cambios muy lentos pero perceptibles que evidencian que los municipios son espacios privilegiados para generar cambios políticos y culturales, especialmente para las mujeres.
- E. Este proceso democratizador desde los municipios no se dio de la misma manera en los centros urbanos. Con el reconocimiento de las juntas vecinales como representación social, se empoderó un tipo de organización sin suficientes estructuras de control interno sobre los dirigentes. Al contrario, reforzó las relaciones prebendales, no solamente entre dirigentes y “bases” sino también entre dirigentes y autoridades municipales. Es parte de una política corporativa que revive elementos supuestamente tradicionales, traídos del campo, pero los organiza en función de una

política autoritaria que debilita la institucionalidad del municipio y limita el desarrollo de una cultura ciudadana, basada en el respeto entre las personas y entre el Estado y la sociedad.

- F. El proceso de cambio, con una fuerte participación social, no se detuvo en los municipios. Más bien contribuyó a la demanda de una nueva Constitución Política del Estado, que se volvió un pilar de la política del gobierno de Evo Morales y de su propósito de cambiar radicalmente al Estado boliviano. Parte de esta política es una relación muy estrecha entre movimientos sociales y gobierno, muy similar a la existente durante la Revolución Nacional (1952), pero con un aditamento étnico muy fuerte. El propósito del gobierno de “descolonizar” a la Sociedad y al Estado, sobre la base de la cultura indígena; y el propósito de defender una visión más liberal y centrada en una economía de mercado, por parte de las regiones tropicales (llamadas “Media Luna”) ha llevado al país a una enorme polarización política. Fue en este contexto que la participación social adquirió nuevos rasgos: la hiper politización y un creciente racismo que encierran la amenaza de enfrentamientos violentos entre correligionarios de uno y otro bando. Dentro de esta polarización se está desvaneciendo una de las funciones del Estado: la de fijar reglas y buscar equilibrios entre los diferentes intereses sociales. El debilitamiento del Estado se manifiesta en una pérdida acelerada de institucionalidad en todos sus estamentos (o sea, también en el municipal) con lo cual crece la tendencia de los diferentes movimientos sociales a tomar decisiones según sus propios intereses y visiones particulares, lo cual es legítimo y también legal. Empero, este tipo de participación social y empoderamiento conduce a la fragmentación y genera conflictos cada vez más violentos, en lugar de evolucionar hacia una participación ciudadana que permita una convivencia democrática.
- G. A partir de esta dinámica política, se puede explicar porque los campesinos e indígenas apoyan la conformación de múltiples autonomías en la nueva Constitución Política del Estado, pese a que debilita al municipalismo que hasta ahora les ha sido altamente favorable. A ello se añade que la autonomía indígena proporciona una serie de ventajas adicionales, por ejemplo: mayor control sobre los recursos nacionales, la liberación de impuestos, el respeto a los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas sobre los recursos públicos, en lugar de las normas hasta ahora existentes, y, por último, tratos preferenciales en la representación política. En síntesis, se crearon una serie de ventajas que inducen a los municipios indígenas del área rural a transformarse en autonomías indígenas. Más allá de la intención de reforzar de esta manera la diversidad cultural y étnica del país, es una opción que encierra el riesgo de acentuar las diferencias políticas, entre y dentro de los diferentes grupos sociales. Esta medida es más un perjuicio que una ganancia para el desarrollo de una cultura ciudadana que refuerce la igualdad de los ciudadanos.

Como conclusión general, deseamos valorizar la importancia de los procesos de participación social y empoderamiento, en la construcción y como esencia de toda sociedad democrática. Empero, al mismo tiempo, queremos destacar con el ejemplo boliviano los riesgos que estos encierran cuando no existen reglas del juego que contribuyan a un círculo virtuoso de construcción de una cultura ciudadana.

5.2 Recomendaciones

En la perspectiva de fortalecer y cualificar la participación de la sociedad civil hacia una cultura ciudadana, se sugiere:

1. Mantener una visión integral de la Sociedad y del Estado, capaz de distinguir los equilibrios necesarios entre las distintas formas de democracia directa y democracia representativa. Aunque el mandato sea trabajar con la Sociedad Civil, hay que reconocer la importancia de una institucionalidad democrática basada en los principios de un Estado de Derecho, capaz de responder a las necesidades de la ciudadanía y de manejar de manera responsable y transparente los recursos públicos y el poder.
2. Reflexionar sobre valores y principios democráticos es un desafío que se plantea a todas las instituciones y personas que intervienen en proyectos de fuerte contenido político. Deben ser un paraguas general que oriente el trabajo y ponga límites a un relativismo cultural o paternalismos que no contribuyen al desarrollo democrático, por más buena que sea la intención. Este principio incluye la importancia de tener reglas claras para la participación social, especificando claramente cómo se prevé cambiarlas y adecuarlas a nuevas situaciones y condiciones.
3. Reconocer las ventajas del municipio como espacio privilegiado para promover una cultura ciudadana de responsabilidad compartida por el bien común. No se trata únicamente de contribuir al empoderamiento de los grupos excluidos, paralelamente se debe fortalecer espacios de diálogo y concertación entre los distintos actores locales, tanto públicos como privados.
4. Precisar qué se entiende por empoderamiento pareciera ser una recomendación fútil, sin embargo, es un tarea necesaria para no confundir lo que debe ser un instrumento y no un fin. Aunque existan múltiples definiciones de empoderamiento y diferentes niveles de referencia (político, jurídico, social, económico y personal), se debe recordar que el fin es el desarrollo de la democracia y no un simple recambio de poder. En este sentido, el empoderamiento político se convierte en un instrumento de gran peso para contrarrestar inequidades y contribuir a la democracia.
5. Entender que la educación es la base de una sociedad moderna es un punto de partida esencial si se quiere contribuir a la reducción de la pobreza y la inequidad de las oportunidades. Desde el ámbito más específico de la participación social se plantea la urgencia de contribuir con información verídica y oportuna para que la gente pueda formarse una opinión propia y contrarrestar la manipulación que siempre es parte de las prácticas políticas. En esta misma perspectiva, se plantea también el desafío de desarrollar una propuesta de educación ciudadana, que vaya más allá del aula escolar y más bien promueva nuevas prácticas sociales que fortalecen el sentido de pertenencia y la responsabilidad compartida entre los actores. Un instrumento valioso pueden ser los concursos que den paso a experiencias innovativas que permitan ampliar y cualificar la participación social, en especial la de mujeres y jóvenes.
6. Por último, cabe mencionar la utilidad de aplicar un “Conflict Sensitive Program Management” en todos los programas y proyectos de cooperación, a fin de garantizar como standard mínimo el “do no harm”. Esta recomendación no implica dejar de lado

el compromiso con procesos de cambio; lo que busca es sensibilizar en torno a la necesidad de buscar soluciones no violentas a los conflictos y de preservar la paz, como un mínimo imprescindible para contribuir a cualquier desarrollo democrático.

5.3 Propuestas de aprendizaje horizontal

Asumiendo las particularidades de los procesos de democratización en la región (Chile, Perú, Bolivia), se sugiere un intercambio de experiencias para reforzar el conocimiento y la capacidad propositiva, en torno a los siguientes temas:

- Sistematizar las experiencias de casos concretos.
- Profundizar el diálogo con otras experiencias complementarias, como la de Colombia en un contexto de violencia.
- Mantener el diálogo entre centros académicos, entidades públicas y organizaciones de la cooperación.
- Promover intercambios horizontales entre los actores públicos y privados de los países participantes, para reforzar el aprendizaje y el desarrollo de capacidades y dar respuestas más eficientes a los grandes desafíos de la democracia.
- Aprovechar la capacidad instalada en cada país para contar con una línea de base sobre los temas definidos, que permita profundizar el intercambio de experiencias en y entre los países.

VI. Bibliografía

Banco Mundial. Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook. 2002

Blanes, José. Descentralización en Bolivia: Retos y avances actuales. CEBEM. 2001.

Botelho Mendoza, Martín. Descentralización, ciudadanía y construcción da capital social en Bolivia. PIEB. 2006.

Constitución Política del Estado. Bolivia. 2009.

Corte Nacional Electoral. Boletín Estadístico. 25 años de evolución electoral en Bolivia. Noviembre, 2007.

Guevara Avila, Jean Paul. Descentralización, Participación y Ciudadanía en Bolivia: Evaluación y balance de lo logrado. 2004.

Hofmann, Renata. Estructuras tradicionales de gobernabilidad local para el desarrollo. Estudio de caso Bolivia. 2005.

Laserna, Roberto. Entre el ch'énko y el rentismo: Democracia y desarrollo en Bolivia. 2008.

Lazarte, Jorge. Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia. 2001.

Mansilla, HCF. La revolución de 1952 en Bolivia: Un intento reformista de modernización. Revista de Estudios Políticos. 1980.

Molina, Carlos Hugo. Bolivia con Participación Popular: Un estudio de caso Nacional. 2005.

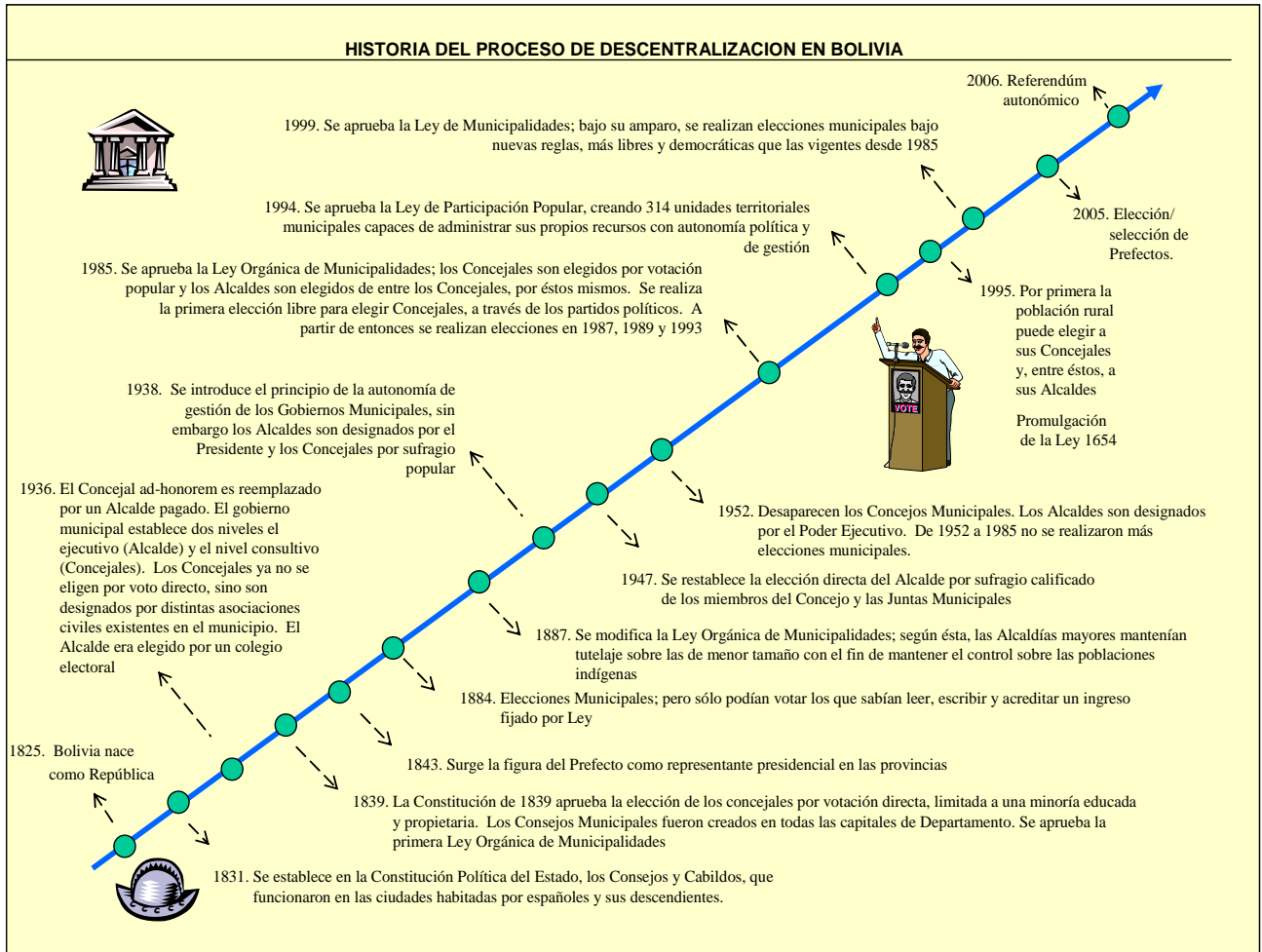
PADEM. "Ya no somos las mismas". 2005.

PADEM. "Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas. Una propuesta para la democratización de los municipios rurales". 2000.

Rodenberg, Birte. Wichterich, Christa. Ganando poder. Fundación Heinrich Böll 1999.

Seligson, Mitchell. Cultura Política de la Democracia en Bolivia. El impacto de la gobernabilidad. 2008.

VII. ANEXOS



Marco Normativo de Referencia

- Constitución Política del Estado. 2009
- Ley 1178, de Administración y Control Gubernamentales. 1990
- Ley 1551, de Participación Popular. 1994
- Decreto Supremo No 23813, Reglamento a la Ley 1551. 1994
- Decreto Supremo. 23858, Reglamento de la Organizaciones Territoriales de Base. 1994
- Ley 1654, de descentralización administrativa (departamental). 1995
- Ley 1702, modificaciones y complementaciones a la Ley de Participación Popular. 1996.
- Decreto Supremo No 24864, Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres. 1997
- Ley 2028, de Municipalidades. 1999
- Ley 2235, de Dialogo Nacional. 2001
- Decreto Supremo No 27431, Consejos Departamentales. 2002.
- Decreto Supremo No 26564, Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social. 2002.
- Ley 2796, del Referéndum. 2004
- Decreto Supremo No 27988, Convocatoria a la elección de Prefectos para el periodo 2002-2007. 2005